

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO

Centro de Ciências Sociais Aplicadas



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM DESENVOLVIMENTO SÓCIO ESPACIAL E REGIONAL

MESTRADO

WALBERT DA SILVA CASTRO JÚNIOR

O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: A nova aurora da política habitacional? Uma análise socioespacial na Ilha do Maranhão.

São Luís

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO PRÓ – REITORIA DE PESQUISA E
PÓS-GRADUAÇÃO – PPG COORDENADORIA DE PÓS – GRADUAÇÃO – PPG
PROGRAMA DE PÓS – GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIOESPACIAL
E REGIONAL – PPDSR/UEMA.

WALBERT DA SILVA CASTRO JÚNIOR

O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: A nova aurora da política habitacional?

Uma análise socioespacial na Ilha do Maranhão.

São Luís
2018

WALBERT DA SILVA CASTRO JÚNIOR

O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: A nova aurora da política habitacional?

Uma análise socioespacial na Ilha do Maranhão.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional – PPDSR da Universidade Estadual do Maranhão, como pré-requisito final para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Socioespacial e Regional.

Orientadora: Profa Dra Zulene Muniz Barboza.

São Luís
2018

Castro Júnior, Walbert da Silva.

A Nova Aurora da política habitacional? As implicações implícitas do Programa Minha Casa Minha Vida na Ilha do Maranhão.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional do Maranhão, 2018.

Orientador. Profa. Dra Zulene Muniz Barbosa.

WALBERT DA SILVA CASTRO JÚNIOR

O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: A nova aurora da política habitacional?

Uma análise socioespacial na Ilha do Maranhão.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional – PPDSR da Universidade Estadual do Maranhão, como pré-requisito final para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Socioespacial e Regional.

Orientadora: Profa Dra Zulene Muniz Barboza.

Aprovada em: ____/____/2018

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra Zulene Muniz Barboza (Orientadora)
Doutora em Ciência Política
Universidade Estadual do Maranhão – UEMA

Prof. Dr Carlos Frederico Lago Burnett
Doutor em Políticas Públicas
Universidade Estadual do Maranhão – UEMA

Profª. Dra. Célia Maria da Motta
Doutora em Ciência Política
Universidade Federal do Maranhão – UFMA

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, agradeço a Deus por sua infinita misericórdia, graça e amor, de me permitir viver o bastante para realizar essa grande conquista intelectual e profissional e aos meus pais, Walbert e Roselânia, pela força e investimento nos meus estudos e, por se constituírem um dos pilares da minha vida. Aos meus irmãos, Wendel e William, principalmente pelo o apoio prestado nessa etapa final do trabalho .

Um agradecimento especial a minha esposa, Ednea Araújo Soares e minha filha, Yasmin Soares Castro, por serem luzes na minha vida e propiciarem momentos maravilhosos para alcançar novos patamares.

Agradeço minha querida orientadora, a professora Dra. Zulene Muniz Barbosa, pelo apoio acadêmico durante a minha e graduação e pós-graduação, com ela compartilho esse momento.

Agradeço, a Profa. Dra. Marivânia Furtado e Prof. Dr. Carlos Frederico Lago Burnett, pela importante contribuição na minha banca qualificação.

Agradeço ao PPDSR, na pessoa do Coordenador, professor Jose Sampaio de Mattos e aos meus colegas de turma, que com suas diversas visões, ampliaram as minhas diretrizes sobre o trabalho.

Agradeço meus amigos, Bartolomeu, Jouseane e Laura Rosa, por todo os incentivos dados a mim.

Agradeço a secretaria do programa, representada por Elizete e Graça, sempre disponíveis e solidaria

No plano institucional sou grato a Universidade Estadual do Maranhão e a FAPEMA - CAPES, cujo apoio financeiro permitiu a realização da pesquisa.

“ Um Mundo Melhor se existisse moradias para todos!”
(Mohammed Haziz)

RESUMO

Essa dissertação analisa o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) na Ilha do Maranhão e suas implicações junto aos segmentos sociais de baixa renda, nomeadamente, os que auferem de 0 a 3 salários mínimos, beneficiários da Faixa 01. O campo empírico é o Residencial Nova Aurora do Município de São José de Ribamar. No seu aspecto temporal a pesquisa foi realizada entre 2016 e 2018. Do ponto de vista metodológico, fizemos uso de entrevistas semiestruturadas, questionários abertos com homens e mulheres, beneficiários do programa, além de observações *in loco*. A pesquisa teve como foco a análise da política de habitação do Estado brasileiro em dois períodos: (ditatorial e democrático) especificamente a política configurada no governo Lula, com a criação do Ministério das Cidades, do Programa Minha Casa Minha Vida, seus aspectos políticos e sociais, o seu o modelo de provisão habitacional e a ênfase no déficit habitacional para além do processo de segregação social.

Palavras-Chave: Programa Minha Casa Minha Vida, déficit habitacional e beneficiários do Residencial Nova Aurora.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the My House My Life Program (PMCMV) in the Island of Maranhão and its implications on the low-income segments of society, namely those who earn from 0 to 3 minimum wages, beneficiaries of Band 1. The empirical field is the Residential New Aurora of the Municipality of São José de Ribamar, between 2016 and 2018. From the methodological point of view we made use of the semi-structured interviews, open questionnaires with men and women, beneficiaries of the program, as well as on-site observations. The research focused on the analysis of the housing policy of the Brazilian State in two periods: (dictatorial and democratic) specifically the policy set in the Lula government, with the creation of the Ministry of Cities, the My Home My Life Program, its political and social, its the model of housing provision and the emphasis on the housing deficit beyond the process of social segregation.

Key Words: My House My Life Program, housing deficit and beneficiaries of Residential Nova Aurora.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1:Residencial Nova Terra e Residencial Turiúba.....	79
Figura 2: Unidades Habitacionais do Residencial Nova Aurora no município de São José de Ribamar. 83	
Figura 3: Unidade básica de Saúde Nova Aurora e Creche.....	87
Figura 4: Anúncio de venda de um imóvel do Residencial Nova Aurora.....	91
Figura 5: Transformações estruturais promovidas pelos novos adquirentes de unidades habitacionais no Residencial Nova Aurora.....	94
Figura 6: A quadra poliesportiva do Residencial Nova Aurora.....	96
 Gráfico 1: A distribuição em percentual dos financiamentos do BNH a partir de 1974.....	30
Gráfico 2: Pirâmide de renda (população por faixa de renda) – Censo 2000.....	48
 Mapa 1: Localização dos principais conjuntos do PMCMV na Ilha do Maranhão.....	81
Mapa 2: A localização do Residencial Nova Aurora.....	82
 Quadro 1:Programas desenvolvidos pelo BNH para o desenvolvimento urbano.....	29
Quadro 2: O total de investimentos (em milhões) do PAC entre os anos de 2007-2010.....	53
Quadro 3: Os investimentos do PAC-MA em habitação para pessoa física.....	53
Quadro 4: Os investimentos do PAC 2 no Estado do Maranhão nos eixos sociais (2011-2014)	54
Quadro 5: Metodologia de cálculo do déficit habitacional no Brasil.....	56
Quadro 6: Unidades habitacionais contratadas pelo FAR e FGTS x Unidades entregues pelo FAR e FGTS no Maranhão.....	68
Quadro 7: Alterações estruturais das unidades habitacionais do PMCMV 2.....	70
Quadro 8: Os principais motivos de venda ou aluguel dos imóveis do Residencial Nova Aurora.	89
Quadro 9: A aceitabilidade da facção B40 pelos moradores do Residencial Nova Aurora.....	90
Quadro 10: Indivíduos que compraram os imóveis dos beneficiários iniciais do PMCMV do Residencial Nova Aurora.....	92
Quadro 11: O perfil financeiro dos novos adquirentes das unidades habitacionais do Residencial Nova Aurora.....	93
Quadro 12: O nível de satisfação das dimensões das unidades habitacionais do Residencial Nova Aurora.....	95
 Tabela 1:A produção habitacional da COHAB-MA e Cooperativas na cidade de São Luís até 1980. 31	
Tabela 2: As metas do PMCMV 1 e 2 e o déficit habitacional acumulado por faixa de renda. ..	67
Tabela 3: Comparação entre a quantidade de empreendimentos do FAR x o quantitativo via FGTS na Ilha do Maranhão.....	69
Tabela 4: Empreendimentos construídos por faixa de renda na Ilha do Maranhão na primeira fase do PMCMV.....	69
Tabela 5: As construtoras e seus respectivos quantitativos de empreendimentos construídos na Ilha do Maranhão.....	77
Tabela 6: A etapas do Residencial Nova Aurora e suas respectivas construtoras.....	82
Tabela 7: Domicílios vagos em condições de serem ocupados e em construção por situação de domicílio segundo regiões geográficas- Brasil - 2013-2014.....	87

LISTA DE SIGLAS

ANSUR- Articulação Nacional do Solo
Urbano BNH- Banco Nacional de Habitação
CEF-Caixa Econômica Federal COHAB-
Companhias de Habitação.
CURA- Comunidade Urbana para Recuperação
Acelerada FAR- Fundo de Arrendamento Residencial
FASE- Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional.
FAT- Fundo de Amparo ao Trabalhador FGTS-
Fundo de Garantia por Tempo de Serviço FMI-
Fundo Monetário Internacional
FNHIS-Fundo Nacional de Habitação de Interesse social
IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IMESC- Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e
Cartográficos IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPMF- Imposto Provisório sobre Movimentações
Financeiras OGU- Orçamento Geral da União ONGs-
Organização não Governamentais
MCID- Ministério das Cidades PAC-
Programa de Aceleração do Crescimento
PAEG- Plano de Ação Integrada do Governo
PAIH- Plano de Ação Imediata para Habitação
PIB- Produto Interno Bruto
PLANHAB- Plano Nacional de Habitação
PLANHAP- Plano Nacional de Habitação
Popular PLANASA- Plano Nacional de
Saneamento PMCMV- Programa Minha Casa
Minha Vida PNH-Plano Nacional de Habitação
PPPs- Parcerias Público-Privadas PSH- Programa de
Subsidio à Habitação de Interesse Social

SAC- Sistema de Amortização Constante SBPE- Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo SEDU- Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano SEMIC- Seminário Prévio de Iniciação Científica. SERFHAU- Serviço Federal de Habitação e Urbanismo SEPURB- Secretaria de Política Urbana SFH- Sistema Financeiro Habitacional SFI-Sistema Financeiros imobiliário SHIS- Sistema de Habitação de Interesse Social SNHIS- Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social SNHM- Subsistema de Mercado UPC - Unidade Padrão de Capital

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	14
1.1 Considerações Metodológicas.....	17
2. A POLÍTICA DE HABITACÃO DO ESTADO BRASILEIRO E O DÉFICIT HABITACIONAL.....	20
2.1 O BNH: a política habitacional do Estado ditatorial (1964-1986).....	21
2.2 As críticas da política de financiamento do BNH.....	26
2.3 Da redemocratização ao período neoliberal: De Collor a FHC.....	33
3 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: Os aspectos institucionais de uma política subsidiada.....	45
3.1 O Ministério das Cidades e Nova Política de Habitação do governo Lula.....	46
3.2 O PAC e suas implicações socioeconômicas.....	50
3.3. As fases do PMCMV.....	57
3.4. A produção por oferta e seus reflexos sobre o PMCMV.....	59
4. O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NA ILHA DO MARANHÃO: A dinâmica socioespacial.....	67
4.1 Os agentes produtores do espaço na Ilha do Maranhão.....	74
4.2 O contexto Socioespacial do Residencial Nova Aurora.....	79
4.3. Os efeitos da lógica especulativa aplicada a terra no Residencial Nova Aurora.....	86
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	98
REFERÊNCIAS.....	100
APÊNDICES.....	107
ANEXOS.....	111

1. INTRODUÇÃO

A presente dissertação analisa o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV na Ilha do Maranhão e suas implicações junto aos segmentos sociais que auferem de 0 a 3 salários mínimos, os beneficiários da Faixa 01 do programa. Em 2008, ano de criação do programa o número de famílias sem moradia no país era de 5.546 milhões, 92% deste quantitativo estava vinculado a essa faixa de renda. No Maranhão o déficit habitacional, segundo a Fundação João Pinheiro (2011), era de 27,3% neste mesmo período.

O campo empírico para a análise deste trabalho é a realidade socioeconômica de um dos conjuntos habitacionais construídos pelo PMCMV na Ilha do Maranhão, o Residencial Nova Aurora, localizado no Município de São José de Ribamar. A opção pelo tema articula-se ao estudo da política habitacional nos governos Lula e Dilma, desde a iniciação científica, o que culminou com a minha monografia no Curso de Ciências Sociais na Universidade Estadual do Maranhão. Nesse sentido, busquei ampliar o foco da análise de aspectos cruciais da política habitacional do Estado brasileiro: O déficit habitacional, a especulação imobiliária, o protagonismo do setor da construção civil e a segregação socioespacial.

Cabe sublinhar que a moradia é um bem transformando em mercadoria pelo modo de produção capitalista. Essa mercadoria, assim como qualquer outra, apresenta diferenças no modo de produção, consumo e acesso. A produção dessa mercadoria elenca muitas operações complexas (emprego de trabalhadores, utilização de componentes industrializados e etc.). E é essa complexidade presente na produção e consumo da habitação que influencia o tempo de produção, oferta e adequação com os diversos setores da sociedade. De acordo com Ribeiro (1992) os problemas enfrentados na produção da moradia estão atrelados a inadequação do seu valor com os salários dos indivíduos que compõem a sociedade.

[...] ela se define por uma inadequação do valor da moradia aos salários. Com efeito, os preços da moradia tendem a ser extremamente elevados, se comparados aos outros produtos de consumo, e, paralelamente, os rendimentos da população tendem a limitar-se aos salários. O capital moradia somente pode realizar-se aos poucos na medida do seu consumo, pois os salários tendem a contemplar as necessidades habitacionais de hoje e não as do ano que vem” (RIBEIRO, 1992, p.39)

Como os salários das classes médias e baixas não incorporam as necessidades de habitação no longo prazo, a casa própria constitui-se como privilégio de poucos assinala (Maricato, 1982). Nesse sentido, a dificuldade de acesso a moradia das classes de renda média e baixa tem se configurado, historicamente, como justificativa para a intervenção governamental. Por outro lado, o Estado tende a responder esta demanda como uma questão de manutenção da ordem. A este respeito, o contexto a ser enfatizado conforme analisa Pinheiro (2007) é o da transição de uma sociedade predominantemente agrária, até a década de 1950,

para uma sociedade urbano-industrial, na de 1980, feito realizado pelo regime militar, instaurado em 1964, a fôrceps. Essa transição teve como efeito um grande movimento migratório do campo para a cidade que representou, no plano econômico, a inserção da força de trabalho em relações de assalariamento e, por conseguinte, num padrão de consumo urbano.

A provisão da moradia foi concebida, historicamente, como um instrumento de garantia da estabilidade social e econômica por diferentes governos e contribui para a dinâmica própria das cidades como lugar onde se movimenta as classes sociais. O modelo de provisão estatal mais utilizado é a construção de conjuntos habitacionais, que surgem segundo os discursos governamentais com o objetivo de atender as demandas de habitação das massas de trabalhadores assalariados em face do déficit habitacional. Desse modo, tanto o BNH (1964) como PMCMV (2009) se inscrevem dentro dessa lógica.

Desde a instituição do Banco Nacional de Habitação (BNH) verifica-se que o problema habitacional passou a ser tratado como um instrumento de revitalização econômica como medida anti-inflacionária e ou anticíclica. O aspecto social surge num segundo plano, como objeto de legitimidade para a implantação de uma determinada política. Em 1964 o BNH, aparece como um anestesiador do golpe militar frente aos setores populares, a classe média e os empresários do setor da construção civil que acabou exercendo uma posição de protagonismo na política habitacional.

Segundo Maricato (1986), após a extinção do BNH e a incorporação de suas atribuições pela Caixa Econômica Federal (CEF), a política de habitação seguiu um rumo errático, com poucas implementações no setor e muitos retrocessos. Os governos democráticos dos anos 1990, atrelados as agendas internacionais do FMI e do Banco Mundial, cessaram o direcionamento estatal para a provisão de moradias dos segmentos de baixa renda, assumindo uma política habitacional elitista. No início da década de 2000 com a ascensão do lulismo houve um novo marco regulatório. O governo Lula em 2003, anunciou um novo marco na política urbana brasileira. Neste período, verificou-se a reorganização da estrutura institucional gestora dessa política, com a criação do Ministério das Cidades, da Política Nacional de Habitação, do Sistema Nacional de Habitação e seus subsistemas. Novamente inseriu-se no país a necessidade de investir recursos públicos no provimento de habitações para a população de baixa renda.

A crise mundial de 2008, acentuou essa preocupação do Estado com déficit habitacional. O PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), incorporou diversas políticas setoriais, entre elas a habitacional, inserindo-a dentro de uma lógica desenvolvimentista que visava enfrentar os efeitos da crise. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), emerge

em 2009, apresentando como meta o enfrentamento do déficit habitacional para o crescimento econômico do país.

Apesar de tratar-se de uma política pública, no seu desenvolvimento há um forte e decisivo protagonismo de grandes empresas do ramo da construção civil. As moradias concebidas pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), modalidade de estudo deste trabalho, destinadas à Faixa 01, passaram a ser configuradas pelo que o programa denomina de “produção por oferta”. Nesta modalidade de provisão, a participação das construtoras é crucial para o desenvolvimento da política. As empresas apresentam os projetos a CEF, escolhem o terreno e a localidade dos conjuntos habitacionais.

Cardoso e Aragão (2013) ressaltam que o protagonismo assumido pelo setor privado na promoção da política habitacional do programa, apresenta uma série de implicações, pois estes buscam a maximização e valorização dos seus investimentos. Com efeito, o capital imobiliário procura terrenos mais baratos, para reduzir os custos da produção, que propicia o desenvolvimento de problemas como a falta acessibilidade e infraestrutura.

No Estado do Maranhão, de modo particular, na do Ilha do Maranhão, esse processo é explícito. Segundo dados do relatório da CEF (2010), a maior parte dos empreendimentos do PMCMV 01 foi construída em localidades periféricas como o município de São José de Ribamar, ao todo foram 12.161 unidades habitacionais somente nesta cidade. A capital, São Luís, neste mesmo período, foi à única cidade da Ilha do Maranhão que produziu para todas as faixas, porém com um quantitativo reduzido de habitações para a Faixa 01. Esses dados corroboram com a ideia de que a política de habitação do PMCMV não se opõe a lógica que mata do direito à cidade, ao contrário a reproduz.

Como aponta o líder do MTST (Movimento dos Trabalhadores Sem Teto), Guilherme Boulos – “O Programa não está articulado com nenhuma política de cidade. Ele não constrói cidade e, sim, conjuntos habitacionais que viram guetos, porque constroem nas regiões mais distantes e periféricas.” (ANDES, 2015, p.113)

Krause, Balbim e Lima Neto (2013, p. 47) também, assinalam que o PMCMV investe uma grande soma de recursos públicos na produção habitacional, mas ao estabelecer mecanismos de subsídios diretos ao capital imobiliário termina por minar às estratégias de enfrentamento do déficit habitacional.

Diante do protagonismo das construtoras frente à política de habitação no âmbito do PMCMV e para além do processo de segregação Socioespacial, este trabalho apresenta o seguinte questionamento: Quais as implicações implícitas ocasionadas pelo protagonismo das

construtoras no desenvolvimento da política habitacional do PMCMV, nos beneficiários do Residencial Nova Aurora no município de São José de Ribamar?

Para responder tal questionamento, utilizou-se o materialismo histórico dialético, método que caminha do abstrato para o concreto. Segundo Marx (1991), a realidade é constituída como um objeto histórico, concreto, que existe independente do sujeito que a conhece, e a pretende conhecer, pois o real como pressuposto de sua própria existência se expressa de forma complexa, confusa e caótica ao sujeito. (MARX, 1991).

1.1 Considerações Metodológicas

Como já ressaltado, o método que baliza esta pesquisa é o materialismo histórico dialético. Nesse método o processo de análise da realidade, é um processo de abstração para a apreensão genérica da realidade, isto é, como um conjunto de relações, características e aspectos, que são vislumbrados numa totalidade concreta.

Nesse sentido, analisar a totalidade, supõe o entendimento da realidade no seu movimento contraditório, ou seja, requer a análise do conjunto de fatos estruturados, visto que à unidade complexa não é cognoscível imediatamente ao sujeito. Sobre isso, Kosik (2011) comenta que:

O todo não é imediatamente cognoscível para o homem, embora lhe seja dado imediatamente em forma sensível, isto é, na representação, na opinião e na experiência. [...] para que possa conhecer e compreender este todo, possa torná-lo claro e explicá-lo, o homem tem que fazer um detour: o concreto se torna compreensível através da mediação do abstrato, o todo através da mediação da parte. (KOSIK, 2011, p.36)

Nesta perspectiva a produção do conhecimento só expressa um sentido quando sua função revela a realidade na sua contradição, na separação da aparência e da essência, do que é secundário e do que é essencial, pois somente por meio deste processo se pode mostrar a sua coerência interna, e com isso o caráter específico do objeto analisado.

Baseado nesse ponto de vista metodológico, a pesquisa utilizou técnicas de investigação de caráter qualitativo. Desse modo, a resolução do questionamento configurado neste trabalho, foi iniciada com o levantamento bibliográfico de textos, artigos, dissertações e teses que tratavam das políticas de habitação anteriores ao PMCMV e referentes ao mesmo. Posteriormente buscaram-se fontes secundárias produzidas por institutos de pesquisa como, a Fundação João Pinheiro, monografias, dissertações e teses; artigos e dados dos órgãos oficiais como o Ministério das Cidades, CAIXA, Cartilhas do PMCMV e relatórios do PAC.

Além destas fontes secundárias, o estudo considerou fontes primárias advindas da observação *in loco*, ação essencial para perceber a realidade para além dos relatórios e estatísticas apresentados tanto pelos órgãos oficiais, como pelos sujeitos sociais que moram no

Residencial Nova Aurora. As entrevistas semiestruturadas e questionários foram realizadas com os moradores do residencial em dois momentos específicos. A priori entres os anos de 2013 e 2015, durante um processo de pesquisa de iniciação científica, que culminou com a apresentação dos seus resultados no SEMIC de 2014 e na construção do trabalho de conclusão do curso de Ciências Sociais em 2015 e posteriormente durante os anos de 2016 e 2018, enquanto aluno do programa de pós-graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da UEMA.

Nas entrevistas semiestruturadas, os guias serviram para orientar a conversa, permitindo que o entrevistado levantasse pontos que inicialmente não haviam sido contemplados pelo roteiro (RICHARDSON, 1985). Nesse sentido, algumas perguntas nortearam o desenvolvimento da pesquisa: Quais as implicações das políticas habitacionais anteriores ao PMCMV sobre a população de baixa renda? Quais as características e consequências da política habitacional empreendida no governo Lula, denominada de PMCMV no Brasil, especificamente no Estado do Maranhão? Quais os reflexos da política empreendida pelo PMCMV nos segmentos de baixa renda no Estado do Maranhão, para além do processo de segregação socioespacial, tendo como recorte de análise a Ilha do Maranhão, especificamente os beneficiários de um empreendimento do município de São José de Ribamar, o Residencial Nova Aurora?

Através destes questionamentos, este trabalho visa analisar as implicações implícitas do modelo de provisão habitacional empreendido pelo PMCMV, nos segmentos de baixa renda da Ilha do Maranhão.

Os objetivos específicos do trabalho: analisar as políticas de habitação do Estado brasileiro a partir de 1964, com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) passando tanto pelo período da redemocratização como pelos governos neoliberais nos anos 1990. Entretanto, centramos o foco no processo de construção da nova política habitacional do governo Lula com a criação do PMCMV. No mesmo sentido examinamos os reflexos dessa política no Estado do Maranhão, de modo particular uma análise mais minuciosa do modelo de provisão habitacional do PMCMV, tendo como foco os beneficiários do Residencial Nova Aurora.

Esta dissertação está estruturada em três capítulos e uma introdução

O primeiro intitulado de: *A POLITICA DE HABITACÃO DO ESTADO BRASILEIRO E O DEFICIT HABITACIONAL*: trata da política de habitação empreendida pelos governos militares em 1964, discute as políticas empreendida no período da Nova República (governo José Sarney-1985-1989), o período neoliberal, que cobre o governo Fernando Collor

de Mello (1990-1992), o interregno Itamar Franco(1993-1994) e auge das políticas neoliberais do governo de Fernando Henrique Cardoso apartir de 1995. Neste capítulo trata-se das particularidades dessas políticas, sobretudo suas ações sobre o déficit habitacional da população de baixa renda.

O segundo: *O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: Os aspectos institucionais de uma política subsidiada*: analisa a política de habitação construída nos governos de Lula e Dilma, com a criação do Ministério das Cidades, do Sistema Nacional de Habitação, o lançamento do PAC e o PMCMV. Neste capítulo discute-se, principalmente, os reflexos do PAC sobre a política desenvolvida pelo PMCMV no déficit habitacional, especificamente na população de baixa renda.

O terceiro capítulo denominado de: *O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NA ILHA DO MARANHÃO*: expõe a análise do objeto de estudo deste trabalho através do campo empírico que é o Residencial Nova Aurora. Neste capítulo apresenta-se os resultados da pesquisa de campo.

2. A POLÍTICA DE HABITACÃO DO ESTADO BRASILEIRO E O DÉFICIT HABITACIONAL

Após o golpe de Estado de 1964, que derrubou o presidente João Goulart e instaurou o regime militar ditatorial, seguiu-se um período de acirramento das disputas intraburguesa no interior do bloco no poder. Segundo Almeida (2015), dois aspectos fundamentais do Estado burguês, devem ser destacados. O primeiro é sua função de organizar o bloco no poder, imprimindo-lhe certa unidade. O segundo consiste, em geral, na implementação de uma política que, contemplando o conjunto das frações das classes dominantes, privilegia os interesses de uma delas, o que a torna hegemônica no interior do referido bloco.

O golpe militar de 1964 se traduziu na aliança da burguesia nacional (inclusa a oligarquia latifundiária), com a burguesia internacional. Na nova configuração estatal as diversas burguesias que representavam a base social do projeto nacionalista e reformista se acomodaram no interior desse novo bloco sob a hegemonia do grande capital monopolista.

A nova política implementada pelos militares promoveu concentração e centralização de capitais, baseada na superexploração do trabalho, fator fundante da condição dependente dos países da América latino¹. Nesse processo a força de trabalho foi amplamente disciplinada e submetida a um rigoroso controle social, particularmente, as organizações sindicais que foram afetadas pela a implementação de medidas novas e impopulares, substituindo a política de tutela (proteção e controle) por uma orientação que subordinava o trabalho as novas necessidades do capital, conforme o planejamento centralizado e racional do Estado (HUMPHREY,1982)

Na outra ponta, a política de estado, especificamente, na área da habitação se definiu segundo Bonduki (1986) como uma estratégia para intervir na questão habitacional: estrutura institucional de abrangência nacional, paralela à administração direta, formado pelo BNH e uma rede de agentes promotores e financeiros privados ou estatais (BONDUKI, 1986)

O período iniciado pelo Plano Nacional de Habitação em 1964, com a atuação do BNH (Banco Nacional de Habitação), pode ser compreendido como o primeiro momento da política habitacional no país. Neste capítulo será abordado um breve histórico das políticas de

¹ Ver Rui Maturo Marini a respeito da superexploração da força de trabalho e a extração da mais valia na América latina na sua clássica obra: a Teoria Marxista da dependência

habitação no Brasil, com o enfoque sobre as ações dos diversos governos sobre a política de habitação nacional e seus efeitos sobre a população de baixa renda.

2.1 O BNH: a política habitacional do Estado ditatorial (1964-1986)

Com a deposição de João Goulart com o golpe de 1964, o então presidente do novo governo, o Marechal Castello Branco, sancionou a Lei nº 4.380, que criou o BNH, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) estabelecendo, assim, as bases da política habitacional do Estado ditatorial. O Plano Nacional de Habitação (PNH) tinha a meta de produzir oito milhões de moradias para as camadas populares, de modo a eliminar em quatro anos o déficit habitacional do país. Segundo Roberto Campos (1965): “Desde as primeiras horas do governo [de Castello Branco], o problema da habitação mereceu a maior atenção e foi considerado de alta prioridade” (1965, p. 20). Nessa direção, tem-se a famosa carta de Sandra Cavalcanti, endereçada a Castello Branco, que anunciava:

[...] achamos que a Revolução vai necessitar agir vigorosamente junto às massas. Elas estão órfãs e magoadas, de modo que vamos ter de nos esforçar para devolver a elas uma certa alegria. Penso que a resolução dos problemas de moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre as suas feridas cívicas (apud VERAS; BONDUKI, 1986, p. 48).

Para solucionar o problema da habitação, governo estabeleceu como plano de ação, a provisão da casa própria, visando a resolução do déficit habitacional. Nesse sentido atribuiu ao Plano Nacional de Habitação diversas funções que se encontrava até então desvinculadas da questão da habitação popular tais como: a reativação da economia, a geração de empregos e a formação de uma consciência conservadora nos trabalhadores. Em pouco tempo observou-se que essas funções paralelas eram, na verdade, as prioritárias. Como explica Andrade (1976):

[...] a solução do problema pela casa própria tem esta particular atração de criar o estímulo de poupança que, de outra forma, não existiria, e contribui muito mais para a estabilidade social do que o imóvel de aluguel. O proprietário de uma casa pensa duas vezes antes de se meter em arruaças ou depredar propriedades alheias e torna-se um aliado da ordem. (ANDRADE, 2011, p.121)

No plano político, o regime ditatorial através do PNH, passou a atuar a partir de intervenções tanto nas relações trabalhistas como no sistema bancário nacional. No plano econômico, a demanda por moradias, aliada a capacidade produtiva do setor da construção civil,

foram os pressupostos que propiciaram o estabelecimento de uma política habitacional por meio da estruturação de um sistema financeiro de habitação

Por outro lado, o próprio cenário de escassez de moradias, foi se constituindo num aspecto estratégico para a difusão da ideologia da casa própria, seja preparando a consciência da população de baixa renda para aceitar a política de financiamento e a debilidade dos programas no atendimento dessas demandas.

A organização de uma política de habitação voltada para as massas, baseada no crédito de longo prazo necessitava de condições econômicas para ampliar a oferta de moradia e transformar essa necessidade em demanda solvável. Segundo Melo (1990), essa foi a primeira condição de criação de uma política de habitação de cunho nacional,² a existência de um quadro de carência e escassez² de moradias.

Freitas (2007) destaca que a preleção dos militares por uma política de habitação, tinha o intuito de solucionar as tensões sociais nas favelas em grande parte advindas das migrações maciças do campo para as cidades. Nesse contexto a economia estava em crise com o país enfrentando altas taxas de inflação e o aumento do desemprego. Cabe ressaltar o papel do PAEG (Plano de Ação Integrada do Governo entre 1964 a 1967) que conforme analisa Macarini (2000) norteava a execução da política econômica durante todo o período – sobretudo em 1966, quando a política monetária, por fim, lograra cumprir praticamente à risca a meta estipulada para o crescimento da oferta de moeda. A inflação brasileira era percebida como um fenômeno complexo, de múltiplas causas e, aspecto essencial, de natureza cambiante conforme o desenrolar da conjuntura.

Tal cenário propiciou a criação de um aparato institucional de incentivo a economia e o BNH passava a ser o principal agente impulsionador da construção civil, considerado o setor com maior capacidade de gerar empregos. Para Melo (1990) essa foi uma das condições para a instituição de uma política habitacional, *a ocorrência de um sistema produtivo geral*. Segundo esse autor “não se pode ter produção ampliada de habitação sem a implantação anterior ou simultânea do macro complexo da construção civil (que inclui ramos como a siderurgia, metalurgia, minerais não metálicos, química etc.)” (MELO, 1990, p.43).

De fato, a construção civil foi de fundamental importância para o desenvolvimento do BNH e a sua caracterização como incentivador da economia, permitiu a

² Estimava-se que em 1964 havia um déficit de 8 milhões de moradias. O censo demográfico de 1960 apontava a ocorrência de 13,475 milhões de domicílios no Brasil, dos quais 6,551 milhões estavam localizados em áreas urbanas ou suburbanas e 6,924 milhões em área rural. Desse total, somente 2,833 milhões de domicílios tinham água encanada, 5, 210 milhões tinham iluminação elétrica e 6,862 milhões tinham instalação sanitária. (IBGE, 1965)

este setor do aparelho estatal operar como um banco de segunda linha, “isto é, com agentes que repassam os créditos por ele concedidos e se responsabilizam pelas operações realizadas [...]” (AZEVEDO, 1988, p.77). Em síntese, o BNH geria a gestão da política de habitação e o financiamento dessa política via setor da construção civil³.

O artigo 1º da Lei nº 4.380/1964 elenca as principais diretrizes do BNH:

O governo Federal, através do Ministro de Planejamento, formulará a política nacional de habitação e de planejamento territorial, coordenando a ação dos órgãos públicos e orientando a iniciativa privada no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda.

Além de supervisionar o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), o BNH controlava uma extensa rede de agências, distribuídas em todo país que operacionalizava o processo de implementação dos programas habitacionais. As Companhias Habitacionais (COHABs) possuíam as competências técnicas, administrativas e de recursos humanos para a gestão de programas habitacionais nas instancias subnacionais. (ARRETCHE, 2011). As COHABs se dividiam em dois setores administrativos. No âmbito estadual, a relação ocorria entre BNH e a COHAB e no âmbito municipal, a relação era diretamente entre a COHAB municipal e o BNH, sem nenhuma relação formal com o nível estadual.

No âmbito local as COHABs detinham certa autonomia (respeitando a legislação criada pelo BNH) seja para o estabelecimento de contratos com as empresas privadas executoras das obras, seja, para os serviços de licitação e contratos de serviços com o setor privado, ou para escolha dos tipos de moradias e beneficiários.

De acordo com Santos (1999, p. 13 apud FERNANDES; RIBEIRO, 2013, p. 6):

As Cohabs obtinham financiamentos do BNH mediante apresentação de projetos tecnicamente compatíveis com a orientação do banco, e supervisionavam a construção de moradias destinadas às camadas mais pobres da população, de acordo com as prioridades estabelecidas pelos governos locais.

³ “[...] a construção civil, além de ser a atividade que utiliza maior quantidade de mão-de-obra não qualificada, movimenta um grande número de outras indústrias subsidiárias, desde as extrativistas simples de areia e brita, passando pelas de cimento, esquadras, azulejos, eletrodutos, tubos de água e esgoto, material de banheiro e cozinha, até as sofisticadas de revestimentos especiais, luminárias e telecomunicações, o que a coloca do ponto de vista econômico, em segundo lugar entre as indústrias [...]” (FLORES, 1993, p.11)

Como se pode perceber a inserção do BNH foi duplamente atrativa para os militares, pois além de funcionar como instrumento de estabilidade social, criava uma rede de aliados da ordem social que não questionavam os atos arbitrários do novo governo.

De sua gênese em 1964 até a sua extinção 1986, pode-se dividir a trajetória do BNH em etapas específicas: a primeira, entre 1964 a 1967, caracteriza-se pela implantação e estruturação do banco e do Sistema Financeiro de Habitação – SFH. O BNH tinha como principal função controlar esse sistema, o qual atuava diretamente na compra, venda e construção das habitações. Como analisa Arrecthe (1990, p.24) - “[...] a criação do SFH seria um dos elementos da constituição de um sistema financeiro nacional, capaz de intermediar o crédito e permitir a realização de financiamentos de médios e longos prazos.”

A primeira fase de execução do BNH foi marcada pela escassez de recursos⁴, fato que acabou dificultando o pleno desenvolvimento da política. Finalmente a criação do FGTS⁵ (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), pôs fim ao problema da falta recursos. Esta etapa representou um grande avanço para a política habitacional, pois o banco passou a ser um agente captador de recursos ao mesmo tempo em que também operacionalizava a correção monetária, reajustando os débitos e as prestações aos índices correspondentes das taxas de inflação. Porém, essa sistemática de correção, que objetivava proteger os investimentos do processo inflacionário apresentava uma anomalia, e esta agia sobre o saldo devedor mensal, gerando grandes distorções para o usuário, que mesmo com o pagamento de todas as prestações, não liquidava todo o seu débito com o banco (ANDRADE, 2011).

Isso gerou uma grande quantidade de inadimplentes, tendo o BNH que alterar a operacionalização do seu sistema, o cálculo das prestações que antes era feito pela tabela PRINCE, passa a ser efetivado pelo SAC (Sistema de Amortização Constante), que eliminava os efeitos da correção monetária, pois juros passavam a ser calculados por meio do saldo devedor. Outro aspecto importante foram as prestações que se tornaram decrescentes em termos nominais, mesmo apresentando uma parcela mais elevada se comparada com a tabela PRINCE. (AZEVEDO E ANDRADE, 2011).

⁴“(…) os recursos eram escassos diante da dimensão da falta de moradias e só foi resolvido com a criação do FGTS e a designação do BNH como órgão gestor financeiro do Fundo.” (RODRIGUES, 1994:45)

⁵O FGTS vincula-se a um fundo de caráter nominal, constituído por 8% sobre os salários pagos mensalmente ao trabalhador. Por ser nominal, cada trabalhador apresenta uma conta junto a CEF (Caixa Econômica Federal) onde em casos específicos (demissão involuntária, invalidez permanente, casamento, aquisição da casa própria e etc.) (VALENÇA, 2001). A criação do FGTS, principal fonte de financiamento das políticas federais de desenvolvimento urbano desde sua criação em 1966 até hoje, mobilizou uma massa de recursos financeiros vinculados às áreas de habitação, saneamento básico e infraestrutura urbana da ordem de US\$ 1,2 bilhão anual ao final dos anos 60 e de cerca de US\$ 2,5 bilhões anuais entre os anos 1975 e 1982 (CEF/DEFUS, 1993).

Esse modelo gerou a elevação da taxa de inadimplência, fato que impediu o governo de prosseguir com a postura de mero repassador de recursos. Isso significava que a política desenvolvida pelo BNH não havia alcançado a população de baixa renda. Diante disso o governo lançou o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP) em 1973, o qual tinha como meta extinguir o déficit habitacional para a população que auferia renda mensal de 1 a 3 salários mínimos num período de 10 anos para os municípios que possuíam mais de 50 mil habitantes.

De acordo com Andrade (1987) essa mudança de postura caracteriza o início do período de decadência do BNH, porque mostrava as entranhas do processo de concentração de renda. O PLANHAP retirou do seu campo de atuação os que auferiam menos de um salário mínimo, empurrando esses segmentos para os programas de terrenos urbanizados e de autoconstrução. As famílias que apresentavam rendimentos mensais acima de três salários também foram excluídas desses programas sendo deslocadas para outras modalidades de provisão de moradias ofertadas pelo BNH. Assim como as demais modalidades de extensão do BNH, a inserção do PLANHAP não logrou êxito sobre a redução do déficit habitacional, pois continuou privilegiando os setores médios da sociedade e deixando as classes de rendas inferiores (público alvo) fora dos benefícios dos seus programas, agravando a crise habitacional do país.

No início da década de 1980, a instalação de uma nova crise econômica, a chamada crise da dívida externa em 1982, é o momento que começa a ser cobrada a dívida contraída na fase de liquidez do sistema financeiro internacional. Nesse período, o governo brasileiro colocava sob o controle do capital estrangeiro uma das maiores reservas de minério do mundo: a província Mineral da Serra de Carajás. Esse fator provocou alterações na política salarial e habitacional.

Conforme analisam Azevedo e Ribeiro (1996), a década de 1980 foi marcada pela crise do padrão habitacional e trouxe profundas transformações na organização interna das grandes cidades tais como: expansão das favelas nas zonas periféricas, surgimento de aglomerados de moradias precárias e provisórias nas áreas centrais, aparecimento de novas formas de loteamento periférico; diminuição do número de apartamentos construídos; emergência de novos sistemas de incorporação imobiliária.

A crise do BNH sinaliza que a sua política de financiamento não conseguia mais alcançar os seus objetivos. Das 4,5 milhões de unidades habitacionais financiadas pelo BNH, somente 33,5% foram destinadas para a população de baixa renda, fato que demonstra que as faixas da população inseridas dentro do mercado consumidor de moradias financiadas pelo

BNH, não eram as menos remuneradas, apesar do discurso oficial de oferecer habitações à população de baixa renda.

O BNH foi extinto em novembro de 1986, e todas as suas atribuições foram transferidas para a Caixa Econômica Federal (CEF), o que provocou grandes mudanças no contexto da política habitacional. Por outro lado, algumas dessas transformações produziram o enfraquecimento da produção de moradias pelos programas alternativos, além da privatização dos programas tradicionais de habitação popular, modificações que acentuaram a elitização desses programas.

2.2 As críticas da política de financiamento do BNH.

Como já mencionamos, o aquecimento da economia configurou-se como a grande meta do BNH. Mesmo porque a grave crise da economia brasileira desde o início da década de 1960, está caracterizada pela queda dos investimentos, pela redução das taxas de crescimento do PIB e pelo aumento da inflação e do déficit público. Em face dessa crise, o governo propôs a criação de um banco que fomentasse a construção civil, e de ramos industriais para geração de empregos e circulação de capital.

Não se tratava mais, portanto, de construir moradias para assegurar condições mínimas de vida ao operariado, mas, sim, de prover empregos para uma considerável parcela da população, sem alternativas de obter trabalho. A produção de habitações passava a ser subproduto da nova diretriz governamental; desejável de seu ponto de vista político, mas não necessariamente do econômico (FINEP, 1985, p. 88).

Para auxiliar o viés empresarial do BNH de aquecedor e incentivador da economia, foi criado o Sistema Financeiro de Habitação que passa a captar recursos do FGTS e do SBPE⁶. O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) foi instituído através da lei. 5.107, de 14 de setembro de 1966, e representava um tipo de poupança compulsória, constituída com base em 8% dos salários do mercado de trabalho formal. Os recursos do FGTS deveriam ser utilizados no financiamento das obras destinadas à população de baixa renda, enquanto o SBPE seria delegado ao setor de classe média e alta (ARRETCHE, 1990; ANDRADE E AZEVEDO, 1982).

⁶ O SBPE captava recursos da caderneta de poupança oferecendo liquidez e uma remuneração de 6% ao ano, mais a correção monetária creditada trimestralmente. A sua outra fonte de recursos, títulos ou letras imobiliárias, apresentavam títulos de renda fixa que rendiam entre 6% a 7% ao ano. (NEGRÃO, 2001)

Segundo Rezende (2003) a principal característica do SAC é que no ato de pagamento das parcelas de empréstimo, o “saldo devedor é sempre diminuído de um valor constante”. Já no sistema PRINCE o valor da prestação, ou seja, o saldo devedor é sempre constante.

Cabe ressaltar que a criação de um sistema financeiro para captar recursos da poupança, evidencia que o real objetivo da política habitacional era transformar uma parte dos trabalhadores qualificados, com condições de poupar e pagar as prestações, em proprietários de suas casas. Esses segmentos compunham, de certo modo, a base de legitimação da ditadura entre os assalariados urbanos. Isso contribuiu para a formação da ideologia da casa própria com a finalidade de criar uma identidade social entre o trabalhador (agora proprietário) e o grande capital.

Deve ser ressaltado que os agentes envolvidos na elaboração do projeto habitacional vinham de trajetórias de atuação no capital privado como Mário Henrique Simonsen que era sócio e proprietário do Banco Bozano-Simonsen, José Luiz Bulhões, Pedreira, ambos fazia parte de uma influente família de advogados do Rio de Janeiro, e considerados como grandes especialistas em direito empresarial e comercial do país, responsáveis pela redação da lei que criou o BNH e o FGTS (COSTA E OLIVEIRA, 2007)

Para esses gestores do capital, a inserção de uma correção monetária nos contratos e a formação de um banco regido por tecnocratas deveriam se constituir como as bases da nova política habitacional. A priorização de tais medidas confirma que a solução capitalista desenvolvida pela política habitacional do estado a ditatorial, apontava ou para a valorização do capital no encaminhamento do problema da moradia,

O Sistema Financeiro Habitacional – desde o próprio nome representa um perigoso equívoco. A questão da habitação não é financeira, mas social. O SFH, justiça seja feita, foi concebido para um modelo de desenvolvimento pleno da economia e, nestas circunstâncias, funcionava (MAGALHÃES, 1985, p. 213).

Outro aspecto criticado foi à política de subsídios que acabou invertida ao ser permeada de descontos nas prestações e no Imposto de Renda, fazendo dos segmentos de rendas médias e alta os maiores beneficiados⁷. Ou seja, a aplicação indiscriminada desses subsídios “[...] implicou que os subsídios concedidos fossem diretamente proporcionais ao montante dos empréstimos, isto é, quanto maior o montante do financiamento, maior o volume do subsídio” (ARRETCHE, 1990, p. 31).

Vale ressaltar que a política de constrição salarial desenvolvida pelo governo, propunha a atualização dos ganhos do trabalhador passou a ser feita anualmente, tendo como

⁷ Segundo Maricato (1987, p.30) - “os setores da população beneficiados por essa política constituíram, sem dúvida, um sustentáculo político ao governo ditatorial. E não é apenas nas faixas dos privilegiados que a propriedade privada da casa exerce seu papel conservador. Também os deserdados por essa política habitacional são envolvidos pelas promessas da casa própria”

base a média dos últimos 24 meses e dos reajustes trimestrais das prestações das moradias, levaram o SFH a privilegiar o atendimento das faixas de renda média e alta.

Bolaffi e Cherkezian (1985) comentam sobre os benefícios que foram disponibilizados aos setores sociais de média e alta renda:

Durante muitos anos as prestações cobradas pelo Sistema foram sensivelmente inferiores aos aluguéis de mercado dos imóveis financiados pelo próprio sistema. Essa distorção, que infelizmente se mantém até o presente para a esmagadora maioria dos imóveis adquiridos antes de 1981, levou muitos investidores das faixas médias e altas de renda a constituírem um verdadeiro patrimônio imobiliário, especulativo e lucrativo, por meio dos financiamentos baratos do SFH. Isso incluiu uma proporção nada desprezível de recursos do Sistema, fortemente subsidiados, que foram aplicados na aquisição de imóveis de veraneio, nas praias de Guarujá e Cabo Frio, em Garanhuns, em Pernambuco, em Paraíba, no Piauí, e em todos os demais estados (p. 47)

Como analisou Octavio Ianni (1981) os recursos financeiros recolhidos pelo FGTS, retirados dos trabalhadores assalariados, financiaram habitações dos “[...] grupos de renda média e alta, em lugar de habitações para famílias de menor renda [...]” isso favoreceu o surgimento de negócios imobiliários com viabilização de projetos de urbanização ambiciosos.

Bolaffi (1977) assinala que entre 1964 e 1977, o BNH aplicou Cr\$ 135 bilhões e financiou 1 milhão e 739 mil habitações, e estas foram destinadas, em grande parte, para as famílias com rendimentos que ultrapassavam os 12 salários mínimos⁸. Dentro dessa lógica financista a política de financiamento do BNH, não solucionou o déficit habitacional das classes baixas, ao contrário, para estes setores restaram apenas as habitações precárias, a autoconstrução de casebres, as locações encarecidas, os cortiços, as favelas e as palafitas. O déficit foi acentuado, sobretudo na camada social inferior (até 3 salários mínimos).

A partir de 1973, como analisam Andrade e Azevedo (1982) o BNH passou a atuar no âmbito do desenvolvimento urbano pautado nas reivindicações dos moradores de diversos conjuntos habitacionais que não contavam com um órgão específico de competência nacional que abarcasse as necessidades de infraestrutura sanitária, abastecimento de água e transporte.

Em 1968, o programa de financiamento para saneamento, considerado o embrião do Plano Nacional de Saneamento - Planasa instituído em 1970. A partir de 1971, as atividades do BNH se expandiram para outros campos do planejamento urbano, com a criação do projeto

⁸ Em 1975, o BNH só dedicava 3% dos seus financiamentos para famílias com rendimentos abaixo de 5 salários mínimos, os felizes mutuários com rendimentos superiores a 20 salários podem obter mais de 1 milhão de cruzeiros (3.500 upc) que pagarão em 20 anos a juros praticamente negativos, graças à combinação de uma correção monetária inferior à real com os outros ‘incentivos’ fiscais adicionais (BOLAFFI, 1981, p. 178).

CURA (Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada) que se propunha racionalizar o processo de utilização solo urbano, melhorar os serviços de infraestrutura das cidades e corrigir as distorções ocasionadas pela especulação imobiliária (ANDRADE E AZEVEDO, 1982). Do mesmo modo este também, passou, a financiar planos e estudos que auxiliassem na elaboração de leis e projetos (MARICATO, 1987). Ver quadro 01.

Quadro 1: Programas desenvolvidos pelo BNH para o desenvolvimento urbano.

Áreas de atuação	Programas do BNH
Polarização Regional	• PRODEPO (Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Polos Econômicos) • PROHEMP (Programa habitacional Empresa)
O uso do solo urbano	• CURA (Programa de Complementação Urbana)
Integração Comunitária	• SUDEC • CSU (Centro Social Urbano) – Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos
Saneamento	• PLANASA
Pesquisa para menor custo da unidade habitacional	Formou um quadro de pessoal técnico, via concurso, e um quadro de conselheiros. A APQ (Assessoria de pesquisa), criada em 1976, identificou como a mais importante de suas prioridades a busca, inclusive em nível local, de soluções técnicas destinadas a reduzir o custo de habitações para famílias de baixa renda.
Uma política habitacional descentralizada	SFHU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

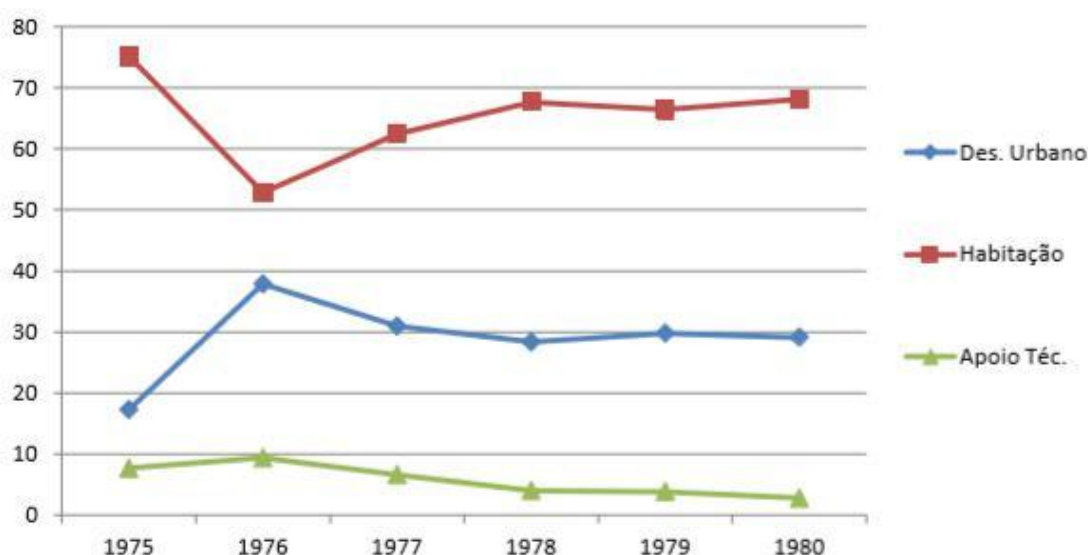
Fonte: MARICATO, 1987

De acordo com Serra (1991) esse novo direcionamento da política de habitação, foi iniciado com a decisão do governamental de que as ações do BNH não se limitavam ao financiamento de moradias O autor assinala até a segunda metade da década de 1970 a questão urbana é vista como carência manifesta de habitações nas cidades.

O remédio proposto foi eminentemente financeiro, isto é, a concessão de financiamento de prazos longos e juros baixos aos adquirentes da casa própria, o que, de qualquer forma, suponha que os mesmos não fossem marginais ao mercado, e possuísem uma poupança mínima. Não sendo esse pressuposto verdadeiro, a expressão mais óbvia da marginalidade urbana - a favela - continuou a existir e a ampliar-se.

Somente após 1971, o BNH passou a ampliar gradativamente seus investimentos no desenvolvimento urbano. Nesse momento já pode observado uma redução nos investimentos em habitação, como se pode verificar no gráfico 1.

Gráfico 1: A distribuição em percentual dos financiamentos do BNH a partir de 1974.



Fonte: Maricato (1987), elaboração Vasconcelos (2010)

Diante da complicada situação que enfrentava o BNH e suas COHABs, o PLANHAP, elencou um conjunto de medidas que implicou em transformações nas regras de financiamento e aquisição das unidades ofertadas. Dentre essas novas implementações, ressaltam-se a mudança na faixa de renda dos mutuários, o subsídio de 12% das prestações para os que estavam em dias com suas prestações; a regulamentação do uso do FGTS, a ampliação dos prazos de financiamento, de 20 para 25 anos, e dos limites individuais que foram elevados de 320 para 500 UPCs⁹. Destacam-se também a redução das taxas de juros relativas aos empréstimos tomados pelas COHABs, para financiamento de obras referentes à complementação dos conjuntos habitacionais. (MARICATO, 1987; AZEVEDO, 1988)

Após a reformulação do PLANHAP, a tendência empreendida pelo BNH de financiar o desenvolvimento urbano e esvaziar a política habitacional foi revertida. Isso possibilitou a reestruturação das COHABs.

⁹ UPC - Unidade Padrão de Capital era o nome da unidade monetária utilizada pelo BNH e dos demais bancos ligados ao SFH. Até o ano de 1975 o limite dos financiamentos de unidades habitacionais às COHABs era de até 320 UPCs, sendo que as taxas de juros subiam de 1% ao ano a partir de 120 UPCs para 6% a partir de 281 UPCs.

Para exemplificar essa alteração do público alvo das COHABs no Maranhão, ressaltase o caso de São Luís. Pode ser verificado que até 1972, grande parte dos conjuntos construídos pela COHAB-MA era voltada para o mercado popular (ver tabela 1). Nesse período não só a Companhia maranhense, mas também, outras companhias de habitação no país, enfrentavam grandes dificuldades de lidar com o mercado popular. Dentre os motivos que contribuíram para essa debilidade, o destaque foi o aumento dos preços dos materiais de construção, dos terrenos e dos lucros das construtoras (MARANHÃO, 1979);

Tabela 1:A produção habitacional da COHAB-MA e Cooperativas na cidade de São Luís até 1980.

COHAB-MA			COOPERATIVAS		
Nome do Conjunto	Ano	Unid. Habit.	Nome do Conjunto	Ano	Unid. Habit.
Cohab - Anil I	1967	505	IPASE	1970	525
Cohab - Anil II	1968	516	Maranhão Novo	1971	432
Cohab - Anil III	1969	1.417	Cohama	1974	700
Coheb - Sacavém	1970	476	Cohapa	1976	41
Radional	1972	366	Parque Timbiras	1977	96
Cohab - Anil IV	1975	1.111	Cohatrac I	1977	875
Vinhais	1979	1.627	Cohapam	1978	100
Bequimão	1979	1.190	Cohajap	1978	331
Turú	1979	767	Coajoli	1978	50
Rio Anil	1979	345	Cohaserma	1978	364
Angelim	1980	654	Coarev	1979	160
Cidade Operária	1986	7.500	Cohajapa	1979	38
			Cohafuma	1980	482
Total		16.474	Total		4.194
TOTAL GERAL			20.668		

Fonte: Ribeiro Júnior (2001)

Também se ampliou as taxas de juros (5% ao ano, em São Luís); além da ausência de uma política de subsídios. As alterações inseridas pelo PLANHAP em 1974, através da distribuição dos financiamentos, fizeram com que 60% do total de financiamentos excluísse a faixa de interesse social, sendo relegando para as cooperativas habitacionais o índice de 8,22%.

Pode se dizer hipoteticamente que as transformações nas ações da COHAB-MA legitimaram a ideia de que o Estado se aproxima da questão habitacional quando esta lhe aparece atraente em termos econômicos. Nesse caso, o mercado popular se torna refém dessa

atração econômica, que mesmo gerando lucro a iniciativa privada via Estado, padece de projetos mal elaborados. Essa parcialidade resultou no empobrecimento dos projetos habitacionais, devido à preocupação massiva com a redução de custos, base de um racionalismo formal desprovido de conteúdo, “consubstanciado em projetos de péssima qualidade, monótonos, repetitivos, desvinculados do contexto urbano e do meio físico e, principalmente, desarticulados de um projeto social” (BONDUKI, 2004, p. 134-135).

No início da década de 1980, instaurou-se no país uma nova crise econômica que atrelada a má administração do governo Sarney, provocou modificações na política salarial, advinda da descapitalização do capital e, consequentemente, na política habitacional.

A década de 80 foi marcada pela crise do padrão habitacional vigente, que trouxe profundas transformações na organização interna das grandes cidades: expansão das favelas nas zonas periféricas, surgimento de aglomerados de moradias precárias e provisórias nas áreas centrais, aparecimento de novas formas de loteamento periférico; diminuição do número de apartamentos construídos; emergência de novos sistemas de incorporação imobiliária.” (AZEVEDO E RIBEIRO, 1996, p. 33)

As transformações ocorridas no Brasil não excluíram seu campo de atuação na política habitacional do BNH, que também acabou entrando em crise, já que o sistema não conseguia mais alcançar os seus objetivos propostos. Assim, das 4,5 milhões de unidades habitacionais financiadas pelo BNH, somente 33,5% foram voltadas para os segmentos populares, fato que demonstra, a falta de alinhamento com os objetivos propostos pelo programa, uma vez que os setores sociais que estavam no mercado consumidor de habitações financiadas pelo BNH não eram as menos remuneradas, apesar do discurso oficial primar em oferecer habitações à população de baixa renda.

A habitação-mercadoria é instrumento de acumulação do capital, de controle e legitimação política, de satisfação de necessidades humanas. A produção habitacional do BNH é uma necessidade histórica onde o capital e Estados articulados agilizam e intensificam a acumulação do capital e o controle político da força de trabalho. (PERUZZO, 1984, p. 117)

Diante desse cenário, em novembro de 1986, o BNH foi extinto e todas as suas atribuições relacionadas ao encaminhamento e reestruturação da política habitacional brasileira foram transferidas para a Caixa Econômica Federal (CEF), promovendo alterações significativas no contexto da política habitacional, como por exemplo, a redução da produção de moradias pelos programas alternativos e a privatização dos programas tradicionais de provisão de habitação popular, mediante a transformação das COHABs em órgãos assessores, acentuando a elitização da clientela destes programas.

A maneira como o governo incorporou o BNH à CEF torna explícita a falta de proposta clara para o setor, cuja incorporação fez com que a questão urbana e, especialmente a habitacional, passasse a depender de uma instituição em que estes temas são objetivos setoriais [...]. A CEF se tornou o carro-chefe da política habitacional do SFH. (AZEVEDO E RIBEIRO, 1996, p.81)

Assim, o BNH finalizou suas atividades atuação conseguir alcançar os objetivos sociais propostos na sua gênese. No primeiro ano de extinção do BNH (1987), as COHABs financiaram 113.389 casas populares, todavia, durante o primeiro semestre de 1988 houve a redução dessa quantidade para 30.646 unidades, devido às novas implementações na política habitacional, dentre elas: a restrição ao acesso a créditos por parte das COHABs, a transferência dos créditos direcionados para a habitação popular para a iniciativa privada e a redução da capacidade dos Estados e Municípios de disciplinar a questão habitacional.

A experiência histórica brasileira mostra que sempre que um programa habitacional altamente subsidiado permite um grau muito alto de liberdade na alocação de recursos, as regiões menos desenvolvidas e os estados com dificuldades políticas junto ao governo central terminam altamente prejudicados, como ocorreu com a Fundação Casa Popular.” (AZEVEDO E RIBEIRO, 1996, 83)

A análise da atuação da política habitacional até 1987, expressa que a dinâmica da política habitacional nacional vinculada aos fatores políticos imperantes no período de vigência do programa inviabilizou o SFH. A base desse sistema tornou-se insustentável, devido ao encarecimento da moradia e das constantes alterações no financiamento das mesmas, gerando posteriormente o aumento da inadimplência e a crise no setor.

2.3 Da redemocratização ao período neoliberal: De Collor a FHC.

Como já destacado no tópico anterior, no período entre os anos de 1974 – 1984, as políticas urbanas tiveram como finalidade solucionar problemas interurbanos e atender objetivos de ordenação do território. A partir de 1985, com a instituição da chamada Nova República (com a eleição de Sarney no colégio eleitoral) e na sequência com a promulgação da Constituição de 1988, iniciava período de redemocratização¹⁰. Nos anos posteriores, o

¹⁰ Segundo Codato (2005), a vasta literatura especializada em “transições políticas”, surgida nos anos oitenta e noventa sob inspiração do paradigma institucionalista, promoveu uma alteração importante nas análises da mudança política. O modelo de referência dominante, dito macro-estrutural, calcado em variáveis explicativas de tipo econômico e/ou social, viu-se questionado por uma abordagem que passou a enfatizar fatores eminentemente políticos na compreensão da passagem do “autoritarismo” à democracia. Essa nova geração de trabalhos, que poderia ser agrupada sob o título pouco eufônico, mas bem preciso, de “transitologia” Para mais detalhes ver :

Uma história política da transição brasileira : da Ditadura a democracia . Revista de Sociologia política 25 – Curitiba

problema da urbanização tornou-se dependente de processos econômicos globais para a estruturação e espacialização da economia local (Chaffun, 1997).

Na gênese da Nova República (1985) a questão habitacional no Brasil, apresentava um “[...] baixo desempenho social, alto nível de inadimplência, baixa liquidez do sistema, movimentos de mutuários organizados nacionalmente e grande expectativa de que as novas autoridades pudessem resolver a crise do sistema sem a penalização dos mutuários [...]” (CARDOSO, 2007, p.15).

De acordo com Rubin e Bolfe (2014, p.209):

A partir da crise econômica mundial de 1979, o Brasil passou por um período de altas taxas de inflação, recessão e desemprego. O SFH/BNH não resistiu a essa crise vivenciada, principalmente, nos anos de 1981 e 1982. Isso trouxe para a classe média, público alvo das políticas habitacionais, uma queda no poder de compra. Fato que marcou os anos 80 com o Movimento dos Mutuários da casa própria, que buscavam renegociar suas dívidas

A reivindicação dos mutuários foi atendida e no primeiro ano da administração do presidente José Sarney (1985) houve o “[...] fim das mobilizações e dos movimentos regionais e nacionais de mutuários [...]” (CARDOSO, 2007, p.15). Contudo, ao conceder subsídio aos mutuários sem apresentar outra medida compensatória, agravou-se ainda mais o déficit do SFH.

Em novembro de 1986, o presidente José Sarney, decretou o fechamento do BNH por meio do decreto Lei 2291/1986 sendo incorporado pela Caixa Econômica Federal, tornando a questão habitacional uma mera política setorial. A CEF assumiu as principais atribuições no campo da habitação popular, o que expressou a opção governamental em ampliar a dimensão financeira pública no setor habitacional. Para Santos (1999) “[...] a extinção do BNH foi uma imensa confusão provocada por reformulações constantes nos órgãos responsáveis pela questão urbana e em geral pelo setor habitacional em particular.” (p.19)

Com a extinção do BNH, critica Bonduki (2004, p.73):

A Caixa Econômica Federal – um banco de primeira linha – tornou-se agente financeiro do Sistema Financeiro de Habitação, absorvendo precariamente algumas das atribuições, o pessoal e o acervo do antigo BNH. A regulamentação do crédito habitacional passou para o Ministério da Fazenda, no âmbito do Conselho Monetário Nacional, tornando-se, de modo definitivo, um instrumento da política monetária, o que levou ao controle mais rígido do crédito, que dificulta e limita a produção habitacional.

Cardoso e Ribeiro (2007) analisam que desde a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, a habitação persistiu como um bem inatingível para grande parcela dos brasileiros. Mesmo aqueles que conseguem ter acesso a essa “mercadoria impossível” o faziam, na maioria das vezes, em condições de enorme precariedade. Embora a ação do BNH fosse falha em muitos pontos (principalmente pela sua incapacidade em atender de forma eficiente às franjas inferiores do mercado), com a sua extinção as políticas voltadas para a construção de moradias populares ficaram órfãs, passando por vários ministérios e secretarias, sem que se conseguisse definir com clareza um padrão de política a ser introduzido.

O período que marca o fim do BNH foi caracterizado pela indefinição de uma política nacional de habitação e pela contínua transferência de responsabilidades administrativas no que tange à questão habitacional. Cymbalista e Moreira (2006, p.35) assinalam de forma clara a complexidade dessa trajetória quando afirmam que:

(...) o BNH vinculou-se em 1985 ao Ministério do Desenvolvimento Urbano. Em 1987, este ministério transformou-se em Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano. Em 1988, o Ministério foi renomeado Ministério da Habitação e Bem-Estar Social, que foi extinto em 1989. Nesse momento, a política de habitação fica novamente sob responsabilidade do Ministério do Interior. Em 1990, é criado o Ministério da Ação Social, posteriormente renomeado Ministério do Bem-estar Social, onde passou a funcionar a Secretaria Nacional de Habitação. No Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), a Secretaria Nacional da Habitação foi subordinada ao Ministério do Planejamento e Orçamento. Durante o governo FHC foi instituída a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), vinculada à presidência da República, que se responsabilizou pelas instituições ligadas à política habitacional até 2003, quando foi criado o Ministério das Cidades, no qual se alocou a Secretaria Nacional de Habitação.

Por outro lado, a incorporação das atribuições do BNH pela CEF, agravava o déficit habitacional, particularmente, entre a população de baixa renda pois:

[...] fez com que a questão urbana e especialmente a habitacional passasse a depender de uma instituição em que estes temas, embora importantes, são objetivos setoriais. Do mesmo modo, ainda que considera uma agência financeira de vocação social, a Caixa possui, como é natural, alguns paradigmas institucionais de um banco comercial, como a busca de equilíbrio financeiro, retorno do capital aplicado, AZEVEDO (1996, P 81)

A Caixa Econômica Federal se transformou em agente operador do FTGS e gerenciador do SFH, cabendo ao Banco Central do Brasil a missão de regulamentar as aplicações dos depósitos de poupanças e a fiscalizar o Sistema Financeiro de Habitação. O SFH passou, então, a ser controlado pelo Conselho Monetário Nacional que assumiu a função de órgão normativo e fiscalizador desse Sistema. Na opinião de Bonduki (2008), a conversão

do sistema em instrumento de política monetária e a sua submissão a um controle rígido, acabou dificultando e limitando a política habitacional.

Durante o governo de José Sarney (1985-1989), entre os anos de 1987 e 1988 houve uma grande produção de moradias na área da habitação popular financiadas pelo FGTS, seguindo-se depois de uma acentuada queda. Segundo dados da Caixa Econômica Federal, no governo Sarney foram financiadas 317.217 unidades, quantitativo que sequer se aproximou as 366.808 unidades produzidas em 1980, durante o governo Figueiredo¹¹.

A década de 1990 começou com uma grande inflexão, chegava ao fim as experiências do socialismo real com a queda do Muro de Berlin e a desagregação da União Soviética e iniciava-se uma grande ofensiva do capital. O neoliberalismo começava a ganhar terreno nas economias capitalistas centrais com a crise do modelo de desenvolvimento do pós-guerra. Suas propostas se converteram numa “verdadeira” cruzada as bases do Estado de Bem-estar social, considerado pelos seus porta vozes, Hayek e seus companheiros como asfixiantes das potencialidades criadoras do mercado. Segundo Perry Anderson a hegemonia neoliberal porem não se afirmou de imediato. Somente no final da década de 1980, os países capitalistas centrais implementaram o programa neoliberal começando oficialmente pela Inglaterra com a ascensão do governo Thatcher (BARBOSA, 2006).

No Brasil, a vitória de Fernando Collor (1989) significou o início de uma nova fase do capitalismo brasileiro: a fase neoliberal, caracterizada pelas políticas de ajuste, privatização, desregulamentação e flexibilização das leis trabalhistas. Em 1990, a chamada estabilidade monetária se materializava com a implementação do Plano Collor I (BARBOSA, 2006).

Dentro desse espectro, o Estado brasileiro foi inserindo nos ajustes econômicos de adaptação de suas estruturas institucionais aos interesses monopolistas, sob a orientação e a fiscalização do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial. Sob o governo neoliberal¹² de Fernando Collor, em termos quantitativos, houve a retomada do financiamento

¹¹Com os recursos da poupança (SBPE), destinado para as camadas de renda média, Sarney investiu 12,9 bilhões de reais no financiamento de 478.892 moradias em todo o seu governo, enquanto Figueiredo investiu 21,7 bilhões para 982.517 moradias. Para as camadas de média renda, o valor unitário médio das habitações financiadas pelo SFH no governo Figueiredo foi de 23,1 mil reais, enquanto no governo Sarney, foi de 26,9 mil reais, aproximadamente 16,5% maior; para as camadas que apresentavam baixa renda o valor caiu mais de 10%. (CAIXA, 2004)

Segundo Cerqueira (2008, p.169), as principais diretrizes neoliberais colocadas em prática foram:

a) Aproveitar o momento de recessão econômica, com uma das suas consequências mais dramáticas e socialmente injustas que é o desemprego, para enfraquecer o movimento sindical organizado, levando no todo dessa proposição à perda de vantagens adquiridas e acumuladas ao longo dos anos por parte dos trabalhadores, principalmente, nas décadas 50 e 60 quando da pujança crescente do capitalismo. Estas medidas são consideradas de suma importância,

da habitação popular via FGTS, que não fugiu das características gerais da sua gestão, não sendo possível identificar nenhuma melhoria na condição de vida dos segmentos de baixa renda ou da classe média no Brasil (BOTELHO, 2007).

Santos (1999) chama atenção para o fato de que durante o governo Collor:

“o quadro de crise das políticas públicas na área de habitação se agravou, foi marcado por mudanças superficiais no SFH (como a facilitação da quitação dos imóveis e a mudança no mecanismo de correção das prestações) e por programas na área da habitação popular caracterizados pela má utilização dos recursos públicos”.

O Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), foi um dos programas instituídos no governo Collor, que tinha como meta a construção de 245 mil habitações, a serem financiadas com recursos do FGTS. O programa não obteve grandes resultados para as populações de baixa renda, mesmo tendo como público alvo os segmentos que auferiam até cinco salários mínimos). Houve debilidade do PAIH no atendimento das camadas populares, principalmente, pelo fato de que os:

[...] agentes públicos receberam somente 21% do montante de recursos emprestados pelo FGTS, e as cooperativas habitacionais, com contratos com empreiteiras e visando às faixas de renda médias, receberam cerca de 70% dos recursos do FGTS, (CASTRO, 1999, p. 105, p. 122).

De acordo com AZEVEDO E RIBEIRO (1996), a criação do PAIH tinha como finalidade financiar, no prazo de 180 dias, cerca de 245 mil habitações, com recursos oriundos do FGTS, atendendo prioritariamente as famílias com renda média de até cinco salários mínimos.

pois contribuirão para a acumulação de capital das empresas, que assim obterão poupança para novos investimentos;

b) O equilíbrio da balança de pagamentos é essencial e, melhor ainda, se houver superávit nas transações comerciais e de serviços, que redundará em mais recursos para as empresas e tranquilidade para o país, conseqüentemente gerando divisas e disponibilidade financeira para propiciar investimentos básicos em infra-estruturas próprias e expansão da iniciativa privada;

c) Retirada da participação do Estado na economia como agente produtivo e em determinadas situações saindo também de funções de regulamentação ou de setores produtivos da economia através de uma política de desestatização.

d) Viabilização das reformas fiscais por parte do Estado, como forma de incentivar os agentes econômicos. Isto significa a redução da taxa sobre os mais altos investimentos, no sentido de fomentar as desigualdades.

e) A redução constante e progressiva dos gastos públicos nas áreas sociais – saúde, educação, previdência, de assistência ao trabalhador desempregado (via seguro desemprego) entre outras. Em síntese, a diminuição do Estado de bem-estar.

O PAIH foi subdividido em três programas complementares, os dois primeiros tinham como agentes promotores as COHABs, Cooperativas e Entidades de Previdência, e o último era exclusivo da Prefeitura Municipal. Os programas eram:

- Programas de Moradias Populares - unidades acabadas;
- Programas de Lotes Urbanizados - com ou sem cesta básica de materiais;
- Programa de Ação Municipal para Habitação Popular - unidades acabadas e lotes urbanizados.

Além da construção de moradias, o PAIH também foi utilizado para testar novas matérias-primas e técnicas de construção civil, que deveriam ser aprovadas pela equipe técnica da CEF, que atuava como um banco de segunda linha, via a implementação de programas pelos agentes promotores. Assim como os demais programas habitacionais instituídos no país, também expressou uma política segregacionista e contraditória, visto que, beneficiava principalmente os interesses do setor da construção civil e imobiliário, em detrimento das classes trabalhadoras, que após cumprir uma série de exigências impostas pela CEF, recebia um imóvel de 23m², com péssimas condições de infraestrutura, situados em áreas distantes do centro urbano.

De modo geral, o PAIH não conseguiu alcançar suas metas¹³ iniciais, o prazo estimado de 180 dias prolongou-se por mais 18 meses e o custo unitário médio por habitação acabou sendo superior ao estimado, ocasionando a redução de 245 mil para 210 mil unidades construídas.

Com o “impeachment¹⁴” do presidente Fernando Collor (1992), as obras do PAIH foram paralisadas, diante de várias denúncias de irregularidades em sua execução. O programa depois foi definitivamente paralisado, em detrimento do seu alto custo financeiro, que acabou interrompendo a construção de 12 mil casas em todo o Brasil.

O seu sucessor Itamar Franco introduziu novas mudanças na política habitacional. foi criado o financiamento direto para pessoas físicas, mudanças que implicaram

¹³“A avaliação preliminar do PAIH mostra o não cumprimento de várias metas estabelecidas: o prazo estimado de 180 dias alongou-se por mais de dezoito meses; o custo unitário médio foi (...) bem superior ao previsto (...) ocasionando uma diminuição de 245 mil para 210 mil unidades. Por fim, por motivos clientelistas (...) o plano não seguiu os percentuais de alocação de recursos definidos pelo conselho curador do FGTS para os diversos estados da Federação”. (AZEVEDO, 1995, p.302)

¹⁴ O impeachment de Collor foi originado com o escândalo de corrupção que estava diretamente ligado ao nome do presidente. Contudo o pano de fundo dessa história teve como ingredientes essenciais a fraca sustentação política do governo, com poucos partidos de peso apoiando Collor, além da profunda crise econômica do país, que havia apenas piorado com as medidas controversas adotadas pelo próprio presidente.

na diminuição da burocracia e desintermediação dos bancos frente a política habitacional. Foram inseridos também, no âmbito do Ministério do Bem-Estar Social (MBES), os conselhos de participação comunitária, e a exigência de uma contrapartida financeira dos municípios aos investimentos da União no setor da habitação. O objetivo era estimular o controle social, com vista obter maior transparência da gestão dos recursos liberados aos municípios. (ROYER, 2002 apud BOTELHO, 2007).

Diante desse conjunto de transformações institucionais, os programas habitacionais do governo de Itamar Franco, mantiveram a limitação herdada da gestão anterior. Durante o seu governo não foi dispendido nenhum valor do FGTS, e tampouco construída uma única unidade de habitação popular. Porém, para os setores médios, foram despendidos no final do seu governo, aproximadamente 5,3 bilhões de reais de recursos do SBPE para o financiamento de 115 mil moradias.

Vale ressaltar que o governo Itamar procurou atuar em duas frentes para a produção de casas populares. Inicialmente ele buscou terminar, até meados de 1994, cerca de 260 mil casas, financiadas pelo governo anterior, através dos financiamentos tradicionais (FGTS, verbas orçamentárias). Em seguida lançou o Programa Habitar Brasil (voltado para os municípios de mais de 50 mil habitantes) e o Morar Município (destinado aos municípios de menor porte), financiados pelas verbas orçamentárias e pelos recursos arrecadados do IPMF (Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras), que acabou não ficando dentro do montante previsto, em função das prioridades do Plano de Estabilização Econômica (Plano Real).

No entanto esses programas ampliaram a participação dos governos estaduais e municipais no atendimento segmentos de baixa renda que viviam em localidades consideradas de riscos, através da construção de moradias, urbanização das favelas, produção de melhorias habitacionais. Para o cumprimento dessas metas, foi criado um Conselho Estadual ou Municipal de Bem-Estar Social e um Fundo Estadual ou Municipal para onde foram canalizados os recursos financeiros, voltados para os custos de urbanização dos terrenos, elaboração do projeto técnico, pavimentação das ruas e eletrificação.

Apesar de apresentarem um certo avanço na política habitacional destinada à população de classe baixa, com a criação de fundos específicos, esses programas também possuíam grandes fragilidades, devido a excessiva padronização e a dependência fundamental de verbas orçamentárias ou de recursos provisórios, que os impediram de atuar de forma significativa no contexto da política habitacional brasileira. AZEVEDO & RIBEIRO (1996)

Em 1995 início do primeiro mandato de FHC, a política habitacional foi delegada à Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento (SEPURB). No âmbito dessa Secretaria iniciou-se a revisão do uso dos recursos do SFH, especificamente do FGTS e dos recursos da caderneta de poupança. A necessidade de fazer essa revisão foi ressaltada pelo governo em dois documentos oficiais, a “Política Nacional de Habitação” (1996) e “Política de Habitação: As Ações do Governo Federal de jan/95 a jun/98” (1998), neles o SFH foi tratado como:

“(i) esgotado – em virtude das crescentes dificuldades com a captação líquida das suas fontes de recursos (notadamente o FGTS); (ii) regressivo – por ter beneficiado principalmente as camadas de renda média e média alta com elevados subsídios implícitos pagos com recursos do erário; (iii) insuficiente – porque durante trinta anos produziu apenas 5,6 milhões do total de 31,6 milhões de novas moradias produzidas no país”

A partir desse diagnóstico sobre o SFH e seus reflexos na política de habitação, a SEPURB desenvolveu programas habitacionais via Ministério de Planejamento e Orçamento. A maior parte desses programas, foi efetivado com recursos do FGTS, estes dividiram-se de acordo os segmentos financiados: Pró-Moradia e Pró-Saneamento (setor público), Carta de Crédito Associativa e Carta de Crédito Individual (pessoas físicas e associações), e Apoio à Produção (produtor).

Os programas desenvolvidos pela Sepurb segundo Royer (2002: 31), divididos segundo sua fonte de recursos, sendo o Habitar-Brasil, o único programa financiado com recursos do Orçamento Geral da União. A maior parte dos programas foi financiada com recursos oriundos do FGTS, dividindo-se tanto aos tomadores do financiamento: Pró-Moradia e Pró-Saneamento, para o setor público; Carta de Crédito Associativa e Carta de Crédito Individual, para as pessoas físicas e associações; e Apoio à Produção para o produtor (BOTELHO, 2007, p. 122-123).

Cabe ressaltar que os programas o Habitar-Brasil e Pró-Moradia apresentaram um reduzido número de contratações. O mau desempenho dessas políticas pode ser atribuída “[...] à baixa capacidade de pagamento do setor público e à falta de capacitação de estados e municípios.” (ROYER, p.70). Contudo, a principal causa dessa debilidade, “[...] foi o contingenciamento do setor público, que já se manifestava como consequência da política econômica do governo.” (ROYER, p.70). Observou-se que os estragos ocasionados pelo Consenso de Washington¹⁵ nas áreas que demandavam investimento estatal, tinham alcançado

¹⁵ A ascensão da programática neoliberal no Brasil, como plano ideológico, esteve atrelada ao Consenso de Washington, ocorrido em 1989 nos EUA. Onde a proposta neoliberal foi estabelecida como condição fundamental para a concessão de ajuda financeira pelo governo norte-americano. Segunda Teixeira (1998), o conjunto dessas

a política habitacional, sobretudo com o ajuste fiscal realizado pela política econômica do governo FHC.

O primeiro governo FHC não atuou de acordo com as diretrizes democráticas diante das precárias condições e do déficit de moradias, serviços básicos de saneamento no país. (VALENÇA, 2001). Com a finalidade de viabilizar o plano Real, mantendo estável a moeda, o governo FHC privilegiou as soluções de mercado, negligenciando as políticas sociais, que se faziam necessárias, dado o estado de carência no país. Por outro lado, as medidas do governo no setor habitacional foram direcionadas para atender aos requisitos da lei na aplicação dos recursos do FGTS. Nesse sentido, não se diferenciaram muito do modelo dos programas habitacionais do governo Collor. FHC criou a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), juntamente com o Ministério do Planejamento e Orçamento, para sistematizar e gerir a sua política habitacional, tendo como órgão executor do programa a CEF.

Ao contrário dos governos anteriores, o governo FHC dificultou a solução do problema habitacional do país ao desvincular o seu principal programa de financiamento habitacional — o Pró-Credi ou Programa Carta de Crédito — da construção de novas unidades habitacionais, dando maior ênfase para consumo da habitação e não mais a produção das mesmas. A alegação do governo era de que essa mudança de postura se traduziria em maior liberdade para o adquirente de casa própria, que poderia, com uma carta de crédito, “[...] encontrar a unidade habitacional que melhor lhe conviesse (onde quisesse), seria, com certeza, pertinente se não expressasse uma visão exclusiva de mercado.” (VALENÇA, 2001, p.50).

Além disso, os programas não foram indutores, ou seja, não foram desenvolvidos com intuito de proverem habitação para as populações e regiões mais carentes, nas quais o problema habitacional era alarmante.

Vasconcelos e Cândido Júnior (1996) confirmam as debilidades desses programas ao afirmarem que na “[...] definição da política governamental para habitação por meio dos programas PRÓ-MORADIA e Carta de Crédito, foi dada ênfase à eficiência alocativa, desprezando-se o aspecto social dos programas. (1996, p.17)”. Além da redução dos investimentos nesses programas habitacionais observou-se também o direcionamento das mesmas para os segmentos que apresentavam renda superior a três salários mínimos.

Em 1999, no início do segundo mandato de FHC, a recém-criada Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano (SEDU) apresentou o Plano de Ação para o Desenvolvimento Urbano. Esse projeto criticava a política de crédito para a aquisição da casa

deliberações, aprovadas no Consenso de Washington se apresentam em dois aspectos fundamentais: “*redução do tamanho do Estado e abertura da economia*” (BOSCHETTI E TEIXEIRA, 1998, p. 225).

própria como o único instrumento de acesso à moradia e advertia que a defasagem de arrecadação vivenciada pelo FGTS desde 1997 não apresentava perspectiva de reversão (os saques superavam o depósito, com a ampliação do desemprego no Plano Real).

Em resumo, a política habitacional de FHC não rompeu com o modelo de financiamento operado pelo BNH, ao contrário adaptou- o ainda mais as exigências do mercado, mantendo suas características estruturais¹⁶ e atenuando o seu caráter empresarial, pautado na concentração de renda e na exclusão social. Na outra ponta houve o reforço da subordinação da política de habitação ao mercado imobiliário, à indústria da construção e ao capital bancário¹⁷. O governo de FHC incrementou os negócios com moradias, com o intuito de ampliar o mercado entre os segmentos com maior poder aquisitivo (acima de doze salários mínimos) por meio da acentuação do financiamento, facilitação da produção e da comercialização das unidades habitacionais.

Nesse mesmo contexto foi criado o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), regulamentado pela Lei nº 9.514/97. O SFI¹⁸ que não condicionou o crédito à aquisição do primeiro imóvel, mas introduziu novas modalidades de garantia para os empréstimos¹⁴. Em relação ao Sistema Financeiro de Habitação do BNH, o SFI trouxe diferenças importantes, algumas das quais, o transformaram num sistema voltado a atender famílias de maior poder aquisitivo.

Essa orientação para os setores sociais de renda mensal entre três e doze salários mínimos, uma proposta baseada no mercado imobiliário, foi consolidada pelo programa Carta de Crédito. Entre os anos de 1995 e 2003, a Carta de Crédito consumiu cerca de 85% dos recursos destinados aos investimentos em moradia pelo FGTS. É bom ressaltar que na sua origem, durante no governo Collor, a Carta de Crédito tinha como órgão central as antigas

¹⁶ O Fundo de Garantia e as cadernetas de poupança continuaram a ser os principais financiadores da habitação, ainda que tenham sido agregadas novas fontes financeiras, como os recursos do Orçamento Geral da União, recursos próprios da Caixa Econômica Federal, de empréstimos externos, do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), e nos últimos anos de governo, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT, alimentado pelo Programa de Integração Social – PIS) e do Programa de Subsidio à Habitação de Interesse Social (PSH). Como nos tempos do BNH, a ação governamental foi dividida em três frentes básicas, definidas segundo critérios de renda familiar.” (FILHO, 2011, p.175-176)

¹⁷ “[...] o crédito de longo prazo para a aquisição da casa própria mantido como forma quase exclusiva de provimento da moradia. (FILHO, 2011, p.175)

¹⁸ “O SFI terá liberdade para operar, mas se subordinará, como qualquer sistema financeiro de país desenvolvido, às autoridades monetárias e à fiscalização delas. Uma ampla gama de instrumentos precisará ser desenvolvida, das letras hipotecárias aos certificados de crédito imobiliário, passando pelas debêntures e pelos mecanismos externos. É essencial dispor de taxas de juros compatíveis com operações de longo prazo, com vistas à higidez indispensável ao sistema e que faltou ao SFH em consequência das liberalidades oficiais concedidas à custa das companhias privadas e públicas.” (SIMONSEN, 1995)

COHABs, que criavam os projetos habitacionais, promoviam suas execuções, comercialização e a concessão do crédito, de forma similar à efetivada pelo extinto BNH.

O programa, relançado por FHC, sofreu algumas adaptações, a primeira delas foi à abertura para a participação de sindicatos, cooperativas, associações, condomínios e a entidades privadas no setor habitacional. Posteriormente, foram introduzidas alterações que visavam atrair novas adesões, como a ampliação do prazo para finalização da compra, a redução da multa por atraso ou desistência, o aumento do limite de financiamento em 60% e a diminuição da exigência aos participantes do programa de opção pelo FGTS. Entretanto para Bonduki (2008), a concentração da política habitacional no programa Carta de Crédito, e sua proposta de demanda espontânea, acarretou problemas de outra ordem:

“As alterações promovidas, embora à primeira vista pudessem expressar uma renovação na maneira como a questão da habitação passou a ser tratada pelo governo federal, rompendo a rígida concepção herdada dos tempos do BNH, de fato não conseguiram alavancar uma nova política e acabaram por gerar um conjunto de efeitos perversos, do ponto de vista social, econômico e urbano. O financiamento para aquisição de imóvel usado, que absorveu 42% do total de recursos destinados à habitação (cerca de R\$ 9,3 bilhões), é um programa com escasso impacto, não gerando empregos e atividade econômica. O financiamento para material de construção, embora tenha o mérito de apoiar o enorme conjunto de famílias de baixa renda que auto-emprenhe a construção da casa própria e de gerar um atendimento massivo (567 mil beneficiados no período, a de maior alcance quantitativo), tende a estimular a produção informal da moradia, agravando os problemas urbanos. Ademais, o baixo valor do financiamento e a ausência de assessoria técnica não permitem que as famílias beneficiadas alcancem condições adequadas de habitabilidade.” (BONDUKI, 2008, p.79)

Para a mesma faixa de intervenção do Carta Crédito, foi criado também no ano de 1999 o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), direcionado para as famílias que auferiam renda mensal até seis salários mínimos, com contrato de 15 anos, que ao final expressava as opções de compra, continuidade de locação ou devolução do imóvel.

O Programa de Arrendamento Residencial (PAR), teve a previsão de várias fontes de financiamento, porém a principal foi o FGTS, responsável por 80% dos recursos destinados para o início da operação. Em quatro anos, o PAR efetivou um total de R\$1,892 bilhão e produziu mais de 88.500 unidades habitacionais.

O governo de FHC colocou o FGTS como financiador da habitação popular, função que desempenhava com limitações desde a sua gênese na ditadura, e promoveu o seu deslocamento em direção aos segmentos sociais de renda mais elevada.

Se no regime militar, o FGTS já era destinado a segmentos de renda superior com limite inicial de três salários mínimos mensais, a política de FHC, levou essa proposta ao extremo, estendendo sua abertura para as faixas de renda acima de dez salários mínimos e

excluindo a população mais carente dos financiamentos. Concluindo, o governo de FHC inseriu na política habitacional os instrumentos, critérios e as práticas que desde os tempos do BNH operavam nos programas cobertos pelo SBPE, adaptados ao espírito da livre iniciativa e ao jogo do mercado.

O grande contingente populacional, excluído da ação estatal ou espoliado por ela, foi também o setor mais atingido pela intensificação da exploração do trabalho e deterioração notável das condições de habitação.

No que se refere a política habitacional os dois períodos dos governos de FHC, acentuou as soluções de mercado.

O que se percebe é que as políticas habitacionais implementadas entre 1986 e 2002 não só foram incapazes de eliminar o déficit habitacional no país, como na verdade, em articulação com o conjunto das ações governamentais, permitiram a sua ampliação. As políticas habitacionais do período especificado, reproduziram, as desigualdades próprias da estrutura da sociedade brasileira.

O próximo capítulo examinará o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), o contexto de sua criação, a política implementada, suas fases e resultados no âmbito nacional regional e local.

3 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: Os aspectos institucionais de uma política subsidiada

Como analisamos nos capítulos anteriores entre 1986 e 1994, diversos órgãos se sucederam na gestão das políticas de habitação do país, fato que comprovou a forte instabilidade política e institucional do setor da habitação após a extinção do BNH (CARDOSO; ARAGÃO, 2013). Porém as retomadas das ações estatais para o suprimento das necessidades habitacionais no país começaram a ter mais atenção, principalmente, a partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades, este, organizado em quatro secretarias: Habitação, Saneamento, Transportes e Mobilidade e Programas Urbanos.

Apresentado como essencial, o Ministério das Cidades desde o início defendeu os princípios acumulados e reivindicados pelos movimentos sociais de luta pela Reforma Urbana¹⁹, O direito a cidade se constitui no espectro que unifica todas as bandeiras do movimento. Nesse sentido, uma das primeiras medidas do Ministério das Cidades foi à transformação das políticas setoriais da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. A priori o MCID, deveria trabalhar de forma articulada e solidária com estados, municípios, com os movimentos sociais, organizações não governamentais, com o setor privado e outros segmentos da sociedade, tendo a Caixa Econômica Federal (CEF), como a operadora dos recursos (BRASIL – MCID, 2009).

Outras medidas fundamentais referentes à habitação no início do governo de Luís Inácio Lula da Silva, foi com a construção da Política Nacional de Habitação (PNH) em

¹⁹ O termo reforma urbana, está associado atualmente a um contexto específico de organização política, que segundo Bassul (2005, p.36) apresentou a “*natureza transformadora das relações sociais vigentes*” na década de 1960, especificamente no regime militar. A reforma urbana nem sempre esteve vinculada a esse sentido, a mesma foi utilizada em diferentes momentos como concepções antagônicas no que tange a gestão das cidades. [...] a Federação Nacional dos Arquitetos, Federação Nacional dos Engenheiros, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Movimento dos Favelados, Associação dos Mutuários, Instituto dos Arquitetos, Federação das Associações dos Moradores do Rio de Janeiro (FAMERJ), Pastorais, movimentos sociais de luta pela moradia, entre outros. (SAULE e UZZO, 2009, p.2)

2004, seguida da implantação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) em 2005, que depois serão consubstanciadas na a criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em 2009. Os próximos tópicos apresentarão de maneira mais aprofundada todo o processo descrito acima, com partir da criação do PMCMV e os aspectos essenciais dessa política objeto do presente estudo.

3.1 O Ministério das Cidades e Nova Política de Habitação do governo Lula.

O Ministério das Cidades ocupou um vazio institucional que retirava completamente o governo federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades. (MARICATO, 2006). Como já abordado, a última proposta de política urbana que fora implementada no regime militar (1964-1985) entrou em colapso com crise fiscal de 1980, com a falência do Sistema Financeiro de Habitação. Desde 1986, “[...] a política urbana seguiu um rumo errático no âmbito do governo federal. Não faltaram formulações e tentativas de implementação, mas todas elas tiveram vida muito curta.” (MARICATO, 2006, p.212).

Nesse período, pouca de prioridade para a questão urbana, consolidou-se um forte movimento social que assentado na bandeira da reforma urbana, reuniu diversos setores sociais (profissionais, lideranças sociais, sindicalistas, ONGs, integrantes da Igreja Católica, parlamentares e servidores públicos). As vitórias mais expressivas desse movimento foram a inclusão na Constituição de 1988, da função social da propriedade, da função social da cidade e a criação do Estatuto da Cidade. Este aprovado no governo FHC, pela lei Nº 10.257 em 2001, quando foram regulamentados os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que também estabeleceu as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano. Para Rolnik (2009), o Ministério das cidades atendeu as demandas ligadas ao direito à moradia que culminou na criação do Conselho Nacional das Cidades

[...] a criação do Ministério das Cidades representava a possibilidade de avançar na democratização da gestão urbana, fazendo dela um dos pilares institucionais de sua agenda, ampliando os espaços de democracia participativa, até então experimentados sobretudo no âmbito local. (ROLNIK, 2009, p.5)

Com uma estrutura federalista, o Ministério das Cidades foi dividido em secretarias: Acessibilidade e Programas Urbanos: responsável pela aplicação, em âmbito municipal, dos preceitos do Estatuto da Cidade (elaboração de Planos Diretores, regularização fundiária, reabilitação de áreas centrais, prevenção e contenção de riscos associados a assentamentos precários, acessibilidade e conflitos fundiários urbanos); Habitação: responsável

por elaborar os instrumentos necessários à implementação da Política Nacional de Habitação, articulando-a com as demais políticas voltadas ao desenvolvimento urbano; Saneamento: responsável por planejar as políticas setoriais e assegurar fontes de financiamento para que os municípios procedam à universalização do abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, gestão de resíduos sólidos urbanos e gestão pluvial, incidindo, assim, no controle de enchentes; Transporte e Mobilidade: responsável por formular e programar a política de mobilidade urbana sustentável, seja por meio da universalização do acesso aos serviços públicos de transporte coletivo e da integração do planejamento destes com o planejamento das demais políticas de desenvolvimento urbano, seja pelo aperfeiçoamento institucional, regulatório e da gestão. (MOSCARELLI E KLEIMAN, 2009).

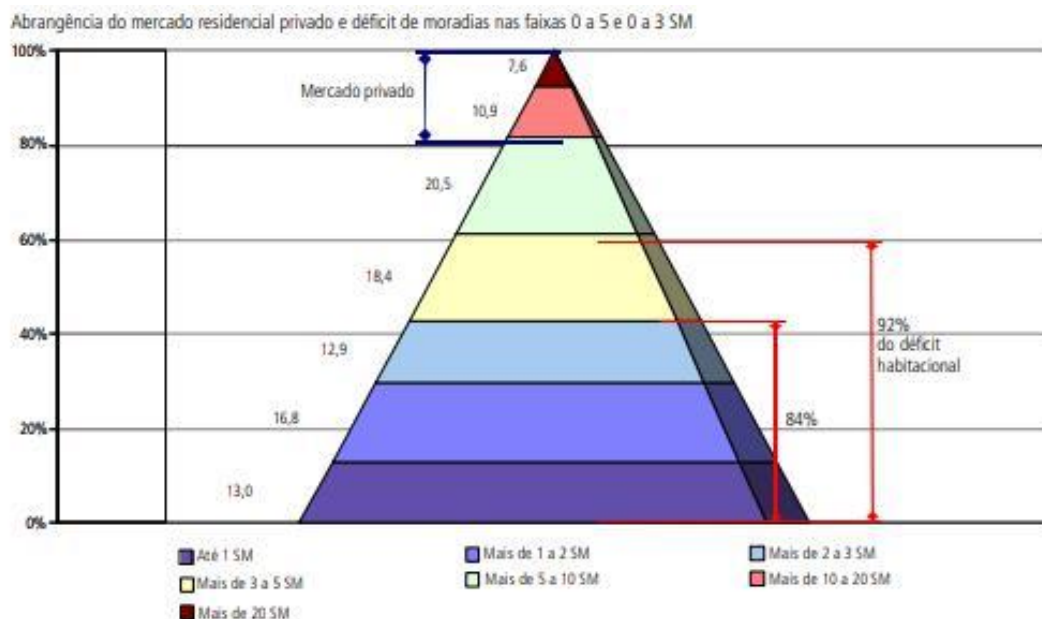
Segundo Lima e Silva (2014) a divisão do Ministério acaba por consolidar a divisão da questão urbana em diferentes setores, criando um paradoxo: o Ministério foi criado para unificar as políticas setoriais que compunham a questão urbana, mas estruturou-se a partir da divisão de competências.

A política, instituída, contou com um conjunto de instrumentos para a sua atuação: o Sistema Nacional de Habitação, o Desenvolvimento Institucional, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação e o Plano Nacional de Habitação. A tese que orientou o desenho institucional, do Ministério das Cidades foi proposto pelo Projeto Moradia²⁰ em estudo que constatou que no Brasil o mercado privado de habitação oferece um produto caro que abarca menos de 30% da população e que “[...] a classe média tem se apropriado dos recursos subsidiados utilizados na promoção pública de moradias, deixando a população de baixa renda sem alternativas.” (MARICATO, 2012, p.217).

O déficit habitacional, resultante do quadro, abaixo mostra que este se concentra de renda nas faixas de renda mais baixas, 92% situando-se entre 0 e 5 salários mínimos e 84% entre 0 e 3 salários mínimos conforme explicitado a seguir

²⁰ “Por inúmeras vezes foi formulada a proposta de criação de uma instância federal voltada para as políticas urbanas no decorrer dessa luta social. No entanto, foi no Projeto Moradia, divulgado em 2000, que o Ministério das Cidades foi formulado mais claramente. O Projeto Moradia foi elaborado por 12 pessoas, entre especialistas e lideranças sociais, convidadas por Luiz Inácio Lula da Silva, por meio de uma ONG – Instituto Cidadania – por ele presidida. Após ouvir interlocutores de vários setores da sociedade, a equipe convidada formulou uma proposta – cuja redação final foi de Aloysio Biondi – da qual fazia parte a criação do Ministério das Cidades.” (MARICATO, 2012, p.215)

Gráfico 2: Pirâmide de renda (população por faixa de renda) – Censo 2000



Fonte: Maricato (2012, p. 216)

Na introdução das propostas do Ministério das Cidades, o novo Sistema Nacional de Habitação²¹ foi dividido em dois subsistemas: o subsistema de Mercado (SNHM) e o subsistema de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

A tese defendida pela Política Nacional de Habitação expressava a necessidade de combinar ações que ampliassem o mercado privado em direção às classes médias e ações de promoção pública que atendesse os segmentos de rendas mais baixas, especialmente àquelas situadas no intervalo de 0 a 5 salários mínimos. Segundo Maricato (2012) esse processo consistia em evitar que as classes médias se apropriassem dos recursos públicos (como o FGTS), como ocorrera nos anos que precederam o governo Lula. Para a autora a necessidade de ampliação do mercado privado de habitação propiciou a criação e a aprovação do projeto de Lei no 10.391/2004 que visava dar segurança jurídica aos investidores, promotores, financiadores e compradores de imóveis.

²¹“Coerente com a Constituição Federal, que considera a habitação um direito do cidadão, com o Estatuto da Cidade, que estabelece a função social da propriedade, e com as diretrizes do atual governo, que preconiza a inclusão social com gestão participativa e democrática, o Sistema Nacional de Habitação proposto no centro de uma nova Política Nacional de Habitação busca promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda.” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009, p.59)

Outra medida complementar instituída pelo governo federal foi a retirada de recursos de poupança (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE), que estavam retidos no Banco Central, para investimento em habitação de mercado. (MARICATO, 2012).

O subsistema de Habitação de Interesse Social incluiu a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), aprovado pela Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispôs sobre a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e criou o FNHIS.

O principal objetivo do Sistema de Habitação de Interesse Social (SHIS) era garantir que os recursos públicos subsidiassem exclusivamente a população de baixa renda. Segundo a *lei nº 11.124* que dispõe sobre SNHIS, de 16 de junho de 2005, seus objetivos são:

I – viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;

AI – implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e

III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social foi organizado sobre estruturas institucionais, coordenada e gerido pelo Ministério das Cidades e Conselho gestor do Fundo Nacional de Habitação, que tem a competência específica de estabelecer diretrizes e critérios de alocação dos recursos do FNHIS, uma das principais fontes de recursos do sistema, de modo compatível com as orientações da Política e do Plano Nacional de Habitação. O FNHIS instituído pela lei nº 11.124/2006, foi um fundo com tem como objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, destinados a programar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda.

A partir da promulgação da Lei nº 11.578 de 2007, os recursos do FNHIS no âmbito das operações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) passaram a ser formalizados através do Termo de Compromisso entre a União e o agente recebedor do recurso. O termo de compromisso explicita que os investimentos (recursos financeiros e bens imóveis urbanos) advindos dos Estados, Municípios e Distrito Federal são vinculados aos seus respectivos empreendimentos habitacionais efetivados no âmbito desse órgão.

Em 2007 o lançamento do PAC e posteriormente o Programa Minha Casa Minha Vida, deslocaram a centralidade do FNHIS e todos os programas governamentais que

impactavam o crescimento econômico do país, antes atrelado a mecanismos de controles sociais e critérios institucionais de distribuição dos seus recursos.

O Programa Minha Casa, Minha Vida trouxe um novo aporte de recursos para habitação, por se tratar de uma política anticíclica, que visava aquecer a economia brasileira e combater a crise financeira internacional em 2008, destinou R\$ 34 bilhões em subsídios à produção de 1 milhão de habitações. O modelo de ampla participação do setor privado adotado pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) chocava-se com os princípios estabelecidos pelo SNHIS, pautado no protagonismo do setor público. O FNHIS passou então a concentrar seus recursos em ações de urbanização em localidades precárias e no desenvolvimento institucional.

Em 2009 a diminuição dos recursos destinados ao FNHIS para a construção de casas populares foi evidenciada no relatório de execução orçamentária sendo destinados somente R\$ 47 milhões (4% dos investimentos) para a provisão habitacional, enquanto R\$ 1,2 bilhão foi deslocado para os projetos de urbanização de assentamentos precários. Comparando os valores do FNHIS e os que foram gastos no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), observa-se que o programa contemplou a maior parte dos recursos da habitação esvaziando a função do FNHIS.

3.2 O PAC e suas implicações socioeconômicas

Edna Castro (2012) no seu artigo *Expansão das fronteiras e Megas projetos de infraestrutura*, é enfática ao afirmar: o conceito de território retomado pela área do planejamento no final dos anos 1990, como possibilidade de inovação nas formas de intervenção pública, associada à noção de participação foram rompidas, citando para tanto Harvey (1998), que observa que as mudanças na produção capitalista tenderam a comprimir espaço e tempo e funcionar sob uma lógica de deslocalização onde o território é importante, porém dentro de outra configuração, na qual o espaço é desconectado de valores, lugares, tradições e passa ser regido por relações econômicas e políticas, protagonizadas sobretudo por agentes do mercado.

A noção de território adotada pelas políticas governamentais, segundo Castro (2012,) contraria a noção de território e de territorialidade dos grupos que vivem na Amazônia, regidos por outra ordem social de tempo e espaço para se expressar nos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento que constituem a matriz do planejamento e da intervenção dos últimos governos brasileiros.

Para a autora, estes eixos estão presentes no Plano Brasil em Ação (1996-1999), no Avança Brasil (2000-2003) e igualmente nos Planos Plurianuais de 1996-1999, 2000-2003 e 2004-2007, revelando as prioridades espaciais do Estado. Portanto, essa visão estratégica nacional recobre programas, políticas e projetos que o Estado considera importantes para o desenvolvimento econômico do país, e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), prossegue com o alinhamento dessa a política econômica.

Instituído no governo Lula, em janeiro de 2007, com investimento de R\$ 503 bilhões, para o período 2007-2010, para as áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos, o orçamento do PAC foi ampliado em 2008, e que passou para R\$ 656,5 bilhões (BRASIL, 2007). Com investimentos em infraestrutura, o governo definiu como objetivo a eliminação dos principais gargalos que impediam o crescimento econômico, ampliar a produtividade das empresas, estimular o investimento privado e reduzir as desigualdades regionais.

Os recursos iniciais para execução do PAC estavam previstos nos orçamentos das empresas estatais, no orçamento fiscal e da Seguridade Social da União e provenientes da iniciativa privada (BRASIL, 2007). Nesse sentido está presente na difusão do PAC²², a ideia de que este programa se caracterizou pela retomada do Estado como indutor do crescimento e desenvolvimento econômico e social.

As visões sobre PAC são divergentes em vários aspectos, principalmente no que se refere à direção política que o governo Lula adotou no seu segundo mandato. De acordo com Kupfer (2007), com a institucionalização do PAC, o governo resolveu administrar de forma definitiva, assim como para Sicsú (2007), que acredita que os valores destinados ao programa não são absolutamente notáveis, mas são muito superiores aos efetivados nos últimos anos. As críticas concentram-se principalmente na intervenção pontual do governo na economia e não por sua ruptura com os ideais neoliberais (SANTOS, 2010). Para o autor, o PAC agiu de forma indireta na redução dos recursos orçamentários para as políticas sociais. Além disso, as iniciativas consubstanciadas do PAC trouxeram consequências para as políticas sociais, que foram além do orçamento público, indicando fragilização dos direitos sociais.

²² As medidas do PAC foram organizadas em cinco eixos: a) investimento em infraestrutura; b) medidas institucionais e econômicas de estímulo ao crédito e ao financiamento; c) desoneração e administração tributária; d) melhoria do ambiente de investimento e; e) medidas fiscais de longo prazo (BRASIL, 2007).

Para Rousseff (2007), o programa teve como principal objetivo a promoção sustentada do crescimento econômico, assentada na distribuição de renda e no conjunto de projetos de investimento público com diversas formas de Parcerias Público-Privadas (PPPs)

Assim, para o cumprimento das metas previstas foi necessário que governo aumentasse ainda mais a carga tributária ou desviasse os recursos direcionados para as áreas sociais. Sicsú (2007), aponta que o maior obstáculo enfrentado pelo PAC foram as altas taxa de juros, que elevava a dívida pública e atrapalhava o crescimento e redução da disponibilidade de recursos para investimento público. O autor afirma, que mesmo o PAC representando uma visão fiscal mais desenvolvimentista, o governo manteve uma política de estagnação econômica com juros elevados, câmbio valorizado e gastos sociais limitados. (SICSÚ, 2007)

Dados do 11º Balanço do PAC apontaram que os investimentos executados pelo programa atingiram R\$ 619 bilhões, montante que corresponde a 94,1% do total previsto para os anos 2007-2010. Desses R\$ 619 bilhões, R\$ 267,1 bilhões foram destinados para o setor público e R\$ 128 bilhões foram investimentos provenientes da iniciativa privada. Sicsú (2007) ressalta que o investimento do setor privado correspondeu a 62,7% da meta inicial prevista, fato que refutou a ideia de que o investimento público expulsava o investimento privado. Mesmo diante de vultosos montantes, no eixo social, sobretudo o setor urbano deixou a desejar, tais como os investimentos em habitações populares que alcançaram apenas R\$ 353,5, enquanto que o financiamento habitacional (via Programa Minha Casa Minha Vida) para pessoa física atingiu R\$ 216,9 bilhões. Além disso, foram poucas as ações nas áreas de saneamento e recursos hídricos (BRASIL, 2010).

No Estado do Maranhão os investimentos do PAC, até o ano de 2010 foram de R\$ 13,6 bilhões de reais. Os valores direcionados para empreendimentos exclusivos do Estado totalizaram R\$ 8738, 9 bilhões e os valores direcionados para empreendimentos de caráter regional atingiram R\$ 4848,3 bilhões. Entre os anos de 2007-2010 no setor da logística foram investidos R\$ 1136,8 bilhões de reais, no de energia elétrica R\$ 2549,3 bilhões e no eixo social urbano R\$ 5052,8.

Os dados, porém, demonstram que após o ano de 2010, o governo federal diminuiu suas ações no campo da logística tanto nos empreendimentos exclusivos para cada Estado quanto nos de caráter regional. No que tange o eixo social e urbano, houve pouco investimentos na área (Ver quadro 1 abaixo a partir do Relatório PAC-Maranhão, 2010).

No campo da infraestrutura e logística, a estratégia foi pautada na ampliação da infraestrutura já existente no Estado. O intuito dessas obras era “[...] escoar a produção regional para consumo interno e exportação, aumentando a competitividade regional: BR-135, Ferrovia

Norte-Sul, dragagem, construção e recuperação de berços do Porto de Itaqui”. (RELATÓRIO PAC-MA, 2010, p.4).

Quadro 2: O total de investimentos (em milhões) do PAC entre os anos de 2007-2010

Eixo	Empreendimentos exclusivos		Empreendimentos de caráter regional	
	2007 - 2010	Pós 2010	2007 - 2010	Pós 2010
Logística	1.136,8	90,0	454,1	24,2
Energética	2.549,3	37.856,0	4.394,2	4.978,5
Social e Urbana	5.052,8	2,7	-	-
TOTAL	8.738,9	37.948,7	4.848,3	5.002,7

Fonte: Relatório PAC-MA, 2010.

No setor de infraestrutura energética, campo que mais recebeu recursos do PAC até 2010 no Maranhão, o objetivo foi garantir “[...] a segurança energética e modicidade tarifária para o Maranhão e Região Nordeste e criar um parque de refino para produção de derivados de petróleo com padrão internacional no Estado” (RELATÓRIO PAC-MA, 2010, p.7)

O eixo social e urbano apresentou como única estratégia no relatório do PAC a Revitalização da Bacia do Parnaíba. No que se refere a habitação via empréstimo para pessoa física (mercado privado), os investimentos atingiram R\$ 2,5 Bilhões de reais e todas as obras foram concluídas (ver quadro 3 abaixo). Já os investimentos na produção habitacional pública, alcançaram somente R\$ 492,1 milhões.

Quadro 3: Os investimentos do PAC-MA em habitação para pessoa física

Tipo	Investimento Previsto* Até 2010 (R\$ milhões)	Estágio
Habitação Pessoa Física**	813,1	Concluído
Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo	1.699,2	Concluído
TOTAL	2.512,2	-

Fonte: (RELATÓRIO PAC-MA, 2010, p.4)

Em 2010 o PAC2, previa investimentos de R\$ 1,59 trilhão, dividido em diversos setores como: transportes, energia, cultura, meio ambiente, saúde, área social e habitação. Ao total, foram seis os eixos de investimentos: Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Minha Casa, Minha Vida, Água e Luz para todos (expansão do Luz para Todos), Transportes e Energia. A

segunda modalidade do programa tinha como meta dar continuidade aos investimentos em infraestrutura geral, porém suas ações acabaram privilegiando apenas as regiões metropolitanas que almejavam a resolução de problemas históricos, como: a urbanização de favelas, saneamento ambiental, mobilidade urbana, pavimentação, drenagem, contenção de encostas.

O Programa, também, viabilizou a abertura das Unidades de Pronto Atendimento (UPA), Unidades Básicas de Saúde (UBS), pré-escolas, creches, postos comunitários, de segurança e espaços de esporte e lazer. Deve-se ressaltar que durante a execução do PAC 02, o Brasil experimentava os efeitos da crise econômica de 2008, a qual atingiu as principais economias capitalista do mundo globalizado. Mesmo assim, nessa fase, mais de 40.000 empreendimentos foram criados em todas as regiões brasileiras, totalizando 1 trilhão em investimentos.

Foram investidos no estado um total de R\$ 17,36 Bilhões de reais entre os anos de 2011-2014, em diversos setores com forte impacto (RELATÓRIO PAC2-MA, 2014). No quadro abaixo os volumes específicos desses investimentos em cada área.

Quadro 4: Os investimentos do PAC 2 no Estado do Maranhão nos eixos sociais (2011-2014)

Eixo	2011 a 2014 Exclusivo (R\$ milhões)	Pós 2014 Exclusivo (R\$ milhões)	2011 a 2014 Regional (R\$ milhões)*	Pós 2014 Regional (R\$ milhões)*
Transportes	2.606,69	772,94	195,93	39,72
Energia	3.521,37	35.520,18	2.213,40	6.073,39
Cidade Melhor**	279,65	1.929,24	-	-
Comunidade Cidadã	480,67	612,77	-	-
Minha Casa, Minha Vida**	6.990,38	424,14	-	-
Água e Luz para Todos**	1.067,58	157,83	6,06	-
TOTAL	14.946,33	39.417,09	2.415,39	6.113,11

Fonte: Relatório PAC2-MA, 2014.

De acordo com os dados do quadro 04, o setor que mais recebeu investimentos, foi o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), considerado como um dos programas de destaque da segunda fase do PAC 02, gerando 154,3 mil postos de trabalho, e 2 milhões de empregos diretos. Ao todo foram construídas, 1,87 milhões de moradias, beneficiando mais de 7 milhões de pessoas. Isso contribuiu para diminuir o déficit habitacional, tópico que discutiremos a seguir.

3.3 O déficit habitacional no Brasil

É importante ressaltar que a compreensão do conceito de déficit habitacional adotado pelo PMCMV foi essencial para o entendimento da lógica intrínseca da política habitacional, e também para a compreensão de como o capital se reproduz de forma ampliada por meio do setor da construção civil.

Sob uma perspectiva sociológica revela a dinâmica e complexidade da realidade socioeconômica do país. Tomando essa base como referência pode-se afirmar que as necessidades de moradia, não estão sujeitas somente ao objeto material (casa). Segundo Brandão (1984, p.103) essas necessidades “[...] dependem da vontade coletiva e se articulam às condições culturais e a outros aspectos da dimensão individual e familiar.” Portanto, a compreensão sobre a dimensão social do déficit habitacional, vislumbra a existência de uma divisão conceitual do termo, em dois segmentos distintos e não excludentes. O déficit habitacional, como categoria mais restrita, vinculada a noção: “[...] imediata e intuitiva de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais específicos de habitação detectados em certo momento. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2011, p.15)”

E o conceito de *Inadequação de Moradias*, atrelado às moradias que oferecem:

[...] Problemas na qualidade de vida dos moradores: não estão relacionados ao dimensionamento do estoque de habitações e sim a especificidades internas do mesmo. Seu dimensionamento visa ao delineamento de políticas complementares à construção de moradias, voltadas para a melhoria dos domicílios existentes (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2011, p.16)

Como pode ser observado, o conceito de déficit habitacional engloba as moradias sem condições de habitação em razão da precariedade das construções, incluindo também a necessidade de incremento de estoque, advinda da:

[...] coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), dos moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p.18).

Portanto, o déficit habitacional compreende: “[...] déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque.” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p.18).

O déficit habitacional por reposição de estoque expressa os domicílios rústicos, traduzidos como estruturas sem paredes de alvenaria ou madeira que por suas condições de insalubridade, proporcionam riscos e os domicílios improvisados que compreendem [...] todos os locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que servem como moradia alternativa (imóveis comerciais, embaixo de pontes e viadutos, carcaças de carros abandonados e barcos e cavernas, entre outros) [...]” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p.19)

O referido conceito expressa a *inadequação de domicílios*, fato que não implica necessariamente na construção de novas unidades habitacionais. Já o *déficit habitacional por incremento de estoque*, configura-se como a construção de novas unidades habitacionais.

Quadro 5: Metodologia de cálculo do déficit habitacional no Brasil.

Componentes e subcomponentes do déficit habitacional		Unidades espaciais	Localização	Atributos
Habitação precária	Domicílios rústicos	Brasil, Unidades da Federação e regiões metropolitanas selecionadas	Urbano e rural	Faixas de rendimento em salários-mínimos
	Domicílios improvisados			
Coabitação familiar	Famílias conviventes			
	Cômodo			
Ônus excessivo com aluguel urbano				
Adensamento excessivo de domicílios alugados				

Fonte: Fundação João Pinheiro (2016)

Segundo dados do Ministério das Cidades, a maior parte do déficit habitacional do país era proveniente a *coabitação familiar* (2,4 milhões de domicílios ou 42%). De acordo com a Fundação João Pinheiro, tradicionalmente, “[...] a coabitação familiar compreendia a soma das famílias conviventes secundárias que viviam junto à outra família no mesmo domicílio mais as que viviam em cômodo – exceto os cedidos pelo empregador.” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, P.21). As famílias residentes em cômodos foram inseridas no déficit habitacional porque esse tipo de moradia esconde a realidade da coabitação, uma vez que os domicílios são formalmente distintos.

Para o IBGE, “[...] os cômodos são domicílios particulares compostos por um ou mais aposentos localizados em casa de cômodo, cortiço, cabeça-de-porco, entre outros.” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, P.21). Outro componente importante para a compreensão do déficit habitacional brasileiro é o *ônus excessivo com aluguel*, quesito que correspondia a 2,1 milhões de domicílios ou 35% do déficit nacional. Ele corresponde:

“[...] ao número de famílias urbanas com renda familiar de até três salários-mínimos que moram em casa ou apartamento (domicílios urbanos duráveis) e que despendem 30% ou mais de sua renda com aluguel.” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, P.21).

O último componente do déficit habitacional brasileiro é a *habitação precária* conceito que contabiliza “[...] os domicílios improvisados e os domicílios rústicos,

considerando que ambos caracterizam déficit habitacional.” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, P.26). Estimou-se o déficit de 1,3 domicílios (23%) no país.

Do déficit habitacional total, observa-se que 4,8 milhões de domicílios (83%) estavam na zona urbana e um milhão (17%) na zona rural. Na resolução de tal problema, observa-se que o PMCMV concentrou suas ações em segmentos sociais que apresentavam os menores déficits do país, a Faixa 2 e 3. Os próximos tópicos discutiram os motivos dessa escolha.

3.3. As fases do PMCMV.

O PMCMV foi criado no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC2) como uma medida anticíclica do governo para equacionar a retomada do crescimento da economia em reação à crise econômica de 2008, cuja dinâmica acarretou a interrupção do crescimento econômico de diferentes países no centro e na periferia do mundo globalizado. No caso do Brasil a inclusive, na Ibovespa, afastou vários investidores internacionais (ROLNIK, 2015).

Desenvolvido em duas fases, a primeira, operacionalizada de 2009 a 2011, iniciado no segundo mandato do governo Lula, e a segunda, vigente de 2011 a 2014, durante o primeiro mandato do governo Dilma Rousseff. Os beneficiários do programa são divididos em 3 segmentos ou faixas. As famílias que possuem renda de até R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais)²³ são designadas como “Faixa I”, e garantidos a elas subsídios financeiros para a aquisição, produção e requalificação de imóveis residenciais urbanos. Para as famílias que recebem entre R\$ 1.600,00 e R\$ 5.400,00 (cinco mil e quatrocentos reais), que evidenciam as faixas II e III de renda familiar, são ofertadas condições especiais de financiamento imobiliários com os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Para as famílias que se enquadram na renda familiar da Faixa I, os recursos são disponibilizados por meio de três mecanismos específicos: o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)²⁴ e a Oferta Pública de Recursos (POR)²⁵. Os recursos advindos destes fundos possibilitam que as parcelas pagas pelas famílias sejam compatíveis com a sua renda, garantindo a rentabilidade do empreendimento para as construtoras privadas. Para esta categoria de beneficiários, o PMCMV prevê o subsídio de

²³Na primeira fase do PMCMV, esta faixa de renda era de R\$ 1.395,00 e equivalia a três salários mínimos.

²⁴Os recursos do FDS são utilizados para financiar as produções habitacionais geridas por entidades sem fins lucrativos, como associações e cooperativas.

²⁵A OPR destina-se a operacionalizar a subvenção econômica do programa em municípios com população de até 50 mil habitantes.

grande parte do valor do imóvel e estabelece taxas de juros muito abaixo das praticadas no mercado. O beneficiário contribui apenas com 5% da sua renda mensal, com prestações mínimas de R\$ 25,00 (vinte e cinco reais).

O PMCMV também estipula valores máximos de construção das unidades habitacionais. Em regiões metropolitanas, por exemplo, o valor máximo das unidades habitacionais não deve ultrapassar R\$ 65.000,00 (sessenta e cinco mil reais)²⁶, com subsídio do governo federal de até R\$ 23.000,00 (vinte e três mil reais). Em cidades que apresentam mais de 100 mil habitantes, o valor máximo das unidades habitacionais é de R\$ 57.000,00 (cinquenta e sete mil reais)²⁷, com subsídio do governo federal de R\$ 17.000 (dezessete mil reais). Em cidades entre 50 a 100 mil habitantes, o valor máximo de cada unidade habitacional é de R\$ 51.000,00 (cinquenta e um mil reais) o subsídio do governo federal é equivalente a R\$ 13.000,00 (treze mil reais).

Compete aos poderes locais (municípios, estados e DF) fazer o cadastro e selecionar os beneficiários do programa. Os governos locais encarregam-se de realizar o cadastramento da demanda por meio de um cadastro único (CADÚNICO)²⁸, a partir do qual os proponentes dos projetos habitacionais selecionarão as famílias beneficiárias desta categoria do PMCMV.

As famílias podem se cadastrar isoladamente ou de forma coletiva mediante a formação de cooperativas, associações ou outras sociedades sem fins lucrativos.²⁹ Além disso, cabe ainda aos governos locais oferecer condições que facilitem a produção, por meio da desoneração tributária e da flexibilização da legislação urbanística dos municípios, assim como a cessão de terrenos públicos. Também cabe ao poder público estabelecer ações de caráter urbanístico, que definam como zonas especiais de interesse as localidades onde serão produzidos os empreendimentos.

A prioridade das famílias cadastradas é dada para aquelas que são chefiadas por mulheres³⁰, das que fazem parte pessoas com deficiência, assim como as famílias residentes em

²⁶Na primeira fase do PMCMV, este valor era equivalente a R\$ 52.000,00 (cinquenta e dois mil reais).

²⁷Na primeira fase do PMCMV, este valor equivalia a R\$ 37.000,00 (trinta e sete mil reais).

²⁸O CADUNICO tem por objetivo retratar a situação socioeconômica da população de todos os municípios brasileiros, por meio do mapeamento e identificação das famílias de baixa renda, bem como conhecer suas principais necessidades e subsidiar a formulação e a implantação de serviços sociais que as atendam.

²⁹Só podem atuar no programa entidades previamente habilitadas pelo Ministério das Cidades, exceto aquelas entidades voltadas para o atendimento de refugiados, comunidades quilombolas, pescadores artesanais, ribeirinhos, indígenas e demais comunidades socialmente vulneráveis, localizadas em áreas urbanas, as quais estão dispensadas do processo de habilitação.

³⁰Às mulheres que chefiam unidades familiares é permitido firmar contrato de financiamento independentemente da outorga do cônjuge.

áreas de risco ou insalubres que tenham sido desabrigadas. Além disso, deve-se reservar 3% das unidades habitacionais ao atendimento de idosos. Além disso, são elegíveis apenas aquelas famílias que não possuem casa própria ou financiamento habitacional em qualquer unidade federativa, exceto as famílias desabrigadas que perderam seu único imóvel. Os órgãos que operam o sistema das famílias com renda da Faixa I não exigem dados cadastrais dos beneficiários, muito menos fazem análises de capacidade de pagamento dos mesmos, visto que isto possivelmente os excluiria da política habitacional.

3.4. A produção por oferta e seus reflexos sobre o PMCMV.

De acordo com Motta (2011), para evitar simplificações convém inicialmente verificar a crise de 2008, como uma das crises econômicas, historicamente, produzidas e constantemente atualizadas, no interior do processo de reprodução das relações capitalistas. Para a autora a falsa oposição entre crise e desenvolvimento sempre integrou a contraditória lógica capitalista, uma vez que o lucro dos empreendimentos (referência de crescimento econômico) tende unicamente à monopolização dos mercados – indicando que o sistema capitalista se reproduz através de determinados ciclos periódicos. Nesse sentido, a retração econômica e baixo crescimento do PIB, impulsionaram o governo federal para medidas de estímulos diretos à atividade econômica. No caso do Brasil, as ações estatais, por exemplo, centraram grande parte desses estímulos no setor da construção civil e de infraestrutura, áreas com relevante papel quanto ao comportamento do PIB e na geração de empregos.

Maricato (2009), afirma que o estímulo a esse setor criou demandas tanto nas indústrias de materiais (ferro, vidro, cerâmica, areia etc.) quanto em outros setores como (eletrodomésticos, imobiliários etc.), ocasionando, assim, a ampliação significativa da oferta de empregos.

O governo observando tais imperativos, decidiu então combater a crise internacional, privilegiando o setor da construção civil e o déficit habitacional através do PMCMV. Segundo Rolnik (2015, p. 301):

O programa deveria se transformar na mais importante ação no campo econômico-social, articulando a oferta de moradia, demanda histórica e ativo eleitoral tradicionalmente forte, com uma estratégia keynesiana³ de crescimento econômico e geração de empregos (ROLNIK, 2015, p. 301).

Além de enfrentar a crise e aquecer a economia o PMCMV, para Romagnoli (2002), o programa também se configura como uma política social de grande escala com a finalidade subsidiar moradias para os segmentos de baixa renda, setor responsável por cerca de

90% do déficit habitacional do Brasil. O artigo 1º da lei nº 12.424, de 2011 estabelece as diretrizes do programa:

Art. 1º O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011).

O programa apresenta uma lógica singular e relativamente simples, embora a suas implementações esteja sujeita a críticas. Com uma funcionalidade institucional e burocrática, para que os empreendimentos sejam efetivados em uma região específica, o governo estadual ou o município necessita firmar um Termo de Adesão com a Caixa Econômica Federal. Depois de firmado o termo, a CEF elenca as propostas para a aquisição do(s) terreno(s), ou a requalificação de empreendimentos que serão analisados em conjunto com a documentação necessária exigida por ela. Depois de analisada e aprovada pela CEF, esta contrata a operação e acompanha todas as obras realizadas pela construtora escolhida no processo, finalizando com a distribuição dos imóveis à população alvo.

Os recursos operacionalizados pelo PMCMV são oriundos do Governo Federal, Orçamento Geral da União (OGU) e do Fundo de Garantia pelo Tempo de Serviço (FGTS). Através da Caixa Econômica Federal o montante disponibilizado abrange não só as famílias, mas também as empresas que são delegadas para a construção das unidades habitacionais e para a implantação de infraestrutura.

Como o Residencial Nova Aurora é um empreendimento da Faixa 1 da zona urbana, e este segmento é atendido por um recurso específico do programa, se faz necessário apresentar a sua modalidade de provisão específica: o *FAR* (Fundo de Arrendamento Residencial). As moradias configuradas pelo FAR são adquiridas ainda na planta e logo após suas conclusões são alienadas as pessoas físicas. Este segmento do Programa é voltado para as capitais estaduais e suas respectivas regiões metropolitanas; e municípios com população igual ou superior a 50 mil habitantes. (CARTILHA DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA, 2010).

As construtoras apresentam seus projetos a CEF ou Banco do Brasil³¹. Após sua análise e aprovação dentro dos critérios arquitetônicos³² e valores do banco, este contrata a

³¹ A partir de 2012, o Banco do Brasil passou a operar em todas as modalidades do Programa (ele já operava o financiamento nas faixas 2 e 3).

³² O programa efetivou modificações em cada uma de suas fases nos critérios arquitetônicos. A partir de 2016 na terceira fase, as especificações da casa térrea era: 2 quartos, sala, cozinha, banheiro e área de serviço; Transição:

construtora, fiscaliza a obra e conforme o andamento do cronograma, libera os recursos da parcela construída.

Esse modelo de provisão contemplado pelo PMCMV-FAR, com amplo protagonismo das empreiteiras é denominado de produção por oferta:

[...] significa que a construtora define o terreno e o projeto, aprova junto aos órgãos competentes e vende integralmente o que produzir para a CEF, sem gastos de incorporação imobiliária e comercialização, sem risco de inadimplência dos compradores [enquadrados] ou vacância das unidades” (Arantes e Fix, 2009, p.3).

Cabe ressaltar que o comportamento esperado da produção habitacional via mercado imobiliário é de que seja inicialmente mais central, em virtude da disponibilidade de terras a preços mais acessíveis. Mas na medida em que esta oferta é reduzida, a produção passa a ocorrer em áreas mais periféricas, onde o custo da terra é menor em relação à região central.

Este comportamento possivelmente se deve a participação ativa do poder público em prover terra urbanizada para a produção habitacional, em localidades distantes dos grandes centros urbanos. Lucena (1985) sustenta que o estado detém duas funções importantes no que tange a cidade e o mercado de habitação. O Estado atua como fornecedor de equipamentos sociais e legislador da apropriação e uso do solo. Na realidade brasileira, as ações estatais por sua vez atuam como intermediários financeiros, fato que demonstra a influência do Estado sobre a demanda e oferta de habitações.

Maricato (1979, p. 34) ratifica essa mediação ao destacar que:

Sempre que o poder público dota uma zona qualquer da cidade de um serviço público, água encanada, escola pública ou linha de ônibus por exemplo, ele desvia para estas zonas demandas de empresas e moradores que anteriormente, devido à falta de serviço em questão, davam preferências a outras localizações. Estas novas demandas, deve-se supor, estão preparadas a pagar pelo uso do solo, em termos de compra ou aluguel, um preço maior do que as demandas que se dirigiam à mesma zona quando esta não dispunha do serviço. Daí a valorização do solo nesta zona, em relação as demais.

Ou seja, o caráter decisório das ações estatais influencia diretamente no preço do solo urbano e consequentemente no mercado imobiliário. Esse processo determina a relação entre Estado, mercado imobiliário e o capital financeiro.

área útil mínima de 32 m² (não computada área de serviço); Acessibilidade: área útil mínima de 36 m² (não computada área de serviço). O apartamento: 2 quartos, sala, cozinha, banheiro e área de serviço; Transição: área útil mínima de 37 m²; Acessibilidade: área útil mínima de 39 m².

No modelo de produção do PMCMV o setor imobiliário é o principal agente do processo. Dessa forma, cabe a ele a função de construir os empreendimentos do programa, de acordo com as exigências mínimas estabelecidas pelo Ministério das Cidades (BRASIL, 2009).

Assim, o poder público (estadual e municipal) assume o papel secundário, de licenciar os empreendimentos, e, ao mesmo tempo, sofre pressão para apresentar resultados no âmbito da política para criar condições que facilitem a produção habitacional (desoneração tributária, flexibilização da legislação urbanística, cessão de terrenos públicos etc.), devendo ainda gerenciar a demanda na Faixa 1, efetuando o cadastro dos beneficiários. O Poder Público atua, então, visando maximizar a qualidade das unidades habitacionais com o menor custo possível, sem perder de vista os ganhos políticos possibilitados pelas suas construções (CARDOSO, 2013).

A escala federal é responsável pela elaboração das principais diretrizes e parâmetros do PMCMV, enquanto que a escala municipal deve fiscalizar a política urbana e viabilizar a implantação dos empreendimentos.

Um dos pontos negativos do PMCMV que está atrelado a produção por oferta, destacado por vários autores é o fato de que o programa tem como foco principal o conceito da moradia própria, ou seja, é baseado estritamente na construção de novas unidades habitacionais. Este modelo de intervenção foi predominante nas políticas anteriores e permaneceu intacto no atual programa. Conforme analisam Rolnik e Nakano (2009, in Ferraz, 2011), é necessário buscar outros instrumentos de propriedade imobiliária e criação de mecanismos de financiamento habitacional que não estejam restritos somente à construção e aquisição de novas moradias, mas que incorporem ou reabilitem os edifícios existentes situados em espaços urbanos consolidados, servidos de infraestrutura necessária.

“Não há nada no pacote que estimule a ocupação de imóveis construídos vagos (que totalizam 6 milhões de unidades, ou 83% do déficit, segundo dados da FJP para o ano de 2000). (...) A constituição de fundos públicos para fomentar a aquisição, desapropriação e aluguel subsidiado de imóveis isolados é uma política existente em diversos países, como forma de minimizar o déficit, combater a ociosidade imobiliária e o espraiamento urbano, ao mesmo tempo em que permite o atendimento imediato de famílias em situação de risco e colabora com certa mistura social, inserindo-as em áreas já urbanizadas” (Arantes e Fix, in Ferraz, 2011).

Outro ponto não abarcado pelo modelo de provisão do PMCMV é a questão das áreas urbanas já consolidadas que se encontram ocupadas sem nenhuma regulamentação, não servidas por nenhum tipo de infraestrutura e geralmente compostas por ocupações irregulares. As comunidades existentes e consolidadas nessas localidades necessitam de investimentos em revitalização urbana, provisão de serviços de saneamento básico e abastecimento de água e

energia, bem como acesso a equipamentos comunitários de saúde e educação. Contudo, o programa não há nenhuma menção com relação à reurbanização de favelas ou ocupações irregulares.

As construtoras e incorporadoras imbricadas na política do PMCMV, buscam estritamente o lucro com a produção habitacional. Como o modelo de provisão do programa, assim como os valores finais são fixos, suas possibilidades de aumento dos lucros são: a) o lucro imobiliário obtido com aquisição de terra em condições que demandem menores recursos (terrenos periféricos, estoques de terra, transformação de solo rural em urbano etc.); b) os lucros da construção obtidos com a ampliação da escala dos empreendimentos, o uso de novas tecnologias racionalizadas, o aumento da produtividade etc. (ARANTES, FIX, 2009; CARDOSO, 2011)

Ressalta-se que no PMCMV foram estabelecidos requisitos mínimos relativos às unidades habitacionais e poucos parâmetros urbanísticos. Esses, inicialmente, limitavam o porte máximo dos empreendimentos (500 unidades por módulo loteado e 250 para condomínios). Entretanto, mesmo com esses parâmetros, o que se observou foi a estratégia das construtoras de agrupar módulos, lado a lado, ampliando a escala final do empreendimento (CARDOSO, 2013b; MELCHIORS, 2014).

No ano 2013, esse problema foi agravado com o lançamento da Portaria nº168/2013 que legalizou a ampliação do porte dos empreendimentos enquadrados na modalidade Empresarial/FAR (Faixa 1). Neste período foi regulamentada a contratação de empreendimentos em até três etapas, cada um deste, com mínimo de 1.000 unidades até o total de 5.000 UHs (unidades habitacionais) mediante aprovação do Ministério das Cidades. Assim, ainda que lei determinasse que os novos empreendimentos deveriam estar inseridos na malha urbana ou em zonas de expansão urbana dotadas de infraestrutura urbana básica, essa normativa acabou se configurando como um incentivo à flexibilização da legislação urbanística municipal e à expansão urbana.

No que tange aos beneficiários do PMCV, cabe aos mesmos somente aguardar, pois a maioria deles não participa do processo de elaboração dos projetos ou definições em relação aos empreendimentos, apenas se inscrevem no cadastro das Prefeituras e aguardam as possibilidades oferecidas.

Analisando o modelo de provisão habitacional proposto pelo PMCMV, observa-se que os papéis anteriormente propostos pelo SNHIS foram alterados, o poder público deixou ser o promotor dos empreendimentos, transferindo tal incumbência ao mercado, visto que, esses modelos de provisão de moradias são bastante diferentes.

O primeiro é denominado de Promoção Pública (SNHIS) e o segundo de Promoção Privada (PMCMV). Em cada um deles há um conjunto de agentes que expressam interesses diferenciados e, muitas vezes, antagônicos com o produto da habitação, portanto, diversificados graus de satisfação dos envolvidos também serão alcançados no final do processo, sendo esses definidos, em grande parte, pela correlação de forças estabelecidas ao longo do seu desenvolvimento (HARVEY, 1980; MELCHIORS, MIRON, 2013).

O modelo proposto pelo PMCMV o setor imobiliário é colocado num papel de destaque, fato que acarreta maiores possibilidades de satisfação deste ao final do processo, visto que será o responsável pelas principais decisões do processo.

Entre as críticas ao modelo de provisão adotado pelo PMCMV, ressalta-se que o mesmo evidenciou uma ruptura em relação às propostas do Planhab. O programa desarticulou a produção habitacional da política urbana dos municípios e desconsiderou alternativas com menor custo para aquisição de habitações como: lotes urbanizados, subsídios para compra de material de construção. Essa política habitacional acabou concentrando todos os recursos em um formato único de construção de novas moradias com um valor pré-fixado (BONDUKI, 2009; MARICATO, 2011), desperdiçando, assim, as possibilidades de se atender a um número maior de famílias.

Aliado a processo de desarticulação, as especificações do PMCMV instituíram critérios e padrões nacionais que desconsideraram as diferenças culturais do país. Verificou-se o distanciamento do PMCMV da legislação municipal (Planos de Habitação e Planos Diretores), a contrariedade das diretrizes da PNH e o incentivo a flexibilização da legislação municipal (NASCIMENTO, TOSTES, 2011).

O modelo de provisão empreendido pelo PMCMV expressasse então, como prioritariamente quantitativo, cujo sucesso ou fracasso é garantido somente pelo volume de unidades construídas, bem semelhante ao desempenhado pelo BNH e outros programas habitacionais que desconsideraram a localização dos empreendimentos (CARDOSO, ARAGÃO, 2013).

Segundo Bonduki (2009) a adoção de estratégias como o subsídio localização, que direcionaria um adicional financeiro aos empreendimentos localizados em áreas mais centrais e já consolidadas, auxiliaria o PMCMV. Entretanto, o programa não criou mecanismos de controle do preço do solo urbano que garantissem melhorias nas localizações dos empreendimentos e também não estimulou ou definiu condicionantes à adoção de políticas fundiárias que promovessem o acesso à terra. Vários empreendimentos destinados à população

de baixa renda foram construídos em áreas periféricas, carentes de infraestrutura e de equipamentos públicos (NASCIMENTO, TOSTES, 2011).

O próximo capítulo tratará estritamente sobre as implicações do modelo de provisão habitacional promovido pelo PMCMV na Ilha do Maranhão. Serão abordadas as fases, suas metas e suas contradições. Posteriormente será abordado as implicações implícitas do programa sobre os beneficiários do Residencial Nova Aurora.

4. O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NA ILHA DO MARANHÃO: A dinâmica socioespacial.

Entre 2009 e 2014, de acordo com o Ministério do Planejamento, o governo federal investiu R\$251,8 bilhões no PMCMV, considerando os subsídios diretos e linhas de crédito disponibilizadas. “Esses recursos foram responsáveis pela contratação de 3,75 milhões de unidades habitacionais em todo o Brasil” (Klintowitz, 2016).

Diversas críticas, no entanto, foram dirigidas ao programa por ter se concentrado na faixa de 3 a 5 salários mínimos (na faixa 2), que utiliza recursos do FGTS, e na faixa de 5 a 10 salários mínimos (faixa 3), que recebe auxílio do SBPE. Na tabela abaixo, observa-se que o direcionamento do programa em sua segunda modalidade para as faixas de maior poder aquisitivo (especialmente na faixa 2), contribuiu para a redução do déficit habitacional do segmento social que apresentava menor déficit acumulado, a faixa 2.

Tabela 2: As metas do PMCMV 1 e 2 e o déficit habitacional acumulado por faixa de renda.

PMCMV 1					
Faixas de Renda	Déficit acumulado (em%)	Metas do PMCMV 1 (em%)	Déficit acumulado (em mil)	Metas do PMCMV1 (em mil)	% Déficit acumulado atendido
Faixa 1	91	40	6.550	400	6
Faixa 2	6	40	430	400	93
Faixa 3	3	20	210	200	95
PMCMV 2					
Faixas de Renda	Déficit acumulado (em%)	Metas do PMCMV 2 (em%)	Déficit acumulado (em mil)	Metas do PMCMV2 (em mil)	% Déficit acumulado atendido
Faixa 1	72	60	4.698, 76	1440	31
Faixa 2	15	30	941,05	720	77
Faixa 3	13	10	850, 19	240	28

Fonte: Elaboração própria com base em Klintowitz (2016), segundo dados da Fundação João Pinheiro (2013-2014).

Observa-se que na primeira etapa do PMCMV, as suas ações foram voltadas para o atendimento da faixa 1, todavia, com a entrada do Banco do Brasil na segunda fase do programa e a alocação de recursos via FGTS, esse processo foi revertido, criando o cenário já descrito acima, em que a faixa 02, ganha centralidade.

Como já ressaltado, o PMCMV conta com diversas para provisão habitacional³³ fontes de recursos, um deles é o FGTS, que atende a Faixa II (renda familiar de R\$ 1.600 a R\$ 3.275, a única a contar com subvenção econômica na forma de descontos para o pagamento do valor do imóvel) e Faixa III (de R\$ 3.275 até 4.300 ou 5.400 em municípios que integra Regiões Metropolitanas ou equivalentes, capitais estaduais ou municípios com população igual ou superior a 250 mil habitantes) (KRAUSE, 2012).

Verifica-se, que tais valores são diferentes dos máximos estabelecidos em empreendimentos financiados por recursos do FAR. O FGTS não estabelece um valor limite, como as outras modalidades do PMCMV o fazem. Como o modelo de provisão é por oferta, as construtoras direcionam seus serviços para a faixa 2, onde os preços das unidades habitacionais são mais elevados. No Estado do Maranhão, constata-se tal predileção quando se analisa o quantitativo das unidades contratadas e entregues entre os anos de 2012 e 2014.

Quadro 6: Unidades habitacionais contratadas pelo FAR e FGTS x Unidades entregues pelo FAR e FGTS no Maranhão.

UNIDADES CONTRATADAS PELO FAR E FTGS.			
<i>Faixa 1</i>	2012	2013	2014
<i>FAR</i>	23.772	32.366	6.000
<i>Faixa 2</i>	2012	2013	2014
<i>FGTS</i>	3.323	5.245	4.391
<i>Faixa 3</i>	2012	2013	2014
<i>FGTS</i>	2.064	817	329
UNIDADES ENTREGUES PELO FAR E FGTS			
<i>Faixa 1</i>	2012	2013	2014
<i>FAR</i>	10.040	14.491	4.474
<i>Faixa 2</i>	2012	2013	2014
<i>FGTS</i>	1.927	3.945	5.233
<i>Faixa 3</i>	2012	2013	2014
<i>FGTS</i>	176	321	231

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2017)

Na tabela acima, verifica-se que no ano de 2014, as unidades entregues pelo PMCMV no Maranhão para a faixa 2, não só ultrapassaram as da faixa 1, como a própria

³³O Conselho Curador do FGTS (CCFGTS) estabelece no campo da Habitação Popular o limite de R\$ 90 mil para o valor de venda, avaliação ou investimento de cada unidade habitacional em municípios de até 50 mil habitantes, valor que pode ser acentuado quando vinculado a contextos metropolitanos.

meta de 4.474 unidades. Todavia, ao analisar as ações do PMCMV 1 e 2, na Ilha do Maranhão, observa-se que os empreendimentos destinados para a faixa 2 via FGTS estão concentrados na cidade de São Luís, e grande parte dos empreendimentos da faixa 1, também estão inseridos nesse município.

Tabela 3: Comparação entre a quantidade de empreendimentos do FAR x o quantitativo via FGTS na Ilha do Maranhão.

Municípios da Ilha do Maranhão.	Quantidade de Empreendimentos via FAR.	Faixa1 (em UH)	Faixa2 (em UH)	Faixa3 (em UH)
Paço do Lumiar	12	5.289	1.813	8
São José de Ribamar.	34	12.105	4.738	349
São Luís	30	21.128	9.342	3516
Raposa	0	0	0	24

Fonte: Banco de dados do Governo Federal, sobre os empreendimentos contratados pelo PMCMV no Brasil (2014) e dados da CEF (2017)

Esse elevado quantitativo representa uma inversão se comparado aos números evidenciados na primeira fase do PMCMV na Ilha do Maranhão. O município de São José de Ribamar concentrou na fase inicial do programa a maior parte dos empreendimentos da Faixa 1, 12.161 unidades habitacionais. Já a cidade de São Luís, construiu 3000 unidades habitacionais. (Ver tabela 4)

Tabela 4: Empreendimentos construídos por faixa de renda na Ilha do Maranhão na primeira fase do PMCMV.

Cidade	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3
Paço do Lumiar	3.146	0	0
São José de Ribamar	12.161	0	0
São Luís	3.000	5.464	1.280
Raposa	0	0	0

Fonte: Elaboração própria com base na Cartilha do PMCMV 1 (2011)

A elevação da quantidade de empreendimentos para a Faixa 1 em São Luís, não significa que o mercado imobiliário achou uma solução para atender as necessidades

habitacionais dos setores sociais de baixa renda, mas que encontrou vantagens institucionais para lucrar com esses segmentos. Esse novo direcionamento pode estar atrelado as mudanças estruturais da segunda fase do PMCMV, como a entrada do Banco do Brasil em operações da Faixa 1 via FGTS e nas mudanças de rendas e preços das unidades habitacionais.

Quadro 7: Alterações estruturais das unidades habitacionais do PMCMV 2.

Itens	Como era no MCMV 1	Como ficou no MCMV 2
Tamanho mínimo	Casa: 35 m ² Apartamento: 42 m ²	Aumento da área para melhoria de acessibilidade Casa: 39,6 m ² Apartamento: 45,5 m ²
Especificações	Piso cerâmico no banheiro, cozinha e área de serviço	Piso cerâmico em todos os ambientes
	Azulejo nas paredes das áreas molhadas	Azulejo em todas paredes de cozinha e banheiro
	Aquecedor solar em 40 mil unidades nas regiões S, SE e CO	Aquecedor solar em todas as casas
	Limite mínimo apenas para portas externas (0,8 m)	Todas as portas com 0,8 m e janelas maiores para melhoria das condições de iluminação e ventilação

Fonte: Cartilha do PMCMV 2 (2011)

Essas novas condições podem ter influenciado redirecionamento do mercado para a Faixa 1. Porém não alteraram o modo de inserção dos empreendimentos dessa faixa no espaço urbano.

Segundo Harvey (2004), o capital institui necessidades materiais e sociais que atendam a sua demanda, *o lucro*³⁴. Esse processo, denominado pelo autor de “*destruição criativa*”³⁵, explicita que a realização capitalista, mediante a circulação e o consumo, necessita de uma constante recriação de um mercado consumidor diversificado. No caso das mudanças do PMCMV2, essas funcionaram como instrumento de tal recriação, se tornando integrantes de uma dialética espacial que configura o desenvolvimento urbano numa base assentada no desenvolvimento desigual do capital.

³⁴ “[...] quando o capitalista vende a mercadoria pelo seu valor, isto é, como cristalização da quantidade total de trabalho nela invertido, o capitalista deve forçosamente vendê-la com lucro. Vende não só o que lhe custou um equivalente, como também o que não lhe custou nada, embora haja custado o trabalho do seu operário.” (HARVEY, 2009, p.7)

³⁵ “A criação desse sistema neoliberal implicou obviamente muita destruição, não somente para as estruturas e poderes institucionais (como a suposta existência prévia de uma soberania estatal sobre os assuntos político-econômicos), mas também sobre as relações estruturais da força de trabalho, relações sociais, políticas de bem-estar social, arranjos tecnológicos, modos de vida, pertencimento à terra, hábitos afetivos, modos de pensar e outros mais” (HARVEY, 2009, p.3)

O novo direcionamento do PMCMV 02, confirma que as forças produtivas se organizam espacialmente, visando a acumulação do capital, entretanto é importante salientar como o processo de urbanização em sociedades capitalistas, contribuem para externalização de economias que instituem a organização capitalista, estruturando o processo produtivo.

Além dessa configuração das forças produtivas, pode-se evidenciar a estruturação dos espaços, mediante a divisão social do trabalho, onde a distribuição dos fatores produtivos viabiliza uma maior integração do espaço com a produção, circulação e consumo da mesma. Lefebvre (2001) apresenta que a divisão do trabalho configurada na cidade, contribui para um maior englobamento dos elementos que compõem o capital. O ambiente torna-se, nesse sentido um espaço de diversificação e conexão do trabalho.

A compreensão da forma de organização da cidade sobre o modo de produção capitalista nos remete a uma análise mais profunda do processo de valorização do solo urbano. Este se apresenta como uma mercadoria diferenciada das demais, visto que, como um equivalente de capital, seu processo de valorização passa a ser decorrente das suas formas de apropriação e uso. Na cidade, a valorização está atrelada a formação de uma *renda diferencial*.

Segundo Oliveira (1982, p.137) a renda diferencial expressa:

[...] refere-se à diferença de custos de produção entre os investimentos de capitais em situações diferentes, ou seja, quando a localização dificultada pelos acessos, principalmente ao mercado, permite uma circulação mais lenta do capital, tornando assim o lucro das operações menores. Caso inverso ocorre quando o investimento é feito em uma área bem situada, ou seja, havendo, pois, um lucro extraordinário sobre o lucro médio. Este fato faz com que o aluguel em uma ou outra área seja diferente, quando parte da mais-valia apropriada, sob a forma de lucro extraordinário, é transferida para os proprietários sob forma de renda da terra.”

A ideia descrita acima estabelece que a gênese do processo de valorização do solo, se encontra na posse da propriedade. A forma de uso dessa posse determina se o terreno valerá mais ou menos. Outros fatores que também influenciam no valor do solo urbano, são: o fator localização e infraestrutura do terreno, que vinculados à demanda populacional, viabiliza a especulação imobiliária. Desse modo, o solo urbano então, tem seu preço determinado pela relação *oferta-procura*, e para que esta relação ocorra, é fundamental que haja o monopólio do mercado.

Segundo Fernandes (1982, p.152) se torna uma tarefa árdua o entendimento sobre uma renda diferencial vinculada à habitação, visto que - [...] o espaço destinado à

habitação é um espaço de consumo, um espaço de reprodução da força de trabalho, e não um espaço de produção de lucros.

Esta afirmação expressa como a mais-valia distribui as habitações em sua organização das cidades. Marx (1988, p.253) mostra que esse processo necessita da reprodução de uma parcela da força de trabalho, fato denominado pelo autor de *cooperação*, a mais-valia depende da aglomeração da classe trabalhadora não só no seu ambiente de trabalho, mas também em suas moradias.

Os conjuntos habitacionais destinados aos segmentos de baixa renda, expressa essa aglomeração (ou cooperação) de como o capital imobiliário se aproveita de um espaço de reprodução social para a reprodução do capital. Portanto, o monopólio urbano da renda delimita o tipo de ocupação e localização. Essa afirmação não explicita que os segmentos mais abastados da sociedade tendem a ocupar sempre as terras de valores mais altos, visto que, tal condição implicaria na instituição de um valor intrínseco à terra.

Villaça (1998, p.146) é enfático ao afirmar:

[...] não é rigorosamente que o preço da terra determina a distribuição social das classes sociais. Ficaríamos um pouco mais próximos (mas ainda não totalmente) da verdade se afirmássemos que os terrenos mais caros são ocupados pelas camadas de alta renda, pois na periferia de metro quadrado barato a alta renda ocupa terrenos grandes ou, em se tratando de condomínios verticais, grandes quotas ideais de terreno.

Seguindo a proposição acima, pode-se dizer que o tipo de ocupação que define o valor do terreno, ou seja, o valor atribuído ao solo dependerá da forma como capital se expandirá no espaço urbano. Isso definirá, também, a forma como o Estado fornece a infraestrutura social necessária aos interesses do setor que ocupará uma determinada parte do espaço ou território.

O tópico a seguir procura demonstrar como as construtoras se utilizam da política habitacional no âmbito do PMCMV para a reprodução do capital, separando lugares localidades (das classes dominantes e classes dominadas).

A produção capitalista da habitação se configura como um processo complexo. O alto custo financeiro e tempo despendido na produção de uma unidade habitacional encarece o produto no final. Não se deve esquecer outro fator limitante da produção habitacional que é a propriedade privada, visto que, a disponibilidade dos terrenos depende de seus detentores. Todos esses fatores demonstram o quanto à produção de habitação como mercadoria, segue uma lógica de mercado.

De acordo com Villaça (2003, p.167)

Ela atrai e requer a reunião de grande número de interessados/ agentes, como: construtoras, produtores de materiais e componentes, cartórios, bancos, financeiras, seguradoras, investidores, agências governamentais reguladoras, financiadoras e prestadoras de serviços, profissionais liberais (como arquitetos, engenheiros, advogados, contadores, despachantes e etc.), corretores, proprietários de terras, trabalhadores, consumidores (adquirentes e inquilinos) [...]

Ou seja, a integração da habitação lógica de mercado, ocorre a priori na mercantilização da terra e posteriormente pelo seu parcelamento, seja verticalmente ou através de loteamentos. Atualmente a valorização do capital, determinante no preço da habitação, está atrelada ao capital financeiro, Lefebvre (1999, p.142) aponta tal valorização quando expressa que:

[...] o capitalismo parece esgotar-se. Ele encontrou um novo alento na conquista do espaço, em termos triviais na especulação imobiliária, nas grandes obras (dentro e fora das cidades), na compra e venda do espaço. E isso à escala mundial [...] A estratégia vai mais longe que a simples venda, pedaço por pedaço. Ela não só faz o espaço entrar na produção da mais-valia, ela visa uma reorganização completa da produção subordinada aos centros de informação e decisão.

O espaço urbano passa a ser visto como um elemento estratégico, que se traduz como um objeto gerador de lucro e de aglomeração urbana³⁶. Esta aglomeração apresenta-se como fator determinante para o processo de valorização da terra no tecido urbano, pois é nela que reside grande parte da reprodução do trabalho, que destina a força de trabalho necessária à reprodução das relações de produção capitalistas. Por isso no tecido urbano, deve se destacar que a *localização e a infraestrutura* também são determinantes no processo de valorização do solo, pois estes fatores influenciam na construção do fenômeno de *periferização urbana*, produzindo a valorização de uma determinada parcela da terra urbana, que por sua vez condiciona outro fenômeno explícito nas cidades capitalistas, a segregação Socioespacial dos segmentos de baixa renda.

No próximo tópico será abordado acerca do processo de periferização e segregação Socioespacial, com o intuito de se analisar as nuances das ações do PMCMV na Ilha do Maranhão e no Residencial Nova Aurora.

³⁶Barbosa e Souza (2003, p.30) caracterizam a aglomeração urbana como um “minissistema urbano em escala local”, constituído a partir da junção de duas ou mais cidades, seja pela intensificação dos vínculos ou pela expansão territorial urbana. O autor destaca ainda que as cidades, muito frequentemente, “situam-se tão próximas umas das outras que a interação entre elas vai, à medida que crescem e se relacionam mais e mais entre si, sofrendo uma transformação importante”

Uma outra definição que reforça este aspecto é apresentada por Ultramar e Moura (1994, p.125), quando afirmam que a aglomeração urbana “representa o espaço de comutação diária entre cidades, isto é, o desenvolvimento de relações interdependentes entre duas ou mais áreas urbanas, compondo um fenômeno.

4.1 Os agentes produtores do espaço na Ilha do Maranhão

Antes de analisar a relação entre os agentes produtores na Ilha do Maranhão, se faz urgente a compreensão teórica de quem são esses agentes. O espaço urbano, como produto social, simboliza as ações dos agentes que o produzem e o consomem ao mesmo tempo. Esses agentes são sujeitos sociais concretos, e suas ações estão articuladas ao processo de produção e acumulação do capital, imbricados, portanto na configuração do tecido urbano, organizam práticas e se reorganizam constantemente, derivando daí a inserção de novas áreas urbanas ou transferência de infraestrutura socioeconômica para outros setores do mesmo.

A cidade como tradução do processo descrito acima, é um espaço fragmentado e articulado que tende a atrair todos os segmentos sociais que almejam melhores condições de vida. “A cidade constitui o espaço da concentração, da população, dos instrumentos de produção, do capital, dos prazeres e das necessidades” (MARX, 1988, p.55). O ambiente por consequência apresenta também um aspecto excludente, fruto da especulação dos detentores do solo e do capital.

Segundo Corrêa (1995, p.34) os agentes envolvidos na produção e modelagem do espaço urbano são: "os grandes proprietários de terra e dos meios de produção." De acordo com este autor, estes agentes especulam e transformam o espaço urbano, baseados nas necessidades dos setores de média e alta renda.

A produção do espaço urbano vincula-se, nesse sentido, as regras do capital financeiro, este intimamente ligado a questão fundiária das cidades. O tecido urbano traduz a coexistência e sobreposição de relações sociais, como a materialidade de processos que se viabilizam em práticas individuais e coletivas. Ou seja, o espaço urbano configura-se como uma produção dos agentes econômicos. A pergunta é como ocorre a produção do espaço?

Segundo Lefebvre (1973, p. 79-80):

[...] a dupla acepção do termo decorre de que “os homens” em sociedade produzem ora coisas (produtos), ora obras (todo o resto). As coisas são enumeradas, contadas, apreciadas em dinheiro, trocadas. E as obras? Dificilmente. Produzir, em sentido amplo, é produzir ciência, arte, relações entre seres humanos, tempo e espaço, acontecimentos, história, instituições, a própria sociedade, a cidade, o Estado, em uma palavra: tudo. A produção de produtos é impessoal; a produção de obras não se compreende se ela não depende de sujeitos.

Santos (2002) apresenta uma visão similar à Lefebvre sobre produção do espaço, ao explicitar que o “ato de produzir é igualmente o ato de produzir espaço”. Influenciado pelo conceito de Formação Social de Marx, Milton Santos (2002, p. 62) explica que o espaço se institui como um conjunto indissociável de sistemas de objetos e ações, onde sua definição

deriva dos diferentes períodos históricos.

Em cada período histórico observa-se um novo arranjo de objetos situados num determinado sistema de técnicas, possibilitando também o surgimento de novas formas de ação (SANTOS, 2002, p. 96).

Portanto, a compreensão do fenômeno urbano enquanto materialidade de processos sociais advinda do capital deve ser analisada a partir da avaliação das duas fontes de acumulação: *o trabalhador e o solo*. A expropriação do trabalhador, entendida aqui como a separação entre o homem de sua produção, permite compreender como o capital institui necessidades materiais e sociais. O trabalhador expropriado serve como instrumento de realização do capital, tornando-se constituinte de dinâmizações espaciais.

A materialidade das relações sociais imbricadas no fenômeno urbano, confere uma condição utilitarista, onde o solo urbano transforma-se em mercadoria que propicia a reprodução do capital. Em face disso, a discussão sobre o conceito de espaço urbano se faz um tanto complexa visto que, a sociedade entende este conceito atrelado as suas concepções socioculturais.

Corrêa (1995, p.56) explicita que:

O espaço urbano capitalista – Fragmentado, articulado, reflexo, condicionante social, cheio de símbolos e campo de lutas – é um produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo, e engendradas por agentes que produzem e consomem espaço.

O espaço fragmentado proposto por Corrêa (1995) traduz as questões implícitas sobre a relação entre o espaço e a sociedade. A produção do espaço urbano está ligada ao jogo de interesses entre seus constituintes, esse espaço, é a priori artificial, erguido no meio anteriormente natural e posteriormente abarcado por relações desiguais.

Valença (2006, p.4), assinala a utilização das cidades pelo capital no seu processo de acumulação, quando explicita que – “[...] a urbanização promove a circulação do capital através do uso do espaço construído, favorecendo a produção, o consumo e a reprodução da força de trabalho [...]”

A cidade é nesse sentido, uma forma multifacetada, constituída de interesses diversos, portanto, um produto social. A produção desse espaço, articula-se ao conceito marxista de exploração da força de trabalho.

Segundo Lefebvre (2001, p.37)

O termo produção é tomado [em Marx e Engels] numa acepção muito mais ampla que a encontrada nos economicistas; ele recolhe o sentido da filosofia inteira: produção de coisas (produtos) e de obras, de ideias e de ideologias, de consciência e de conhecimento de ilusões e de verdade.

Significa em resumo, que a produção do espaço urbano compreende o processo de transformação das cidades em mercadoria por agentes econômicos, de modo que a mais-valia imposta pelo capital é concebida no processo de confecção urbana. Segundo Lefebvre (2001), tal processo evidencia-se em diversos níveis. A priori, deve-se destacar o tempo gasto pelo trabalhador que não se equivale ao salário recebido pelo mesmo. Num segundo nível, a obtenção da mais-valia global proporcional ao capital investido. E por fim, a retenção por parte do Estado dessa mais-valia global por meio de seus tributos.

O processo de construção das cidades viabiliza a apropriação de parte do pelos capitalistas. A produção do espaço em si, traduz-se como o objeto da mais-valia no ambiente urbano.

Os principais recursos dos Programas PMCMV e do PAC, especificamente na Ilha do Maranhão, são originários da União. Embora, estes projetos na área de habitação expressem objetivos associados à diminuição do déficit habitacional e a redução de assentamentos precários, observa-se que os mesmos trazem poucos bônus às cidades e regiões metropolitanas que em grande medida, terminam favorecendo interesses privados (MARICATO, 2013).

Na Ilha do Maranhão, observa-se que a rapidez na construção de condomínios residenciais não foi compatível com o gerenciamento e operacionalização de serviços públicos necessários.

A tabela³⁷ abaixo apresenta as principais construtoras e seus empreendimentos na Ilha do Maranhão entre os anos de 2009 e 2013.

³⁷ Os dados originais que se encontram no anexo, envolviam datas, valores, empreendimentos. Contudo pelo tamanho reduzido dessas fontes, foi necessário adapta-las.

Tabela 5: As construtoras e seus respectivos quantitativos de empreendimentos construídos na Ilha do Maranhão.

CONSTRUTORA	MUNICIPIO	NÚMERO EMPREENDIMENTOS
CANOPUS	Paço do Lumiar	7
SAGA	Paço do Lumiar	3
ESCUDO	Paço do Lumiar	2
DIMENSÃO	São José de Ribamar	5
CANOPUS	São José de Ribamar	4
ESCUDO	São José de Ribamar	4
NIAGARA	São José de Ribamar	4
LASTRO	São José de Ribamar	3
TECHMASTER	São José de Ribamar	3
FRANERE	São José de Ribamar	2
VITRAL	São José de Ribamar	2
K2 ENG	São José de Ribamar	2
VILUMA	São José de Ribamar	1
ANGRA	São José de Ribamar	1
META LTDA	São José de Ribamar	1
LN INCORPORAÇÕES	São Luís	5
CANOPUS	São Luís	3
K2 ENG	São Luís	3
META LTDA	São Luís	2
GDR CONSTRUÇÕES	São Luís	2
FRANERE	São Luís	1
VILUMA	São Luís	1
ANGRA	São Luís	1
VITRAL	São Luís	1
NOSSO MATERIAL	São Luís	1
PLANEJ COM E CO	São Luís	1
-----	RAPOSA	0

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CAIXA (2011)

Os condomínios efetivados pelo PMCMV foram construídos, em sua maioria, em localidades distantes, sem infraestrutura de saneamento ambiental (esgoto, abastecimento de água e manejo de resíduos sólidos), asfalto e transporte público, visto que, não existe previsão para expansão de linhas e frota de ônibus. Além da carência de infraestrutura, existe a necessidade de ampliação da rede de educação e saúde que já se encontram defasadas. (IPEA, 2014)

Em termos econômicos, o distanciamento dos conjuntos habitacionais do PMCMV, deve-se ao desrespeito da função social da cidade (SILVA, 2010). Observa-se que a população de baixa renda, é empurrada para as áreas periféricas dos centros urbanos fato que torna o programa, um instrumento de valorização imobiliária.

Para Maricato (2012) o modo de execução do PMCMV, termina por expressar o retrato da desigualdade e “a segregação nas cidades dominadas pelo capital imobiliário rentista e pelo patrimonialismo visceral”.

[...] através da segregação a classe dominante controla a produção e o consumo do espaço urbano, sujeitando-se aos seus interesses. A segregação é um processo necessário para que haja esse controle. Sem ela este não poderia existir (VILLAÇA, 1997, p.7).

Tal fenômeno merece de estudos mais aprofundados considerando que grande a maioria dos moradores não residiam no município, mas na capital São Luís.

Cardoso, Aragão e Araújo (2011) apontam outro aspecto importante o âmbito de uma política subsidiada e o fato de que as construtoras definem uma planta genérica que se enquadra nas diretrizes (ver quadro 15) especificadas pela Caixa Econômica Federal (CEF), garantindo a aprovação de inúmeros projetos semelhantes em diferentes terrenos. Os projetos não são avaliados pela CEF estruturalmente. O Residencial Nova Terra e o Residencial Turiúba, localizados no município de São José de Ribamar, são casos específicos dessa lógica.

Nas figuras abaixo verificamos esse processo de padronização via plantas genéricas no Residencial Nova Terra e Residencial Turiúba.

Figura 1:Residencial Nova Terra e Residencial Turiúba



Fonte: VITRAL, 2012

O tópico a seguir analisa as implicações desse modelo de provisão sobre os beneficiários de um dos empreendimentos do FAR na Ilha do Maranhão. O intuito é compreender possíveis implicações da política de mercantilização da moradia do PMCMV, junto aos segmentos que mais necessitam notadamente famílias que auferem de 0 a 3 salários mínimos. Para tal entendimento, será efetivada a análise do contexto Socioespacial do Residencial Nova Aurora, do município de São José de Ribamar.

4.2 O contexto Socioespacial do Residencial Nova Aurora

Como já ressaltado, mesmo com a ampliação dos empreendimentos para a Faixa 01, durante a segunda fase do PMCMV, esta mudança não alterou a lógica de segregação Socioespacial implementada pelas construtoras está inserido na modalidade de FAIXA 1 (0 a 3 salários mínimos) executada pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).

A implementação desse processo é conduzido por três agentes: a construtora, que executa o projeto; a Caixa Econômica Federal, a gestora dos recursos financeiros; e a Prefeitura Municipal, que tem com função selecionar os beneficiários e informar a Caixa. De acordo com as informações da Secretaria Municipal de Habitação de São José de Ribamar, a escolha das famílias beneficiadas pelo programa, obedece a critérios, como: o limite de renda (até 3 salários mínimos) e a existência de dependentes (ou se tratar de pessoas idosa ou deficiente).

O acesso ao programa é pautado em quatro critérios: 1- realização cadastral no site da Prefeitura Municipal; 2- contato via telefone da Secretaria de Habitação para o possível beneficiário; 3- realização de entrevista, com vista identificar as condições financeiras e por fim, o levantamento da documentação exigida pela Caixa Econômica Federal.

No município de São José de Ribamar³⁸, durante a primeira fase do PMCMV, foram contratados 34 empreendimentos com recursos do FAR para os segmentos de baixa renda (ver figura 6). Cabe ressaltar que desse quantitativo, muitos dos residenciais construídos foram destinados para mutuários do município de São Luís. Tal fato resultou no incremento de 50 mil novos habitantes e nenhum ganho de receita para São José de Ribamar para investimentos em prol dos beneficiários do programa.

Com a adesão de novos habitantes na cidade ribamarense, o governo federal deveria destinar a prefeitura do município os recursos financeiros necessários para dotar esses conjuntos habitacionais com serviços públicos necessários. A falta de fiscalização pós entrega das unidades habitacionais é um dos aspectos relevantes que merece reflexão, mas que será objeto de discussão neste tópico.

Cardoso, Aragão e Araújo (2011) apontam que grande parte das unidades habitacionais destinadas às camadas de baixa renda é construída fora do polo municipal das regiões metropolitanas. Este cenário é bastante expressivo na Ilha do Maranhão, onde se verifica que dois terços das unidades habitacionais previstas para toda região metropolitana são efetivadas na periferia das capitais (ver mapa 1).

Villaça (1986, p. 52) chama atenção para o entendimento de “perto e longe”, “bem localizado e mal localizado”. O autor entende que os interesses em explorar e ou se beneficiar com o valor da terra urbanizada é ocultado. Para o autor, o “perto e o longe” não devem ser reduzidos apenas às distâncias físicas. Essas relações são produzidas pelo sistema de transportes, da disponibilidade de veículos para distintas faixas de renda (automóvel versus transporte público), através da distribuição espacial dos segmentos sociais, dos locais de emprego, das zonas comerciais, de serviços, entre outros (SOUZA E SUGAI, 2018)

³⁸Segundo dados do IBGE, o déficit habitacional do município de São José de Ribamar no ano de 2009 era da ordem de 12% do total da população, o que correspondia a 19.55 habitantes. Para amenizar esse déficit, foi prevista a implantação de nove empreendimentos do MCMV, no perímetro do município, para a população de baixa renda (0 a 3 salários mínimos).

Mapa 1: Localização dos principais conjuntos do PMCMV na Ilha do Maranhão.



Fonte: Silva, 2010

A organização social das grandes cidades, em virtude do capital e da propriedade privada, expressa indiferença, isolamento e invisibilidade de parte de sua população. Esta relação contraditória, pautada na venda sua força de trabalho legitima a desigualdade entre as classes, característica do modo de produção capitalista, que tem como consequências, a acumulação de capital e a pauperização absoluta e relativa (MARX, 1988) da população sobrando.

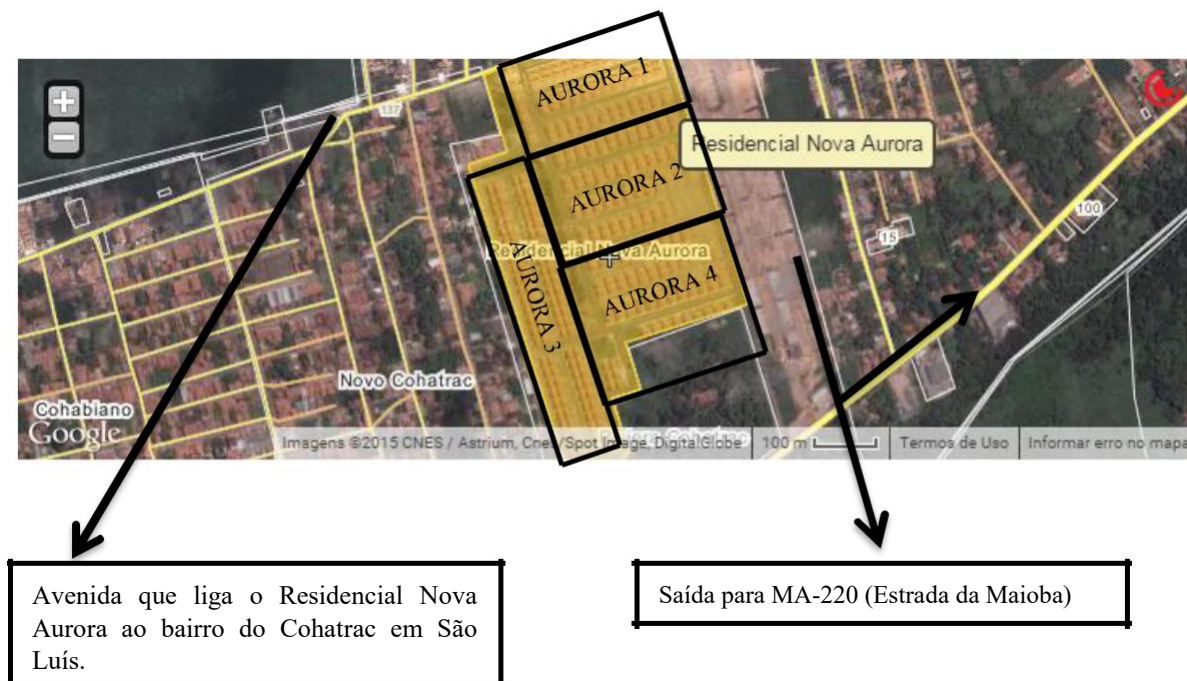
[...] já a situação habitacional é fácil de entender. Qualquer observador desprevenido percebe que, quanto maior a centralização dos meios de produção, tanto maior o amontoamento correspondente de trabalhadores no mesmo espaço e, portanto, quanto mais rápida a acumulação capitalista, tanto mais miseráveis as habitações dos trabalhadores. Os ‘melhoramentos’ urbanos que acompanham o progresso da riqueza, a demolição de quarteirões mal construídos, a construção de palácios para bancos, lojas, etc., o alargamento de ruas para o tráfego comercial e para as carruagens de luxo, o estabelecimento de linhas para bondes, etc., desalojam evidentemente os pobres, expulsando-os para refúgios cada vez piores e mais abarrotados de gente (MARX, 1988, p. 764).

É por meio desse processo que a classe dominante controla a produção e o consumo do espaço urbano, sujeitando-se aos seus interesses. A segregação é um processo necessário para que haja esse controle, sem a qual não pode existir (VILLAÇA, 1997)

O conjunto habitacional-Residencial Nova Aurora, localizado no município de São José de Ribamar, foi lançado em 2009 como consequência do PMCMV1. Ao todo são 1.440 imóveis. O ponto de referência utilizado pelos moradores destas unidades habitacionais,

explicando que o conjunto está na última parada do bairro Cohatrac (bairro pertencente à São Luís), com saída para a MA-220 (Estrada da Maioba, município de Paço do Lumiar). Abaixo observa-se a localização dessas unidades habitacionais.

Mapa 2: A localização do Residencial Nova Aurora.



A divisão do Residencial em aurora 1, 2 3 e 4, explicita um modelo próprio de análise, concebido pela ordem de construção dessas moradias. Esse processo de parcelamento dos conjuntos habitacionais ocorre pela falta de fiscalização da Caixa Econômica Federal. Observa-se que a alternância entre o grupo Niagara e Escudo na construção do Residencial Nova Aurora (ver tabela 6).

Tabela 6: A etapas do Residencial Nova Aurora e suas respectivas construtoras.

Empreendimento	Data de entrega	(Qtd) Unidades entregues	Empresa Responsável	Recursos destinados para as obras
Res.Nova Aurora I	19/01/2010	476	NIAGARA	18.703.544,49
Res.Nova Aurora II	30/11/2009	480	ESCUDO	18.860.348,65
Res.Nova Aurora III	19/01/2010	244	NIAGARA	9.586.978,48
Res.Nova Aurora IV	30/11/2009	240	ESCUDO	9.430.174,32

Fonte: empreendimentos contratados pelo PMCMV no Brasil (2014)

Os dados da tabela 7 corroboram para evidenciar a falta de fiscalização do trabalho desenvolvido pelas construtoras nos conjuntos habitacionais contratados. A segunda etapa do residencial foi construída antes da primeira, fato que expressa que esse modelo, de provisão habitacional foi pensado principalmente para dar ganhos financeiros para as grandes empresas da construção civil. Essa contradição só pode ser visualizada no papel, pois as habitações são idênticas, como verifica-se na figura abaixo.

Figura 2: Unidades Habitacionais do Residencial Nova Aurora no município de São José de Ribamar.



Fonte: Silva, 2011

A compreensão desse processo começa com a análise feita por Villaça (1997), ao evidenciar que o processo de segregação se estrutura como característica dos espaços urbanos através de *três esferas*: 1. Na esfera econômica destaca-se o controle do mercado imobiliário que produz os bairros da classe dominante no local onde elas desejam. 2. Na esfera política, ocorre o controle do Estado, que, no tocante ao espaço urbano se manifesta de três maneiras, a saber: Controle da localização da infraestrutura urbana, controle da localização dos aparelhos do Estado, controle da legislação e uso do solo. 3. Finalmente a classe dominante desenvolve toda uma ideologia a respeito do espaço urbano. Essa ideologia – como toda ideologia – visa auxiliar a dominação e torna-la aceitável pelos dominados.

Foi possível constatar o protagonismo das construtoras, sobretudo quanto ao modo de provisão denominado como “produção por oferta,” espaço onde as grandes empresas

da construção civil possuem a prerrogativa na escolha das áreas das habitações dos segmentos da Faixa 1, com recursos advindos do FAR.

Na segunda esfera, pode ser observado, conforme analisou Poulantzas (1977) na sua obra já clássica, *Poder político e Classe Social*, o modo como o Estado capitalista organiza as classes dominantes e desorganiza as classes dominadas. No caso do Residencial Nova Aurora, percebe-se que o protagonismo das empresas com recursos do FAR, é legal e institucional como parte de acordos firmados com o Estado pelas PPPs (Parcerias Públicos Privadas).

Harvey (2005) chama atenção para o fato de que o Estado não é um poder alheio à sociedade, mas uma consequência do seu desenvolvimento. Se baseando em Engels, o autor enfatiza que o Estado tem origem nos antagonismos de classe, sendo, portanto um órgão “[...] necessário para moderar o conflito e mantê-lo nos limites da ordem; e esse poder, nascido da sociedade, mas se colocando acima dela e, progressivamente, alienando-se dela, é o Estado (HARVEY, 2005, p. 79)”

Consequentemente, a parceria estabelecida entre o Estado e as construtoras entra em conflito com os interesses dos segmentos que buscam a cidade como valor de uso e não como valor de troca (MARICATO, 1997). Assim, quando se analisa as políticas de habitação no Brasil, verifica-se que, historicamente, as moradias populares foram erguidas nas áreas mais distantes da cidade, mesmo com a disponibilidade de áreas mais centrais, que se constituíram em grandes vazios urbanos à espera da valorização dos investimentos públicos.

[...] de um lado estão os usuários da cidade, os trabalhadores, aqueles que querem da cidade condições para tocar a vida: moradia, transporte, lazer, vida comunitária, etc. Esses vêem a cidade como valor de uso. Do outro lado estão aqueles para quem a cidade é fonte de lucro, mercadoria, objeto de extração d ganhos. Esses encaram a cidade como valor de troca. (MARICATO, 1997, p. 44)

Por isso, a apropriação privada e a valorização da terra têm papel fundamental no processo de especulação imobiliária, e resultam na produção desigual do espaço urbano. A especulação imobiliária deriva, em última instância da conjugação de dois momentos convergentes “a superposição de um sítio social ao sítio natural; e a disputa entre atividades ou pessoas por dada localização. A especulação se alimenta dessa dinâmica, que inclui as expectativas” (SANTOS, 2008, p. 106)

Nesse processo, as mudanças normativas empreendidas pelo PMCMV, do uso do solo urbano têm estreita relação com o horizonte especulativo que se desenvolve em torno de condições reais ou atuais de ganhos ou de expectativas em curto e longo. De acordo com

Guilherme Boulos em entrevista para o ANDES (Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior), a especulação imobiliária é uma lógica que “joga os mais pobres sempre para regiões ainda mais periféricas, que constrói muros na cidade, que cria formas de elitização ainda maior e mata o direito à cidade” (ANDES, 2015, p.112)

Boulos afirma, ainda, que o setor imobiliário “[...] tem uma ramificação e uma articulação incrível com o Estado, em todos os seus níveis” (ANDES, 2015, p.112). O PMCMV, no dizer de Boulos, expressaria essa articulação do Estado com o setor imobiliário.

Sobre esse mesmo assunto, o líder do MTST (Movimento Trabalhadores sem Teto) afirma:

As grandes construtoras e as grandes empreiteiras são os grandes financiadores das campanhas eleitorais e, dessa Entrevista “O setor imobiliário tem uma ramificação e uma articulação incrível com o Estado, em todos os seus níveis. O Estado (executivo, legislativo, judiciário, municipal, estadual e federal, enfim, o aparelho de estado de maneira geral), muitas vezes, funciona para garantir o interesse dos setores econômicos. Nós sabemos que isso ocorre não só no âmbito da construção. ANDES-SN n agosto de 2015 113 forma, estabelecem a sua pauta, fazem suas bancadas nas câmaras municipais, nas Assembleias, no Parlamento Federal; fazem ministros, secretários e conseguem dar o tom no âmbito das decisões legislativas, bem como do executivo. Podemos mencionar uma série de exemplos: desde a formulação de leis casuísticas, que visam ao interesse imobiliário, até o não cumprimento de outras leis. Você pega alguns aspectos do Estatuto da Cidade, particularmente no que se refere à função social da propriedade (o que depende de regulamentação posterior; que depende de decretos para serem implementados ou de notificação de áreas vazias), e verifica que isso não acontece, devido ao lobby do setor imobiliário. Então, não temos que ter dúvida em dizer que o Estado também é um agente da negação do direito à cidade. (ANDES, 2015, p.112-113)

O Residencial Nova Aurora é um exemplo desses conjuntos habitacionais que foram erguidos em localidades distantes e periféricas. Deve-se destacar que as unidades habitacionais desse residencial custam cada uma o valor R\$ 76.000,00, pois essa é soma destinada para a Faixa 1. Caso as 144º unidades do residencial fossem efetivadas em regiões mais centrais, esse valor não seria alterado. Tal fato explica o motivo das construtoras escolherem os terrenos mais distantes da cidade, pois estes são os mais baratos e os que permitem maiores lucros para mesmas. O mesmo processo acontece quando se verifica o tamanho dos apartamentos e casas (o mínimo do programa é 39 m²). Se a construtor fizer uma unidade habitacional com 39 m², recebe R\$ 76.000,00 e se fizer com 80 m², também recebem R\$ 76.000,00; ou seja, é um programa que estimula moradias pequenas, em regiões periféricas.

As moradias construídas e entregues pelo programa até 2015 somavam 2 milhões e, ainda assim, o ritmo de construção era inferior ao ritmo de criação de novos sem teto. Em 2008, um ano antes do lançamento do programa, o déficit habitacional brasileiro era de

5.500.000 famílias. Em 2012, logo após o programa ter entregado de um milhão a um milhão e quinhentas mil moradias, o déficit habitacional subiu para 5.800.000 famílias.

Cabe ressaltar que no Residencial Nova Aurora, muitos beneficiários venderam suas casas, mesmo com a proibição da CEF, o que concorre para aumentar do déficit habitacional no Brasil. Tal fenômeno merece estudo sociológico mais aprofundado, excluindo naturalmente o preconceito próprio da classe média.

4.3. Os efeitos da lógica especulativa aplicada a terra no Residencial Nova Aurora.

A especulação imobiliária é um processo pela qual o proprietário do imóvel deixa-o abandonado ou subutilizado, aguardando sua valorização para, em seguida, vendê-lo ou alugá-lo por um valor mais acentuado. Por outro lado, a valorização do imóvel, é em grande parte gerada pelos investimentos públicos (melhoria da infraestrutura e construção de equipamentos e serviços públicos). Por isso, para garantir o interesse público e a apropriação coletiva dos lucros advindos dessa melhoria, o Estado deve regular o uso do solo, não permitindo a existência de imóveis vazios que esperam por valorização (OLIVEIRA, 2012, p. 5). No Brasil entre os anos de 2013 e 2014, o número de imóveis vazios³⁹ era 7.230.624, na região Nordeste era de 2.288.616 (ver tabela 7).

Tabela 7: Domicílios vagos em condições de serem ocupados e em construção por situação de domicílio segundo regiões geográficas- Brasil - 2013-2014

Especificação	Domicílios vagos					
	2013			2014		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Norte	466.795	354.219	112.576	474.806	351.522	123.284
Nordeste	2.288.616	1.542.344	746.272	2.350.839	1.596.889	753.950
Sudeste	2.970.462	2.559.801	410.661	2.902.589	2.525.780	376.809
Sul	965.990	786.909	179.081	1.098.349	886.546	211.803
Centro-Oeste	538.761	453.486	85.275	96.925	80.068	16.857
Brasil	7.230.624	5.696.759	1.533.865	7.241.419	5.701.608	1.539.811

Especificação	Domicílios vagos (%)					
	2013			2014		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Norte	6,5	6,2	7,3	6,6	6,2	8,0
Nordeste	31,7	27,1	48,7	32,5	28,0	49,0
Sudeste	41,1	44,9	26,8	40,1	44,3	24,5
Sul	13,4	13,8	11,7	15,2	15,5	13,8
Centro-Oeste	7,5	8,0	5,6	1,3	1,4	1,1

Fontes: Dados básicos: PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS. Rio de Janeiro: IBGE, v. 33, 2013; v.34, 2014. Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI)

³⁹Segundo o censo, no ano de 2010 havia no país pouco mais de 6,07 milhões de domicílios vagos, incluindo os que estavam em construção. O número não levava em conta as moradias de ocupação ocasional (de veraneio, por exemplo) nem casas cujos moradores estavam temporariamente ausentes durante a pesquisa. Mesmo assim, essa quantidade superou em cerca de 200 mil o número de habitações que precisariam ser construídas para que todas as famílias brasileiras vivessem em locais considerados adequados: 5,8 milhões.

A nossa hipótese é de que com a compra dessa quantidade de unidades habitacionais o Estado resolveria grande parte do déficit habitacional do país. Todavia, compreende-se que as ações estatais no campo da habitação são dirigidas pelo setor da construção civil que necessita desse déficit para a ampliação dos seus lucros.

Assim sendo, compreende-se que o espaço urbano é um produto social disputado por diferentes agentes sociais, onde o mercado age com sua “mão invisível”, reproduzindo as contradições intrínsecas ao sistema capitalista que materializam no processo de segregação Socioespacial. Ou seja, os territórios urbanos são constituídos a partir das relações de poder e dominação entre classes com interesses distintos e inconciliáveis.

A cidade em si, como relação social e como materialidade, torna-se criadora de pobreza, tanto pelo modelo socioeconômico de que é suporte como por sua estrutura física, que faz dos habitantes das periferias (e dos cortiços) pessoas ainda mais pobres. “(SANTOS, 2008, p. 10-11).

No Residencial Nova Aurora a especulação imobiliária levou muitos beneficiários originais a vender suas casas. Uma hipótese a ser examinada é de que esse processo pode ser explicado pela distância dos conjuntos habitacionais de serviços públicos importantes como escolas e hospitais, assim como pela liberação dos gastos familiares com a parcela da unidade habitacional, energia e transporte. Observa-se que o Residencial⁴⁰ apresenta somente dois equipamentos públicos para atender toda a sua população (ver figura 3). Figura 3: Unidade básica de Saúde Nova Aurora e Creche



⁴⁰ Tanto a creche quanto a escola são custeadas com recursos da prefeitura de São José de Ribamar.



Fonte: Própria, 2017

Pode-se dizer que para a produção da política habitacional, o poder público em âmbito local se depara com uma grande barreira: o solo urbano, condição essencial para a materialização das ações da política habitacional, está sobre o controle da iniciativa privada e, portanto, é um objeto de mercantilização. Os terrenos mais centrais são mais caros e os terrenos mais distantes os mais baratos. Essa característica impactou o Residencial Nova Aurora e outros residenciais de forma negativa, pois equipamentos públicos se tornaram de difícil acesso.

O primeiro aspecto que expressa a dificuldade de acesso à infraestrutura pública é o transporte. Como já mencionado anteriormente as unidades do residencial foram cedidas para mutuários da cidade de São Luís, cabia a este município destinar transporte público para esta localidade. O único ônibus que faz linha para o residencial é o Planalto Anil/Residencial Nova Aurora. Este coletivo faz um único trajeto, ele sai do terminal de integração da Cohab em São Luís e volta para os conjuntos habitacionais, inclusive adentrando-o. O problema é que esta linha foi unificada com uma já existente, a do Planalto Anil. E como esse ônibus já abarcava os moradores dos conjuntos mais antigos daquela área (Alto Alegre, Cohabiano, Novo Cohatrac), geralmente ele sempre está cheio.

Ao entrevistar alguns moradores do Nova Aurora sobre a disponibilidade do transporte, muitos afirmaram que estão vendendo ou alugando suas casas, e indo em direção a bairros mais próximos dos seus serviços, escolas dos filhos ou de familiares. A busca por moradias mais próximas do trabalho representa o maior quantitativo dos indivíduos que vendem ou alugam suas casas no residencial. Segundo a moradora Ana Lúcia:

Eu resolvi sair daqui por causa do gasto com passagem. Eu trabalho no centro e meu filho pequeno estuda numa escolinha da Cidade Operária. Eu tenho que deixar ele muito cedo com minha mãe que mora por lá e saio pro serviço. Eu gasto de 3 a 4 passagens por dia.

O quadro abaixo expressa a quantidade de moradores⁴¹ do que querem vender ou alugar seus imóveis.

Quadro 8: Os principais motivos de venda ou aluguel dos imóveis do Residencial Nova Aurora.

Motivos	Aurora 1	Aurora 2	Aurora 3	Aurora 4
Distância dos equipamentos públicos.	43	31	37	52
Distância do serviço	53	51	33	46
Liberção dos gastos com a manutenção do imóvel	49	36	48	57

Fonte: Elaboração própria com base nas entrevistas com os moradores do Residencial Nova Aurora.

As tentativas de suprir a demanda por habitação de interesse social por parte de Programas de Provisão Habitacional têm dado ênfase ao caráter quantitativo em detrimento da qualidade da habitação, deixada de lado por diversos agentes envolvidos no processo de provisão habitacional, principalmente em função de prioridades financeiras, que comprometem a condição de vida dos seus beneficiários.

A análise do quadro acima permite compreender que esses são os principais fatores que impulsionam a venda ou o aluguel dos imóveis do residencial. Outro aspecto que parece influenciar esse processo é a existência de diversos membros da facção - Bonde dos 40 (B40), que assusta os moradores. Alguns expressam que o número de roubos é reduzido no residencial e se ocorre é nas áreas limite do conjunto. Por outro lado, muitos veem os membros do B40 como benéfica, pois segundo eles muitos roubos foram contidos no residencial graças às ordens da facção.

Sobre esse fato, o Senhor Raimundo Soares, morador do Aurora 4, setor mais afastado relata (ver mapa 1):

⁴¹ Foram entrevistadas 60 famílias de cada etapa do residencial

É muito difícil a gente ver alguém sendo roubado aqui no Aurora. Moro aqui tem 2 anos e nunca fui assaltado. Logo no início tinha uns dois peladinhos que gostava de tomar coisa dos outros aqui, mas os meninos do bonde já deram um jeito nele. Hoje eu fico na porta até mais tarde tranquilo.

A respeito da compreensão do Bonde dos 40, foram entrevistados 40 moradores de cada etapa do Residencial Nova Aurora. Após as entrevistas, verificou-se que de 160 moradores, 81 deles não enxergava o B40 como algo que inviabilizasse o cotidiano deles (ver quadro 15)

Quadro 9: A aceitabilidade da facção B40 pelos moradores do Residencial Nova Aurora.

Aceitação do B40.	Aurora 1	Aurora 2	Aurora 3	Aurora 4
Aceitam	17	19	22	23
Não Aceitam	23	21	18	17

Fonte: Elaboração própria com base nas entrevistas com os moradores do Residencial Nova Aurora.

O maior quantitativo de aceitação do B40, no Aurora 4, deve-se ao fato de que a maior parte dos integrantes desse grupo residem nessa área. De acordo com o informante que (não quis ser identificado) *“Aqui na parte de baixo, tudo é família 40. Até os “homi” cola com a gente”*.

Esse posicionamento sobre o B40 não é uma particularidade do Residencial Nova Aurora, em outras pesquisas, foi verificado que em outros empreendimentos da Ilha do Maranhão, apresentam a mesma realidade. Não é difícil encontrar nas páginas da internet, notícias que referenciam o B40 em vários conjuntos habitacionais.

Em abril, as investigações levaram a mais prisões de integrantes do Bonde dos 40. No dia 1º foi a vez do “Potiguar”, acusado de participar do latrocínio do estudante da Rua Rio Branco, no Centro de São Luís. No dia 28, foram encontrados Ailson e Alerson Mafra Oliveira, vulgo “Cafu”, conhecidos homicidas do Conjunto Nova Terra. No dia 28, Jr. Bala e Ricardo Sousa Moraes, integrantes do PCM, foram detidos no bairro J Câmara, em São José de Ribamar, com revólver calibre 38, munições e colete à prova de balas.
(COSTA, 2015)

Após a análise dos motivos que levam os indivíduos a venderem ou alugarem a suas casas, se faz necessário à compreensão de como ocorre esse processo, visto que, não permitido pela CEF o direcionamento dessas moradias para outros moradores sem o pagamento

total das parcelas. Em aplicativos de venda na internet de celulares é muito comum encontrar imóveis de moradias do PMCMV à venda. A figura abaixo retirada de um anúncio da OLX (aplicativo de venda) apresenta um imóvel a venda do Residencial Nova Aurora.

Figura 4: Anúncio de venda de um imóvel do Residencial Nova Aurora.



Fonte: OLX, 2018

Pelas regras do PMCMV, os sorteados só podem se desfazer⁴² do imóvel após dez anos depois de receberem as chaves, com o fim do financiamento junto a Caixa Econômica Federal (CARTILHA PMCMV I, 2010).

10. VENCIMENTO ANTECIPADO DA DÍVIDA – A dívida será considerada antecipadamente vencida, nas seguintes hipóteses: a) não ocupação do imóvel, em caráter imediato, a contar da assinatura deste instrumento; b) destinação do imóvel alienado que não para residência do beneficiário e de sua família; c) transferência ou cessão a terceiros, no todo ou em parte, dos direitos e obrigações decorrentes deste contrato, sem autorização da CAIXA; d) abandono do imóvel; e) atraso a partir de 30 (trinta) dias no pagamento das obrigações; f) ação judicial proposta com objetivo de cobrança de taxas e/ou tributos incidentes sobre o imóvel inadimplidos; g) falta de manutenção do imóvel que deprecie a garantia; h) incidência de ato de constrição judicial, propositura de ação contra qualquer DEVEDOR ou decretação de medida judicial/administrativa que afete o imóvel ou a garantia; i) declaração/informação falsa prestada pelo(s) DEVEDOR(ES); e j) descumprimento das obrigações estipuladas em lei ou neste contrato. (CAIXA, 2017, p.4)

⁴² A Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação afirma que o financiamento dos imóveis do Minha Casa Minha Vida é de responsabilidade da CEF, e que todos os moradores recebem, no ato de assinatura do contrato, a diretriz que proíbe a venda, locação ou cessão do imóvel.

Segundo um morador do Aurora 03, Robert Texeira, muitos dos moradores do residencial, compraram dos primeiros beneficiários do programa, e prossegue explicando que:

Eu já cansei de ver o pessoal vendendo casa aí. Uma vez ou outra aparece alguém aí dizendo que é da CAIXA pra fiscalizar quem tá morando nas casas. O engraçado é que as vezes eles descobre que o cara vendeu e cadastra quem tá morando na casa na hora.

Para confirmar esta afirmação, foram entrevistadas 30 famílias de cada etapa do Residencial Nova Aurora. Constatou-se que o número reduzido de famílias se deu também, pelo fato dos moradores se negarem a falar sobre a compra do imóvel. Entretanto, mesmo assim 120 entrevistados, 91 (ver quadro 10) afirmam ter comprado casa dos primeiros beneficiários⁴³ do empreendimento.

Quadro 10: Indivíduos que compraram os imóveis dos beneficiários iniciais do PMCMV do Residencial Nova Aurora.

Indivíduos que compraram as moradias de beneficiários do Residencial Nova Aurora	Aurora 1	Aurora 2	Aurora 3	Aurora 4
	28	24	12	27

Fonte: Elaboração própria com base nas entrevistas com os moradores do Residencial Nova Aurora.

A compra do imóvel, para muitos moradores, foi algo benéfico, pois como relata a moradora Maria da Anunciação do Aurora 1 *“eu comprei de minha irmã, morria de medo da fiscalização, mas fazer a transferência foi fácil. Eu fui junto dela no cartório de imóveis com o recibo de compra e venda, para realizar o procedimento”*

Segundo José Matos, morador do Aurora 02, o atravessador que vendeu uma casa no Aurora 3 para o seu irmão afirmou *que mesmo a Caixa Econômica Federal só aceitando a transferência do imóvel, depois de 5 anos⁴⁴, o que garante à negociação do imóvel ao comprador é a conta de energia.*

Ao passar a conta de energia do antigo proprietário para o novo adquirente, este passa a ser responsável por uma possível fiscalização da Caixa Econômica. Em muitos casos, como relata dona Ângela, do Aurora 1 – *“a Caixa Econômica faz a visita, e se acha alguém que não está no cadastro ela pede a conta de energia para comprovar o tempo da pessoa no imóvel, aí ela vai passar para o nome do novo dono.”*. O relato da moradora mostra que a

⁴³ Denomino de primeiro beneficiário o adquirente original da unidade habitacional, ou seja, aquele que passou pelo cadastro, obedecendo todas as diretrizes legais estabelecidas pelo PMCMV.

⁴⁴ Período em que metade das parcelas da casa/apartamento já deve estar quitada.

CEF, como órgão do Estado prefere cadastrar o novo morador a colocar o imóvel em disponibilidade. Danilo, também, morador do Aurora 02, relata:

O fiscal só vem na casa quando a gente atrasa, se a gente atrasar eles querem frescar, por isso eu pago tudo direitinho. Comprei esse cara por R\$ 20.000, não posso perder esse dinheiro agora.

Vale sublinhar que um grande número de contemplados do PMCMV do Residencial se pergunta sobre o perfil financeiro dos novos adquirentes das unidades habitacionais. Sobre esse questionamento, foram entrevistados 91 compradores (ver quadro 16) com o intuito de melhor compreender esses perfis. As entrevistas obedeceram aos critérios de renda estabelecidos pelo PMCMV I.

Quadro 11: O perfil financeiro dos novos adquirentes das unidades habitacionais do Residencial Nova Aurora.

R. Nova Aurora	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3
Aurora 1	9	13	6
Aurora 2	7	12	5
Aurora 3	2	8	2
Aurora 4	8	15	4

Fonte: Elaboração própria com base nas entrevistas com os moradores do Residencial Nova Aurora.

Constatou-se que o número de adquirentes que se encaixam minimamente no perfil de enquadramento do PMCMV é o seguinte: 26 indivíduos dos que auferem renda mensal de até R\$ 1600,00; 48 auferem até R\$ 3.275,00 e 17 auferem até R\$ 5.000,00. Esses valores evidenciam que a especulação imobiliária articulada aos fatores descritos no quadro 14, propiciam a penetração de segmentos que não se encaixam na modalidade do PMCMV -FAR.

De acordo com Bruna, adquirente de uma das unidades habitacionais do residencial, *é muito mais fácil comprar de quem passou pelo cadastro, que fazer outro e ter que pagar bem mais caro*. Ou seja, para os moradores adquirentes, o valor de R\$ 50,00 é irrisório, se comparado aos alugueis de áreas mais centrais na cidade. Assim a maioria não se importa com a distância, porque possuem meio de transporte próprio. Já os adquirentes que auferem até R\$ 5.000,00, afirmam que compraram imóveis, pensando em valorizações futuras. Nas figuras abaixo observa-se as transformações estruturais⁴⁵ efetivadas por alguns dos novos adquirentes de unidades habitacionais no Residencial Nova Aurora.

⁴⁵ Geralmente os novos adquirentes cercam sua unidade habitacional e inserem portões de alumínio totalmente fechados. Segundo Rafaela, moradora do Aurora 3, esse subterfúgio serve para evitar assaltos e a fiscalização da CAIXA.

Figura 5: Transformações estruturais promovidas pelos novos adquirentes de unidades habitacionais no Residencial Nova Aurora.



Fonte: Própria, 2017

O comprador da casa da esquerda, um rapaz de 20 anos que trabalha numa xerox no bairro do Cohatrac, afirma ter pago R\$ 20,000 para o comprado original da unidade habitacional, um senhor que vivia alcoolizado. O mesmo afirma ainda que não atrasa as prestações da casa, pois: *se você atrasa a fiscalização cai matando*.

Alguns moradores dizem conhecer o destino de algumas famílias que venderam seus apartamentos no residencial. Segundo Lincoln, morador do Aurora 1, *muitos compraram terrenos nas proximidades ou aproveitaram para ir atrás de terrenos baratos em outros lugares*. Ainda de acordo com esse morador, alguns conseguiram comprar o terreno, mas ficaram sem dinheiro para construir uma nova casa, tendo que improvisar uma habitação precária. Estes fatos também podem contribuir para a manutenção do déficit habitacional no estado, mas entende-se que são fenômenos que carecem de maior estudo.

Por fim a análise das implicações implícitas do PMCMV sobre a população de baixa renda, em que apontamos questões mais estruturais encontrados no Residencial Nova Aurora.

Sobre isso destaco inicialmente que as unidades habitacionais do conjunto habitacional em questão estão reunidas em uma única unidade vertical. Ao todo, são quatro unidades habitacionais numa única estrutura (ver figura 3).

Ao questionar os moradores do residencial, sobretudo os mais antigos, sobre o tamanho das unidades habitacionais, grande parte deles achou satisfatórias as dimensões de suas habitações (ver quadro 17⁴⁶)

Quadro 12: O nível de satisfação das dimensões das unidades habitacionais do Residencial Nova Aurora.

Nível das dimensões da UH	Regular	Boa	Excelente
Aurora 1	2	19	9
Aurora 2	9	22	8
Aurora 3	6	18	6
Aurora 4	3	25	2

Fonte: Elaboração própria com base no questionário realizado com os moradores do Residencial Nova Aurora sobre a satisfação estrutural das unidades habitacionais.

Quanto ao quesito materiais de construção utilizados, muitos moradores afirmaram que os materiais utilizados em suas moradias não são de boa qualidade, alguns disseram que suas habitações precisaram de reparos, como é o caso do senhor Alberto Santos, morador do Aurora 02: *Quando eu comprei essa casa não tinha piso e nem torneiras, a fiação da casa eu tive que trocar. Colocaram os piores materiais na casa, a tinha é uma droga, a pia uma porcaria.*

Cabe ressaltar que quando os adquirentes assinam o contrato são acertados quais materiais serão disponibilizados em cada unidade habitacional. A inexistência de alguns destes materiais, deveria implicar em sanções para as construtoras porém o que se observa é novamente a falta de fiscalização da CEF sobre os conjuntos habitacionais entregues. Segundo a moradora Ana Regina do Aurora 4, a construtora Escudo, responsável pela construção dessa etapa do residencial, [...] *entregou muitas casas sem piso, as pessoas tiveram que colocar do próprio bolso. Depois de muita reclamação, os que não colocaram com o próprio dinheiro, receberam da construtora um piso de má qualidade para colocar eles mesmo na sua casa.*

Outro ponto questionado foi a inexistência de áreas de lazer. O morador Paulo do Aurora 2, relatou que *“a única diversão do Nova Aurora era uma quadra que fica pra trás do Aurora 4. O negócio é que o mato tomou de conta, hoje a meninada brinca nas rua mesmo.* A figura abaixo mostra a quadra poliesportiva do Residencial Nova Aurora coberta pelo mato em completo descaso.

⁴⁶ Ao todo foram 30 moradores entrevistados neste quesito

Figura 6: A quadra poliesportiva do Residencial Nova Aurora.



Fonte: Própria, 2017

A figura acima confirma a inexistência de estrutura de lazer utilizável no residencial. O que corroboram com a ideia de que a política empreendida pelo PMCMV FAR contribui para o processo de segregação da população beneficiária, não dotando os imóveis das condições adequadas e de uso para os beneficiários do programa.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das políticas habitacionais do Brasil das últimas cinco décadas permite algumas reflexões. O país vivenciou um longo percurso de experiências acumuladas. Diversos instrumentos legais foram buscados em prol da redução dos problemas habitacionais. Durante a década de 1960 a questão habitacional foi incluída na formulação das políticas, entretanto, nem sempre as ações políticas obtiveram um processo de transformação crescente. Observa-se períodos de avanços e de retrocessos ao longo dessa trajetória.

O PMCMV repetiu antigas soluções que acabaram privilegiando o capital imobiliário. A constante expansão urbana articulada à segregação socioespacial da população de mais baixa renda, precisam ser enfrentadas. A complementação de infraestrutura básica para pontos cada vez mais distantes dos centros urbanos, acarretam dificuldades de acesso a serviços, e oportunidades de emprego para os moradores que residem nesses conjuntos habitacionais.

Por outro lado, a estipulação de um preço-limite para a comercialização dos imóveis incentivou as empresas construtoras à adoção de estratégias de redução de custos. Falta uma política explícita para este problema da moradia urbana, pois a lógica do menor preço do terreno para impactar menos o valor da obra tornou-se a regra. A fórmula se explicita: quanto menor o preço do terreno, maior a possibilidade de lucro da construtora, visto que o teto do programa foi prefixado pelo programa de acordo com a população do município e estado em que está inserido.

Observou-se que a maioria dos empreendimentos da primeira fase do PMCMV FAR em âmbito nacional, e do ponto de vista local, no caso Ilha do Maranhão, foram construídos em localidades periféricas onde o preço dos terrenos era mais barato garantindo as construtoras a maximização dos seus lucros.

Na ilha do Maranhão, essa lógica atraiu a atenção de diversas empresas do ramo da construção. Dentre as construtoras que mais efetivaram projetos, destaca-se a CANOPUS, com 14 (catorze) empreendimentos. O Residencial Nova Aurora foi disputado pelo grupo Niagara e Escudo, numa competição permeada por conflitos.

A pesquisa de campo demonstrou que esses aspectos excludentes da política empreendida pelo PMCMV -FAR promoveram a venda das unidades habitacionais do conjunto habitacional para terceiros, estes adquirentes apresentaram poderes aquisitivos mais elevados e compraram as moradias com o intuito de morar ou de esperar a valorização do imóvel. Por outro lado, os moradores que venderam seus apartamentos, voltaram para o aluguel, casa de parentes ou compraram terrenos, construindo casas de taipa e voltando (hipoteticamente) para

a contagem do déficit habitacional (ônus com aluguel, coabitação familiar e habitação precária). As implicações acima mencionada revelam o caráter contraditório e excludente da produção por oferta para os segmentos de baixa renda .

Apesar disso pudemos constatar que como política pública o PMCMV, se articulou a processos políticos importante, envolvendo a participação de vários segmentos da sociedade civil, o que permitiu criar fóruns de debate na maior parte das cidades com a presença, de governo, de movimentos sociais, entidades empresariais, sindicatos, Universidades, associações profissionais, que levaram a organização das Conferências Nacionais das cidades. Outro aspecto singular de estrangulamento dos objetivos do Minha Casa Minha Vida, segundo Maricato (2005) é a política fundiária extremamente conservadora e arcaica que só contribui para a ampliar a exclusão social das cidades, mesmo já havendo lei para avançarmos na construção de uma cidade mais justa e solidária: o Estatuto da Cidade, por meio da aplicação da função social da propriedade.

Avançar nesses gargalos inclui, ao mesmo tempo, a organização dos subalternos e de suas organizações no âmbito da sociedade civil, cabendo a estes acionar o princípios do direito a cidade.

REFERÊNCIAS

- ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação.** Caros amigos, p. 1-25, 2009.
- ARRETCHE, Marta. **"Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional."** *Espaço e debates* 10.31 (1990): 21-36.
- ARRETCHE, Marta. **Relações federativas nas políticas sociais.** Educação & Sociedade, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002.
- AZEVEDO, Sérgio; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. **Habitação e poder.** Da fundação da Casa Popular ao, 1982.
- AZEVEDO, S **Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH.** Revista de Administração Pública, v.22, n.4, out./dez. 1988.
- AZEVEDO, Sérgio; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. **Habitação e poder.** Da fundação da Casa Popular ao, 2011
- BARBOSA, Agnaldo Sousa; SOUZA, Marco Aurélio Barbosa. **Cooperação empresarial, capital social e desenvolvimento regional: a experiência das aglomerações industriais de Franca e Birigui.** Redes, v. 16, n. 2, p. 32-46, 2011.
- BOLAFFI, Gabriel; CHERKEZIAN, Henry. **BNH, bode expiatório.** Novos estudos CEBRAP, n. 13, p. 45-55, 1985.
- BOLAFFI, Gabriel. **Para uma Nova Política Habitacional e Urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos.** In: VALADARES, Licia do Prado (Org.) *Habitação em Questão*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. p. 167-196.
- BOLAFFI, Gabriel. **A casa das ilusões perdidas: aspectos sócio-econômicos do Plano Brasileiro de Habitação.** São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, 1977.
- BONDUKI, Nabil Georges. **Construindo territórios de utopia: a luta pela gestão popular em projetos habitacionais.** 1986. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.
- BONDUKI, Nabil; ROLNIK, R.; AMARAL, A. São Paulo—Plano Diretor Estratégico: cartilha de formação. 2004.
- BONDUKI, Nabil. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula.** Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, v. 1, n. 1, p. 70-104, 2008.
- BONDUKI, Nabil. **Do projeto moradia ao programa minha casa minha vida.** Teoria e debate, v. 82, n. May/June, p. 8-14, 2009.
- BOTELHO, Adriano. **O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário.** Annablume, 2007.

- BOSCHETTI, Ivanete; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. **Imprecisão conceitual e pulverização dos recursos federais na função assistência social**. Revista Ser Social, n. 12, p. 115-144, 2003.
- BOULOS, Guilherme. **Entrevista concedida a Liliane Machado e Antonio José (Tomzé) Vale da Costa à revista Universidade e Sociedade**. Brasília: Andes-SN. N.56, agosto 2015, p.110-119.
- BRASIL. Caixa Econômica Federal. **Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília, 08 de outubro de 2014.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Minha casa minha vida supera 1 milhão de moradias**. Brasília, 29 de dezembro de 2009. Assessoria de comunicação.
- FERRAZ, Camila de Araújo. **Crédito, exclusão financeira e acesso à moradia: um estudo sobre financiamento habitacional no Brasil e o Programa Minha Casa Minha Vida**. UFRJ: Rio de Janeiro, 2011.
- CARDOSO, Adauto Lúcio. **Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas**. Cadernos Metrópole, n. 17, 2007.
- CARDOSO, L. ARAGÃO. T.; ARAÚJO, F. 2011. **Habitação de interesse social: política ou mercado**. Encontro Nacional da ANPUR, XIV, Rio de Janeiro, 2011.
- CARDOSO, Adauto Lucio (Ed.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Observatório das Metrópoles, Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia, 2013.
- CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. **Do fim do BNH ao programa minha casa minha vida**: In: Cardoso. AL O, 2013.
- CARIELLO FILHO, Orlando. **As políticas federais de habitação no Brasil (1964 a 2002) e a reprodução da carência e da escassez da moradia dos trabalhadores**. 2011.
- CARTILHA DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA, 2010.
- Disponível: http://www2.cehab.pe.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=f8630333-70ef-411c-82fa-07d2915c3e80&groupId=284144.
- CASTRO, Edna. **Expansão da fronteira, megaprojetos de infraestrutura e integração sul-americana**. Caderno CRH, v. 25, n. 64, 2012.
- CYMBALISTA, Renato; MOREIRA, Tomás. **Política Habitacional no Brasil: a história e os atores de uma narrativa incompleta**. Participação Popular nas Políticas Públicas, p. 31, 2006.
- CHAFFUN, Nelson. **Dinâmica global e desafio urbano. Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. São Paulo, Studio Nobel, 1997.
- CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. 3. ed. São Paulo: Ática, 1995. 94p.

- DA SILVA, Luiz Antonio Machado. **“VIOLENCIA URBANA”, SEGURANÇA PÚBLICA E FAVELAS-O CASO DO RIO DE JANEIRO ATUAL**. Caderno Crh, v. 23, n. 59, 2010.
- DE ALMEIDA, Lúcio Flávio Rodrigues. **Ideologia nacional e nacionalismo**. EDUC-Editora da PUC-SP, 2015.
- DE CERQUEIRA, Jackson BA. **Uma visão do neoliberalismo: surgimento, atuação e perspectivas**. 2008.
- DE OLIVEIRA CAMPOS, Roberto. **Política econômica e mitos políticos**. APEC Editora, 1965.
- DE QUEIROZ RIBEIRO, Luiz Cesar; DE AZEVEDO, Sérgio. **A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana**. Editora UFRJ, 1996.
- FERNANDES, Nelson Nóbrega. **Sentido espacial da renda da terra e espaço urbano**. Geografia: teoria e crítica. Petrópolis, Vozes, 1982.
- FERRAZ, Camila de Araújo. **Crédito, exclusão financeira e acesso à moradia: um estudo sobre financiamento habitacional no Brasil e o Programa Minha Casa Minha Vida**. UFRJ: Rio de Janeiro, 2011.
- FINEP, GAP. **Habitação Popular – Inventário da Ação governamental**. Rio de Janeiro, 1983.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO Centro de Estudos Políticos e Sociais. **Déficit habitacional no Brasil**. Convênio PNUD/Secretaria de Política Urbana (Ministério do Planejamento), Belo Horizonte, 2011.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO Centro de Estudos Políticos e Sociais. **Déficit habitacional no Brasil**. Convênio PNUD/Secretaria de Política Urbana (Ministério do Planejamento), Belo Horizonte, 2016.
- HARVEY, D. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.
- HARVEY, David. **A geografia do Manifesto. Lutas Sociais**, n. 4, p. 65-74, 1998.
- HARVEY, David. **Producao Capitalista Do Espaco**, a. Annablume, 2005.
- HARVEY, David et al. **A liberdade da cidade**. GEOUSP: Espaço e Tempo n. 26, p. 09-18, 2009.
- HUMPHREY J 1982. **Fazendo o "Milagre": Controle Capitalista e Luta Operária na Indústria Automobilística Brasileira**. Ed. Vozes/CEBRAP, Petrópolis. 251 pp.
- IANNI, Octavio. **A ditadura do grande capital**. Civilização Brasileira, 1981.
- LEFEBVRE, Henri. **A re-produção das relações de produção**. 1973.
- LEFEBVRE, Henri. **A cidade do capital**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.
- LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. (5. ed.). São Paulo: Centauro, 2001.

- LIMA E SILVA, F. (2014). **Coordenação governamental no presidencialismo de coalizão brasileiro**: estudo de caso sobre o Ministério das Cidades no governo Lula (Dissertação de mestrado). Programa de Pós-graduação em Administração Pública e Governo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- LUCENA, JMPO. **Mercado Habitacional no Brasil**. Rio de Janeiro. FGV, 1985. Tese de Doutorado. Tese de doutorado.
- MAGALHÃES, Mauro. **A política Habitacional da Nova República**. APEC, XXIV, 1985
- MARANHÃO, Ricardo. **Sindicatos e democratização (Brasil 1945/1950)**. Editora Brasiliense, 1979.
- MARICATO, E. (1982). **A produção da casa (e da cidade) no Brasil capitalista**. São Paulo: Alfa-Omega.
- MARICATO, Ermínia; MORAES, Lúcia Maria. **O mentirão, ou melhor, o mutirão de Goiás**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, v. 3, n. 2, p. 74-84, 1986.
- MARICATO, Ermínia. **Política habitacional no regime militar**. Petrópolis: Vozes, 1987.
- MARICATO, Ermínia. **É a questão urbana, estúpido**. Le Monde Diplomatique Brasil, p. 6-7, 2013.
- MARICATO, Ermínia. **Favelas: um universo gigantesco e desconhecido**. 2001. usp. br/fau/deprojeto/labhab>. Acesso em, v. 19, 2017.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **O capital: crítica de economia política**, volume I. Abril Cultural, 1988.
- MARX, Karl. **Para a crítica da economia política** (Prefácio). Trad. de José Carlos Bruni, José Arthur Giannotti, Edgard Malagodi e Walter Rehfeld, v. 5, 1991.
- MELCHIORS, Lúcia Camargos. **Agentes produtores do espaço urbano e a questão da habitação**: distribuição territorial do Programa Minha Casa, Minha Vida no município de Gravataí/Região Metropolitana de Porto Alegre-RS. 2014.
- MELO, M. A. B. C. **Estruturação intra-urbana, regimes de acumulação e Sistemas Financeiros da Habitação**: Brasil em perspectiva comparada. Espaço e Debates, v. 31, p. 37-51, 1990.
- MOSCARELLI, Fernanda; KLEIMAN, Mauro. **Os desafios do planejamento e gestão urbana integrada no Brasil**: análise da experiência do Ministério das Cidades. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 9, n. 2, 2017.
- MOTTA, Luana Dias. **A questão da habitação no Brasil**: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade. 2011.
- MOURA, Rosa; ULTRAMARI, Clovis. **Metrópole: Grande Curitiba: teoria e prática**. Curitiba: Ipardes, p. 123-136, 1994.
- NASCIMENTO, Denise Morado; TOSTES, Simone Parrela. **Programa Minha Casa Minha Vida: a (mesma) política habitacional no Brasil**. Arquitextos, São Paulo, v. 12, 2011.

NEGRÃO, F. **Desenvolvimento habitacional brasileiro: Indicadores e fatores determinantes do período pós-real.** Dissertação de Mestrado em Economia Política. PUC, São Paulo, 2001.

OLIVEIRA, Francisco de. **O Estado e o urbano no Brasil.** *Espaço e Debates*, v. 2, n. 6, p. 36-54, 1982.

KOSIK, Karel - **Dialética do Concreto**, 2ª ed., São Paulo: Paz e Terra, 1976.

KLINTOWITZ, Danielle. **Por que o Programa Minha Casa Minha Vida só poderia acontecer em um governo petista?.** *Cadernos Metrópole*, v. 18, n. 35, p. 165-190, 2016.

KUPFER, David. **Tem PPP no PPI do PAC.** *Jornal Valor Econômico*, 2007.

Krause, Cleandro, Renato Balbim, and Vicente Correia Lima Neto. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: Onde fica política habitacional?.** No. 1853. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2012.

PERUZZO, Dilvo. **Habitação: controle e espoliação.** Cortez Editora, 1984.

PEREIRA DA COSTA, Danielle; OLIVEIRA, José Aldemir de. **CONJUNTOS HABITACIONAIS E A EXPANSÃO URBANA DE MANAUS.** filigramas do processo de construção urbana e o papel das políticas habitacionais. *Mercator-Revista de Geografia da UFC*, v. 6, n. 11, 2007.

PINHEIRO, Andréa et al. **A questão habitacional na Região Metropolitana de Belém.** Coleção Habitar–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. Coleção Habitar. ANTAC. Porto Alegre, p. 150-193, 2007.

POULANTZAS, Nicos. **Poder Político e Classes Sociais.** São Paulo, Ed. Martins Fontes, 1977.

RELATÓRIO PAC-MA, 2010,
Disponível:www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/23216159149151fbfbcedb1d57dff510.pdf
Acesso em: 22/05/2018

RELATÓRIO PAC-MA, 2012,
Disponível:www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/23216159149151fbfbcedb1d57dff510.pdf
Acesso em: 24/05/2018

RELATÓRIO PAC-MA, 2013,
Disponível:www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/23216159149151fbfbcedb1d57dff510.pdf
Acesso em: 24/05/2018

RELATÓRIO PAC-MA, 2014,
Disponível:www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/23216159149151fbfbcedb1d57dff510.pdf
Acesso em: 27/05/2018

- REZENDE, Teotonio Costa. **Os sistemas de amortização nas operações de crédito imobiliário: a falácia da capitalização de juros e da inversão do momento de deduzir a quota de amortização.** Rio de Janeiro: UFRRJ, 2003.
- RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: métodos e técnicas.** São Paulo: Ed. Atlas, 1985.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Espaço Urbano, mercado de terras e produção da habitação. In: SILVA, A Machado da (org) Solo urbano: Tópicos sobre o uso da terra. Rio de Janeiro: Zahar, 1982 (debates urbanos)
- ROYER, L. de O. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas.** São Paulo: Annablume, 2015.
- ROLNIK, Raquel, et al. "O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação." *Cadernos Metrópole* 17.33 (2015): 127-154.
- ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. **As armadilhas do pacote habitacional.** Le monde diplomatique Brasil, v. 2, n. 20, p. 5, 2009.
- ROSSATTO RUBIN, Graziela; BOLFE, Sandra Ana. **O desenvolvimento da habitação social no Brasil.** Ciência e Natura, v. 36, n. 2, 2014.
- ROUSSEFF, Dilma. **O PAC e sua implementação.** In: VELLOSO, J. P. R.; ALBUQUERQUE, R. C. (Coord); Chegou a vez do Brasil? Rio de Janeiro: José Olympio, 2007.
- SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964-1998.** 1999.
- SANTOS, Cleusa et al. **PAC: uma orientação neoliberal para as políticas sociais—gestão dos direitos ou dos negócios do social?.** Revista SER Social, v. 12, n. 26, p. 116-146, 2010.
- SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção.** Edusp, 2002.
- SANTOS, Milton. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos.** In: O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. 2008.
- SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. **A trajetória da reforma urbana no Brasil.** Banco de textos do Dialogues, Propositions, Histoires (DPH), 2009.
- SERRA, Geraldo. **Urbanização e centralismo autoritário.** São Paulo: Nobel: Editora da Universidade de São Paulo, 1991.
- SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renaut. **Por que novo-desenvolvimentismo.** Revista de Economia Política, v. 27, n. 4, p. 507-524, 2007.
- SIMONSEN, Mario Henrique. **Perspectivas do sistema financeiro imobiliário.** Encontro da ABECIP, v. 8, 1995.

- VALENÇA, Márcio Moraes. **Habitação no contexto da reestruturação económica.** Análise social, p. 43-83, 2001.
- VALENÇA, Márcio Moraes. **Cidades ingovernáveis?** Ensaio sobre o pensamento harveyano acerca da urbanização do capital. Panorama da geografia brasileira, v. 1, p. 185, 2006.
- VASCONCELOS, José Romeu de; CÂNDIDO JÚNIOR, José Oswaldo. O problema habitacional no Brasil: déficit, financiamento e perspectivas. 1996.
- VERAS, Maura Pardini Bicudo; BONDUKI, Nabil Georges. **Política habitacional e a luta pelo direito à habitação.** In: COVRE, Maria de Lourdes M. (org.). A cidadania que não temos. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986, p. 40-72
- VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação.** Global Editora, 1986.
- VILLAÇA, Flávio. **A delimitação territorial do processo urbano.** São Paulo, 1997.
- VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil.** Studio nobel, 1998.
- VILLAÇA, Flávio. **A segregação urbana e a justiça** (ou A justiça no injusto espaço urbano). Revista Brasileira de Ciências Criminais, v. 11, n. 44, p. 341-346, 2003.

APÊNDICES

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA

1ª) Você morava em qual bairro/cidade antes de vim para o Residencial Nova Aurora?

2ª) Há quanto tempo você mora no residencial?

3ª) O que mudou na sua vida com a sua vinda para o Residencial?

4ª) Você acredita que foi uma boa escolha vim morar no Residencial?

5ª) Qual o seu nível de satisfação em relação aos serviços públicos ofertados no Residencial?

6ª) Você pretende morar no residencial para sempre?

7ª) Você percebe a presença de indivíduos com poder aquisitivo que não se enquadram no perfil do Residencial? O que você acha disso?

8ª) A existência de facções com o Bonde dos 40, deixa vocês com medo de sair de casa?

9ª) Como é o policiamento no Residencial?

10ª) Você conhece alguém que vendeu ou comprou alguma casa no Residencial?

APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO DOS MORADORES DO RESIDENCIAL NOVA AURORA

1ª) Quantas pessoas moram na casa?

- a) 1
- b) 2
- c) 3
- d) Mais de 3.

2ª) Qual a média salarial do dono (a) da moradia?

- a) 0 a 3 Salários.
- b) 3 a 5 Salários
- c) 5 a 10 Salários
- d) Acima de 10 salários.

3ª) Quanto tempo mora no Residencial?

- a) Desde do início do Residencial.
- b) Há 1 ano
- c) Há 2 ano
- d) Menos de um ano
- e) Mais de 3 anos

4ª) Possui transporte próprio?

- a) Sim (Qual meio de transporte) _____
- b) Não

5ª) Qual é a sua idade?

**APÊNDICE C – TERMO DE AUTORIZAÇÃO DOS MORADORES PARA
CONCESSÃO E UTILIZAÇÃO DAS ENTREVISTAS E QUESTIONÁRIOS.**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO PROGRAMA DE PÓS-
GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIOESPACIAL E REGIONAL-
PPDSR**

TERMO DE AUTORIZAÇÃO

Pelo _____ presente _____ instrumento, eu,
_____, RG: _____,
domiciliado em _____ Autorizo o pesquisador Walbert da Silva Castro
Júnior, _____ a utilizar, divulgar e publicar para fins
acadêmicos e culturais, no todo ou em partes, editado ou não, o depoimento que prestei no dia
____/____/____, no Residencial Nova Aurora na cidade de São José de Ribamar – Ma, como
subsídio à construção de sua Dissertação do Mestrado acima citado, observando os princípios
éticos norteadores da pesquisa.

Declaro ainda, que fui devidamente esclarecido pelo pesquisador a respeito do assunto o qual
é tratado na referida pesquisa. Por ser verdade dato e assino o presente termo.

ANEXOS

ANEXO A- Declaração de Beneficiário - Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)
– Recursos do FAR.

ANEXO B- EMPREENDIMENTOS DO FAR EM PAÇO DO LUMIAR

38993518	LT JD PRIMAVERA 1 - ETAPA 1	MA	PAÇO DO LUMIAR	300	29.588.096,02	31/05/2013	ESCUDO	6248791000174	FAR alienação
38993736	LT JD PRIMAVERA 1 - ETAPA 2	MA	PAÇO DO LUMIAR	484	29.021.168,84	31/05/2013	ESCUDO	6248791000174	FAR alienação
29924534	RES. NOVO HORIZONTE I	MA	PAÇO DO LUMIAR	274	10.280.766,97	26/11/2009	CANOPUS CONST	6699029000190	FAR alienação
29924658	RES. NOVO HORIZONTE II	MA	PAÇO DO LUMIAR	500	18.760.791,61	26/11/2009	CANOPUS CONST	6699029000190	FAR alienação
29924772	RES. NOVO HORIZONTE III	MA	PAÇO DO LUMIAR	421	15.794.360,94	26/11/2009	CANOPUS CONST	6699029000190	FAR alienação
29924886	RES. NOVO HORIZONTE IV	MA	PAÇO DO LUMIAR	500	18.760.533,69	30/11/2009	CANOPUS CONST	6699029000190	FAR alienação
29924990	RES. NOVO HORIZONTE V	MA	PAÇO DO LUMIAR	352	9.455.303,85	30/11/2009	CANOPUS CONST	6699029000190	FAR alienação
29887019	RES. SÍTIO NATUREZA I	MA	PAÇO DO LUMIAR	397	14.898.921,09	24/11/2009	SAGA EMPREENDIM	9020790000141	FAR alienação
29887123	RES. SÍTIO NATUREZA II	MA	PAÇO DO LUMIAR	422	15.798.305,74	24/11/2009	SAGA EMPREENDIM	9020790000141	FAR alienação
29887237	RES. SÍTIO NATUREZA III	MA	PAÇO DO LUMIAR	360	14.205.602,10	24/11/2009	SAGA EMPREENDIM	9020790000141	FAR alienação
39483230	RESIDENCIAL MORADA DO BOSQUE ETAPA 1	MA	PAÇO DO LUMIAR	500	30.475.015,57	08/11/2012	CANOPUS CONST	6699029000190	FAR alienação
39483334	RESIDENCIAL MORADA DO BOSQUE ETAPA 2	MA	PAÇO DO LUMIAR	500	30.475.015,57	08/11/2012	CANOPUS CONST	6699029000190	FAR alienação
29542686	RESIDENCIAL Sítio CATANHEDE I	MA	PAÇO DO LUMIAR	150	9.316.549,59	04/02/2011	LUMINIA	6039392000189	FDS

ANEXO C- EMPREENDIMENTOS DO FAR EM SÃO JOSÉ DE RIBAMAR.

28837341	RES. SÃO JOSÉ I	MA	SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	240	9.932.503,32	30/11/2009	DIMENSÃO- CONST	41503939000156	FAR Alvenação
28837341	RES. SÃO JOSÉ II	MA	SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	240	9.935.688,31	30/11/2009	DIMENSÃO- CONST	41503939000156	FAR Alvenação
28837375	RES. SÃO JOSÉ III	MA	SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	240	9.901.448,18	30/11/2009	DIMENSÃO- CONST	41503939000156	FAR Alvenação
28837389	RES. SÃO JOSÉ IV	MA	SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	240	9.885.004,34	30/11/2009	DIMENSÃO- CONST	41503939000156	FAR Alvenação
28837906	RES. SÃO JOSÉ V	MA	SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	247	9.128.111,27	30/11/2009	DIMENSÃO- CONST	41503939000156	FAR Alvenação
28838536	RES. NOVA AURORA I	MA	SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	476	18.703.544,49	18/04/2010	NIAGARA	69400182000194	FAR Alvenação
28839099	RES. NOVA AURORA II	MA	SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	480	18.860.348,65	30/11/2009	ESCUDO	63487910001174	FAR Alvenação
28838817	RES. NOVA AURORA III	MA	SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	244	9.586.978,48	18/04/2010	NIAGARA	69400182000194	FAR Alvenação
28839278	RES. NOVA AURORA IV	MA	SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	240	9.430.174,32	30/11/2009	ESCUDO	63487910001174	FAR Alvenação
28935593	RES. NOVA TERRA 1	MA	SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	500	18.772.735,57	30/11/2009	K2 ENG CIVIL	864013000185	FAR Alvenação
28936137	RES. NOVA TERRA 2	MA	SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	204	7.698.219,32	30/11/2009	VITRAL	12494018000110	FAR Alvenação
28936404	RES. NOVA TERRA 3	MA	SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	460	17.272.988,44	30/11/2009	K2 ENG CIVIL	864013000185	FAR Alvenação
28935778	RES. NOVA TERRA 4	MA	SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	500	18.772.735,57	30/11/2009	LASTRO	43880680001194	FAR Alvenação
28938998	RES. NOVA TERRA 5	MA	SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	500	18.772.735,57	30/11/2009	LASTRO	43880680001194	FAR Alvenação
28939137	RES. NOVA TERRA 6	MA	SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	20	790.968,95	30/11/2009	LASTRO	43880680001194	FAR Alvenação
28938112	RES. NOVA TERRA 7	MA	SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	500	18.772.735,57	30/11/2009	TECHMASTER ENGE	59188960001133	FAR Alvenação
28938226	RES. NOVA TERRA 8	MA	SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	500	18.772.735,57	30/11/2009	TECHMASTER ENGE	59188960001133	FAR Alvenação
28938444	RES. NOVA TERRA 9	MA	SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	567	13.780.585,10	30/11/2009	TECHMASTER ENGE	59188960001133	FAR Alvenação
28935608	RES. PITANGUEIRA I	MA	SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	500	18.772.735,57	30/11/2009	VITRAL	12494018000110	FAR Alvenação
28935636	RES. PITANGUEIRA II	MA	SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	160	6.655.398,48	26/11/2009	CANOPUS CONST	66990280001190	FAR Alvenação
28935493	RES. PITANGUEIRA III	MA	SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	192	7.924.843,86	30/11/2009	CANOPUS CONST	66990280001190	FAR Alvenação
289354618	RES. PITANGUEIRA IV	MA	SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	256	10.516.482,09	30/11/2009	CANOPUS CONST	66990280001190	FAR Alvenação
28935837	RES. RECANTO VERDE I	MA	SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	256	10.446.680,01	30/11/2009	CANOPUS CONST	66990280001190	FAR Alvenação
28838034	RES. RECANTO VERDE II	MA	SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	248	10.312.088,45	30/11/2009	ESCUDO	63487910001174	FAR Alvenação
28838253	RES. RECANTO VERDE III	MA	SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	248	10.315.658,30	18/04/2010	NIAGARA	69400182000194	FAR Alvenação
28838148	RES. RECANTO VERDE IV	MA	SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	248	10.317.505,59	30/11/2009	ESCUDO	63487910001174	FAR Alvenação
28838367	RES. TURUBA I	MA	SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	248	10.318.458,85	18/04/2010	NIAGARA	69400182000194	FAR Alvenação
28839014	RES. TURUBA II	MA	SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	500	18.774.794,09	26/11/2009	FRANERE	60662280001105	FAR Alvenação
28839728	RES. TURUBA III	MA	SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	400	15.018.787,29	26/11/2009	FRANERE	60662280001105	FAR Alvenação
28902181	RES. TURUBA IV	MA	SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	400	18.897.260,69	26/11/2009	VILUMBA ENGENHAR	38930920001122	FAR Alvenação
28923538	RES. TURUBA V	MA	SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	400	15.018.787,29	26/11/2009	ANERA CONSTRUÇO	218810000180	FAR Alvenação
28930293		MA	SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	401	15.057.336,76	30/11/2009	META LTDA	1271256000104	FAR Alvenação

ANEXO C- EMPREENDIMENTOS DO FAR EM SÃO LUÍS.

31998305	PIANÇO - VI	MA	248	12.399.908,76	29/02/2012	TREVISÓ ENG.	542871000184	FAR Alienação
31998842	PIANÇO - VII	MA	248	12.399.908,76	29/02/2012	TREVISÓ ENG.	542871000184	FAR Alienação
31773734	RES LUIS BACELAR 1	MA	500	25.987.648,33	31/05/2012	LN INCORPORACOE	7978305000111	FAR Alienação
31773848	RES LUIS BACELAR 2	MA	500	25.987.648,33	08/06/2012	RZ ENG.CIVIL	664013000185	FAR Alienação
49653821	RES MATO GROSSO I	MA	1350	82.310.019,58	30/12/2013	LN INCORPORACOE	7978305000111	FAR Alienação
41998520	RES MORAIDA DO SOL - ETAPA I	MA	1414	86.062.919,19	26/12/2013	CANOPUS CONST	6699029000190	FAR Alienação
31847232	RES RIBEIRA 1	MA	252	9.894.687,94	13/04/2010	META LTDA	1271256000104	FAR Alienação
31847566	RES RIBEIRA II	MA	220	8.942.433,99	13/04/2010	LN INCORPORACOE	7978305000111	FAR Alienação
31848143	RES RIBEIRA III	MA	220	8.942.447,97	13/04/2010	FRANERE	6066229000105	FAR Alienação
31848358	RES RIBEIRA IV	MA	300	11.778.006,61	13/04/2010	ANGRA CONSTRUÇO	216810900180	FAR Alienação
31849050	RES RIBEIRA V	MA	480	19.969.801,88	13/04/2010	FRANERE	6066229000105	FAR Alienação
31848162	RES RIBEIRA VI	MA	300	11.778.006,61	13/04/2010	VILLUMA ENGENHAR	3891053000122	FAR Alienação
31848708	RES RIBEIRA VII	MA	480	20.938.740,88	13/04/2010	VITREAL	12484018000110	FAR Alienação
31848812	RES RIBEIRA VIII	MA	448	19.536.120,90	13/04/2010	META LTDA	1271256000104	FAR Alienação
31170459	RESIDENCIAL AMENDOERA - ETAPA 1	MA	500	25.997.388,01	25/06/2012	CANOPUS CONST	6699029000190	FAR Alienação
31171141	RESIDENCIAL AMENDOERA - ETAPA 2	MA	500	25.997.388,01	25/06/2012	CANOPUS CONST	6699029000190	FAR Alienação
31171474	RESIDENCIAL AMENDOERA - ETAPA 3	MA	500	15.598.539,53	25/06/2012	ANGULO ENG.	12546008000137	FAR Alienação
31170678	RESIDENCIAL AMENDOERA - ETAPA 4	MA	500	15.598.539,53	25/06/2012	ANGULO ENG.	12546008000137	FAR Alienação
49854178	RESIDENCIAL MATO GROSSO II	MA	1350	82.310.019,58	30/12/2013	RZ ENG.CIVIL	664013000185	FAR Alienação
49854409	RESIDENCIAL MATO GROSSO III	MA	300	18.290.809,90	30/12/2013	GOM CONSTRUÇOES	11047833000171	FAR Alienação
41998572	RESIDENCIAL MORAIDA DO SOL - ETAPA 2	MA	782	46.482.000,00	26/12/2013	RZ ENG.CIVIL	664013000185	FAR Alienação
31790809	RESIDENCIAL SANTO ANTONIO I	MA	360	18.712.371,61	20/06/2012	GOM CONSTRUÇOES	11047833000171	FAR Alienação
31791156	RESIDENCIAL SANTO ANTONIO II	MA	360	18.712.371,61	20/06/2012	GOM CONSTRUÇOES	11047833000171	FAR Alienação
31802910	RESIDENCIAL VILA MARANHÃO - ETAPA I	MA	382	9.583.568,46	31/05/2012	NOSSO MATERIAIS	4161482000154	FAR Alienação
31803267	RESIDENCIAL VILA MARANHÃO - ETAPA II	MA	288	14.374.182,63	31/05/2012	DIMENSÃO- CONST	43503939000156	FAR Alienação
31803371	RESIDENCIAL VILA MARANHÃO - ETAPA III	MA	240	11.888.242,64	31/05/2012	DIMENSÃO- CONST	43503939000156	FAR Alienação
31803480	RESIDENCIAL VILA MARANHÃO - ETAPA IV	MA	224	11.187.530,24	31/05/2012	LN INCORPORACOE	7978305000111	FAR Alienação
31803590	RESIDENCIAL VILA MARANHÃO - ETAPA V	MA	272	13.571.083,83	31/05/2012	LN INCORPORACOE	7978305000111	FAR Alienação
31803603	RESIDENCIAL VILA MARANHÃO - ETAPA VI	MA	272	13.569.890,95	31/05/2012	PLANEJ COM E CO	118349000185	FAR Alienação