



# XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

---

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR  
Maio de 2011  
Rio de Janeiro - RJ - Brasil

---

## HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: POLÍTICA OU MERCADO? REFLEXOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO METROPOLITANO

**Adauto Lucio Cardoso** (IPPUR) - [adauto.lucio@terra.com](mailto:adauto.lucio@terra.com)

*raduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio de Janeiro(1974), mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1988) e doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo(1997)*

**Thêmis Amorim Aragão** (IPPUR) - [themisaragao@gamil.com](mailto:themisaragao@gamil.com)

*Possui mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2010) e graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Ceará (2003)*

**Flávia de Sousa Araujo** (IPPUR) - [flavisoara@gmail.com](mailto:flavisoara@gmail.com)

*Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Pará (2006), concluiu Mestrado em Arquitetura e Urbanismo na Universidade Federal da Bahia em 2008.*

# **Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos sobre a Construção do Espaço Metropolitano**

## **Resumo**

A política habitacional brasileira, após a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), passou por longo período sem dispor de aparato institucional e de recursos consolidados que possibilitassem ações contínuas e integradas. A partir de 2003, foi observado um processo de construção da política nacional habitacional baseada nos princípios da participação popular, do planejamento e da integração das políticas urbanas. Durante este período foi criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social- SNHIS, que buscava criar fluxo de recursos para habitação e estruturar os mecanismos de gestão para a implantação de uma política habitacional sólida para o país. Contudo, em 2008, a crise econômica internacional influenciou nas decisões políticas e fez com que o governo institísse o Programa Minha Casa Minha Vida, visando alavancar a economia através do setor da construção civil. Atualmente, dois anos depois, os efeitos da crise já não são muito perceptíveis. Chega a hora de avaliarmos os efeitos produzidos pelo modelo de programa adotado. A partir desta abordagem, o presente artigo se propõe a levantar algumas questões relevantes do reflexo do PMCMV na construção do espaço urbano nas principais metrópoles do país.

## **Introdução**

A partir da extinção do BNH, em 1986, as políticas governamentais voltadas para o enfrentamento da problemática habitacional têm apresentado elevado grau de descontinuidade, alternando programas baseados na iniciativa dos governos locais, do setor empresarial ou do setor cooperativado. Já no final da década de 80, identificou-se um forte processo de municipalização das políticas habitacionais<sup>i</sup>, que representou uma ruptura em relação à prática desenvolvida no período de existência do Banco (1964-1986), quando programas e recursos eram centralizados e a execução desenvolvida sob principal responsabilidade das Companhias Estaduais de Habitação (COHABs) e, em poucos casos, de agências municipais<sup>ii</sup>. Extinto o BNH, além da perda da capacidade de formulação de políticas em nível federal e do encolhimento de recursos destinados às políticas urbanas, as

COHABs estaduais entraram em crise, e muitas foram extintas<sup>iii</sup>. A ação pública no setor habitacional passou então a depender fortemente da iniciativa dos governos municipais, fortalecidos pela reforma institucional e fiscal promovida pela Constituição de 1988 e também pelo novo papel desempenhado na arena política nacional pelos novos prefeitos eleitos no processo de redemocratização do país. No entanto, cabe ressaltar que, paralelamente às ações de corte municipalista, em alguns momentos as políticas federais enfatizaram as associações ou cooperativas (a exemplo dos programas desenvolvidos pela Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária - SEAC, no governo Sarney) ou o setor privado (caso do Plano de Ação Imediata Habitacional, durante o governo Collor)<sup>iv</sup>. Entre 1986 e 2003, a política habitacional em nível federal mostrou fragilidade institucional e descontinuidade administrativa, com reduzido grau de planejamento e baixa integração às outras políticas urbanas<sup>v</sup>. A seqüência de programas desconexos, com pouca perspectiva de continuidade, fortaleceu práticas tradicionais das administrações locais, em que predominaram ações pontuais, muitas vezes acompanhadas de práticas clientelistas que não dialogavam com outras políticas de desenvolvimento urbano. No entanto, em nível local algumas administrações, sobretudo nas grandes cidades, mostraram maior consistência ao constituir equipes técnicas de bom nível, capacidade administrativa e forte articulação com a sociedade, o que permitiu o desenvolvimento de vários programas e ações inovadoras<sup>vi</sup>. A partir de 2003, com o governo Lula, é possível observar o início de um movimento mais sistemático para a construção de uma política habitacional mais estável. A Secretaria Nacional de Habitação, criada no âmbito do Ministério das Cidades (MCid), procurou dar seqüência ao “Projeto Moradia”, concebido antes da campanha eleitoral, fruto de um projeto político resultante da experiência acumulada em política habitacional desenvolvida pelas administrações municipais do Partido dos Trabalhadores, somado a uma série de debates realizados junto à sociedade civil<sup>vii</sup>. O desenho institucional proposto reforçava o papel estratégico das administrações locais, mas propunha a sua articulação institucional e financeira com outros níveis de governo, no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS. Para que os estados e municípios pudessem integrar o novo sistema, teriam de aderir à estrutura de criação de fundos, conselhos e planos locais de Habitação de Interesse Social (HIS), de forma a garantir sustentabilidade, racionalidade e, sobretudo, a participação democrática na definição e implementação dos programas e projetos. Como elemento central do Sistema, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), criado a partir de um projeto de lei de iniciativa popular, sob a liderança do movimento de moradia, permitiria o repasse de recursos a fundo perdido para estados e municípios, sendo estes os principais executores das políticas. Esse processo demonstrava a intenção do governo em planejar ações com horizonte temporal de médio e longo prazo diante dos problemas urbanos de moradia, criando condições para a constituição dos meios

necessários para atingir seus objetivos<sup>viii</sup>. Entre 2006 e 2009 foram alocados no FNHIS recursos da ordem de 4,4 bilhões de reais, beneficiando mais de 4.400 projetos (tabela 01). A mudança que se opera na política econômica do governo a partir de 2006, com uma progressiva liberalização dos gastos públicos, sem romper completamente com a política anterior, mas viabilizada pela ampliação internacional das reservas que, por sua vez, foram possibilitadas pela ampliação da exportação de *commodities* (e pelo aumento expressivo do seu preço internacional).

**Tabela 01 – Distribuição dos recursos do FNHIS por modalidade**

Modalidade	Contratos	% dos contratos	Repasse (R\$ mil)	Contra-partida (R\$ mil)	Investimento (R\$ mil)	% do Investimento
Urbanização	616	14%	3.196,29	731,45	3.927,75	73%
Provisão habitacional	1.581	36%	1.104,97	227,20	1.332,16	25%
Desenvolvimento Institucional	2.219	50%	102,57	12,90	115,47	2%
Total	4.416	100%	4.403,83	971,50	5.375,38	100%

Fonte: Ministério das Cidades, 2010.

Nesta conjuntura, o governo Lula passa a liberar recursos para o investimento habitacional por meio do FNHIS, e lança em 2007 o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), destinado a promover o crescimento econômico com um ambicioso programa de investimentos em infraestrutura. No âmbito do PAC, foram previstos investimentos em habitação e saneamento (o PAC urbano). No entanto, no campo habitacional privilegia-se a urbanização de favelas, com forte visibilidade política, principalmente nos grandes centros urbanos. Os investimentos habitacionais do PAC se distribuíram conforme a tabela a seguir:

**Tabela 02 – Distribuição do PAC Habitação por modalidade**

PAC HABITAÇÃO	Contratado - R\$ bilhões		
	Gov. Federal	Contrapartida	Total
Urbanização de Favelas	6,7	2,2	8,9
Financiamento ao setor Público 2007-2008	2,8	0,5	3,3
Financiamento ao setor Público 2009-2010	0,6	0,1	0,7
Sub-total	10,1	2,8	12,9
FNHIS - OGU 2007-2008	1,9	0,4	2,3
FNHIS - OGU 2009-2010	1,3	0,3	1,6
Sub-total	3,2	0,7	3,9

Fonte: <http://www.brasil.gov.br/pac/relatorios/nacionais/10o-balanco/parte-8>, acessado em novembro 2010.

De acordo com o volume de recursos alocados e com a dinâmica de execução adotada, aponta-se que o PAC Habitação causará um primeiro deslocamento na centralidade do FNHIS na política habitacional. Inclusive do ponto de vista simbólico, visto que o PAC passa a ser uma *label* que submete à sua ordem todos os programas governamentais com impacto no crescimento econômico, entre eles o FNHIS. Para gestores da Secretaria de Habitação, esta subordinação representava ganhos expressivos, pois recursos alocado na rubrica do PAC não estariam sujeitos a contingenciamentos<sup>ix</sup>. Diferentemente dos recursos do FNHIS, no entanto, os do PAC não estavam atrelados a quaisquer mecanismos de controle social ou a critérios institucionais de redistribuição, sendo a sua alocação prerrogativa exclusiva da Casa Civil da Presidência da República.

No segundo semestre de 2008, novas mudanças ocorrem em resposta à crise mundial sobre a economia brasileira: o governo brasileiro buscou mitigar os seus efeitos internos através da adoção de políticas *keynesianas* que incluíram a manutenção do crédito, o atendimento aos setores mais atingidos pela recessão e a sustentação dos investimentos públicos, particularmente na área de infraestrutura, que já vinha sendo objeto do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). No âmbito destas medidas, teve destaque o “pacote” de investimentos lançado para a área de habitação<sup>x</sup>.

Em março de 2009, com o objetivo de criar condições de ampliação do mercado habitacional para atendimento das famílias com renda de até 10 salários mínimos (SM), o governo anuncia o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Estabelecendo um patamar de subsídio direto, proporcional à renda das famílias, este Programa busca claramente impactar a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção. Além dos subsídios, intenta também aumentar o volume de crédito para aquisição e produção de moradias, ao mesmo tempo em que reduz os juros, com a criação do Fundo Garantidor da Habitação<sup>xi</sup> que aporta recursos para pagamento das prestações em caso de inadimplência por desemprego e outras eventualidades. Desta forma, intenta-se manter o desenvolvimento do setor imobiliário e reaquecer as atividades do ramo da construção civil, que experimenta uma fase de intenso crescimento desde 2006, mas que vem sofrendo impactos da crise econômica. Curiosamente, retoma-se neste momento argumentos semelhantes aos que originaram a experiência do BNH, também criado para impulsionar a economia por meio de efeitos multiplicadores e ampliar oportunidades de acesso ao trabalho formal para populações com baixa qualificação<sup>xii</sup>.

A respeito do PMCMV, este foi fortemente inspirado na experiência chilena que, na ocasião, foi avaliada pelo empresariado da construção civil como o modelo mais adequado para dinamizar a produção habitacional, resguardando um papel protagonista para o setor empresarial.<sup>xiii</sup> Considerando o desenho adotado para o programa, fortemente ancorado na

participação do setor privado, o PMCMV entrou em choque com os princípios do SNHIS: pautado no papel estratégico do setor público, ignorou em larga medida<sup>xiv</sup> premissas e debates acumulados em torno do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social – PlanHab, então amplamente discutido desde 2007. Um dos impactos mais imediatos sobre os programas desenvolvidos no âmbito do FNHIS diz respeito à eliminação dos repasses de recursos para as ações de provisão habitacional. Desde o lançamento do PMCMV, o FNHIS passou a concentrar os seus recursos nas ações de urbanização de assentamentos precários e de desenvolvimento institucional, por orientação do MCid acatada pelo Conselho Gestor. Vale ressaltar que, para 2010, priorizou-se a alocação de recursos em obras complementares a projetos em andamento financiados com recursos do PAC, o que mostra o caráter subsidiário do FNHIS nas decisões de política habitacional, na atual conjuntura.

A implementação de uma política habitacional regida por uma lógica empresarial trouxe reflexos diferenciados para a construção do espaço urbano, assim como para a eficácia da política de habitação como mecanismo de redução das desigualdades sócioespaciais. Afinal, como afirmam Rolnik e Nakano (2009) uma “boa” política de geração de emprego e renda na construção civil não significa necessariamente uma “boa” política habitacional<sup>xv</sup>. É neste sentido que, no presente texto, esboçaremos identificar potencialidades e limites do novo programa habitacional nas regiões metropolitanas (RMs), em particular no Rio de Janeiro, sobretudo a partir da análise de localização e de escala dos empreendimentos, dimensões estas usualmente retratadas na literatura especializada como elementos diferenciais na qualidade dos conjuntos habitacionais de interesse social.

### **O Programa Minha Casa Minha Vida: aspectos gerais**

Consolidado pela Lei N. 11.977, de 7 de julho de 2009, o PMCMV, em sua componente urbana, foi operacionalizado a partir da alocação de recursos da União ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) – no montante de 14 bilhões de reais – e, em menor grau, ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) – no montante de 500 milhões de reais –, ambos gerenciados pela Caixa Econômica Federal (CEF). O FAR já vinha sendo utilizado na produção de unidades habitacionais para famílias com renda entre 3 e 6 SM, dentro do Programa de Arredamento Residencial (PAR), recebendo recursos transferidos do Orçamento Geral da União (OGU) e do FGTS. Já o FDS havia se constituído como fonte de recursos para o Programa Crédito Solidário (PCS), com objetivo de produção de unidades em regime de autogestão, através de cooperativas ou associações<sup>xvi</sup>. A partir de então o PCS passa a ser substituído pelo PMCMV-Entidades.

Neste contexto, analisando-se os montantes alocados, observa-se que o núcleo central do Programa é aquele voltado para as empresas, que acessam diretamente os recursos do FAR, através da apresentação de projetos a serem avaliados e aprovados pela CEF.

O papel dos estados e municípios nesse modelo, passou a ser o de organizar a demanda, através de cadastros encaminhados à CEF para a seleção dos beneficiários e, ainda, o de criar condições para facilitar a produção, através da desoneração tributária e da flexibilização da legislação urbanística e edilícia dos municípios. Em alguns casos, considera-se que estados e municípios poderiam ainda viabilizar o atendimento à demanda de baixa renda através da cessão de terrenos públicos. De qualquer forma, o promotor do empreendimento deixa de ser o setor público e passa a ser o setor privado.

A análise de projetos, bem como a contratação de obras e medição de etapas finalizadas, tal como no PAR, é parte dos procedimentos de responsabilidade da CEF, não cabendo aos municípios responsabilidade formal pelos resultados alcançados<sup>xvii</sup>. Neste sentido, cabe ao mercado a promoção dos empreendimentos imobiliários elaborados de acordo com as exigências técnicas mínimas do PMCMV, principalmente no que se refere ao cálculo do valor da unidade habitacional, de forma a se enquadrar no perfil financiado e, ao mesmo tempo, garantir maior taxa de lucro possível em seus projetos.

Como o objetivo das empresas é necessariamente o de ampliar seus lucros, e os preços finais estão pré-determinados pelos tetos de financiamentos, os ganhos com a produção habitacional poderão ser realizados a partir de duas possibilidades não excludentes: pela redução do custo de construção ou pela redução do preço da terra, dois tipos de lucratividade de natureza diferenciada<sup>xviii</sup>. O ganho com a redução do preço pago pela terra é de natureza mercantil e pode ser definido como lucro imobiliário, enquanto os ganhos com a redução do custo de construção são de natureza propriamente produtiva e podem ser definidos como lucro da construção. O lucro imobiliário é maximizado com a capacidade das empresas em desenvolver estratégias de redução do valor pago aos proprietários, a exemplo: com a constituição de estoques de terras, com a transformação de solo rural em urbano, ou ainda com a possibilidade de antecipar mudanças na legislação de uso do solo que viabilizem a utilização de terrenos até então fora de mercado. Já o lucro da construção se viabiliza com ampliação da escala, racionalização do processo produtivo, redução de perdas, aumento da produtividade do trabalho e utilização de novas tecnologias.<sup>xix</sup> Para a redução do custo ou do tempo de produção torna-se necessário ampliar o tamanho dos empreendimentos, buscando concomitantemente maior padronização. Neste sentido, buscar a ampliação da escala dos empreendimentos, o que tem como conseqüência a necessidade de trabalhar com terrenos de maiores dimensões, reforça o processo de periferização, já que é mais difícil encontrar áreas de tamanho adequado nas regiões centrais.

A partir desses elementos, é possível identificar como, no contexto metropolitano brasileiro, a implantação do PMCMV está se refletindo no processo de estruturação do espaço urbano. A depender da dinâmica econômica do setor imobiliário e das características do mercado de terras de cada local, os efeitos do programa podem adquirir características específicas.

Contudo, conforme várias análises<sup>xx</sup> e a argumentação aqui exposta, pode-se inferir que o modelo adotado pelo PMCMV tende a promover uma periferização das intervenções habitacionais na cidade. Fenômeno decorrente do fato da oferta de terra urbanizada ser relativamente limitada na maioria dos municípios com maior centralidade e, na ausência de políticas de controle da especulação e cumprimento da função social da propriedade, a tendência é que o preço da terra aumente na proporção em que cresce a demanda. Seja pelo preço ou tamanho dos terrenos disponíveis, o setor empresarial irá inevitavelmente, privilegiar as periferias para a localização dos seus empreendimentos.

Podemos perceber a tendência de periferização das intervenções em HIS ao analisar os dados relativos aos contratos do PMCMV realizados junto à CEF para empreendimentos destinados a famílias com faixa de renda de zero a três salários mínimos (SM) em áreas metropolitanas. A maior parte das unidades habitacionais para as camadas de mais baixa renda está sendo construída fora do município pólo destas regiões. Contudo, este fenômeno se manifesta de forma distinta quando consideramos as diferenças regionais (tabela 03).

**Tabela 03 – Distribuição Regional de empreendimentos PMCMV (renda 0-3 SM)**

	Região Metropolitana	Empreendimentos no Município Pólo	Total unidades Município pólo	Empreendimentos nos outros municípios da RM	Total de unidades outros municípios	Total de unidades na RM
norte	RM Rio Branco	10	1873	0	0	1873
	RM Belém	0	0	8	2379	2379
	RM Palmas	5	934	0	0	934
	RM Porto Velho	2	480	0	0	480
	RM Boa Vista	3	1050	0	0	1050
	<i>Subtotal</i>	<b>20</b>	<b>4337</b>	<b>8</b>	<b>2379</b>	<b>6716</b>
nordeste	RM Salvador	16	5908	16	7412	13320
	RM Fortaleza	2	352	6	1224	1576
	RM Natal	0	0	17	4534	4534
	RM São Luiz	9	3000	52	14851	17851
	RM João Pessoa	2	828	0	0	828
	RM Recife	0	0	2	848	848
	RM Teresina	10	4355	7	2892	7247
	RM Aracajú	1	281	1	251	532
<i>Subtotal</i>	<b>40</b>	<b>14724</b>	<b>101</b>	<b>32012</b>	<b>46736</b>	
centro- oeste	RM Goiania	8	2752	6	2208	4960
	RM Brasília	0	0	2	303	303
	RM Campo Grande	8	1572	0	0	1572
	RM Cuiabá	5	2243	6	2380	4623
	<i>Subtotal</i>	<b>21</b>	<b>6567</b>	<b>14</b>	<b>4891</b>	<b>11458</b>
sudeste	RM Belo Horizonte	0	0	14	3256	3256
	RM São Paulo	3	680	22	3694	4374
	RM Campinas	3	2920	0	0	2920
	RM Santos	0	0	14	1600	1600
	RM Rio de Janeiro	23	8510	22	5527	14037
	<i>Subtotal</i>	<b>29</b>	<b>12110</b>	<b>72</b>	<b>14077</b>	<b>26187</b>
sul	RM Curitiba	11	2757	4	1343	4100
	RM Londrina	16	3469	2	240	3709
	RM Maringá	1	108	1	343	451
	RM Porto Alegre	3	992	13	2668	3660
	RM Florianópolis	0	0	1	320	320
	<i>Subtotal</i>	<b>31</b>	<b>7326</b>	<b>21</b>	<b>4914</b>	<b>12240</b>
<b>Total</b>		<b>141</b>	<b>45064</b>	<b>216</b>	<b>58273</b>	<b>103337</b>

Fonte: Ministério das Cidades. Posição 04/05/2010

A tabela 03 mostra que, nas regiões Norte, Centro-oeste e Sul há um maior número de unidades habitacionais construídas no município pólo das regiões metropolitanas. No caso da região Norte<sup>xxi</sup>, todas as capitais tiveram 100% das unidades habitacionais para a faixa de zero a três salários mínimos construídas no município pólo, excetuando Belém, que teve comportamento inverso. No caso da Região Centro-Oeste essa mesma oposição pode ser encontrada quando consideramos Brasília e Campo Grande. Como hipóteses explicativas, podemos sugerir que ou o preço da terra ou a falta de terrenos em tamanho e condições adequadas de ocupação, tanto em Belém quanto em Brasília tenha inviabilizado a construção de empreendimentos de HIS no município pólo. Por outro lado, Campo Grande e Manaus apresentam-se com disponibilidade de terras com preço e condições que viabilizam o desenvolvimento de empreendimentos em seus territórios. Caberia aqui um estudo mais aprofundado de localização, pois o fato destes empreendimentos se localizarem no município pólo não implica que não estejam em situação periférica em relação ao núcleo metropolitano, caso do caso do Rio de Janeiro, que analisaremos mais adiante.

A tabela 03 também revela que, nas Regiões Nordeste e Sudeste, o processo de periferização é mais intenso, embora também apresente variações. Todavia, a Região Nordeste apresenta fenômeno mais acentuado, construindo na periferia das capitais dois terços das unidades habitacionais previstas em toda a região.

As conseqüências enfrentadas neste processo pela população de baixa renda são notórias. Sem outras alternativas para obtenção da casa própria, este grupo se sujeita a ocupar os distantes conjuntos habitacionais. Desta forma, passam a arcar com elevados custos de transporte no trajeto casa-trabalho-casa, afetando a saúde por conta da dura rotina de deslocamento e dificuldade nos acessos aos serviços e equipamentos básicos. Os reflexos também são sentidos pelos poderes públicos locais, devido o aumento na demanda por investimentos no setor de transporte público, ampliação das redes de abastecimento de água, esgotamento sanitário e rede viária e, em muitos casos, também pela necessidade de implantação de equipamentos de educação e saúde.

Considerando que as diretrizes do programa exigem utilização de partidos arquitetônicos que proporcionem menor custo para manutenção do imóvel, existe grande limitação à verticalização, pois esta estratégia de projeto<sup>xxii</sup> acarretaria maior custo com manutenção de equipamentos como elevadores, além de maiores gastos com energia. A tendência, portanto, seria a reprodução de soluções convencionais, em 4 ou 5 pavimentos sem elevador, com unidades de área mínima estabelecida pelo programa, induzindo a reprodução de tipologias padrão, a exemplo daquelas produzidas no período do BNH.

Outro aspecto relevante diz respeito ao fato de que, apesar da demanda social ser relativamente heterogênea, em termos de necessidades, o PMCMV estabelece um programa mínimo e um nível de acabamento único para aquelas moradias classificadas

como HIS. Para edificações destinadas às famílias com faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos, a “planta mínima” é constituída por: sala, cozinha, banheiro, circulação, dois dormitórios e área de serviço com tanque, totalizando 32m<sup>2</sup> de área útil para casa ou 37m<sup>2</sup> para apartamento. Analisando essa homogeneização e as dimensões propostas, coloca-se em questão se este tipo de atendimento proporciona moradias dignas<sup>xxiii</sup> a estas famílias e, mais ainda, que tipo de morfologia urbana está sendo construída a partir do formato desenhado pelo PMCMV. Seja em escala municipal ou nacional, ressalta-se que há uma diversidade de realidades sócioespaciais em que grande parte da população que demanda uma HIS não se enquadra nos padrões estabelecidos pelas normativas do PMCMV. Características como diferenças regionais na dinâmica econômica, tamanho da família, aspectos culturais e novas possibilidades de inovações tecnológicas são reiteradamente ignoradas neste tipo de política, que tende a reproduzir tipologias e processos construtivos tradicionais que homogeneizam as necessidades objetivas e subjetivas das populações as quais estes projetos se destinam.

No intuito de evitar a edificação de conjuntos habitacionais de extensas dimensões, a exemplo do acontecido nos anos 80 com os empreendimentos do BNH, os quais produzem espaços segregados, com morfologia monótona, de qualidade urbana inferior e com baixo nível de habitabilidade<sup>xxiv</sup> para o perfil da demanda, o PMCMV define como limite máximo para cada empreendimento a construção de 500 unidades habitacionais ou condomínios segmentados em até 250 habitações. Porém, este tipo de regra não impede a estratégia empresarial de formação de grandes glebas parceladas e novos conjuntos de grande extensão aprovados de forma fracionada, apresentando a mesma tipologia (tabela 04). Desta forma, as construtoras definem uma planta genérica que se enquadre nas normativas da CEF, garantindo a aprovação de inúmeros projetos similares em diferentes terrenos. Os setores de avaliação de projetos da CEF não dispõem de elementos para a análise espacial dos empreendimentos e, ao seguir os procedimentos padronizados estabelecidos nas normativas, dão o aval para a construção de numerosos conjuntos habitacionais adjacentes que, na realidade, conformam um único empreendimento aprovado em etapas. Analisando o endereço de cada empreendimento contratado pela CEF nas RMs brasileiras, foi possível congrega conjuntos habitacionais de forma a medir a real dimensão de tais agrupamentos. O resultado aponta que no Brasil estão sendo construídos grandes blocos de conjuntos a partir do agrupamento de uma média de 3,3 empreendimentos, resultando em conjuntos habitacionais com cerca de 1000 unidades habitacionais em média. Tais dimensões variam regionalmente. Nesta conjuntura, a Região Nordeste ganha destaque ao se constatar que estes empreendimentos são construídos em 3 ou 4 etapas totalizando em média mais de 1400 Unidades Habitacionais (UH). Caso emblemático é o do Residencial Nova Terra, na Região Metropolitana de São Luis, construído em 10 etapas, totalizando 4051 moradias<sup>xxv</sup>.

Mesmo considerando que sejam ocupadas por famílias com três membros em média, haverá um acréscimo concentrado de mais de 12 mil habitantes na área (tabela 04).

**Tabela 04 – Distribuição Regional dos grupamentos de empreendimentos do PMCMV para faixa de 0 a 3 Salários Mínimos**

	Região Metropolitana	Numero de Empreendimentos com aprovações em etapas	Numero de etapas aprovadas	Total de unidades	Média de empreendimentos agrupados na Região	Média de unidades por empreendimentos agrupados na Região
norte	RM Rio Branco	2	5	915	2,17	555,17
	RM Belém	1	2	712		
	RM Palmas	1	2	224		
	RM Porto Velho	1	2	480		
	RM Boa Vista	1	2	1000		
	<b>Subtotal</b>	<b>6</b>	<b>13</b>	<b>3331</b>		
nordeste	RM Salvador	6	19	8259	3,80	1421,08
	RM Fortaleza	1	3	688		
	RM Natal	4	12	3333		
	RM São Luiz	9	49	17851		
	RM João Pessoa	0	0	0		
	RM Recife	1	2	848		
	RM Teresina	4	10	4548		
	RM Aracaju	0	0	0		
<b>Subtotal</b>	<b>25</b>	<b>95</b>	<b>35527</b>			
centro-oeste	RM Goiânia	4	10	3392	2,40	724,90
	RM Brasília	1	2	303		
	RM Campo Grande	2	6	991		
	RM Cuiabá	3	6	2563		
<b>Subtotal</b>	<b>10</b>	<b>24</b>	<b>7249</b>			
sudeste	RM Belo Horizonte	4	9	1636	3,48	894,10
	RM São Paulo	4	14	3194		
	RM Campinas	0	0	0		
	RM Santos	2	13	1100		
	RM Rio de Janeiro	11	37	12846		
<b>Subtotal</b>	<b>21</b>	<b>73</b>	<b>18776</b>			
sul	RM Curitiba	3	8	2725	3,25	878,63
	RM Londrina	2	12	3192		
	RM Maringá	0	0	0		
	RM Porto Alegre	3	6	1112		
	RM Florianópolis	0	0	0		
<b>Subtotal</b>	<b>8</b>	<b>26</b>	<b>7029</b>			
<b>Total Brasil</b>		<b>70</b>	<b>231</b>	<b>71912</b>	<b>3,30</b>	<b>1027,31</b>

Fonte: Ministério das Cidades. Posição de contratação PMCMV (0 - 3 Salários Mínimos): 04/05/2010

Considerando que o PMCMV não prevê recursos para a construção de equipamentos urbanos, a construção destes grandes conjuntos poderá trazer mais problemas de habitação do que necessariamente solucioná-los. Cabe ressaltar que a legislação básica, assim como as instruções normativas que regulamentam o Programa, estabelecem parâmetros para aprovação dos projetos que buscam mitigar alguns dos impactos aqui aventados. Entre estes parâmetros, pode ser identificado, por exemplo, a orientação para que a CEF priorize a contratação de empreendimentos localizados em áreas com infraestrutura básica, providos ainda de serviços urbanos de educação, saúde e transporte. No entanto, essa diretriz é aplicável apenas por comparação. Na atuação cotidiana da CEF, os projetos são analisados caso a caso, e enquadrados dentro das normativas a partir de suas características próprias. Neste processo, a aprovação de projeto dependeria de uma análise

de conjunto de todas as propostas existentes em um determinado momento. Ainda assim, mesmo considerando que a comparação fosse possível, para que houvesse a priorização seria necessário que houvessem empreendimentos bem localizados, para disputar com outros em pior situação. Não havendo oferta de projetos para áreas infraestruturadas, como realizar esta escolha?

Outra diretriz presente nas normativas é a limitação da escala dos empreendimentos. Como já assinalado, esse princípio é burlado pelo fracionamento do empreendimento. Além disso, a normativa existente até o momento não concede aos técnicos da CEF autonomia para não aprovar uma solicitação, mesmo que pudessem identificar o fracionamento<sup>xxvi</sup>.

Para concluir essas observações mais gerais, vale ainda questionar a distribuição territorial dos empreendimentos entre os municípios e estados. Como no caso de outros programas federais, são estabelecidas cotas teto de distribuição de recursos, tomando como base a distribuição da população e também do déficit habitacional. No entanto, para que os recursos cheguem aos municípios, é necessário que existam projetos de iniciativa local. No caso do PMCMV, esses projetos dependem ainda da existência de empresas que atendam aos requisitos básicos do programa e que estejam em situação regular junto à CEF. Nesta conjuntura, ocorre que vários municípios não conseguem atrair empresas interessadas em realizar empreendimentos em seu território e, portanto, não contam com o atendimento habitacional que hoje se faz basicamente por este programa.

No caso da RMRJ, por exemplo, até maio de 2010 não haviam sido ainda aprovados projetos nos municípios de: Niterói, Maricá, Tanguá, Itaboraí, Nilópolis, Paracambi, Mangaratiba, Magé, São João de Meriti, Guapimirim, Itaguaí, Japeri e Belford Roxo. Se alguns destes apresentam altas densidades e pouca área disponível para novos empreendimentos, o que justificaria a sua exclusão, outros estão exatamente situados em áreas de forte dinâmica demográfica e urbana, caso de Itaboraí, onde se desenvolve as obras do novo pólo petroquímico e onde a demanda por moradia e o conseqüente crescimento de assentamentos precários vem se revelando um processo extremamente preocupante. Destaca-se aqui que, deixada a oferta ao sabor do mercado, grande parte do território ficará desassistida, apesar das pretensões universalistas do programa.

### **PMCMV – Rio de Janeiro: análise e espacialização das intervenções**

Apesar das limitações operacionais no controle do programa por parte das prefeituras, já mencionadas neste trabalho, o município do Rio de Janeiro procurou lançar mão de mecanismos de regulamentação e benefícios fiscais para conseguir o mínimo de influência sobre o PMCMV. A partir de legislação específica promoveu o estabelecimento de padrões mínimos de construção de HIS na cidade. O enquadramento de projetos nesta legislação, que inclui a flexibilização de índices urbanísticos e outros benefícios, possibilita o acesso a

trâmites prioritários no licenciamento das obras, possibilitando a identificação dos projetos que estarão sendo submetidos à contratação pela CEF.

Com esta estratégia, a prefeitura pôde monitorar quais os empreendimentos que estão sendo construídos no município com financiamento do PMCMV e, ao definir benefícios diferenciados em projetos para faixas de renda distintas pôde identificar a localização de cada empreendimento por faixa de renda (Mapa 01). Além disso, para auxiliar o mercado imobiliário na implementação de conjuntos habitacionais no município, a prefeitura definiu regiões prioritárias para a implantação de projetos, além de estabelecer benefícios tributários para a construção de HIS em Áreas de Interesse Social. Disponibilizou ainda um Caderno de Encargos<sup>xxvii</sup> específico para empreendimentos do PMCMV.

A flexibilização da legislação urbana foi promovida através da Lei Complementar nº. 97 de 10 de julho de 2009<sup>xxviii</sup>, a qual permite: a construção de UHs com área reduzida em relação à legislação geral vigente; a ampliação do número de pavimentos sem elevador; uma menor taxa de impermeabilização nos lotes e a dispensa de algumas exigências nas intervenções, a exemplo do número de vagas de garagem, dimensionamento das áreas de recreação, dimensão máxima de projeção horizontal, etc. Por outro lado, exige-se que os terrenos apresentem testada para logradouros que disponham de capacidade técnica para abastecimento de água, as quais sejam capazes de atender à demanda prevista; energia elétrica e iluminação pública; condições para uma solução adequada de tratamento e esgotamento sanitário; drenagem pluvial; possibilidade de atendimento por transporte público e proximidade de equipamentos públicos de saúde e educação. Destaca-se que a legislação pede apenas que o logradouro possua “capacidade técnica” para implantação destes serviços, não necessariamente que estes já estejam disponíveis para o empreendimento no momento do recebimento das chaves pelas famílias.

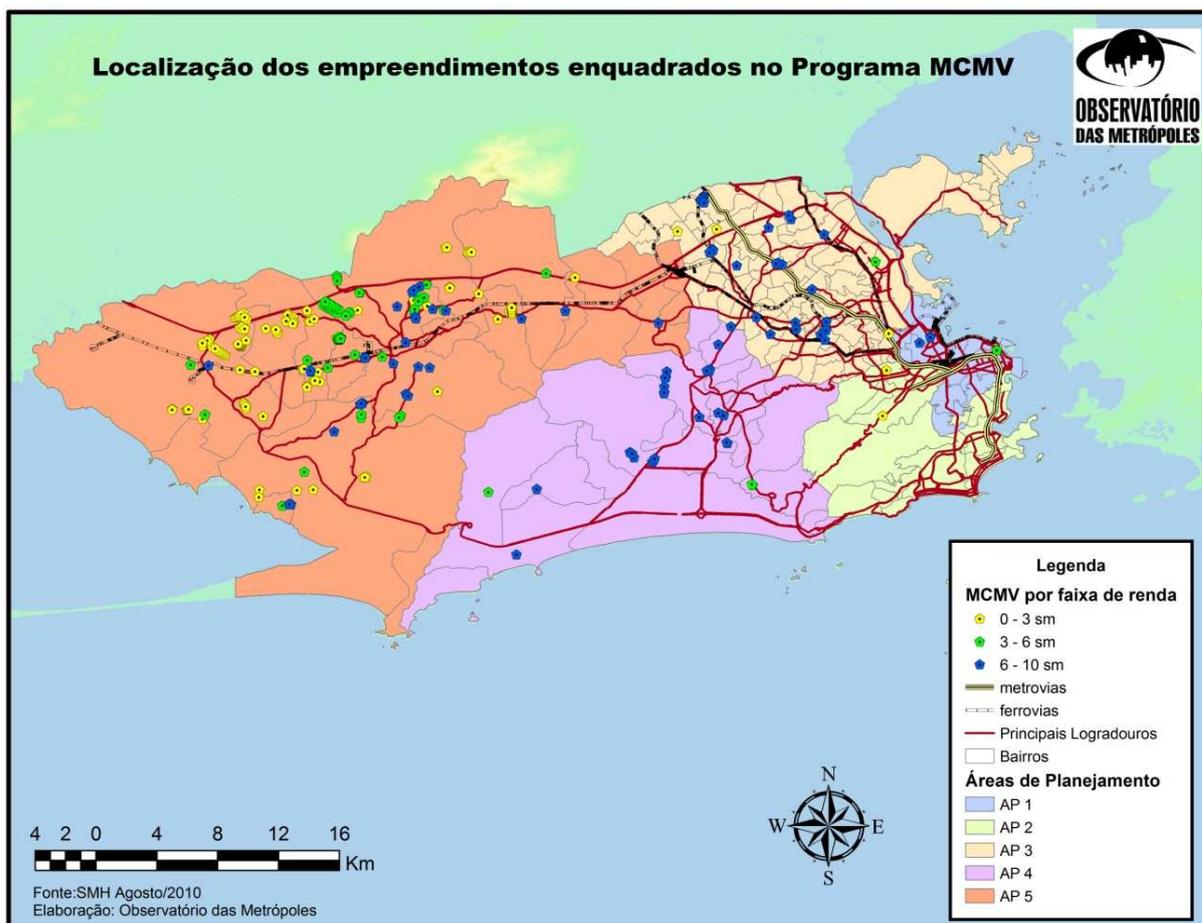
Esta flexibilização da legislação permite a ampliação do potencial construtivo em terrenos destinados à HIS. Todavia, os benefícios são graduais a depender do valor unitário previsto para a habitação o qual definirá a faixa de renda que o empreendimento se propõe a atender. Contudo, após a contratação do crédito para a produção junto a CEF, o preço de venda das UHs passa a ser definido pelo empreendedor seguindo o valor de mercado. Não há fixação de preços para estas unidades habitacionais.

No que tange ao mecanismo de concessão de crédito ao consumidor, este funciona dissociado dos de crédito à produção. Contratos de financiamento à compra de imóveis se dão individualmente e segue procedimentos padrão de avaliação do perfil econômico do tomador de crédito e de avaliação do imóvel a ser adquirido. Todavia, não há controle quanto ao preço dos imóveis ofertados por parte das empresas que contraíram crédito para a produção via PMCMV, podendo um consumidor da faixa de três a seis salários mínimos adquirir um imóvel que foi inicialmente construído para faixa de zero a três salários, mas que

o preço definido para venda pelo empreendedor só possibilite sua aquisição por camadas de mais alta renda. Assim, o padrão construtivo das UHs produzidas pelo PMCMV acaba sendo nivelado por baixo e o valor dos imóveis por cima, aproximando do teto do valor do crédito ofertado pelo PMCMV ao consumidor ou até ofertando os imóveis para faixas de renda acima daquela a qual o empreendimento se propunha atender.

A distribuição geográfica dos empreendimentos do PMCMV na RMRJ não segue a tendência predominante nas RMs da Região Sudeste (tabela 03). O município concentra a maior parte das UHs aprovadas, no âmbito da metrópole. No entanto, a realidade do Rio de Janeiro, demonstra particularidades em sua geografia que, apesar da produção para faixas de renda entre zero a três salários mínimos estar se concentrando na capital, as condições urbanas para estes empreendimentos não se diferenciam de outras intervenções localizadas na baixada fluminense xxix. A escassez de terrenos disponíveis em bairros com melhor infraestrutura e serviços urbanos contribui para uma busca pelas incorporadoras de glebas periféricas para implantar conjuntos habitacionais financiados pelo PMCMV.

**Mapa 01 – PMCMV-RJ: Localização de Empreendimentos enquadrados (município)**



De acordo com o Mapa 01, é evidente o efeito do preço da terra sobre a localização dos conjuntos destinados a cada faixa de renda. Neste sentido, estabelece-se uma conformação

gradual que inicia na região central (Área de Planejamento – AP 1) e Zona Sul (AP 2), com valor da terra mais elevado (devido relativa escassez) em relação às outras APs, finalizando no extremo oeste da cidade, onde se encontram terrenos com menores preços por metro quadrado. São nas APs 1 e 2 que se identificam as menores ofertas de empreendimentos produzidos pelo PMCMVxxx. A AP 3, subúrbio bastante consolidado com alta densidade populacional, ocupado predominantemente pela classe operária, não apresenta muitos terrenos disponíveis. Por outro lado, a AP 4 representa o vetor de expansão do mercado imobiliário, dispondo ainda de muitos terrenos que ainda não conquistaram o patamar de preço dos terrenos da Zona Sul. É nesta área que se identifica o predomínio de empreendimentos destinados a famílias de renda entre seis e dez salários mínimos, visto que as HIS nesta área são viáveis somente se for ofertada para esta faixa de renda, que possui valor de crédito ao consumidor mais elevado. Por fim, intervenções para faixas de renda de até seis salários mínimos se concentram na AP5, sobretudo ao longo da Av. Brasil. Segundo a Secretaria Municipal de Habitação, conforme informação disponibilizada em abril de 2010, cerca de 93.3% do total UH's em análise ou licenciadas para o PMCMV estão ali localizadas (VERÍSSIMO, 2010). Dentre as APs do município, esta é a que apresenta os piores indicadores de infraestrutura (cobertura de água e esgoto por domicílio, serviços de educação, saúde e lazer, etc.), mobilidade e oferta de trabalho. Com isto, a velocidade do incremento de habitações em áreas com pouca infraestrutura urbana, associada a escassa disponibilidade de equipamentos comunitários, comprometeria os níveis de habitabilidade destas moradias visto que estes serviços públicos, já insuficientes para atender à população local, tendem a não suportar o acréscimo de demanda.

No que tange os aspectos de localização e mobilidade, a Portaria do MCid nº 140, de 11 de agosto de 2010, estabelece que o ente público poderá definir critério relacionado à territorialidade, priorizando candidatos que habitam ou trabalham próximos à região do empreendimento de forma a evitar deslocamentos intraurbanos extensos e desnecessários. Entretanto, observa-se que, em geral, na implementação do programa o local de oferta de UHs não coincide com espaços polarizadores de oferta de postos de trabalho.

No município do Rio de Janeiro, as APs 3 e 5 apresentam os maiores déficits de empregos formais (tabela 05) em relação a sua População Economicamente Ativa (PEA) e, contraditoriamente, estas áreas concentram os maiores números de implantação de conjuntos habitacionais financiados pelo PMCMV. Constata-se, portanto, um claro desequilíbrio na relação Moradia x Posto de Trabalho Formal (VERÍSSIMO, 2010), visto que, considerando este cenário, o fluxo da PEA necessariamente se intensificará em direção às áreas que ofertam vagas no mercado formal de trabalho.

**Tabela 05 - Empregos Formais - Assemelhados a Postos de Trabalho: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) - RAIS - 2008.**

AP	População MRJ	PEA	Empregos Formais	Diferença (Empregos-PEA)	% empregos/PEA
Total	6161	2964	1949	-1015	66%
AP1	232	111	719	607	645%
AP2	943	454	392	-62	86%
AP3	2323	1118	455	-663	41%
AP4	859	413	237	-176	57%
AP5	1804	868	147	-721	17%

Fonte: População total MRJ: Projeção IBGE - PME - julho 2008; População das Ap's proporção do ensaio de Kaizō et Allii (hipótese 1, 2008) *apud* VERÍSSIMO, 2010.

Nota: a diferença entre a PEA e empregos formais se deve aos autônomos sem empregados + informais + não ocupados. Tabulação dos dados: Instituto Pereira Passos

Outro efeito negativo relacionado à concentração de empreendimentos na AP5 é a estratégia de construção de grandes conjuntos aprovando-os em etapas. A exemplo, destaca-se um terreno que agrupará 08 condomínios residenciais enquadrados pelo PMCMV que comporá um único empreendimento, onde a gleba está inserida em uma área de difícil acesso, sem previsão de transporte público, escolas, postos de saúde, etc. Este grupo de conjuntos habitacionais totalizará 3.692 UHs com previsão de abrigar aproximadamente 12 mil moradores. O acréscimo desta população em uma área que apresenta precariedade na oferta de infraestrutura e serviços urbanos agravará e provocará outros problemas urbanos e de moradia em vez de atenuá-los. Além disto, em relação à qualidade do espaço público, os projetos aprovados nesta área representam outro aspecto bastante negativo: uma série de condomínios fechados, nos quais as vias que os contornarão serão estabelecidas por meio de uma seqüência de muros altos e guaritas. Alguns deles serão contíguos, ocupando grande faixa de terra sem ruas públicas cruzando este espaço, de tal forma que consolidarão áreas segregadas dentro de enclaves urbanos. Em outras palavras, destaca-se que a Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro é uma área que ainda apresenta déficits de serviços públicos e infraestrutura. A disponibilidade de terrenos nesta área, vetor de expansão para setores populares, e a precariedade de serviços, com impacto no preço da terra, justificam o grande número de unidades construídas neste setor da cidade pelo PMCMV. Além disto, benefícios concedidos pelo poder público municipal incentivam a produção na cidade buscando, desta maneira, adquirir algum controle sobre a gestão do programa.

## **O Caso do Condomínio Málaga Garden**

No intuito de verificar os impactos que o modelo do PMCMV pode trazer ao público e à cidade do Rio de Janeiro, foi realizada em agosto de 2010 uma pesquisa *in loco* em um dos empreendimentos enquadrados para atender faixa de renda de zero a três salários mínimos no município. Este conjunto, construído pela Construtora Tenda, localiza-se no bairro de Campo Grande, às margens da Avenida Brasil e é composto de 77 blocos, somando 299 UHs do tipo duplex com área útil de 44 m<sup>2</sup> cada. Entre as famílias entrevistadas<sup>xxxii</sup>, todas foram enquadradas em linhas de crédito ao consumidor pelo PMCMV e adquiriram o imóvel através do stand de vendas da construtora no local ou no Feirão da Caixa.

Na análise dos dados obtidos, verificou-se que 65% das UHs foram ocupadas por famílias com até três componentes. Observou-se também que o empreendimento absorveu um perfil familiar jovem (média etária do proprietário: 25-30 anos), o que remete à possibilidade dos consumidores corresponderem à demanda reprimida por habitação e não necessariamente o déficit habitacional que compõe os assentamentos precários.

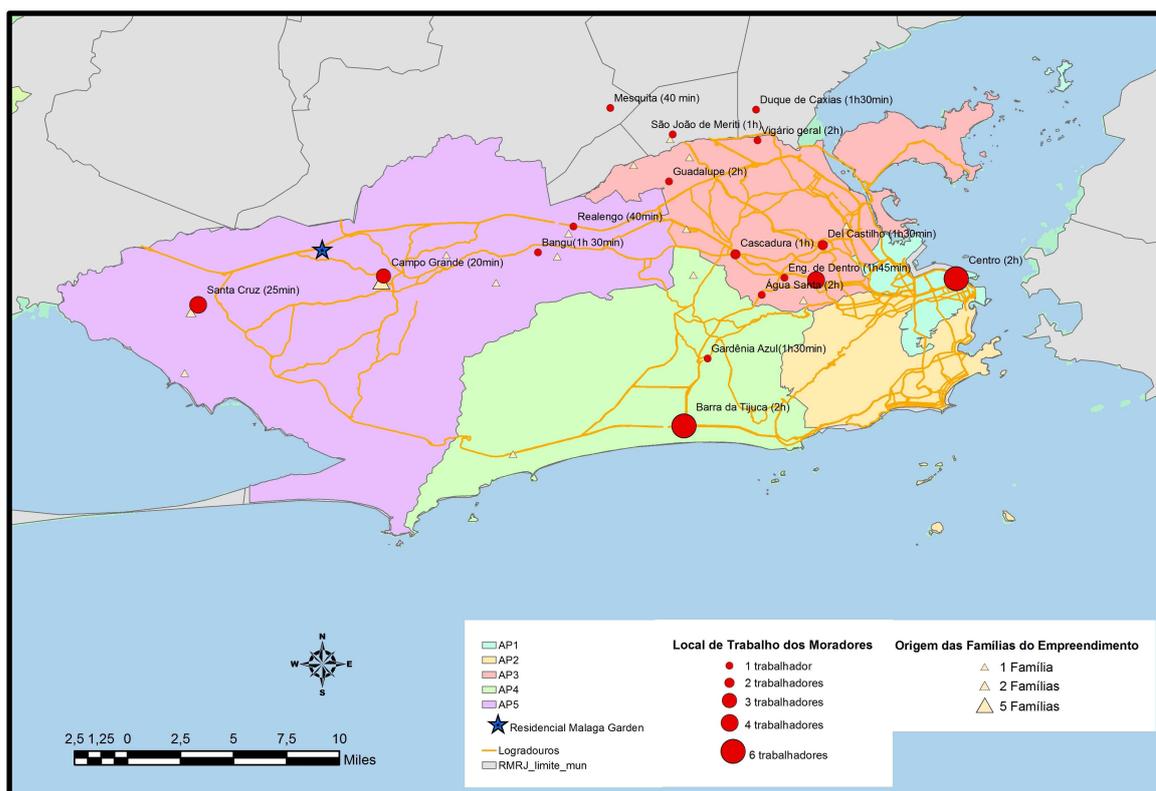
Outro dado importante ao avaliar o perfil dos moradores refere-se à renda familiar. Apesar do empreendimento ter sido enquadrado como HIS para faixa de renda de zero a três salários mínimos, apenas 45% dos entrevistados apresentaram este limite de renda. Além destes, 45% estavam situados na faixa de renda de três a seis salários, 5% na faixa de seis a dez salários e 5% não souberam informar. Este fenômeno aponta que incorporadores estão se beneficiando de incentivos tributários e de flexibilização de legislação destinada a uma faixa de renda e ofertando estas unidades para faixas de renda acima daquela estabelecida. Por outro lado, ocorre que a ocupação do conjunto habitacional apresenta um mix de renda que pode ser positivo.

O menor valor de compra da UH declarado em entrevista foi de R\$ 60.300,00 (adquirido em abril de 2009). No período em que se realizou a pesquisa, a construtora estava anunciando unidades a R\$ 78.000,00. Técnicos da prefeitura afirmam que este empreendimento se tratava de um projeto inserido no Programa de Arrendamento Residencial – PAR e que migrou para o PMCMV. Na época de enquadramento do projeto à legislação de HIS, o valor previsto para cada unidade habitacional estava em R\$ 40.000,00.

Ao arguir o morador sobre os motivos que o levaram a adquirir um imóvel naquela localidade, 56% dos entrevistados afirmaram que estavam fugindo do aluguel; 13% dos entrevistados declararam que queriam realizar um investimento imobiliário, 9% queriam morar perto do trabalho e 22% responderam “outros motivos” que envolvem a fuga da violência através de um condomínio fechado, casa própria, maior espaço, entre outros. Neste sentido, observou-se que grande parte dos entrevistados migrou do setor leste da cidade para o bairro de Campo Grande, apesar do local de trabalho ainda estar localizado no setor leste (mapa 02). No cálculo econômico destas famílias, a propriedade de um imóvel

pesou mais do que o custo com aluguel e o dispêndio diário com deslocamento, que teve como média o gasto de três horas diárias para o trajeto casa-trabalho-casa. Contudo, a escolha da localização foi limitada pela oferta, pois empreendimentos para a faixa de zero a três e de três a seis salários só estão sendo ofertadas nesta área da cidade. O principal reflexo desta redistribuição de pessoas no espaço é o aumento dos deslocamentos e dos custos com transporte.

**Mapa 02 – Locais de Origem e Trabalho dos moradores do Residencial Málaga Garden**



### Considerações Finais

Passados quase dois anos após o lançamento do PMCMV, o governo anuncia o PMCMV 2. No entanto, o contexto econômico é diferente e torna-se fundamental uma avaliação dos efeitos do modelo implantado, considerando o caráter ambíguo do programa ao priorizar o estímulo ao crescimento econômico à produção efetiva de habitação para camadas de menor poder aquisitivo. Após a crise econômica, vale ressaltar os efeitos da periferização e da escala das intervenções provocados pelo desenho dado ao programa. Os reflexos também atingem administrações públicas locais responsáveis por minimizar externalidades provocadas pela implantação dos grandes conjuntos habitacionais na franja urbana. Contudo, a política habitacional tem sido avaliada principalmente pelos números que têm produzido, sem contabilizar neste cálculo os custos necessários para corrigir os efeitos negativos gerados. Este tema tem sido sempre tratado de forma inadequada no debate

sobre a política habitacional, colocando-se como uma escolha (trágica) entre qualidade e quantidade. Todavia, cabe elucidar que as experiências internacionais em políticas de moradia sempre tiveram como referência a diversidade de soluções no atendimento às necessidades familiares diferenciadas. Vale trazer à tona, nesta conjuntura, algumas soluções produzidas nacionalmente por cooperativas autogestionárias, que já estão buscando (e produzindo efetivamente) soluções que enfatizam a diversidade tipológica e a ampliação dos limites da “área mínima” das unidades.

Valorizar a diversidade de usos, a variação do desenho das edificações, a qualidade das construções e a capacidade dos equipamentos públicos na construção de uma cidade funcional são atitudes importantíssimas, bem como discutir melhores critérios na implantação de programas habitacionais que permitam variações de tipologias de forma a adequar a UH ao perfil das famílias e não o contrário. Em outras palavras, evidencia-se aqui a seriedade no que tange superar a solução básica “dois quartos, cozinha e banheiro”, com 35m<sup>2</sup> cada domicílio para qualquer tipo de família.

No tocante a gestão do programa, seria conveniente uma reflexão sobre o resgate do papel do promotor público na implementação da política habitacional, que os recursos fossem melhor divididos e que contemplassem mais amplamente as cooperativas e associações, ao invés de se concentrar no setor privado. A valorização do promotor público possibilitaria a reversão de ganhos proporcionados por inovações tecnológicas em melhorias na habitação. No caso do setor privado, qualquer bônus na produção é convertido em lucro da empresa. Ao adotar procedimentos padrão em todo território nacional, a CEF onera soluções inovadoras que poderiam estar sendo administradas pelas prefeituras. A adoção de soluções convencionais obtém resultados óbvios no processo de implantação do PMCMV. Nesta conjuntura, torna-se importante também a ampliação do poder decisório dos municípios sobre as políticas, aproximando a facilidade de crédito habitacional das políticas locais de HIS.

### **Referências Bibliográficas**

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. **Como o Governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa Minha Vida.** In: Correio da Cidadania. Edição 543, 2009. Disponível em: <http://www.correiodacidade.com.br/content/blogcategory/66/171/>. Acesso: outubro 2010.

ARRETCHE, Marta. **Estado Federativo e Políticas Sociais:** determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.

AZEVEDO, Sergio. Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências.

CARDOSO, Adauto Lucio. **Habitação social nas metrópoles brasileiras:** uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre : ANTAC, 2007. — (Coleção Habitar), pp. 12-41.

BOLAFFI, Gabriel. *Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema*. MARICATO, Ermínia (org.) **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1982.

BONDUKI, Nabil (org.) **Habitat**: As práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

BONDUKI, Nabil. Do "Projeto Moradia" ao Programa "Minha Casa, Minha Vida". *Revista Teoria e Debate*, p. 8 - 14, 01 maio 2009.

CARDOSO, A. L. . Política Habitacional: a descentralização perversa. *Cadernos IPPUR/UFRJ*, p. 105-122, 2001.

CARDOSO, Adauto Lucio. **Habitação social nas metrópoles brasileiras**: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre : ANTAC, 2007.

Cardoso, Adauto Lucio and Leal, José AgostinhoX. 'Housing Markets in Brazil: Recent Trends and Governmental Responses to the 2008 Crisis', *International Journal of Housing Policy*, 10: 2, 191 — 208, 2010.

COELHO, Will Robson. O déficit das moradias: instrumento para avaliação e aplicação de programas habitacionais. Dissertação de Mestrado. São Carlos: EESC-USP, 2002.

HIDALGO, Rodrigo. Se acabo El suelo em La gran diudad? Lãs Nuevas periferias metropolitanas de La vivienda social em Santiago de Chile. **Eure**, v. 33, n. 98, maio 2007, pp. 57-75.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil**: Municípios Selecionados e Microrregiões Geográficas. Brasília: 2006.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação. **RELATÓRIO DE GESTÃO 2009** Unidade Jurisdicionada: Fundo Nacional de Habitação – FNHIS. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/cgfnhis/relatorios-de-gestao/Relatorio%20de%20Gestao%20FNHIS%202009.pdf>. Acesso dezembro 2010.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. **As armadilhas do Pacote Habitacional** in: LE MONDE, Diplomatique Brasil. Edição: 05 de março de 2009. Disponível em: <http://diplomatique.uol.com.br/artigo.php?id=461&PHPSESSID=726ce1cea7ec25bc237a594352cb438c>. Acesso: outubro 2010.

SABATINI, Francisco; CÁCERES; Gonzalo CERDA, Jorge. Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. **EURE** v.27 n.82 Santiago, 2001.

VALENÇA, M.M., BONATES, M.F., The trajectory of social housing policy in Brazil: From the National Housing Bank to the Ministry of the Cities, *Habitat International* 34, (2), *Abril 2010*, Pp. 165-173.

VERÍSSIMO, Antonio Augusto. Habitação, Emprego, Mobilidade: subsídios para o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social. Trabalho apresentado na Reunião Pública e Oficina de Capacitação para o Plano de Reabilitação e Ocupação dos Imóveis do Estado situados na Área Central da Cidade do Rio de Janeiro, promovida pelo Ministério das Cidades, 14 de julho de 2010.

<sup>i</sup> Processo não isento de fortes contradições, como ressaltado em CARDOSO, 2001.

<sup>ii</sup> Como por exemplo o Departamento Municipal de Habitação, de Porto Alegre, a COHAB de Ribeirão Preto-SP, etc.

<sup>iii</sup> Talvez a maior exceção a essa regra seja o caso da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), de São Paulo, que conseguiu manter uma atuação regular a partir de recursos específicos direcionados pelo Governo do Estado de São Paulo, baseado ampliação da arrecadação gerada pela na majoração da alíquota de ICMS sobre os alguns produtos. Sobre a CDHU, ver COELHO, 2002.

<sup>iv</sup> Conforme AZEVEDO, 2007; VALENÇA, BONATES, 2010.

<sup>v</sup> Conforme ARRETCHE, 2000; AZEVEDO, 2007; VALENÇA, BONATES, 2010.

<sup>vi</sup> Conforme BONDUKI, 1996

<sup>vii</sup> Conforme BONDUKI, 2009

<sup>viii</sup> Como coroamento desse processo, teve início em 2007 a elaboração do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social - PlanHab, com o objetivo de consolidar os princípios gerais e de estabelecer as metas para a ação governamental em um horizonte temporal de 12 anos, com o objetivo de reduzir o déficit habitacional e de adequar as moradias precárias.

<sup>ix</sup> Cabendo lembrar que, entre 2003 e 2006, as iniciativas do Ministério das Cidades foram sempre dificultadas pelo forte contorle de gastos efeuado pela Fazenda.

<sup>x</sup> Ver, a respeito, CARDOSO, LEAL, 2010.

<sup>xi</sup> O Fundo Garantidor da Habitação, criado pelo Governo Federal para o Programa MCMV, é destinado ao refinanciamento de parte das prestações, em caso de desemprego do beneficiário. A cobertura deste fundo durará o período de vigência do contrato e garantirá uma quantidade máxima de prestações – que varia de 12 a 36, de acordo com a faixa de renda. O acesso ao Fundo Garantidor será dado àqueles que estiverem em dia com as prestações, tendo pago, pelo menos, as seis primeiras prestações.

<sup>xii</sup> Ver, a respeito, BOLAFFI, 1982.

<sup>xiii</sup> Sobre a experiência chilena, ver SABATINI, 2001 e HIDALGO, 2007.

<sup>xiv</sup> Como contribuições do PlanHab incorporadas ao MCMV, ressalte-se, entre outras medidas, o papel desempenhado pelo Fundo Garantidor no novo programa.

<sup>xv</sup> Conforme ROLNIK; NAKANO, 2009.

<sup>xvi</sup> No âmbito do FNHIS foi instituída a ação Produção Social da Moradia (PSM), que também possibilitava o acesso aos recursos do Fundo por associações e cooperativas. Essa mudança foi fruto de uma longa luta dos movimentos de moradia e via-se a perspectiva de que esse programa substituiria o Crédito Solidário, uma vez que o FDS não tinha mais recursos para investimento. No entanto, com o lançamento do PMCMV o FDS é revigorado com a aplicação de 500 milhões de reais destinados às cooperativas autogestionárias. Diferentemente do Crédito Solidário, no entanto, o PMCMV-Entidades trabalha com subsídios muito mais expressivos.

<sup>xvii</sup> Reproduz-se aqui o modelo já desenvolvido no Programa de Arrendamento Residencial, em que os municípios tinham exatamente as mesmas atribuições.

<sup>xviii</sup> O argumento que segue está baseado nas reflexões sobre as especificidades da produção habitacional, conforme, principalmente TOPALOV (1979), JARAMILLO (1980) e RIBEIRO (1997).

<sup>xix</sup> Cabe ressaltar que como a taxa de lucro é função do tempo, ela pode ser ampliada pela redução do período de execução da obra, mesmo mantendo-se margens de lucratividade menores.

<sup>xx</sup> Ver, a respeito: ARANTES, FIX, 2009; ROLNIK, NAKANO, 2009.

<sup>xxi</sup> No banco de dados disponibilizado pelo Ministério das Cidades não houve referencia a contratos em Manaus e entorno.

<sup>xxii</sup> Em 01 dezembro de 2010 entrou em vigor a Medida Provisória nº 514 a qual versa sobre o uso misto nos edifícios contratados para HIS e mecanismos de gestão do bônus gerado pelos espaços comerciais e de serviços que possibilitem a utilização do elevador nestes edifícios, imprescindível para viabilização de empreendimentos em áreas centrais

<sup>xxiii</sup> Moradia digna é um conceito que não se resume ao acesso à casa, abrange também o acesso à infraestrutura básica (energia elétrica, água, esgoto e coleta de lixo) para que a habitação seja considerada de qualidade, ou seja, que ratifique o padrão de vida “digno” (cf. PÓLIS, Instituto. 2003 in: [www.polis.org.br/publicacoes\\_interno.asp?codigo=184](http://www.polis.org.br/publicacoes_interno.asp?codigo=184))

<sup>xxiv</sup> Trata-se de um conceito complexo, que envolve muitos aspectos que afetam a qualidade da moradia, como a qualidade da casa em termos de material de construção, área construída, divisões internas e instalações, a segurança da posse da terra, a infra-estrutura de abastecimento de água, esgoto, drenagem, sistema viário, forma do bairro e disponibilidade de equipamentos urbanos e serviços públicos, transporte, segurança, áreas de lazer e convivência comunitária, entre outros (cf. [www.habitare.org.br](http://www.habitare.org.br))

<sup>xxv</sup> Há ainda referências a um empreendimento com 8000 unidades em Manaus, citado por Jorge Hereda, Vice-Presidente de Desenvolvimento Urbano da CEF, em palestra no Seminário Grandes Empreendimentos...

<sup>xxvi</sup> Informações disponibilizadas no evento Grandes Empreendimentos, por técnicos da CEF, indicam que a Caixa dispõe já de capacidade para mapear todos os projetos e, portanto, identificar os casos de fracionamento. No entanto, até o momento, parece que essa base ainda não está disponibilizada internamente para os técnicos responsáveis pelas aprovações dos projetos e pelo acompanhamento das obras.

<sup>xxvii</sup> Minha Casa Minha Vida no Rio: Recomendações, Orientações e Caderno de Encargos para Habitação Sustentável. - - Rio de Janeiro: SMH/PCRJ, 2009.

<sup>xxviii</sup> A flexibilização da legislação urbana para moradia popular, existente no município desde o Decreto 9218/90, para faixas de renda até seis salários mínimos. Todavia, a partir do lançamento do PMCMV, esta legislação foi revista, ampliando os benefícios para projetos de HIS que contemplassem o público de até dez salários, compatibilizando com o perfil do beneficiário do PMCMV.

<sup>xxix</sup> A chamada Zona Oeste do Município, formada pela AP-5, apresenta tendências históricas de estruturação do espaço, formas de produção da moradia e características sócio-demográficas da população muito similares às da região da Baixada Fluminense. Além disso, situa-se a uma distância razoável do núcleo. O acesso às regiões centrais é também dificultado pelas encostas que separam a zona oeste da área central da metrópole.

<sup>xxx</sup> Cabe ainda ressaltar que a existência de alguns empreendimentos em áreas mais centrais deve-se a uma atuação mais forte do governo municipal.

<sup>xxxi</sup> Foram aplicados questionários em 20 domicílios no empreendimento. Na época, apenas 144 unidades habitacionais estavam ocupadas. Desta forma a amostragem foi de aproximadamente 14% das moradias ocupadas.