

# | 293 | OS MERCADOS DA HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: ARTICULANDO POLÍTICA HABITACIONAL, SETOR IMOBILIÁRIO E CONSTRUÇÃO CIVIL

*Lucia Zanin Shimbo*

## **Resumo**

A questão da habitação no Brasil passou por grandes alterações neste início do século XXI. Até os anos 1990, prevaleciam abordagens que enfatizavam a dimensão do consumo da habitação e a intervenção estatal nos programas habitacionais. Entretanto, a constituição de uma forma inédita de empresariamento da produção da habitação nos anos 2000, que articula Estado, empresas construtoras e capital financeiro, coloca a necessidade de se compreender os vínculos entre mercado imobiliário, setor da construção civil e política habitacional. Nesse sentido, este artigo busca contribuir para a compreensão dessas novas dinâmicas da estrutura de provisão e de produção da habitação no Brasil contemporâneo. Trata-se, especialmente, do segmento econômico do mercado imobiliário, que oferta imóveis com valores inferiores a 100 mil dólares, e que se beneficiou duplamente ao conseguir acessar tanto as fontes de recursos tradicionalmente destinadas à habitação de interesse social quanto aquelas destinadas à habitação de mercado, sobretudo via capital financeiro. Esse segmento se mostra analítica e empiricamente como uma fronteira de indistinção entre a produção pública e a produção privada de moradias, aqui considerada como a “habitação social de mercado”. Diante desse contexto, seria possível pensar que há uma articulação suficientemente forte entre empresas e instituições públicas capaz de formar um *sistema produtivo setorial* da habitação no Brasil? Ou, pelo menos, como analisar teoricamente as *formas de produção* da habitação hoje presentes?

**Palavras-chave:** política habitacional, mercado imobiliário, construção civil.

## **INTRODUÇÃO**

A produção das cidades no Brasil se alterou profundamente neste início de século XXI. A constituição de uma forma inédita de empresariamento da produção da habitação, que articulou Estado, empresas construtoras e capital financeiro, coloca a necessidade de se compreender os vínculos atualmente presentes entre produção imobiliária, setor da construção civil, política habitacional e financeirização.

Num período de cinco anos, sobretudo entre 2006 e 2010, grandes empresas construtoras e incorporadoras passaram a produzir habitação para as camadas de baixa renda da população e imprimiram um ritmo acelerado na verticalização e no espraiamento dos tecidos urbanos. Trata-se, especialmente, do segmento econômico do mercado imobiliário, que oferta imóveis com valores inferiores a 100 mil dólares, e que se beneficiou duplamente ao conseguir acessar tanto as fontes de recursos tradicionalmente destinadas à

habitação de interesse social quanto aquelas destinadas à habitação de mercado, sobretudo via capital financeiro.

A partir do momento em que uma determinada empresa que produz habitação passa a ser, ao mesmo tempo, proprietária de terras, incorporadora, construtora, banco, vendedora de ações no mercado de capitais e correspondente do governo na intermediação do financiamento ao consumidor, a própria lógica de estruturação do mercado se altera. Consequentemente, as formas de produção da habitação e os produtos imobiliários também se transformam.

A consolidação de um mercado de habitação, seguindo um padrão econômico<sup>1</sup>, coloca o Brasil num contexto mais próximo dos países que já apresentam, há bastante tempo, o vínculo entre mercado imobiliário, construção civil e capital financeiro. Nesse sentido, o trabalho de Ball (2006) apresenta uma abordagem analítica que integra o setor da construção civil e o mercado imobiliário e procura identificar *a cadeia de provisão e de transação de edificações construídas*, a partir do estudo sobre as empresas e organizações que participam de ambos.

Desde a década de 1980, Ball (1986) critica as tendências de análise que se voltam apenas à dimensão do consumo da habitação, ou seja, que enfatizam apenas o desenho institucional da política pública, a questão da propriedade da habitação e dos custos. O autor reforça as dimensões da provisão e da produção da habitação.

Dentre as razões que justificam a justaposição entre essas indústrias, o autor destaca, primeiro, o fato de que o *real estate* é produzido pela indústria da construção e, portanto, as duas não podem viver uma sem a outra. Em segundo lugar, e talvez o mais importante, porque elas compõem alguns pontos teóricos similares – nesse aspecto, Ball (2006) aponta as especificidades da construção e do mercado imobiliário sem mencionar a questão do atraso da industrialização do setor.

Uma característica-chave do mercado imobiliário e da construção é a existência de uma *miríade* de mercados que integram a rede de estruturas de provisão e de produção divididas basicamente, segundo o autor, entre as instituições de produção (empresas) e as instituições de transação (empresas e órgãos de regulação e financiamento). Esses mercados são diferenciados de acordo com o tipo de edificação, a localização e os direitos de propriedade, para os quais há uma *multitude* de compradores e fornecedores, virtualmente

---

<sup>1</sup> Carolina M. P. de Castro (1999) analisou a aproximação do mercado a uma produção habitacional voltada para os estratos médios e baixos, levada a cabo pelas cooperativas autofinanciadas na RMSF no final da década de 1990. De lá para cá, é possível perceber a constituição de um padrão econômico da habitação que as grandes empresas dos anos 2000 também adotaram. Cf: Castro e Shimbo (2011).

em todas as esferas de produção - e, conseqüentemente, uma variação de preços muito grande entre as empresas. Há, portanto, uma miríade de mercados, formada por empresas com atividades distintas, entre as mais importantes: construtores, incorporadores, agências governamentais, investidores, profissionais ligados ao planejamento, avaliação, pesquisa e arquitetura, engenharia etc.

Em especial, no contexto europeu, Carassus e Bougrain (2003) criticam a noção de “setor” da construção civil, defendida nos anos 1980 pelo próprio Carassus (1987), pois se limita ao conjunto de empresas que tem como atividade principal a construção, a reforma e a manutenção de edificações, restringindo-se às empresas de construção em si. Assim como, questionam a ideia de “ramo” (*filière*, apesar de não ter uma tradução exata para o português), pois analisa apenas os fluxos de produção das edificações, articulando-se as suas etapas: concepção, realização e recepção.

Mais recentemente, os autores adotam a noção de “sistema produtivo setorial”, que seria o conjunto complexo e organizado de relações entre os atores (produtivos e institucionais) que participam da produção, da gestão de obras e dos serviços derivados dessas obras, ao longo do ciclo de vida das edificações. Há, portanto, os atores que participam da produção e as instituições que regulam os comportamentos desses atores produtivos. Nessa medida, os autores se aproximam de Ball (2006), e também identificam duas características determinantes da construção: a demanda por produtos é de uma extraordinária diversidade e heterogeneidade; os produtos são localizados e imobilizados no solo.

Outra abordagem, mais próxima da questão urbana, procura analisar as formas de produção-circulação do espaço construído. Nessa perspectiva, Jaramillo (1982) define “formas de produção” como “sistemas que relacionam os homens entre si e os meios de produção necessários para produzir certo bem ou uma série de bens”. Uma forma de produção inclui a criação das condições para sua reprodução e requisita, portanto, a circulação - entendida como o processo que arranja os produtos e os distribuem, desde a produção até o seu momento de consumo (Jaramillo, 1982, p. 177).

Diante do contexto contemporâneo no Brasil, no qual grandes empresas construtoras financeirizadas passaram a atuar em diferentes mercados voltados aos setores de renda média e baixa, seria possível pensar que há uma articulação suficientemente forte entre empresas e instituições públicas capaz de formar um *sistema produtivo setorial* da habitação no Brasil, a partir dos anos 2000?

Há uma lacuna no debate brasileiro em relação a uma análise da estrutura de provisão e de produção da habitação que articule as empresas e as instituições que dela participam, como colocado por Ball (2006), e que aprofunde na compreensão das diferentes formas de produção da habitação, como colocado por Jaramillo (1982). Nesse sentido, o objetivo deste artigo é contribuir para a compreensão dessa estrutura no Brasil, articulando algumas dimensões empíricas, observadas e analisadas nos últimos cinco anos, com essas chaves de leitura que vinculam mercado imobiliário, construção civil, política habitacional e a questão urbana.

## AS ARTICULAÇÕES ENTRE HABITAÇÃO, CONSTRUÇÃO CIVIL E MERCADO IMOBILIÁRIO

### O debate até os anos 1990

Durante a década de 1970, autores filiados a uma tradição marxista procuravam compreender a produção da habitação a partir de seus *ciclos de reprodução do capital*, como está presente em Topalov (1979); ou das *facções do capital* que produzem e consomem o *ambiente construído*, como denomina Harvey (1982); ou ainda, dos tipos de *capitais* envolvidos na produção do espaço urbano, como destaca Lipietz (1984).

Nessa chave de leitura, principalmente em Harvey (1982), há uma clara diferença entre a produção voltada para o uso do ambiente construído e a produção para o lucro, ou seja, entre a ideia da habitação enquanto meio de consumo e condição para reprodução da força de trabalho e a ideia da habitação enquanto mercadoria. Nesse último caso, os “interesses da construção” se apresentam com sinal negativo ao serem conflitantes com os interesses dos trabalhadores em geral.

Também está presente nessa chave, sobretudo em Lipietz (1984), a ideia de que a maior fonte de lucro na produção do espaço urbano está nas atividades dos promotores, desestimulando o investimento na atividade produtiva em si, mantendo-se, portanto, uma estrutura manufatureira de produção.

Essa chave de leitura pautou, no Brasil, durante os anos de 1970, grande parte dos estudos sobre a habitação e a construção civil. Como destaca Farah (1996), estava presente um primeiro eixo articulador que encarava a habitação na esfera do consumo e, por não ser atendida pelo mercado, requisitava a intervenção estatal, donde se derivavam os estudos sobre programas públicos habitacionais. Um segundo eixo partia do pressuposto de que a indústria da construção era um setor “atrasado” e daqui se ramificavam estudos sobre

os obstáculos à modernização do setor; sobre as alternativas para modernização; e sobre a dimensão não-produtiva da produção imobiliária, vinculada ao *capital promocional*.

O contexto europeu do pós-guerra fomentou o argumento de que o desenvolvimento da construção deveria passar necessariamente pela industrialização, sob o modelo da grande organização industrial, com referência à indústria metal-mecânica, para atender a demanda da produção em escala. Colocava-se, então, a necessidade de articular políticas, como por exemplo, a política social de habitação, a política econômica de reorganização do mercado e a política de inovação tecnológica, para que o setor se desenvolvesse nessa perspectiva.

No Brasil, segundo Jorge Castro (1999), as premissas do debate europeu não correspondiam exatamente à concepção da construção como um setor importante para absorção de mão de obra excedente e migrante, tendo um importante papel nas crises cíclicas da economia brasileira. E tampouco ia de encontro à ideia do barateamento da construção apenas voltado para o aumento das taxas de lucro de construtores. Ambas as concepções não continham, portanto, o vínculo necessário entre construção, habitação e desenvolvimento tecnológico – como era colocado no contexto europeu – e reforçavam a noção do “atraso” do setor da construção.

Essa noção foi suficientemente forte para obscurecer uma análise que pudesse aprofundar as dinâmicas de produção da habitação vinculadas às especificidades do setor da construção. Ou melhor, dotando o setor com sinal negativo, ele não pôde ser estudado a partir daquilo que realmente era, ou seja, como se apresentava de fato. Para Farah (1996), ausentava-se a articulação entre a indústria da construção e o processo de acumulação do capital; e a noção de atraso do setor contribuiu para a ausência de estudos sobre o processo produtivo.

Suprindo essa lacuna, um marco importante no debate brasileiro foi o livro organizado por Erminia Maricato, “A produção capitalista da casa (e da cidade)” (1979), cujo prefácio escrito por Francisco de Oliveira apontava a mudança que os trabalhos apresentados no livro traziam ao debate, ao vincularem as dimensões da produção do urbano, da habitação e do setor da construção. O autor criticava a *generalidade* e a *tipologia* dos trabalhos anteriores e reforçava que o objetivo do livro era discutir a especificidade do *urbano* na produção capitalista no Brasil.

No entanto, as pesquisas presentes no livro enfatizavam a produção da habitação solucionada pelo próprio morador, a *autoconstrução*, e nessa perspectiva a ideia era “determinar *como* o espaço socialmente produzido se põe a serviço da acumulação de capital

e, em especial, como esse espaço socialmente produzido sustenta uma atividade produtiva tecnicamente atrasada” (Oliveira, 1979, p.15). Ou seja, ainda permanecia a ideia do atraso inerente à construção civil e a ênfase ocorria na dimensão da habitação como uma não-mercadoria, como suporte da reprodução da *mercadoria trabalho* dada pelo próprio morador ou pelo Estado. A dimensão de como se operacionalizava a produção da habitação enquanto mercadoria, voltada, neste período, para os setores de renda média e média baixa se ausentava nesses estudos.

Os trabalhos específicos sobre a construção civil no Brasil ganharam corpo a partir dos anos 1980, ora enfatizando o trabalhador da construção (Morice, 1992 e 1996; Bicalho de Souza, 1983 e 1994), ora analisando as mudanças tecnológicas e organizacionais ocorridas na construção habitacional e na indústria de materiais e componentes, com especial destaque para os estudos que faziam uma avaliação sobre a possibilidade de aplicação do taylorismo e do fordismo no setor da construção (Prochnik, 1987; Vargas, 1983).

No final dos anos 1980 e no início dos 1990, o trabalho de Farah (1996) conciliou os estudos sobre construção civil e habitação, ao resgatar a dimensão da produção em si, analisando o processo de trabalho e suas transformações na construção habitacional e, principalmente, no canteiro de obras. Entretanto, nessa tendência de estudos sobre a construção das décadas de 1980/90, a dimensão do urbano se enfraqueceu, apesar da valorização das questões sobre a construção e a organização do trabalho.

Ainda com resquícios da dimensão do atraso, diversos autores brasileiros criticaram a noção de “indústria da construção”. Não poderia se denominar a construção civil como “indústria”, porque ela não se encaixaria perfeitamente nessa referência, tampouco como “indústria atrasada”. Daqui, estão presentes duas tendências importantes.

A primeira analisava as singularidades do setor, da qual o trabalho de Sérgio Ferro foi uma das principais referências na discussão a respeito da base manufatureira da construção, sobretudo, no campo da arquitetura. Mesmo justificando o recurso aos conceitos marxistas de interpretação que ele próprio utilizava, Ferro (2003) reconhecia que “eles eram amplos demais ou estreitos demais para aplicação direta” à particularidade que ele tinha diante de si: o canteiro de Brasília (Ferro, 2003, p. 263). Seria, necessário, portanto, uma análise mais pormenorizada sobre as *engrenagens* do capital que compõem a construção, como um todo, e o canteiro, particularmente.

A segunda vertente passou a denominar o setor como “macrocomplexo da construção”, como denominado por Prochnik (1987), englobando os diversos setores de produtos cujo destino final era a construção, e se tornaram mais frequentes os estudos sobre

determinadas etapas ou produtos da “cadeia produtiva” da construção. Dessa tendência, derivou a ideia do *construbusiness*, bastante adotada pelos agentes do próprio setor, já nos anos 2000.<sup>2</sup>

Portanto, entre os anos 1980 e 1990, o debate se mostrava cada vez mais especializado, tratado em campos disciplinares específicos. A produção da habitação dizia respeito apenas, por uma tendência presente principalmente no campo da arquitetura e do urbanismo, aos programas e às políticas habitacionais. A questão do setor da construção civil e do desenvolvimento tecnológico ficou mais restrita aos estudos da engenharia. E a questão urbana se descolou da dimensão produtiva, como estava presente em Harvey (1982) e em Maricato (1979).

### **As novas dinâmicas dos anos 2000**

A partir dos anos 2000, as dinâmicas da política habitacional, do mercado residencial e da construção civil se revelaram fortemente amarradas no Brasil, na perspectiva de desenvolvimento econômico colocada pelo governo federal. A relação entre política pública habitacional e produção privada de moradias se redesenhou com a entrada do capital financeiro nas grandes empresas construtoras e incorporadoras e com o aumento de recursos dos principais fundos do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) – o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

A “nova” política nacional de habitação, elaborada em 2004 pelo primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), buscava ampliar o mercado para atingir os “setores populares”, permitindo a “otimização econômica dos recursos públicos e privados investidos no setor habitacional” (Brasil, 2004). Para tanto, era prevista a criação de mecanismos tanto de proteção aos financiamentos habitacionais como de captação de recursos, entre os quais, aqueles disponíveis no mercado de capitais.

Tais mecanismos previstos na “nova” política foram implementados paulatinamente, embora não tenham sido a princípio operacionalizados dentro de programas habitacionais específicos, o que aconteceria mais adiante com o Programa “Minha Casa, Minha Vida”. Desde aquele momento, entretanto, os agentes privados souberam atuar

---

<sup>2</sup> As dissertações e teses produzidas no campo da engenharia civil tendem a abordar construção civil como uma cadeia produtiva, nomeada por Serra (2001) como *construbusiness*. Segundo a autora, essa cadeia engloba cinco subsetores: materiais de construção; bens de capital para construção; edificações; construção pesada; e serviços diversos (serviços técnicos, atividades imobiliárias e de manutenção de imóveis). Pela descrição das atividades do setor imobiliário e da construção civil, já é possível notar a interdependência entre ambos. Ver também: FIESP, 2008.

na liminaridade entre o que a política especificava como “habitação de interesse social” e como “habitação de mercado”, tirando proveito disso. Passaram a atuar maciçamente no “segmento econômico”, assim considerado pelo mercado, ou da “habitação social de mercado”.<sup>3</sup>

Ou seja, o mercado imobiliário se beneficiou duplamente ao conseguir acessar os recursos de ambos os subsistemas de financiamento inicialmente previstos na política de habitação. Royer (2009) aponta que houve recentemente no Brasil a *financeirização da política habitacional*. Segundo a autora, a provisão habitacional migrou do “discurso universalista dos direitos fundamentais para a lógica seletiva dos mercados, articulando-se de maneira inovadora com a arquitetura financeira dos novos padrões de acumulação do capital” (Royer, 2009, p. 14).

Além desse incentivo público, grandes grupos imobiliários procuraram aumentar sua base financeira, não só por meio dos instrumentos de securitização (adotados até 2004), mas também pela distribuição primária de ações representativas de seu patrimônio a serem negociadas pelo mercado secundário na Bovespa – conhecida como “oferta pública de ações” (OPA) ou pela sua sigla em inglês IPO (*Initial Public Offering*).

A aproximação entre mercado financeiro e setor imobiliário, portanto, se potencializou. Com a injeção de recursos financeiros provenientes, por um lado, de fundos públicos e semi-públicos e, de outro, do mercado de capitais, as empresas construtoras expandiram de modo vertiginoso sua produção habitacional. Como por exemplo, basta citar o caso da Região Metropolitana de São Paulo, onde houve um terceiro “ciclo de elevação intensa dos valores” das unidades residenciais lançadas pelo mercado imobiliário, entre 2007 e 2008 – Marques (2005) já havia identificado outros dois ciclos cujos picos ocorreram, respectivamente, em 1988 e 2000. Nesse terceiro ciclo, as empresas de capital aberto responderam a aproximadamente 40% dos lançamentos imobiliários em 2008. Grande parte dessas empresas passou a destinar, ou já destinava, sua produção às faixas de renda mais baixas do que o padrão anterior do mercado imobiliário (Shimbo, 2010).

Nesse processo de expansão, passa a ser fundamental analisar as características da produção que garantem a eficiência no controle dos custos e dos prazos, típica dos modelos de gestão empresarial em geral, e que passam a interessar tanto à política

---

<sup>3</sup> Essa formulação encontra-se aprofundada em Shimbo (2010 e 2012), na qual, trabalhei a partir da fronteira de indistinção, que se estabelece empiricamente, entre a forma de produção destinada à habitação de interesse social e aquela voltada para a habitação de mercado. Ou seja, considerei que numa eventual gradação que procure classificar, num extremo, a produção pública e, no outro, a produção privada, há uma zona intermediária híbrida – a “habitação social de mercado”.

habitacional quanto aos investidores internacionais. As estratégias gerais da empresa, em consonância com os movimentos do capital financeiro e, ao mesmo tempo, com as determinações colocadas pelos financiamentos habitacionais, repercutem necessariamente na esfera do canteiro de obras e em toda cadeia produtiva da construção civil.

Alguns trabalhos recentes têm procurado captar as alterações e as contradições que se encontram presentes na produção de habitação promovida por grandes empresas no Brasil, assim como seu reflexo nas dinâmicas imobiliárias, sobretudo, de grandes cidades.<sup>4</sup> A questão que se coloca é justamente como pensar essa produção hoje, que vêm alterando algumas premissas até então presentes que justificavam o “atraso” na construção. De um lado, a necessidade de um grande investimento financeiro, tanto para aquisição de terras como para dar conta do longo período de rotação do capital na construção habitacional, foi parcialmente suprida a partir da injeção de capital financeiro nas empresas construtoras e incorporadoras e do financiamento público à sua produção. De outro, a baixa capacidade de pagamento dos consumidores do produto “habitação” foi aumentada consideravelmente com os incentivos públicos sobre o crédito habitacional, ou seja, ampliou-se a demanda solvável para a *mercadoria* habitação.

Em 2009, foi lançado o Programa “Minha Casa, Minha Vida” (MCMV)<sup>5</sup>, com o objetivo de produzir um milhão de unidades habitacionais e de alavancar a promoção pública habitacional orientada, principalmente, para o segmento econômico, corroborando os vínculos entre Estado e empresas. Atualmente na sua segunda fase, que pretende produzir mais dois milhões de unidades, o programa atendeu sua motivação primordial de dar um novo impulso ao setor da construção civil e ao mercado imobiliário, parcialmente abalados pela crise financeira mundial, de 2008. Ou seja, praticamente em todos os estados do país, o MCMV fomentou a produção em escala da habitação, consolidando um mercado, propriamente dito, de habitação.

---

<sup>4</sup> Um conjunto de teses e dissertações defendidas entre 2010 e 2012 estudou a produção habitacional de grandes empresas. Em Shimbo (2010 e 2012), tomei como objeto heurístico uma grande empresa construtora do segmento econômico para analisar a articulação entre Estado, capital financeiro e empresas construtoras, desde a dimensão dos arranjos institucionais e regulatórios, passando pelas estratégias das empresas até chegar na operacionalização no canteiro de obras. Tone (2010) enfatizou a questão da valorização imobiliária a partir das práticas das grandes empresas financeirizadas. Moura (2011) procurou analisar as diferenças e contradições da prática da construção civil, a partir da pesquisa em três processos produtivos: de uma grande construtora de alto padrão, de uma grande construtora do segmento econômico e de uma pequena construtora de habitação popular. Rufino (2012) explorou as transformações sócio-territoriais de Fortaleza (CE), verificadas nas práticas dos agentes atuantes no mercado na construção da cidade. Encontram-se, ainda, em andamento duas pesquisas de doutorado: uma sobre a produção do segmento econômico no ABCD da RMSP (ver: Sígolo, 2009) e sobre o trabalho e a base tecnológica promovida por pequenas empresas no programa MCMV (ver: Baravelli, 2012).

<sup>5</sup> Sobre o programa MCMV, há artigos publicados logo após seu lançamento, em 2009 - como por exemplo Rolnik e Nakano (2009) e Fix e Arantes (2009) -; e análises mais recentes, sobre os resultados do programa, como em Moyses e Borges (2011) e Cardoso, Aragão e Araujo (2011).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

### **Quais categorias analíticas adotar para se pensar habitação, mercado imobiliário e construção civil no Brasil?**

Retomando as características-chave da construção civil e do mercado imobiliário, colocadas por Ball (2006), é possível identificar no Brasil atual uma *miríade* de mercados habitacionais, com claras distinções entre eles – ou, dito em outra chave de leitura, há diferentes formas de produção da habitação, como abordado por Jaramillo (1982). A entrada de grandes empresas construtoras e incorporadoras no segmento econômico e a implementação do Programa “Minha Casa, Minha Vida” alcançaram, por um lado, faixas de renda média e baixa - que anteriormente eram atendidas primordialmente pela produção por encomenda a pequenos construtores. Por outro lado, impulsionaram a faixa de mais baixa renda, correspondendo à concepção *strictu sensu* de habitação de interesse social – outrora atendidos por outros programas exclusivamente a cargo do Estado e pela autoconstrução.

Nesse sentido, os extremos da pirâmide social do Brasil permanecem praticamente inalterados quanto à estrutura de produção habitacional. Ou seja, as camadas de renda mais altas, que integram o “mercado de alto padrão”, continuam sendo atendidas tanto por grandes construtoras e quanto por pequenos construtores, no caso da produção por encomenda. As camadas pobres – e, a partir do MCMV, cada vez mais pobres, pois são aquelas que não conseguem se integrar ao programa público – permanecem na lógica da autoconstrução, muitas vezes, em assentamentos não regularizados.

Isso significa que a grande alteração ocorreu na produção voltada para as camadas de renda média, média-baixa e baixa, ou seja, no meio da pirâmide, cujos mercados se distinguem entre si, basicamente, pelo grau de articulação com as administrações municipais e com as entidades sem fins lucrativos. Assim, o segmento econômico, que atende as rendas média e média-baixa, articula grandes empresas construtoras e incorporadoras (muitas delas, de capital aberto), que passam a desempenhar o papel principal dos agentes produtores, e o órgão operador dos programas e créditos habitacionais, a Caixa Econômica Federal (CAIXA), que se consolidou como a principal instituição pública desse mercado.<sup>6</sup> Além do MCMV, na sua faixa que atende famílias com renda entre três e

---

<sup>6</sup> Duas ressalvas a serem feitas aqui. A primeira é que ainda há a permanência da produção por encomenda voltada para os setores de renda média, que, inclusive, também pode ser atendida pelo MCMV. Entretanto, pelo ponto de vista da estruturação de um mercado, esse tipo de produção é muito pulverizada tanto territorialmente quanto em relação aos agentes envolvidos e tem menor interesse para a análise aqui exposta. A segunda diz

dez salários mínimos (SM), aproximadamente, outras linhas de financiamento habitacional são ofertadas pela CAIXA às grandes empresas. Nesse mercado, a articulação entre empresas e governo federal é direta, por intermédio da CAIXA - há, inclusive, um canal de atendimento prioritário às grandes empresas, como é o caso da *Mesa Corporate*.<sup>7</sup>

Na faixa do MCMV que atende famílias com renda inferior a três SMs, estão presentes grandes construtoras de abrangência nacional, mas há também, com bastante força, empresas de médio e pequeno portes que apresentam atuação local, no máximo regional. Isso porque o próprio programa requisita a articulação entre empresas e administrações municipais para se adquirir terreno, para compartilhar a execução de infraestrutura urbana, para atender as demandas do cadastro local de famílias, para, enfim, se obter o financiamento habitacional, operado pela CAIXA. Nesse sentido, essa modalidade do programa não se diferencia institucionalmente em relação aos programas habitacionais públicos anteriores. Mas, se diferencia em relação aos agentes produtivos, pois a presença das grandes construtoras não era tão significativa até os anos 2000.

A outra característica apontada por Ball (2006) se refere às especificidades do produto e do processo de produção desses diferentes mercados. No caso do mercado voltado para as camadas de renda média e baixa, houve a consolidação de um “padrão econômico” da habitação - ou *affordable housing*, em inglês (Castro e Shimbo, 2011). Cada uma das grandes empresas oferece até três linhas de produtos padronizados, voltados para o segmento econômico, que se repetem invariavelmente, ou seja, independente das condições climáticas, culturais e morfológicas do local, na quase totalidade dos estados do país (Ferreira, 2012; Shimbo, 2010).

A padronização dos produtos habitacionais aponta, por um lado, para processos de produção mais racionalizados e, em alguma medida, industrializados. Por outro, ela não significa necessariamente uma qualidade arquitetônica, urbanística e construtiva. Nesse sentido, é marcante a compacidade da área interna da unidade, a concentração de um alto número de unidades por empreendimento e a valorização de áreas de lazer (mesmo que diminutas) conformando aquilo que diversos autores têm denominado como “condomínio clube” (Ferreira, 2012).

---

respeito ao papel da CAIXA, que assumiu, desde a falência do BNH, a operacionalização da ampla maioria dos fundos públicos e semi-públicos destinados à habitação.

<sup>7</sup> Em 2008, foi criada a *Mesa Corporate* dentro da CAIXA com o objetivo de centralizar o atendimento para grandes construtoras e agilizar a análise de capital de giro dos empreendimentos. Para a CAIXA, o conceito de grande construtora diz respeito às empresas com atuação nacional e com faturamento anual bruto superior a R\$ 300 milhões.

Em relação à produção em si, apesar de estarem presentes alguns sistemas construtivos considerados inovadores pela CAIXA, há poucas iniciativas de pré-fabricação e a maioria das empresas adota a alvenaria estrutural. Esse sistema conta com iniciativas de racionalização, mas não prescinde do emprego abundante de mão de obra, permanecendo uma base de produção bastante tradicional. Entretanto, a novidade trazida por inúmeras empresas do segmento econômico se concentra na adoção de sistemas de gestão e de controle do trabalho no canteiro de obras bastante avançado tecnicamente. Aqui, as inovações no campo da tecnologia de informação colaboraram enormemente e vêm sendo aplicadas pelas empresas (Shimbo, 2010).

Convivendo com essa tecnologia de ponta, as tendências de subcontratação de mão de obra, presentes na construção civil desde os anos 1990, se mantêm. A subempreitada e a terceirização de serviços estão presentes, apesar de algumas empresas, em época de alta de atividades, absorverem uma boa parte da mão de obra em seu quadro de funcionários. Aqui, a liminaridade entre a contratação legal de trabalhadores (dados recentes indicam aumento da formalização dos empregos na construção civil) e as brechas para aumento da exploração do trabalho convivem no cotidiano do canteiro de obras – recentemente, uma das maiores empresas foi incluída no cadastro de empregadores que exploram mão de obra análoga à escrava, pelo Ministério do Trabalho, e a concessão de crédito pela CAIXA à empresa foi suspensa.<sup>8</sup>

Em suma, pela abordagem colocada por Ball (2006) e Carassus e Bougrain (2003), é possível identificar um novo patamar de produção habitacional no Brasil, a partir do aumento do crédito habitacional, do fortalecimento das relações empresariais e institucionais entre os atores envolvidos e da escala de produção atingida. Além disso, a estreita relação entre Estado e mercado aqui presente coloca a habitação equiparada a outros setores produtivos considerados “estratégicos” pelo governo federal. O empresariamento da questão e da produção habitacional, mais uma vez repetindo, com forte apoio estatal, passa a ocupar o lugar da perspectiva da industrialização da construção, tanto como chave de leitura quanto como horizonte para implementação real.

Porém, a baixa qualidade arquitetônica, urbanística e construtiva dos empreendimentos de todas as faixas de renda (da média à de interesse social) produzidos pelas grandes empresas, salvo raras exceções, e a convivência com a exploração do trabalho

---

<sup>8</sup> Confira a reportagem da Folha de São Paulo, “Depois de CAIXA, BB também deve suspender crédito à MRV”. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/1130737-depois-de-caixa-bb-tambem-deve-suspender-credito-a-mrv.shtml>. Acesso em: 15/08/2012.

na base produtiva tradicional, além de outras questões, fragilizam esse sistema. O problema real é consolidar um mercado de habitação, com fomento público, pautado exclusivamente em critérios de gestão empresarial, que se adapta constantemente aos cenários financeiros internacionais e que nega a produção da cidade.

## REFERÊNCIAS

Ball, M. 2006. *Markets & Institutions in Real Estate & Construction*. Oxford: Blackwell Publishing.

Ball, M. 1986. Housing analysis: time for a theoretical refocus? *Housing Studies*, v. 1, n. 3, 147-165.

Baravelli, J. E. 2012. *Trabalho e base tecnológica no programa MCMV*. Memorial de Qualificação, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Bicalho de Sousa, N. 1983. *Construtores de Brasília: estudo de operários e sua participação política*. Petrópolis: Vozes.

Bicalho de Sousa, N. 1994. *Trabalhadores pobres e cidadania: a experiência da exclusão e da rebeldia na construção civil*. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Bougrain, F., Carassus, J. 2003. *Bâtiment: de l'innovation de produit a l'innovation de service*. Paris: PUCA.

Brasil. Ministério das Cidades. 2004. *Política Nacional de Habitação*. Brasília: Ministério das Cidades.

Carassus, J. 1987. *Économie de la filière construction*. Paris: Presses de l'École Nationale des Ponts et Chaussées.

Cardoso, A. L., Aragão, T. A.; Araujo, F. de S. 2011. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14, 2011, Rio de Janeiro – RJ. Anais... Rio de Janeiro: ANPUR. (CD-ROM).

Castro, C. M. P. de. 1999. *A explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90*. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Castro, C. M. Pozzi; Shimbo, L. Z. 2011. O “Padrão Econômico” da Habitação: Construindo uma Trajetória de Mercado. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14, 2011, Rio de Janeiro – RJ. Anais... Rio de Janeiro: ANPUR. (CD-ROM).

Castro, J. A. 1999. *Invento & Inovação Tecnológica: produtos e patentes na construção*. São Paulo: Annablume.

Farah, M. F. S. 1996. *Processo de trabalho na construção habitacional: tradição e mudança*. São Paulo: Annablume; Fapesp.

Ferreira, J. S. W. (coord.). 2012. *Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos*. São Paulo: LABHAB ; FUPAM.

Ferro, S. 2003. Sobre “o canteiro e o desenho”. In: \_\_\_\_\_. 2006. *Arquitetura e trabalho livre*. São Paulo: Cosac Naify.

FIESP. 2008. *Proposta de Política Industrial para a Construção Civil – Edificações*. São Paulo. Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/deconcic/>. [Acesso em 18/06/2012].

Fix, M., Arantes, P. F. 2009. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. *Correio da Cidadania*. Disponível em: <<http://www.correiodacidade.com.br>>. [Acesso em: 8 out. 2009].

HARVEY, D. 1982. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. *Espaço e Debates*, n. 6.

Lipietz, A. 1984. Alguns problemas da produção monopolista do espaço urbano. *Espaço e Debates*, n. 25, 12-29.

Maricato, E. (org). 1979. *A produção capitalista da casa (e da cidade)*. São Paulo: Alfa-ômega.

Marques, E. C. L. 2005. A dinâmica imobiliária de incorporação em período recente. In: Marques, E. C. L., Torres, H. (Orgs.). *São Paulo: segregação, pobreza urbana e desigualdade social*. São Paulo: Ed. Senac.

Morice, A. 1992. Les « pions » du bâtiment au Brésil : quand le capital se fait rebelle au salariat. *Genèses*, n. 7, 5-32.

Morice, A. 1996. Une forme bâtarde du paternalisme contemporain: le déni du contrat sous contrôle juridique. *Lusotopie. L'oppression paternaliste au Brésil*. Paris.

Moura, A. D. S. de. 2011. *Novas soluções, velhas contradições: a dinâmica cíclica da industrialização em sua forma canteiro*. Dissertação – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

Moyses, A., Borges, E. de M. 2011. Retomada dos financiamentos públicos imobiliários e a produção para os setores populares: impactos na reconfiguração espacial da

RM de goiânia. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14, 2011, Rio de Janeiro - RJ. Anais... Rio de Janeiro: ANPUR. (CD-ROM).

Oliveira, F. de. 1979. Prefácio. In: MARICATO, E. (org). *A produção capitalista da casa (e da cidade)*. São Paulo: Alfa-ômega.

Prochnik, V. 1987. *O macrocomplexo da construção civil*. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ.

Rolnik, R., Nakano, K. 2009. As armadilhas do pacote habitacional. *Le Monde Diplomatique Brasil*, ano 2, n. 20.

Royer, L. de O. 2009. *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Rufino, M. B. C. 2012. *A incorporação da metrópole: centralização do capital no imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Serra, S. M. B. 2001. *Diretrizes para gestão de subempreiteiros*. Tese (Doutorado em Engenharia) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Shimbo, L. Z. 2010. *Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos.

\_\_\_\_\_. 2012. *Habitação social de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Belo Horizonte: C/Arte.

Sigolo, L. M. 2009. O aquecimento recente do mercado formal de moradia no Brasil e seu espelhamento em Diadema. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 13, 2009, Florianópolis - SC. Anais... Florianópolis: ANPUR. (CD-ROM).

Tone, B. B. 2010. *Notas sobre a valorização imobiliária em São Paulo na era do capital fictício*. Dissertação - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Topalov, C. 1979. Análise do ciclo de reprodução do capital investido na produção da indústria da construção civil. In: FORTI, R. *Marxismo e urbanismo capitalista*. São Paulo: Ciências Humanas.

Vargas, N. 1983. Racionalidade e não-racionalização: o caso da construção habitacional. In: Fleury, Afonso Carlos Correa; VARGAS, Nilton. *Organização do trabalho: uma abordagem interdisciplinar, sete casos brasileiros para estudo*. São Paulo: Atlas.