

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
SOCIOECONÔMICO
NÍVEL DE MESTRADO

JADSON PESSOA DA SILVA

Programa Minha Casa Minha Vida (2009 – 2010): Avanços e limites para a população de baixa renda em São Luís – MA



São Luís
2013

JADSON PESSOA DA SILVA

Programa Minha Casa Minha Vida (2009 – 2010): Avanços e limites para a população de baixa renda em São Luís – MA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade Federal do Maranhão, para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico.

Orientador: Prof. Dr. João Claudino Tavares.

São Luís
2013

Silva, Jadson Pessoa da

Programa Minha Casa Minha Vida (2009 – 2010): avanços e limites para a população de baixa renda em São Luís – MA / Jadson Pessoa da Silva. – São Luís. – 2013.

137 f.

Impresso por computador (fotocópia).

Orientador: João Claudino Tavares.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico, 2013.

1. Política Habitacional – São Luís. 2. Crédito Habitacional. 3. Segregação Socioeconômica. I. Título.

CDU 332.832.2 (812.1)

JADSON PESSOA DA SILVA

PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (2009 – 2010): Avanços e limites para a população de baixa renda em São Luís – MA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDSE) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, orientado pelo Prof. Dr. João Claudino Tavares.

Defesa em: / /

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. João Claudino Tavares
(Orientador) PPGDSE/UFMA

Prof. Dr. Flávio Bezerra de Farias
(Examinador Interno) PPGDSE/UFMA

Prof. Dr. Carlos Frederico Lago Burnett
(Examinador Externo) PPDSR/UEMA

*À minha família, em especial
a minha mãe (Dete), pelo incentivo e carinho
e minha esposa (Kamila) pelo companheirismo inabalável.
Aos meus amig@os, sem @s quais não seria possível essa dissertação.*

AGRADECIMENTOS

O desenvolvimento desta dissertação foi para mim uma grande realização pessoal e profissional. Embora na maior parte do tempo tenha sido um trabalho solitário, no entanto, somente foi possível por conta de um projeto coletivo. Daí minha gratidão a tantos amig@s e familiares que sempre me incentivaram ao longo do caminho de construção dessa dissertação.

A Deus, que me abençoa e ampara, dando força, conforto e determinação para a realização de mais esse sonho.

A minha querida mãe, Maria Bernadete (Dona Dete), pelo exemplo de vida, dedicação incansável como mãe, conselheira, amiga e pelo apoio ilimitado: obrigado! Ao meu pai João, por ter me ensinado desde cedo que o caminho do crescimento profissional é feito pela dedicação aos estudos. A minha irmã Jacqueline, pelo amor e admiração absoluta que tem por minhas conquistas.

A minha esposa Kamila, por sempre ser a primeira a me incentivar e, principalmente, por ter me dado força e serenidade ao longo desse desafio. Por todo amor, paciência e pelo companheirismo incondicional.

A toda minha querida família por acreditar em mim e demonstrar grande orgulho em minhas conquistas.

Meu agradecimento especial ao Prof. João Claudino Tavares. Orientador que me direcionou com clareza na desconstrução e construção de certezas, conceitos e categorias teórico-metodológico sendo fundamental para o direcionamento e considerações desse trabalho.

A construção desse trabalho certamente foi facilitada pelos amig@s de caminhada acadêmica, em especial: Lurdinha, Luís Eduardo, Leonam, Aline, Carlos Wanderley, Elienne e Dionatam.

Um agradecimento especial aos meus amig@s de trabalho do Instituto Federal do Maranhão *Campus* Santa Inês pela compreensão atreves da minha liberação para que eu pudesse ter momentos de dedicação integral à produção dessa dissertação. Mesmo correndo o risco de ser injusto ao não enumerar todos que foram extremamente importantes nessa caminhada, meu agradecimento especial à Locília Costa, Aristóteles Lacerda Neto, Loraine Lauris e Adroaldo Almeida.

A todos os professores do mestrado em Desenvolvimento Socioeconômica da Universidade Federal do Maranhão que contribuíram para minha formação e na própria investigação dessa pesquisa, em especial àqueles que, diretamente, ajudaram na pesquisa, na indicação de bibliografia, trocando ideias e considerações em especial: Menezes Gomes, Ribamar Sá, Romildo dos Santos, Ricardo Zimbrão, Cesar Labre e Flávio Farias.

Gostaria de agradecer o apoio financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio por meio da bolsa de incentivo à pesquisa.

A todos que colaboraram, de alguma maneira, para a conclusão desse trabalho.

*O sol nasce e ilumina as pedras evoluídas
Que cresceram com a força de pedreiros suicidas
Cavaleiros circulam vigiando as pessoas
Não importa se são ruins, nem importa se são boas
E a cidade se apresenta centro das ambições
Para mendigos ou ricos e outras armações
Coletivos, automóveis, motos e metrô
Trabalhadores, patrões, policiais, camelô
A cidade não pára, a cidade só cresce
O de cima sobe e o de baixo desce.*

Chico Science (A cidade)

*[...] não é a solução do problema da habitação que resolve
ao mesmo tempo a questão social, mas é a questão social
que tornará possível a solução do problema da habitação.*

Friedrich Engels (1887)

RESUMO

Reflexão acerca dos avanços e limites do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV 1) na cidade de São Luís – MA, por meio dos contratos celebrados no período de 2009/2010, identificando os principais obstáculos que se apresentam para sua implementação nesta cidade, considerando especificamente sua repercussão para a população de baixa renda. Entende-se que a criação do Programa MCMV pode ser considerada um avanço para a política habitacional brasileira, sendo produto das lutas dos movimentos sociais em busca da Reforma Urbana, ancorado no fortalecimento do Governo Federal e do controle social, verificando um enorme salto no que diz respeito ao volume de recursos direcionado ao financiamento de moradias no país. Nesse sentido, a presente dissertação analisa a “Nova Política Nacional de Habitação” verificando o papel do crédito habitacional, no âmbito do Programa MCMV 1 do Governo Federal, bem como os resultados alcançados, tendo como referência a população de baixa renda em São Luís – MA. A pesquisa bibliográfica aborda temas como: déficit habitacional, questão urbana, Estado e mercado, políticas habitacionais, dinâmica urbana, com foco em São Luís. Foi realizada, ainda, uma pesquisa documental, dentre as quais optou-se pela pesquisa em relatórios de ações e legislação pertinente ao tema trabalhado em órgãos e instituições envolvidas na formulação da política de crédito. Os resultados apontam que, o Programa MCMV é uma importante conquista para a política habitacional brasileira, no sentido de ter possibilitado que o número de unidades habitacionais para baixa renda fosse privilegiado, além do fornecimento de largos subsídios para essa população, algo inédito no país. Todavia, segue a manutenção da segregação socioeconômica, dada pela lógica mercantil de terras, própria do modo de produção capitalista, empurrando a implantação dos empreendimentos da população de menores rendas para as franjas da cidade de São Luís, sendo o principal limite identificado por este trabalho.

Palavras-chave:

Política habitacional. Programa Minha Casa Minha Vida. Crédito habitacional. Segregação Socioeconômica. São Luís - MA.

ABSTRACT

This dissertation makes a reflection on the progress and limits the Minha Casa Minha Vida (MCMV 1) in São Luís - MA, concluded in the period 2009/2010, identifying the main obstacles that present themselves to its implementation in this city, specifically considering its repercussions for the low-income population. We believe that the creation of the MCMV can be considered a step forward for housing policy in Brazil, being the product of the struggles of social movements in search of Urban Reform, anchored in strengthening the Federal Government and social control, checking a huge leap with regard to amount of resources directed to housing finance in the country. In this sense, this paper analyzes the "New National Housing Policy" verifying the role of housing loans under the MCMV Program 1 of the Federal Government as well as the results obtained with reference to the low-income population in São Luís - MA. The literature discusses topics such as housing shortage, urban issues, state and market, housing policies, urban dynamics, focusing on São Luís. Were also conducted documentary research among which we chose to document research, stock reports and pertinent legislation worked in agencies and institutions involved in the formulation of credit policy. The results show that the MCMV Program is an important achievement for the Brazilian housing policy in the sense of having made possible the number of housing units for low income was privileged beyond broad subsidies for this population, something unprecedented in the country. However, following the maintenance of socioeconomic segregation, given the commercial logic of land own the capitalist mode of production, pushing the implementation of the projects the population of lower-income pullets for the city of São Luís, the main limit identified by this work.

Keywords:

Housing policy. Minha Casa Minha Vida Program. Credit housing. Socioeconomic segregation. Sao Luís - MA.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1	– Distribuição do Déficit Habitacional, por situação de Domicílios, segundo regiões geográficas – Brasil – 2008.....	29
Mapa 1	– Déficit Habitacional Total, segundo Unidades da Federação – Brasil – 2008.....	30
Mapa 2	– Déficit Habitacional Percentual em Relação ao Total de Domicílios Particulares Permanentes, Segundo Unidades da Federação –Brasil – 2008.....	31
Gráfico 2	– Déficit Habitacional Urbano por Faixas de Renda Média Familiar Mensal, em Salários Mínimos (SM) - Brasil – 2008.....	32
Gráfico 3	– Composição do Déficit Habitacional, por Situação do Domicílio e Regiões Metropolitanas (RMs) - Brasil – 2008.....	35
Gráfico 4	– Composição do Déficit Habitacional Urbano, Segundo Regiões Geográficas, Brasil – 2008.....	36
Figura 1	– <i>Fac-símile</i> da carta de Sandra Cavalcanti endereçada ao Presidente Castelo Branco.....	58
Gráfico 5	– Unidades Financiadas SBPE-FGTS (1980-2002).....	74
Gráfico 6	– Valores Contratados via SBPE-FGTS de 2002-2008 (R\$ Bilhões).....	89
Quadro 1	– Programa MCMV - Condições por Faixa de Renda.....	96
Gráfico 7	– Variação dos Índices FIPEZAP, IPCA, Ibovespa e CDI – Ago/2010 a Ago/2012.....	112
Mapa 3	– Rendimento do Responsável pelo Domicílio – São Luís – MA – 2000.....	113
Mapa 4	Mapa 4: Localização Geográfica dos Empreendimentos do Programa MCMV – Grande São Luís, por faixa de renda, 2009/2010.....	120

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	– Déficit Habitacional e percentual em relação aos domicílios particulares permanentes por situação do domicílio, segundo regiões geográficas, unidades da federação e regiões metropolitanas (RMs) – Brasil – 2008.....	28
Tabela 2	– Distribuição do Déficit Habitacional Urbano (1), Por Faixa de Renda Média Familiar Mensal, Segundo Regiões Geográficas, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas (RMs) – Brasil – 2008.....	33
Tabela 3	– Déficit Habitacional Urbano Absoluto e Relativo, por Composição do Déficit, segundo Regiões Geográficas - Brasil – 2008.....	37
Tabela 4	– Domicílios vagos em condições de serem ocupados ou em construção/reforma (1), Déficit Habitacional (2) e Déficit Teórico, segundo Regiões Geográficas, Unidades da Federação – Brasil – 2008.....	43
Tabela 5	– Evolução da inadimplência das COHABS – BRASIL – 1971/74....	66
Tabela 6	– Porcentagem da População Incluída e Excluída dos Financiamentos do BNH – 1970.....	67
Tabela 7	– BNH: Unidades Construídas – 1967-1974.....	68
Tabela 8	– Contratações do FGTS por Programa (Valor Absoluto e Número de Unidades Habitacionais %) - 1995/2003.....	79
Tabela 9	– Contratações do FGTS por Faixa de Renda (em %) - 1995/2003.	80
Tabela 10	– Recursos Públicos para o PMCMV 1 (em R\$ bilhões).....	93
Tabela 11	– Distribuição da quantidade de moradias do PMCMV, por Unidade da Federação e Região Geográfica.....	99
Tabela 12	– Déficit Habitacional (1) e Metas do Programa MCMV (2) - por Faixa de Renda – Brasil – 2009.....	103
Tabela 13	– Doações de Empresas para Campanha Eleitoral à Presidência da Dilma Rousseff (PT) por setor de atividade – 2010.....	108
Tabela 14	– Doações de Empresas para Campanha Eleitoral à Presidência da Dilma Rousseff (PT) por tipo de Fonte – 2010.....	109
Tabela 15	– Execução do Programa MCMV 1 por Região e Faixa de Renda...	116
Tabela 16	– Execução do Programa MCMV 1 por Cidade do Maranhão e Faixa de Renda.....	118
Tabela 17	– Execução do Programa MCMV segundo Faixa de Renda e Localização - Grande São Luís, 2009/2010.....	138

LISTA DE SIGLAS

ABECIP	– Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança
BID	– Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	– Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM&FBOVESPA	- Bolsa de Mercadoria e Futuros e Bolsa de Valores de São Paulo
BNDES	– Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	– Banco Nacional de Habitação
CBIC	– Câmara Brasileira da Indústria da Construção
CCB	– Cédulas de Crédito Bancário
CCI	– Cédulas de Crédito Imobiliário
CDI	– Certificado de Depósito Interbancário
CEF	– Caixa Econômica Federal
CEI/FJP	– Centro de Estatística e Informação da Fundação João Pinheiro
CMN	– Conselho Monetário Nacional
COHAB	– Companhia de Habitação
CRI	– Certificado de Recebíveis Imobiliário
DNOS	– Departamento Nacional de Obras de Saneamento
EO	– Entidades Organizadora
FAR	– Fundo de Arrendamento Residencial
FAT	– Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCP	– Fundação Casa Popular
FCVS	– Fundo de Compensação de Variações Salariais
FDS	– Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	– Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV	– Fundação Getulio Vargas
FHC	– Fernando Henrique Cardoso
FICON	– Financiamento Suplementar para Controle de Poluição das Águas
FED	– Federal Reserve
FIDREN	– Financiamento de Sistemas de Drenagem buscando controle

de inundações

FIPE	– Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FIPEZAP	– Índice FipeZap de Preços de Imóveis Anunciados
FISAG	– Financiamento Suplementar para Abastecimento de Água
FJP	– Fundação João Pinheiro
FMI	– Fundo Monetário Internacional
FNHIS	– Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IBOVESPA	– Índice da Bolsa de Valores de São Paulo
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	– Índice de Desenvolvimento Humano
INCC	– Índice Nacional da Construção Civil
IPCA	– Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPTU	– Imposto Predial e Territorial Urbano
LCI	– Letras de Crédito Imobiliário
MAS	– Ministério da Ação Social
MBES	– Ministério da Habitação e do Bem-Estar
Mcid	– Ministério das Cidades
MCMV	– Minha Casa Minha Vida
MDU	– Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
MH DU	– Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano
MPO	– Ministério do Planejamento e Orçamento
OCDE	– Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGU	– Orçamento Geral da União
ONG	– Organização Não Governamental
ONU	– Nações Unidas
PAIH	– Plano de Ação Imediata para a Habitação
PAR	– Programa de Arrendamento Mercantil
PIB	– Produto Interno Bruto
PLANHAP	– Plano Nacional de Habitação Popular
PMCMV	– Programa Minha Casa Minha Vida
Pnad	– Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNH	– Política Nacional de Habitação

PNHR	– Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU	– Programa Nacional de Habitação Urbana
PRONAF	– Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PSH	– Programa de Subsídio Habitacional
RECON	– Financiamento e Refinanciamento do Consumidor de Materiais de Construção
REFINAG	– Refinanciamento para Implementação ou Melhoria de Sistemas de Esgoto
REFINESG	– Refinanciamento para Implementação ou Melhoria de Sistemas de Esgoto
RMs	– Regiões Metropolitanas
SECOM	– Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República
SAC	– Sistema de Amortização Constante
SBPE	– Sociedade Brasileira de Poupança e Empréstimo
SEPURB	– Secretaria de Política Urbana
SFH	– Sistema Financeiro de Habitação
SFI	– Sistema Financeiro Imobiliário
SFN	– Sistema Financeiro de Habitação
Sinduscon	– Sindicato das Indústrias da Construção Civil
SM	– Salário Mínimo
SNH	– Sistema Nacional de Habitação
SNHIS	– Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	15
2 DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO: ELEMENTOS TEÓRICO-METOLÓGICOS.....	23
2.1 DÉFICIT HABITACIONAL: UM PROBLEMA DE ESTOQUE OU DE DESIGUALDADE SOCIAL?.....	24
2.1.1 O Déficit Habitacional: um problema de estoque.....	26
2.1.2 O Déficit Habitacional: um problema de desigualdade socioeconômica....	38
2.2 MORADIA, ESTADO E MERCADO.....	44
2.2.1 Desenvolvimento Socioeconômico e Moradia.....	45
2.2.2 Estado, Mercado e Produção Habitacional.....	49
3 POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL: ESTRUTURAÇÃO E ESVAZIAMENTO DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL.....	54
3.1 BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO – BNH: ASCENSÃO E QUEDA DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL – 1964 A 1986.....	56
3.1.1 Primeira Fase – Estruturação (1964 a 1967).....	60
3.1.2 Segunda Fase – Execução da política (1967 a 1971).....	62
3.1.3 Terceira Fase – Apogeu e Decadência do BNH (1971 a 1986).....	64
3.2 O ESVAZIAMENTO DA POLÍTICA URBANA NO PAÍS: O AJUSTAMENTO NEOLIBERAL – 1986 A 2003.....	70
3.2.1 Desarticulação da Política Habitacional – 1985 a 1994.....	71
3.2.2 Descentralização da Política Habitacional – 1994 a 2002.....	76
3.3 MINISTÉRIO DAS CIDADES: O RETORNO DA POLÍTICA URBANA NO PAÍS – 2003 A 2010.....	82
3.3.1 Política Nacional de Habitação: propostas e elementos estratégicos.....	84
4. AVANÇOS E LIMITES DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA EM SÃO LUÍS DO MARANHÃO: UMA ANÁLISE SOBRE A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA.....	91
4.1 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA.....	93
4.2 DAS METAS APARENTES PARA A EXECUÇÃO CONCRETA.....	97
4.2.1 MCMV: Metas Equivocadas ou Objetivos Implícitos.....	100
4.2.2 Valorização do solo urbano e segregação socioeconômica da cidade.....	105
4.3 AVANÇOS E LIMITES DO PROGRAMA MCMV PARA A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA.....	114
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	123
REFERÊNCIAS.....	130
APÊNDICES.....	137

1 INTRODUÇÃO

A política habitacional brasileira passou por um profundo processo de transformação, sobretudo na última década, advindo do que se convencionou chamar de ciclo de financeirização das economias capitalistas. Isso se deu, em grande parte, devido às novas matrizes de financiamento, quer seja para uma demanda de mercado ou para uma demanda de interesse social. Dessa forma, observamos um aumento significativo nos investimentos para esse setor, além da ampliação e aprofundamento dos subsídios e da larga captação de recursos no mercado de crédito, muito disso atrelado ao cenário macroeconômico favorável apresentado pela economia brasileira e de uma política econômica voltada para a expansão do crédito para o setor, gerando o que se considera hoje como sendo o novo *boom* imobiliário (ABECIP, 2007).

A partir desse novo paradigma, a política habitacional tem se reestruturado desde o primeiro governo Lula, como podemos observar com a criação do Ministério das Cidades (2003), com a implantação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) ou mesmo com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida (2009), o que podemos caracterizar como uma nova Política Habitacional no país (MARICATO, 2005; BONDUKI, 2008).

Desse modo, ganha cada vez mais espaço na agenda do governo as políticas públicas direcionadas para a questão da moradia, através da expansão do crédito, novos esquemas de financiamento ou incremento de subsídios para a população de baixa renda. O objetivo é combater as mazelas causadas pela falta de investimento no setor, como por exemplo, o adensamento excessivo de famílias, moradias inadequadas, ocupação urbana desordenada, através de favelas e cortiços (BRASIL, 2009).

De acordo com pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro – FJP (BRASIL, 2009), o déficit habitacional, sobretudo no norte e nordeste brasileiro e nos grandes centros urbanos do país, concentra-se na população de menor faixa de renda. Em 2007, cerca de 90% do déficit habitacional brasileiro encontrava-se na faixa da população que ganha até três salários mínimos, e se tratando do Maranhão, essa dimensão é ampliada em todas as suas formas, apresentando uma

concentração do déficit habitacional para a população que auferir até três salários mínimos de 95,3%, e na faixa que vai de três a cinco salários são mais 3,4%, ou seja, até cinco salários mínimos o déficit para o Maranhão é de incríveis 98,7%. Para a população que auferir mais de 10 SMs, não existe déficit a ser considerado (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2011).

Acrescenta-se a tal questionamento que o direito a moradia é um elemento essencial da própria dignidade da pessoa humana, sendo um direito social que os governos devem promover por meio “programas de construção de moradias e melhorias das condições habitacionais” (BRASIL, 1990, art.7). Igualmente, a busca entre o alinhamento da oferta de crédito e o objetivo social da moradia deve ser privilegiada e analisada em todas as suas grandezas, pois, como explica Santos (1999), trata-se de um bem de elevado valor final que depende de esquemas ou arranjos de financiamento de longo prazo.

Dito isto, o Governo Federal cria um programa habitacional que tem como objetivo a construção de 1 milhão de moradias, por meio de investimentos de R\$ 34 bilhões, visando reduzir o déficit habitacional brasileiro em 14%, e ainda, gerar um forte crescimento do emprego e da renda. Surge, nesse contexto, o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) lançado em 2009, pelo Governo Lula, como uma política habitacional que busca inserir a população de baixa renda no mercado tradicional de crédito através de fortes subsídios por parte do Governo Federal e assim gerar o desenvolvimento socioeconômico esperado com um programa habitacional em escala nacional.

Portanto, segundo o governo, o Programa MCMV seria duplamente atraente: estimularia a economia, por meio de uma medida anticíclica para um período de crise financeira mundial, gerando empregos e aquecendo a economia nacional, e enfrentaria uma questão social histórica da sociedade brasileira, que é o déficit habitacional, por meio da inserção da população de baixa renda no mercado formal de crédito. Traria assim, o Desenvolvimento Socioeconômico desejado para o Brasil.

Diante do processo de mundialização do capital (CHESNAIS, 1996), programas habitacionais como esse têm grande importância para o desenvolvimento socioeconômico do Brasil por injetarem bilhões de reais na economia, sendo assim capazes de criar poupança interna de longo prazo e de uma forte geração de emprego e renda, por meio do aquecimento de toda a cadeia produtiva da

construção civil (ABECIP, 2007). Obviamente que o impacto social ultrapassa as barreiras econômicas imanentes desses investimentos, que é o resgate da dignidade da pessoa humana através da moradia digna e na busca do direito à cidade.

Diante do exposto, a presente dissertação de mestrado tem como objetivo analisar a “Nova Política Nacional de Habitação de Interesse Social” (MARICATO, 2005) e verificar o papel do crédito habitacional (Programa MCMV 1 do Governo Federal) para a população de baixa renda em São Luís – MA, tendo como recorte o período de 2009 a 2010. Diante disso, estabelece-se como problemática central da presente dissertação a seguinte **questão central**: considerando o Programa MCMV, quais os principais obstáculos que se apresentam à inserção da população de baixa no mercado de crédito habitacional em São Luís?

De modo a buscar responder nosso questionamento central levantamos, de forma complementar, duas hipóteses como sendo nossas linhas de investigação que não são necessariamente contraditórias entre si: (1) O Programa MCMV busca inserir efetivamente a maioria da população de baixa renda de São Luís no mercado formal de crédito habitacional, com vistas a atender um “problema nacional” ou (2) de fortalecer a lógica capitalista rentista através da valorização fundiária e com isso aprofundar a segregação socioeconômica existente nesse mercado.

Tendo em vista responder à pergunta, o trabalho busca realizar uma reflexão sobre os fatores que limitam/ampliam a provisão de moradias pelo MCMV para a população de baixa renda via mercado de crédito, sejam elas, positivas ou negativas ou até mesmo apresentando ambas as características ou nenhuma delas. Na elaboração desse trabalho, ancoramos a discussão no debate travado pela Teoria Econômica sobre a distinção entre *Crescimento Econômico* e *Desenvolvimento Econômico*. Todavia, fomos além dessa reflexão buscando descortinar e apresentar o que seria uma “terceira via” que é a categoria de *Desenvolvimento Socioeconômico*.

Em termos objetivos o primeiro conceito seria muito mais restrito que o segundo. Para Crescimento Econômico entende-se o crescimento imediato da riqueza de um país, região ou dos indivíduos, podendo ser mensurado pelo PIB, PIB *per capita*, taxa de industrialização, dentre outros indicadores de renda e riqueza. Já o segundo conceito, apresenta-se de forma mais ampla e leva em consideração outras categorias não relacionadas diretamente ao crescimento imediato da riqueza,

mas que ainda sim, dependem de alguma forma do crescimento da economia para a melhora desses indicadores de caráter qualitativo. O exemplo de mensuração que leva em consideração esse conceito de *Desenvolvimento Econômico* seria o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, onde leva em consideração no computo final do indicador um *mix* de três aspectos: a educação, saúde e a expectativa de vida. Dessa forma um conceito mais transversal quanto à determinação do *Desenvolvimento*.

No entanto, utilizaremos fundamentalmente o conceito mais refinado sobre a concepção do desenvolvimento, baseada na obra de Amartya Sen, *Desenvolvimento como liberdade* (2007), pois para o autor uma compreensão mais adequada sobre desenvolvimento “deve ir muito além da acumulação e do crescimento do PIB e de outras variáveis relacionadas à renda. Sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele” (SEN, 2007, p.28).

Dessa forma, Amartya Sen, entende o *Desenvolvimento Econômico* como o desenvolvimento das liberdades por meio das capacidades substantivas dos indivíduos, sendo tal entendimento muito mais aprimorado para os objetivos que se propõem este trabalho do que os *mainstream* positivistas que a Teoria Econômica tradicionalmente adota.

Sendo assim, para o autor, tal liberdade deve ser percebida como cinco liberdades substantivas a serem desenvolvidas pela sociedade, quais sejam: a) liberdades políticas; b) facilidades econômicas; c) oportunidades sociais; d) garantias de transparência; e e) segurança protetora.

Portanto, o conceito de desenvolvimento trabalhado por Amartya Sen, além de ser mais rigoroso, chama a atenção para os fins do processo, qual seja, o aumento da capacidade das pessoas em terem acesso as “liberdades instrumentais” e não aos “meios para o desenvolvimento”. Tal conceito trabalhado por Amartya Sen e, adotado nesse trabalho, aproxima-se de conceito ainda mais amplo, e da mesma forma rigorosa, que seria o de *Desenvolvimento Socioeconômico*.

Por fim, adotaremos em nosso trabalho, a concepção de François Chesnais em sua celebre obra *Mundialização do Capital* (1996), na qual afirma que a atual etapa do desenvolvimento do modo de capitalista assenta-se no regime de “acumulação predominantemente financeira”, o que na realidade, tal referencial servirá apenas de ponto de partida para discussão e problematização de categorias

que buscam uma separação em dois circuitos econômicos, que seriam o circuito da produção e o circuito financeiro.

Assim, segundo Chesnais (1996, p. 23), há nessa nova etapa do capitalismo uma “imbricação entre as dimensões produtivas e financeiras da mundialização do capital”, onde a característica predominante da acumulação capitalista é ser “rentista e parasitárias”, obviamente, que tal acumulação estaria em última instância vinculada ao trabalho material.

E, como nosso estudo recai sobre o viés de que o mercado habitacional tem a cada dia transformado a moradia em um instrumento financeiro de especulação imobiliária, ou seja, a moradia deixa de ter um papel de valor de uso para ter um valor de troca (LEFEBVRE, 1969), no qual os capitalistas buscam “valorizar seus ativos industriais pelos mesmos critérios que seus ativos financeiros como um todo”, desse modo, estaria se perdendo a função social da casa e dando lugar a lógica do capital de valorização do ativo para especulação imobiliária. Destarte, partiremos de uma economia que se baseia na valorização de “capital fictício” assentado na produção de mais valor pelo trabalho vivo, dessa forma, adotaremos o conceito de “financeirização das economias capitalista” de Chesnais (1996) como sendo nossa guia mestra de análises, considerações e principalmente de contradições, pois, mesmo trabalhando com esse referencial teórico-metodológico, não é possível criar mais-valor sem que este esteja atrelado diretamente a mais-trabalho.

Nesse sentido, a questão central da pesquisa foi de apontar os avanços e limites da implantação do Programa Minha Casa Minha Vida – MCMV, em São Luís, analisando as estratégias adotadas por seus executores bem como observar como isso tem se refletido efetivamente sobre a população de baixa renda. Para responder a questão central, o trabalho se desdobra nos seguintes objetivos específicos:

a) Apresentar o Déficit Habitacional Brasileiro apontando sua configuração e aspectos contraditórios bem como elementos Teórico-Metológicos de sua mensuração;

b) Analisar a estruturação e desdobramento da Política Habitacional No Brasil;

c) Analisar o Programa Habitacional – Minha Casa Minha Vida em São Luís, analisando sua formulação e apontando acertos e desacertos na alocação dos recursos oriundos desse programa enquanto forma de política pública de habitação;

d) Discutir o papel do Programa sobre a população de baixa renda observando, principalmente, a efetiva inserção dessa população no mercado formal de crédito e os seus efeitos sobre a segregação socioeconômica dessa população.

Para alcançar os objetivos propostos, a pesquisa foi orientada pelos seguintes procedimentos metodológicos:

1. Levantamento bibliográfico: O arcabouço teórico pondera, em resumo, que mesmo uma política habitacional de larga escala sendo ela síntese da contradição entre Estado e mercado é fundamentalmente limitada, o que tornaria impossível reduzir consideravelmente o déficit habitacional para a população de baixa renda. Todavia, entendemos que as políticas públicas direcionadas à produção de moradias seriam capazes de apresentar avanços e, também limites, sendo importante, desse modo, descortiná-las em busca de políticas que promovam o direito à cidade. Para tanto, estudamos autores que trabalham com categorias fundamentais para o presente trabalho, como déficit habitacional, questão urbana, Estado e mercado, políticas habitacionais, dinâmica urbana, com foco em São Luís.
2. Levantamento documental: Coleta de dados secundários necessários para a avaliação da política habitacional em estudo, dentre os quais optamos pela pesquisa documental, relatórios de ações e legislação pertinente ao tema trabalhado em órgãos e instituições envolvidas na formulação da política de crédito.
3. Estudo de Caso: O estudo de caso está organizado a partir da implementação do Programa MCMV em São Luís, tendo como base fundamental os microdados do Relatório Executivo do Programa MCMV disponibilizados pela CAIXA. O estudo, desse modo, está dividido em duas partes. A primeira parte refere-se à consolidação estatística, em busca de apresentar um quadro geral do Programa identificando, assim, aspectos universais. A segunda parte do estudo busca aprofundar a análise para a realidade concreta da cidade de São Luís, apresentando os reais beneficiados pelo Programa e quais são as consequências para a população de baixa renda.

Para a construção do quadro geral de avaliação do Programa observamos centralmente aspectos relacionados às: 1) Definições das metas do Programa MCMV, apontando contradições entre a essência e aparência na definição das metas; 2) Consequências quanto à valorização e uso do solo dado pela imbricação entre capital financeiro, capital imobiliário e Estado.

A estruturação e os resultados da pesquisa desenvolvida por este trabalho estão organizados a partir dos capítulos descritos a seguir:

Além deste capítulo introdutório, o segundo capítulo faz uma reflexão sobre o déficit habitacional brasileiro apresentando um painel de controle sobre os mais diversos tipos de mensuração do déficit, seja em termos de renda ou distribuição espacial. Também foi realizada uma discussão sobre o verdadeiro sentido da mensuração do déficit, onde apontamos que na maioria das vezes ele é utilizado como justificativa para se produzir mais moradias, desse modo, apenas em um sentido de estoque de moradias. Todavia, se levarmos em consideração o número de moradias vagas no Brasil, Regiões e estados, apontando a questão como sendo um problema de desigualdade socioeconômica, o panorama se inverteria. A exceção seria o estado do Maranhão, onde mesmo se trabalhássemos com um conceito de Déficit Habitacional Teórico, ou seja, se todos os imóveis vagos fossem utilizados pela população carente de moradia, ainda sim teríamos a manutenção de um elevado déficit de estoque de moradias. Nesse sentido, apontamos que o Estado tem um papel fundamental seja em termos de regulamentação, legislação e financiamento habitacional em busca de uma justiça social na formatação de suas políticas urbanas.

O terceiro capítulo analisa a trajetória da política habitacional no Brasil, apontando as sucessivas respostas que o Estado tem dado sobre a questão urbana no país, tendo como pano de fundo as pressões dos movimentos sociais organizados ligados à Reforma Urbana, apresentando, conseqüentemente, uma transformação no perfil das políticas de produção de moradias, do espaço e do direito à cidade. Partiremos inicialmente da criação do Banco Nacional de Habitação – BNH (1964), passando por uma quase total desarticulação da política urbana pós-regime militar, chegando até medidas recentes como a criação do Ministério das Cidades (2003), coadunando com o Programa Minha Casa Minha Vida – MCMV.

No quarto capítulo realizamos uma análise do Programa MCMV tendo como foco a etapa 1 (2009/2010), ainda no governo Lula, principalmente no que se

refere as consequências para a população de baixa renda. Inicialmente apresentamos o panorama geral do Programa e sua execução em nível nacional. Em seguida, analisamos as implicações do Programa MCMV para o caso específico de São Luís. Por entendermos que a realidade concreta que se insere nossa análise trata-se de uma conurbação, onde a separação da ilha de São Luís em quatro cidades seria uma arbitragem política, trabalhamos com a concepção adotada pelo IBGE de Grande São Luís (São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa). Entretanto, nossas análises e consideração serão sobre a capital maranhense servindo, portanto, o referencial de Grande São Luís como argumento da geração de renda fundiária e segregação socioespacial. Esse será o mote em que apresentaremos as principais conclusões do trabalho, apontado os avanços e limites do Programa MCMV 1.

No quinto capítulo, intitulado “Considerações Finais”, apresentamos uma síntese analítica da pesquisa, apontado os principais resultados encontrados na investigação e pontuando as conclusões da dissertação.

2 DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO: ELEMENTOS TEÓRICO-METOLÓGICOS

Historicamente o déficit habitacional brasileiro concentra-se na população de baixa renda, de 0 a 3 salários mínimos (SM), sendo esta a população que necessita de políticas de acesso à moradia, principalmente quando se observa que 70% dos novos empregos formais se dão para a faixa salarial de até 2 SM. (POCHMANN, 2012).

De certa forma, tal configuração aprofunda o problema da carência de moradias no país, dado pelo atual sistema de aquisição do bem moradia onde exige esquemas de financiamento de longo prazo, garantias financeiras para sua concessão, além do pressuposto de uma renda permanente.

Para tanto, as partes que compõem esse capítulo do trabalho buscam inicialmente entender como se dá a mensuração do déficit habitacional brasileiro, bem como o conceito de déficit habitacional adotado no presente trabalho. Apresentaremos um leque de estatística quanto ao seu computo no que diz respeito às Regiões Geográficas, Unidades da Federação, por faixa de renda e por componente do déficit, seja em termos absolutos ou relativos. E em um segundo momento, tendo como pano de fundo os dados apresentados, apresentaremos as especificidades do bem habitação e buscando entender o papel do Estado na promoção de políticas públicas para a promoção da habitação.

Esse primeiro capítulo do trabalho não tem como objetivo apresentar um relatório estatístico do déficit habitacional brasileiro ou do nível de renda da população, ou ainda, das especificidades que tornam o bem habitação passível de instrumentos de financiamento de longo prazo, mas sim como essas categorias se relacionam entre si.

Nosso objetivo é, então, procurar subsídios, através dos dados apresentados ao longo desse trabalho, que ancorem nossos argumentos quanto ao papel do Estado enquanto agente promotor de políticas públicas direcionadas a promoção de moradias, assim como suas contradições intrínsecas ao modo de produção capitalista via mercado e produção habitacional. Buscaremos dar especial atenção à análise da questão da moradia como sendo de desenvolvimento socioeconômico, dialogando desse modo com Sen (2010).

2.1 DÉFICIT HABITACIONAL: UM PROBLEMA DE ESTOQUE OU DE DESIGUALDADE SOCIAL?

Quando passamos a analisar a questão habitacional, a primeira questão que buscamos entender diz respeito à própria nomenclatura de déficit habitacional. No estudo sobre a mensuração do déficit habitacional no país, realizado pelo Centro de Estatística e Informação da Fundação João Pinheiro – CEI/FJP em parceria com a Secretaria Nacional do Ministério das Cidades e com o Banco Mundial, é apresentado um conceito mais amplo sobre a questão habitacional, chamado de Necessidades Habitacionais, onde esse conceito é dividido em dois segmentos distintos e não excludentes: o *Déficit Habitacional* e a *Inadequação de moradias*.

O conceito de *Déficits habitacional* seria a categoria mais restrita e o de *Inadequação* a mais ampla, pois o Déficit Habitacional seria formalmente definido como “a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento”. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2011, p.15)¹. Enquanto que o conceito de *Inadequação de Moradias*, é utilizado para as 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. (*op. cit. idem*).

Nosso trabalho fará um recorte no conceito de *Déficit Habitacional*, por se tratar o conceito de *Inadequação de Moradias* como sendo o das unidades que não proporcionam condições desejáveis de habitação, o que não implica, contudo, na necessidade de construção de novas moradias, pois, seu dimensionamento visa ao delineamento de políticas complementares à construção de moradias, voltadas para a melhoria dos domicílios já existentes (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2011).

¹ O Estudo da CEI/FJP (BRASIL, 2011) baseia-se nas informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad – 2008 que é elaborado anualmente e divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Tem sua representatividade para o Brasil, as Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas.

O conceito de *Déficit Habitacional* apresentado inicialmente expõe algumas limitações, sendo mais bem explicado quando buscamos entender as “modalidades” que compõem essa categoria, conforme podemos ver abaixo:

O conceito de déficit habitacional utilizado está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de serem habitadas devido à **precariedade** das construções ou em virtude de desgaste da estrutura física. Elas devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, devido à **coabitação familiar** forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), aos moradores de baixa renda sem condições de suportar o **pagamento de aluguel** e aos que vivem em casas e apartamentos alugados com **grande densidade de pessoas** (*op. cit.*, p.16, *grifo nosso.*).

Portanto, de acordo com a metodologia adotada pela FJP, o *Déficit Habitacional* é calculado utilizando 4 (quatro) componentes:

- Habitação Precária: que são os “locais construídos sem fins residenciais que servem como moradia, tais como barracas, viadutos, prédios em construção, carros etc.”;
- Coabitação Familiar: corresponde “a soma das famílias conviventes secundárias e das que vivem em domicílios localizados em cômodos – exceto os cedidos por empregador”;
- Ônus Excessivo com Aluguel: caracterizado pelo conjunto de moradias “de famílias urbanas, com renda familiar de até três salários mínimos, que moram em casa ou apartamento e que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel” e,
- Adensamento Excessivo: correspondente às habitações que “o domicílio apresenta um número médio de moradores superior a três por dormitório.” (*op. cit.*, p.22).

Diante disso, o presente trabalho assume o pressuposto *latu sensu* do conceito, também adotada pela Fundação João Pinheiro – FJP (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2011), sobre o déficit habitacional que é:

[...] em uma sociedade profundamente hierarquizada e extremamente desigual como a brasileira não se deve padronizar as necessidades de moradias para todos os estratos de renda. Quando se trabalha com índices sociais numa realidade desse tipo, o desafio enfrentado é grande. Por um lado, é mais cômodo e simples para o analista – seja do ponto de vista técnico ou de justificação política – fazer *tábua rasa* dessa complexidade social e utilizar parâmetros

idênticos para tratar a questão habitacional. Por outro, essa postura acarreta problemas substantivos: os índices assim levantados acabam sendo de menor serventia para tomadas de decisão do poder público. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2009, p.13).

A problemática da moradia é entendida, portanto, dentro de uma realidade socioeconômica dinâmica e complexa como é o caso da brasileira, e, como tal, exige melhor problematização do que a mera padronização dos dados. Concluimos nossa concepção teórico-metodológica das demandas habitacionais com um segundo pressuposto que é:

[...] a discussão do tema habitacional possui fortes *interfaces* com outras questões recorrentes e complementares. É inadequada uma abordagem setorial que busque reduzir a complexidade do habitat a um déficit habitacional *stricto sensu*. (*op. cit, idem*)

Sendo assim, a questão habitacional representada por toda uma luta de classe histórica, complexa e contraditória, inerente ao próprio modo de produção capitalista, não pode ser reduzida às concepções estanques e neutras que o grande capital utiliza na tentativa de materializar a exploração do trabalhador e de ampliar o capital financeiro rentista através de programas que visam a valorização fundiária, sendo deste modo um típico discurso burguês (Engels, 1873) objetivando a especulação imobiliária, exploração de aluguéis ou a produção de novas moradias.

Sendo assim, buscaremos nas seções que se seguem dar maior relevo sobre a discussão se a problemática da habitação seria um problema de reposição de moradias ou seria um grave problema do desenvolvimento socioeconômico que tem vivido a sociedade brasileira, sendo esta uma característica intrínseca do próprio modo de produção capitalista.

2.1.1 O Déficit Habitacional: um problema de estoque

Para os propósitos que se propõem essa dissertação e mesmo correndo o risco de estarmos cometendo uma reificação do conceito de déficit habitacional, trabalharemos com tal conceito burguês que, ainda sim, será uma das molas de sustentação do presente trabalho.

Procuraremos então descortinar tal categoria que é comumente aceita pela academia e principalmente pelos governos que buscam atacar o problema da falta de moradia, como sendo um problema de estoque.

a. Déficit Habitacional para 2008

É importante, inicialmente, salientarmos que embora a presente seção busque apresentar uma gama de informações estatísticas dispostas nas diversas tabelas, gráficos e mapas quanto ao déficit habitacional brasileiro sejam elas segundo as Regiões Geográficas, Unidades da Federal ou mesmo por renda dos indivíduos não buscaremos dissecar tais informações a tal ponto que torne o entendimento dos dados cansativo e por conta disso nada proveitoso quanto aos objetivos do trabalho.

Embora os dados estejam apresentados de forma minuciosa, buscaremos analisar apenas os dados que percebemos como sendo fundamentais para que se tenha um bom entendimento quanto ao perfil do déficit habitacional brasileiro privilegiando em certos momentos uma visão apenas do Estado do Maranhão ora entre as Regiões. Com isso procuramos trazer subsídios suficientes para discutirmos o efetivo papel dos programas habitacionais promovidos pelo Estado, em especial, o Programa Minha Casa Minha Vida.

Essencialmente, utilizaremos os dados estimados para o ano de 2008, por se tratar do estudo onde parâmetros coletados proporcionam um melhor refinamento e amadurecimento das informações ao longo dos estudos elaborados pela Fundação João Pinheiro que vai de 1995 a 2008². Todavia, tal recorte não terá como inconveniente uma limitação quanto ao entendimento dos dados ao longo dos anos, pois, como se verá ao longo do trabalho, o padrão do déficit habitacional de forma geral não apresentou substanciais modificações ao longo do período de estudo promovido pela Fundação João Pinheiro³.

Sendo assim, para o ano de 2008, o déficit habitacional brasileiro foi estimado pela Fundação João Pinheiro (que é adotada oficialmente pelo governo

² Sobre a evolução metodológica sobre o Déficit Habitacional ver: Azevedo e Araújo (2007).

³ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (1995); FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2001); FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2006); FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2007); FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2009).

federal) em 5,546 milhões de domicílios, sendo 4,629 milhões, ou 83,5% correspondem à área urbana e apenas 16,5% na área rural (tabela 1)⁴. Em termos relativos (relação entre o déficit total e os domicílios particulares permanentes), o déficit foi de 9,6% para setor urbano e 11% para o setor rural.

TABELA 1: Déficit Habitacional e percentual em relação aos domicílios particulares permanentes por situação do domicílio, segundo regiões geográficas, unidades da federação e regiões metropolitanas (RMs) – Brasil - 2008

ESPECIFICAÇÃO	DÉFICIT HABITACIONAL VALORES ABSOLUTOS				PERCENTUAL EM RELAÇÃO AOS DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES			
	TOTAL	URBANO		Rural	TOTAL	URBANO		Rural
		Total	Rural de extensão urbana			Total	Rural de extensão urbana	
Norte	555.130	448.072	2.510	107.058	13,8	14,2	10,4	12,4
Rondônia	31.229	29.609	2.025	1.620	6,9	8,5	10,3	1,5
Acre	19.584	17.370	-	2.214	10,5	11,4	-	6,4
Amazonas	132.224	120.363	285	11.861	17,1	18,7	20,0	9,2
Roraima	13.969	13.333	-	636	12,0	13,8	-	3,1
Pará	284.166	217.408	200	66.758	14,7	14,8	6,7	14,1
RM Belém	83.909	82.713	200	1.196	14,9	15,0	6,7	10,0
Amapá	14.277	13.223	-	1.054	8,7	8,2	-	31,8
Tocantins	59.681	36.766	-	22.915	15,8	13,0	-	24,0
Nordeste	1.946.735	1.305.628	11.085	641.107	13,0	11,7	13,4	16,8
Maranhão	434.750	204.632	3.513	230.118	26,9	17,6	26,7	51,0
Piauí	124.047	71.358	-	52.689	14,2	12,8	-	16,5
Ceará	276.915	186.670	-	90.245	11,7	10,0	-	17,6
RM Fortaleza	103.979	101.266	-	2.713	10,4	10,4	-	10,1
Rio Grande do Norte	104.190	78.261	4.242	25.929	11,7	11,5	16,4	12,6
Paraíba	104.699	87.746	-	16.953	9,6	10,1	-	7,8
Pernambuco	263.958	214.182	1.088	49.776	10,6	10,8	3,5	10,0
RM Recife	125.254	123.891	-	1.363	11,2	11,4	-	5,7
Alagoas	85.780	63.353	2.242	22.427	9,7	10,2	17,4	8,6
Sergipe	66.492	57.606	-	8.886	11,7	12,2	-	9,5
Bahia	485.904	341.820	-	144.084	11,5	11,5	-	11,5
RM Salvador	116.014	114.524	-	1.490	10,1	10,2	-	7,5
Sudeste	2.046.312	1.969.424	10.612	76.888	8,1	8,3	6,5	4,5
Minas Gerais	474.427	437.401	-	37.026	7,8	8,3	-	4,4
RM Belo Horizonte	115.689	115.278	-	411	7,3	7,4	-	2,4
Espírito Santo	84.868	77.717	-	7.151	8,0	8,9	-	3,9
Rio de Janeiro	426.518	420.853	2.929	5.665	8,1	8,3	14,0	3,8
RM Rio de Janeiro	320.091	318.818	-	1.273	8,2	8,3	-	4,4
São Paulo	1.060.499	1.033.453	7.683	27.046	8,2	8,4	5,4	5,0
RM São Paulo	510.326	504.403	5.923	5.923	8,2	8,3	4,5	5,4
Sul	580.893	519.080	1.668	61.813	6,5	6,9	23,5	4,2
Paraná	213.157	192.726	1.668	20.431	6,3	6,6	23,5	4,2
RM Curitiba	64.635	61.716	1.668	2.919	6,3	6,5	23,5	3,6
Santa Catarina	140.770	123.747	-	17.023	7,2	7,6	-	5,3
Rio Grande do Sul	226.966	202.607	-	24.359	6,2	6,8	-	3,7
RM Porto Alegre	97.133	93.713	-	3.420	7,0	7,2	-	4,3
Centro-Oeste	417.240	387.628	2.024	29.612	9,8	10,4	32,1	5,6
Mato Grosso do Sul	77.206	66.309	-	10.897	10,6	10,6	-	11,0
Mato Grosso	73.376	60.245	-	13.131	8,0	8,2	-	6,9
Goiás	162.762	158.526	-	4.236	8,8	9,6	-	2,0
Distrito Federal	103.896	102.548	2.024	1.348	13,9	14,4	32,1	3,9
Brasil	5.546.310	4.629.832	27.899	916.478	9,6	9,4	9,8	11,0
Total das RMs	1.537.030	1.516.322	7.791	20.708	8,6	8,7	5,5	5,2
Demais áreas	4.009.280	3.113.510	20.108	895.770	10,1	9,8	14,2	11,2

Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) - 2008.

Elaboração: Centro de Estatística e Informações / Fundação João Pinheiro (2011).

Nota: (1) No cálculo do déficit habitacional o componente coabitação familiar inclui apenas as famílias conviventes que declararam intenção de constituir novo domicílio.

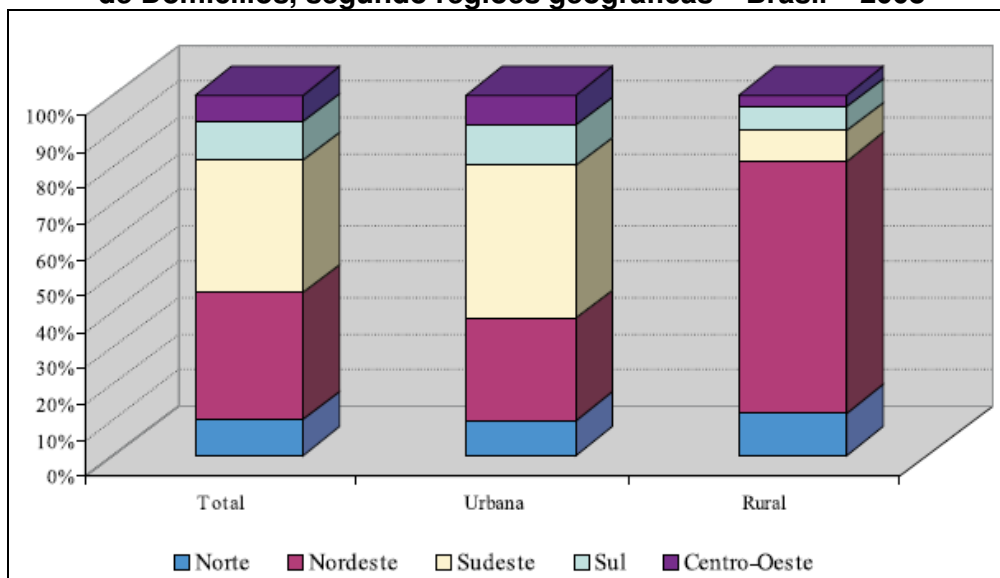
⁴ O presente trabalho terá como foco apresentar os dados somente para a área urbana, dado a forte concentração do déficit total nessa área, em detrimento da área rural. Apesar que em certo momentos uma análise geral se fará necessária.

A região Sudeste, onde encontram-se os maiores centros urbanos do país, apresenta o maior déficit habitacional em termo absoluto com 2,046 milhões, sendo logo seguido pelo Nordeste com 1,946. As outras três regiões Sul, Norte e Centro-Oeste apresentam historicamente os menores déficits absolutos do país⁵, com 555 mil, 580 mil e 387 mil, respectivamente.

Em termos relativos o quadro geral se investe e a diferença entre Nordeste e Sudeste apresenta-se bastante significativa, sendo o Nordeste com 13,0%, (ficando somente atrás da região Norte com 13,8%) e o Sudeste com 8%, (somente maior que a região Sul com 6,5%).

É importante salientar ainda que, mesmo as regiões Nordeste e Sudeste apresentarem valores dos déficits totais muito próximos entre si, pelo menos em termos absoluto, as duas regiões se diferenciam em muito quanto à composição do déficit (gráfico 1) . Para a região Nordeste há uma predominância no déficit rural (641 mil rural e 1,305 urbano) se comparada com a região Sudeste (76 mil rural e 1,969 urbano).

Gráfico 1: Distribuição do Déficit Habitacional, por situação de Domicílios, segundo regiões geográficas – Brasil – 2008



Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) - 2008.

Elaboração: Centro de Estatística e Informações / Fundação João Pinheiro (2011).

Agora entre as Unidades da Federal (tabela 1), quando se observa em termos absolutos do déficit habitacional, o estado de São Paulo apresenta o maior

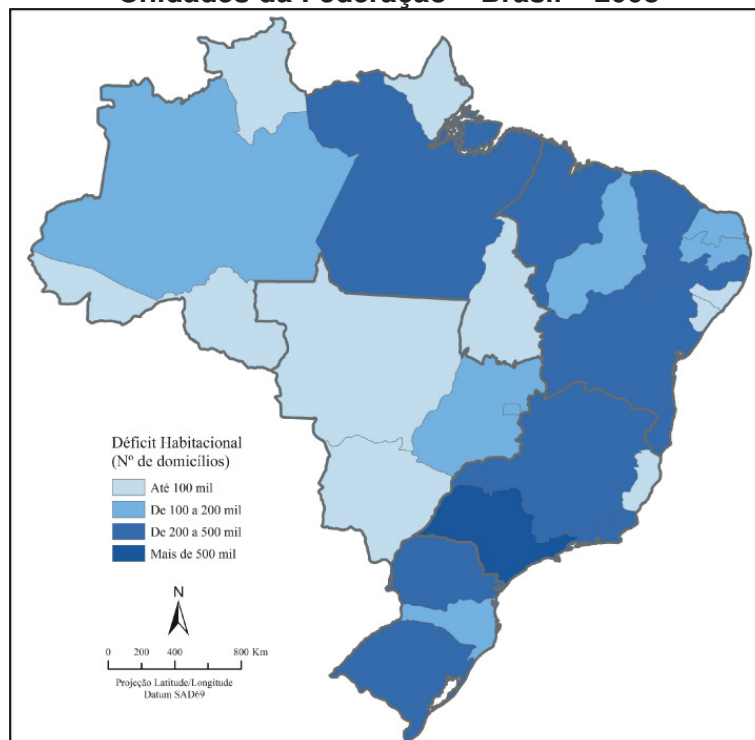
⁵ Para informações sobre o Déficit Habitacional em anos anteriores ver site do Ministério das Cidades: <<http://www.cidades.gov.br/>>. Acessado em 10 de ago. 2012.

déficit do país ultrapassando um milhão de moradia (1,060 milhão). Em segundo lugar encontra-se no estado da Bahia com 485 mil, Minas Gerais 474 mil, e logo em seguida no Maranhão com 434 mil e somente depois vem o Rio de Janeiro com 426 mil moradias em déficit.

Já em termos relativo e levando em consideração somente o déficit urbano o quadro geral apresenta certa modificação dos estados que encabeçando a lista, com exceção do estado do Maranhão que se encontra entre os primeiro lugares nos dois critérios (absoluto ou relativo). O estado do Amazonas possui o maior déficit do país com 18,7%. Em segundo lugar encontra-se o estado do Maranhão que além de elevado déficit em termos absolutos apresenta também um elevado déficit relativo de 17,6% (para o Brasil esse indicador é de 11%). Depois vem os estado do Pará, Distrito Federal e Roraima com 14,8%, 14,4% e 13,8%, respectivamente.

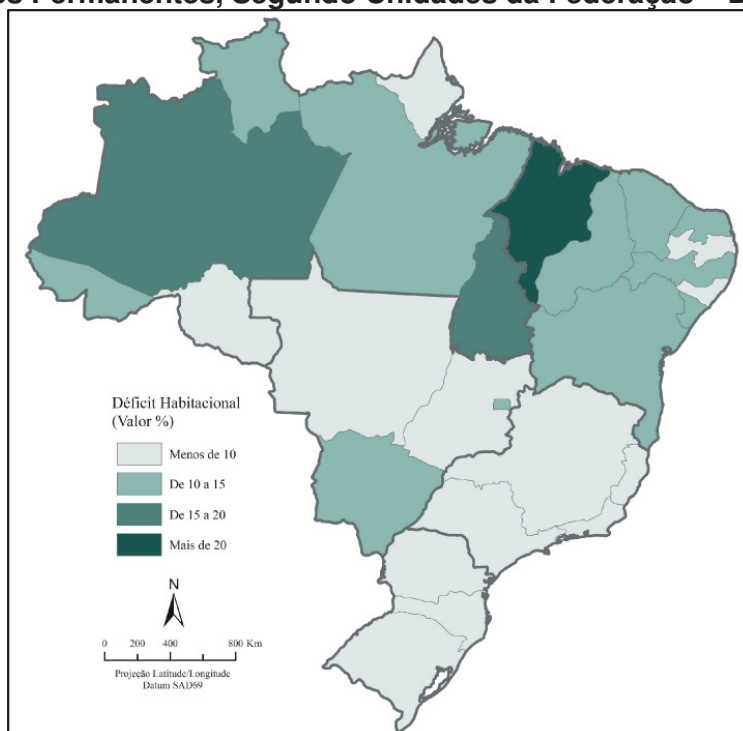
Para uma melhor visualização e entendimento dos dados apresentado, segue abaixo dois mapas onde exibem os dados do déficit em relação às Unidades da Federal, seja em termos absolutos (mapa 1) ou relativo (mapa 2).

Mapa 1: Déficit Habitacional Total, segundo Unidades da Federação – Brasil – 2008



Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) - 2008.
Elaboração: Centro de Estatística e Informações / Fundação João Pinheiro (2011).

Mapa 2: Déficit Habitacional Percentual em Relação ao Total de Domicílios Particulares Permanentes, Segundo Unidades da Federação – Brasil – 2008



Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) - 2008.
Elaboração: Centro de Estatística e Informações / Fundação João Pinheiro (2011).

b. Déficit Habitacional urbano para 2008 segundo faixa de renda familiar

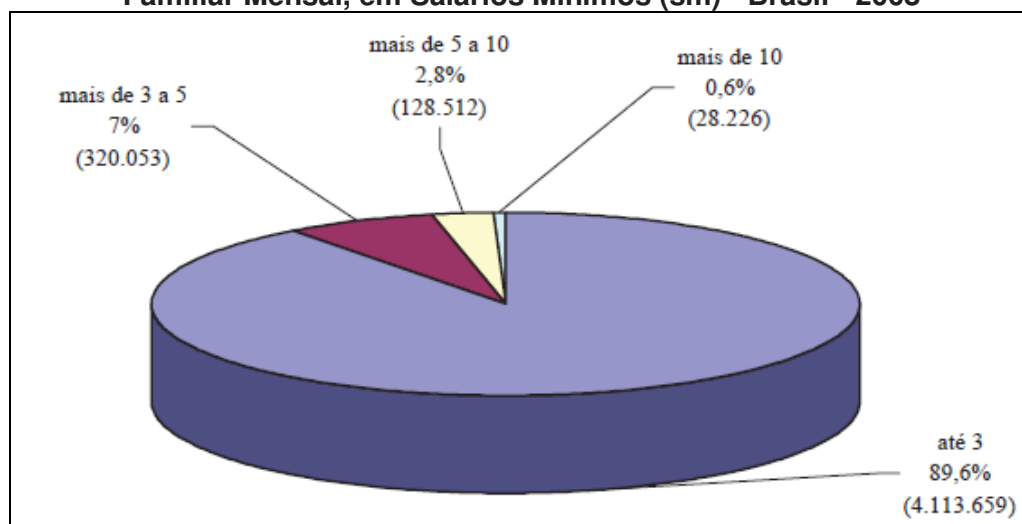
Igualmente importante quanto conhecer como se comporta o déficit habitacional no país, entre as Regiões Geográficas e Unidades da Federação é entender como se comporta o Déficit Habitacional por faixas de renda familiar, em termos de salário mínimo. Para a Fundação João Pinheiro o objetivo de se compreender o déficit segundo faixa de renda deve-se ao fato de se buscar “identificar e destacar os domicílios urbanos na faixa mais baixa de renda, alvo preferencial das políticas públicas que visem à melhoria das condições de vida da população” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2011, p. 35).

Os estudos da Fundação João Pinheiro têm apresentado as faixas de renda subdivididas em quatro faixas de renda (essa divisão é seguida pelo governo para formatação dos programas habitacionais) são elas: “até 3”; “mais de 3 a 5”; “mais de 5 a 10”, e “mais de 10”. Sendo assim, levando em consideração essa

divisão, o gráfico 2 são apresentados o déficit habitacional brasileiro para a modalidade urbano.

Ao observarmos os dados apresentados fica evidente que o déficit de moradias está fortemente concentrado nas faixas de renda da população que recebe até três salários mínimos, ou seja, 89,6% ou 4.113 mil. E quando consideramos a faixa de renda imediatamente superior, ou seja, entre três e cinco salários mínimos, representam mais 7% das famílias, se somadas essas duas faixas de rendas totalizam 96,6% das carências urbanas para o Brasil. Por fim, para a população que recebe de cinco a dez salários mínimos o déficit corresponde a 2,8% ou 160 mil moradias em termos absolutos e para as famílias que auferem acima de 10 sm, apenas 28.226⁶.

Gráfico 2: Déficit Habitacional Urbano por Faixas de Renda Média Familiar Mensal, em Salários Mínimos (sm) - Brasil - 2008



Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) - 2008.

Elaboração: Centro de Estatística e Informações / Fundação João Pinheiro (2011).

Esse padrão pode ser observado em todas as suas Unidades da Federação (tabela 2). Portanto, os dados apresentado em nível de Brasil são também representativos para todas as regiões e Unidades da Federação, de forma mais crítica no Nordeste, onde chega a 95,6% da carência de domicílios somente na faixa de renda de até três salários mínimos. Para as regiões Sul e Sudeste, também apresentam forte concentração do déficit para a população que ganha até 3 SM,

⁶ Conforme já indicado anteriormente os dados apresentados para o ano de 2008 são extremamente representativos para todos os anos anteriores das pesquisas elaboradas pela Fundação João Pinheiro.

todavia apresentam percentuais ligeiramente inferiores que as do Nordeste, 83,4% e 87,5% respectivamente.

Tabela 2: Distribuição do Déficit Habitacional Urbano (1), Por Faixa de Renda Média Familiar Mensal, Segundo Regiões Geográficas, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas (RMs) – Brasil – 2008

ESPECIFICAÇÃO	FAIXAS DE RENDA MENSAL FAMILIAR (EM SALÁRIOS MÍNIMOS)				
	até 3	mais de 3 a 5	mais de 5 a 10	mais de 10	Total (2)
Norte	88,6	7,8	3,0	0,6	100,0
Rondônia	87,3	8,5	4,2	-	100,0
Acre	91,8	4,7	2,3	1,2	100,0
Amazonas	84,3	11,5	3,0	1,2	100,0
Roraima	92,0	5,3	1,3	1,3	100,0
Pará	90,8	6,1	2,9	0,3	100,0
RM Belém	87,9	7,7	3,7	0,7	100,0
Amapá	78,4	16,2	5,4	-	100,0
Tocantins	91,4	4,3	3,1	1,2	100,0
Nordeste	95,6	2,8	1,2	0,4	100,0
Maranhão	95,3	3,4	1,3	-	100,0
Piauí	91,5	5,4	3,1	-	100,0
Ceará	95,6	2,6	1,4	0,4	100,0
RM Fortaleza	94,6	2,7	2,0	0,7	100,0
Rio Grande do Norte	91,0	3,6	4,2	1,2	100,0
Paraíba	97,7	1,1	0,6	0,6	100,0
Pernambuco	97,5	2,0	0,4	0,1	100,0
RM Recife	97,0	2,0	0,7	0,2	100,0
Alagoas	98,2	0,9	-	0,9	100,0
Sergipe	98,3	0,6	1,2	-	100,0
Bahia	94,9	3,5	1,0	0,5	100,0
RM Salvador	93,7	4,6	1,1	0,7	100,0
Sudeste	87,5	8,7	3,2	0,6	100,0
Minas Gerais	92,5	5,2	1,9	0,3	100,0
RM Belo Horizonte	92,1	5,4	2,5	-	100,0
Espírito Santo	90,1	7,4	1,9	0,6	100,0
Rio de Janeiro	88,9	6,6	3,6	0,8	100,0
RM Rio de Janeiro	87,8	7,5	3,9	0,8	100,0
São Paulo	84,5	11,1	3,7	0,6	100,0
RM São Paulo	84,2	11,3	4,0	0,6	100,0
Sul	83,4	11,4	4,5	0,7	100,0
Paraná	87,0	8,3	4,0	0,7	100,0
RM Curitiba	81,8	12,2	4,1	2,0	100,0
Santa Catarina	76,6	16,5	6,4	0,5	100,0
Rio Grande do Sul	84,2	11,3	3,8	0,8	100,0
RM Porto Alegre	83,0	10,4	5,7	1,0	100,0
Centro-Oeste	89,9	5,3	3,3	1,4	100,0
Mato Grosso do Sul	93,0	5,6	1,4	-	100,0
Mato Grosso	88,4	7,7	2,6	1,3	100,0
Goiás	91,7	4,5	2,9	0,9	100,0
Distrito Federal	86,0	5,1	5,5	3,3	100,0
Brasil	89,6	7,0	2,8	0,6	100,0
Total das RMs	88,0	8,0	3,3	0,7	100,0

Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), 2008.

Elaboração: Centro de Estatística e Informações / Fundação João Pinheiro (2011).

Nota: No cálculo do déficit habitacional o componente coabitação familiar inclui apenas as famílias conviventes que declararam intenção de constituir novo domicílio. (1) Inclusive rural de extensão urbana. (2) Exclusive sem declaração de renda.

Para o caso específico do Maranhão, na faixa de renda de até três salários mínimos, o déficit concentra-se em 95,3%, e a faixa que vai de três a cinco salários são mais 3,4%, ou seja, até cinco salários mínimos o déficit para o Maranhão é de incríveis 98,7%. Sendo que para a população que auferir mais de 10 SM, não existe déficit a ser considerado. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2011).

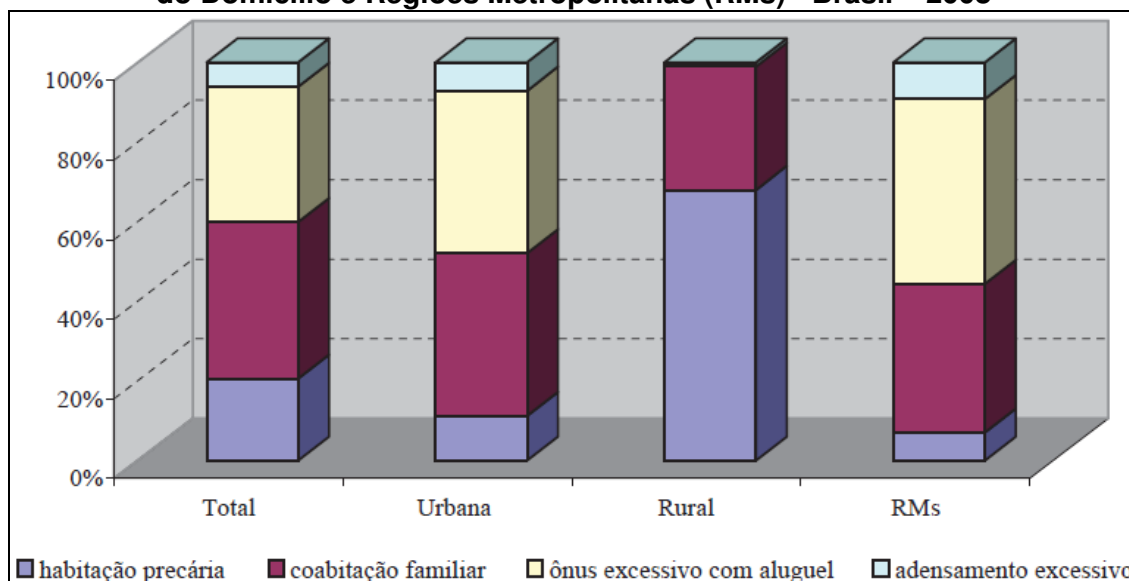
c. Componentes do Déficit Habitacional

Conforme apresentado inicialmente o total do Déficit Habitacional é subdividido em quatro componentes: Habitação Precária, Coabitação Familiar, Ônus Excessivo com Aluguel e Adensamento Excessivo. Sendo assim, é de fundamental importância compreender o seu comportamento quanto a essas categorias entre as diversas Unidades da Federação, ou mesmo entre as regiões, para que possamos verificar as singularidades e o perfil do déficit em cada situação concreta. Pois, para a Fundação João Pinheiro (2011, p. 45) “o padrão da distribuição desses componentes por situação de domicílio é condicionado pelas diferentes características socioeconômicas regionais”. Para analisarmos esses componentes o gráfico 3 apresenta a composição do Déficit Habitacional por situação do domicílio para o setor urbano e rural do país.

Para os fins desse trabalho, torna-se importante verificar esse indicador, principalmente quando se observa que para o setor urbano a concentração dos componentes se dá na modalidade de “coabitação familiar” e “ônus excessivo com aluguel”. O que significa inferir que para o setor urbano a população tem buscado ou a junção de mais de uma unidade familiar no mesmo domicílio, ou então alugar uma nova moradia para formar essa unidade familiar o que acarreta em um forte peso no orçamento familiar referente ao ônus com aluguel (acima de 30% da renda familiar).

Para o setor rural, cabe apontar que o maior peso relativo se encontra na modalidade “habitação precária” que são os domicílios rústicos ou improvisados, nesse sentido apresentando, portanto uma dificuldade na construção com materiais adequados como alvenaria, por exemplo. Sendo assim, uma sensível diferença entre esses dois setores (urbano e rural) da sociedade e por conta disso exige também políticas habitacionais distintas, respaldadas em suas características enquanto carência de moradia.

Gráfico 3: Composição do Déficit Habitacional, por Situação do Domicílio e Regiões Metropolitanas (RMs) - Brasil – 2008



Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), 2008.

Elaboração: Centro de Estatística e Informações / Fundação João Pinheiro (2011).

Nota: No cálculo do déficit habitacional o componente coabitação familiar inclui apenas as famílias conviventes que declararam intenção de constituir novo domicílio.

Tornando um pouco mais detalhada nosso estudo quanto à apresentação dos dados no que tange aos componentes do Déficit Habitacional em nível de Brasil, como podemos perceber (gráfico 3) ele se apresenta da seguinte forma em termos relativos e em grau de importância no déficit total, respectivamente: A Coabitação Familiar representa 39,3% do déficit, o Ônus Excessivo com Aluguel, 34%, as Habitações Precárias, 20,5%, e o Adensamento Excessivo dos domicílios alugados, corresponde a 6,1%⁷ (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2011). Nesse sentido, sendo fortemente influenciado pelo setor urbano.

O gráfico 4 e a tabela 3 apresentam os números de cada componente para todas as Unidades da Federação e entre as Regiões Geográficas, no entanto, somente para o setor urbano da sociedade, recorte dado no presente trabalho.

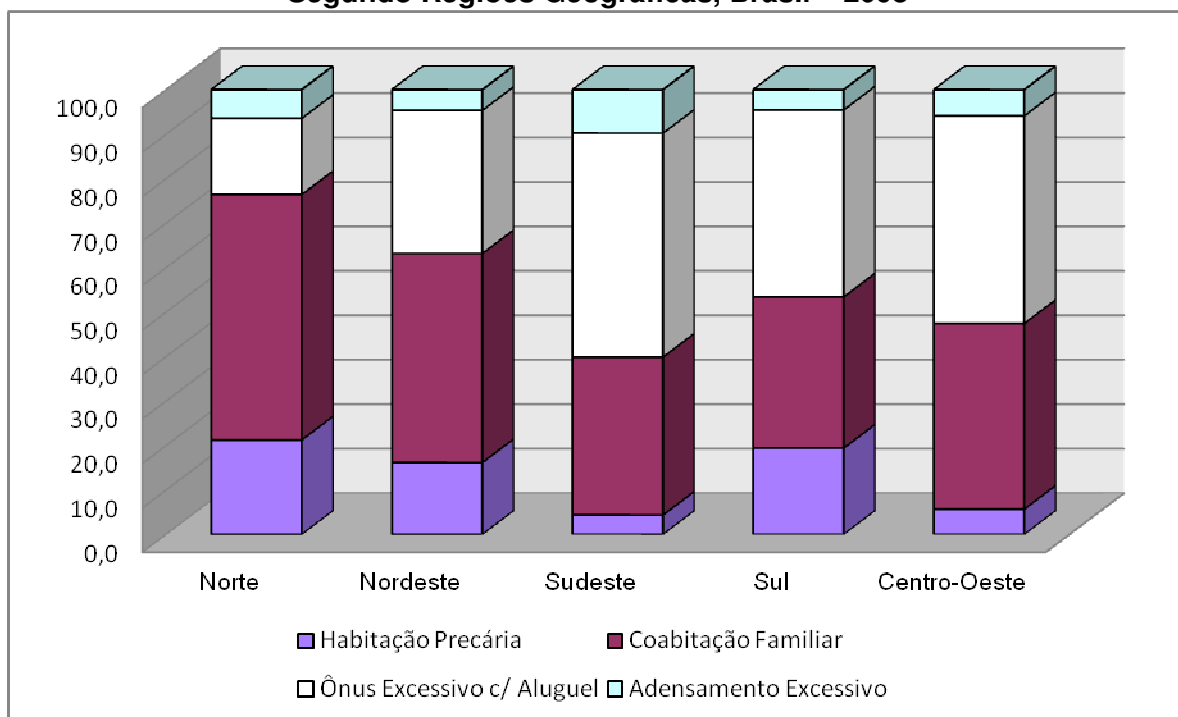
A Coabitação Familiar tem importância fundamental na definição dos números finais do déficit habitacional para todas as regiões. Para a região Sudeste, ela só perde para Ônus Excessivo com Aluguel com 50,4% ou 991 mil moradias, ainda sim, a Coabitação Familiar vem logo em seguida com 35,5% ou 699 mil. A Coabitação Familiar é o maior componente da região Norte correspondendo a mais da metade do total para essa região, 55,5%, ou 247 mil, juntamente com Nordeste

⁷ Novamente, os dados apresentados para o ano de 2008 são extremamente representativos para qualquer dos anos anteriores não apresentando, portanto, grandes variações ano a ano.

que a Coabitação é expressiva, representando 47%, e com menor expressividade o Adensamento Excessivo, qualquer que seja a região analisada, apresentando quando muito 9,8 para o Sudeste e no mínimo 4,5 na região Sul, sendo que no Nordeste apresenta próximo da região Sul, com 4,6.

As regiões Norte e Nordeste apresentam as suas configurações do déficit habitacionais muito similares entre si, ou seja, valores expressivos para Coabitação Familiar e Habitação Precária. Se somadas os dois componentes representam média acima dos 70% do total do déficit. Nesse sentido há uma sensível diferença quanto as outras regiões, sobretudo a região sudeste, onde o componente Ônus Excessivo com Aluguel se apresenta como principal influência da definição déficit dessas regiões.

Gráfico 4: Composição do Déficit Habitacional Urbano, Segundo Regiões Geográficas, Brasil – 2008



Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), 2008.

Elaboração: Centro de Estatística e Informações / Fundação João Pinheiro (2011) – com adaptações.

Para a região Sudeste, por exemplo, onde se encontram as Unidades da Federação mais populosas do país, em todos os Estados o principal déficit encontra-se no Ônus Excessivo com Aluguel. Denotando para essas regiões uma existência de uma forte valorização fundiária representa pelo elevado valor dos alugues sobre o orçamento familiar o que exige por parte do poder público políticas que redução

desse viés, como por exemplo, aplicação do IPTU Progressivo no Tempo (PESSERL, 2009; RODRIGUES, 2010).

Tabela 3: Déficit Habitacional Urbano Absoluto e Relativo, por Composição do Déficit, segundo Regiões Geográficas - Brasil - 2008

ESPECIFICAÇÃO	COMPOSIÇÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL							
	Habitação Precária		Coabitação Familiar		Ônus Excessivo c/ Aluguel		Adensamento Excessivo	
	Valor Absoluto	Relativo (%)	Valor Absoluto	Relativo (%)	Valor Absoluto	Relativo (%)	Valor Absoluto	Relativo (%)
Norte	95.238	21,3	247.222	55,2	76.764	17,1	28.848	6,4
Rondônia	7.700	26,0	6.594	22,3	12.086	40,8	3.229	10,9
Acre	2.656	15,3	9.809	56,5	3.270	18,8	1.635	9,4
Amazonas	32.157	26,7	66.404	55,2	16.082	13,4	5.720	4,8
Roraima	4.159	31,2	3.808	28,6	2.942	22,1	2.424	18,2
Pará	36.674	16,9	138.716	63,8	29.946	13,8	12.072	5,6
Amapá	4.176	31,6	4.871	36,8	3.132	23,7	1.044	7,9
Tocantins	7.716	21,0	17.020	46,3	9.306	25,3	2.724	7,4
Nordeste	211.243	16,2	613.539	47,0	420.386	32,2	60.460	4,6
Maranhão	85.189	41,6	79.045	38,6	32.495	15,9	7.903	3,9
Piauí	23.054	32,3	40.070	56,2	6.587	9,2	1.647	2,3
Ceará	31.938	17,1	81.792	43,8	59.273	31,8	13.667	7,3
Rio Grande do Norte	1.413	1,8	45.257	57,8	27.348	34,9	4.243	5,4
Paraíba	12.960	14,8	37.394	42,6	33.403	38,1	3.989	4,5
Pernambuco	17.163	8,0	97.576	45,6	89.731	41,9	9.712	4,5
Alagoas	7.290	11,5	22.428	35,4	28.592	45,1	5.043	8,0
Sergipe	1.646	2,9	29.623	51,4	24.033	41,7	2.304	4,0
Bahia	30.590	8,9	180.354	52,8	118.924	34,8	11.952	3,5
Sudeste	86.167	4,4	699.241	35,5	991.840	50,4	192.176	9,8
Minas Gerais	11.781	2,7	175.254	40,1	220.664	50,4	29.702	6,8
Espírito Santo	12.870	16,6	19.072	24,5	40.052	51,5	5.723	7,4
Rio de Janeiro	21.531	5,1	141.957	33,7	228.002	54,2	29.363	7,0
São Paulo	39.985	3,9	362.958	35,1	503.122	48,7	127.388	12,3
Sul	100.834	19,4	176.410	34,0	218.260	42,0	23.576	4,5
Paraná	35.205	18,3	58.283	30,2	91.131	47,3	8.107	4,2
Santa Catarina	20.950	16,9	44.522	36,0	53.037	42,9	5.238	4,2
Rio Grande do Sul	44.679	22,1	73.605	36,3	74.092	36,6	10.231	5,0
Centro-Oeste	22.155	5,7	161.810	41,7	180.953	46,7	22.710	5,9
Mato Grosso do Sul	4.360	6,6	31.443	47,4	24.592	37,1	5.914	8,9
Mato Grosso	3.089	5,1	30.124	50,0	23.944	39,7	3.088	5,1
Goiás	7.061	4,5	64.256	40,5	77.322	48,8	9.887	6,2
Distrito Federal	7.645	7,5	35.987	35,1	55.095	53,7	3.821	3,7
BRASIL	515.637	11,1	1.898.222	41,0	1.888.203	40,8	327.770	7,1

Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), 2008.

Elaboração: Centro de Estatística e Informações / Fundação João Pinheiro (2011) – *com adaptações*.

Já para o Nordeste há uma predominância do componente Coabitação Familiar, que é a “soma das famílias conviventes secundárias que vivem junto a

outra família no mesmo domicílio⁸”, representando em torno de 40 a 50% em média entre os estados da região Nordeste. O que também pode ser entendida como uma alternativa que as famílias buscam como forma de reduzir custos sobre a moradia.

A situação singular encontra-se no estado do Maranhão, único estado do Brasil que apresenta concentração do déficit habitacional urbano no componente Habitação Precária (41,6%), como já salientado, são as moradias caracterizadas como rústicas ou improvisadas considerando ambas como fazendo parte do déficit habitacional. Logo em seguida vem o componente Coabitação Familiar, também com forte concentração 38,6%, ou seja, somente nesses dois componentes, para o caso do Maranhão, a concentração é pouco mais de 80% do déficit habitacional desse estado. O que também exige forte incentivo de políticas governamentais de incentivo de produção de moradias adequadas para essa população.

2.1.2 O Déficit Habitacional: um problema de desigualdade socioeconômica

Quando iniciamos o presente capítulo atribuímos ao uso comumente dado ao conceito de déficit habitação como sendo de uma reificação burguesa de tal categoria. Pois bem, a presente seção busca esclarecer tal postura adotada inicialmente no trabalho e com isso traçar os pontos centrais que balizaram nossos argumentos.

Como apresentado na seção anterior, segundo o governo, estima-se que no país exista um déficit habitacional de 5,546 milhões de domicílios, um conceito claramente de reposição de estoque de moradias. Esse expressivo número é adotado, na maioria das vezes, como uma das principais justificativas para implementação das políticas de construção de novas habitações. Mas sobre essa questão, um ponto chama atenção, qual seja, o também expressivo volume de domicílios vagos que existem no país⁹.

⁸ Para o IBGE as famílias conviventes secundárias são constituídas por, no mínimo duas pessoas ligadas por parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência, e que residem no mesmo domicílio com outra família denominada principal (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2011).

⁹ Para o IBGE, domicílio vago é aquele que estava desocupado na data base da pesquisa, o que difere do domicílio fechado, que é aquele que estava ocupado, mas que não havia moradores para participar da pesquisa. Para os domicílios vagos não há grandes detalhes, apenas as características coletadas pelo pesquisador de que o imóvel estava em condições de ser habitado tais como: uso ocasional, reforma ou construção ou ainda em ruínas (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2011).

No Brasil estima-se que hoje segundo a Pnad 2008 algo em torno de 7,542 milhões de domicílios vagos, sendo que desse total 72% encontram-se em áreas urbanas e somente 28% na área rural (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2011). Para complementar essas informações, ainda segundo a Pnad, 6,307 milhões poderiam ser ocupadas, onde desse total 894 mil estariam em reforma ou construção e somente 340 mil estão em ruínas. E, se entendermos que os domicílios em reforma ou em construção como sendo futuras possibilidades de moradia a serem ocupadas, o total de moradias vagas em condições de serem utilizadas chegam a 7,202 milhões de domicílios. Ou seja, esse seria o “estoque” de moradia que o país possui para suprir seu “déficit habitacional” pelo menos em termos teóricos.

Como estamos buscando elementos que possam fazer a mediação entre produção de moradias e déficit habitacional, seria essencial um maior detalhamento desses domicílios vagos, principalmente quanto ao perfil dos possuidores dessas moradias, pois como apresentado anteriormente os maiores déficits se concentram na população com menores rendas. Mas, infelizmente como o estudo da Fundação João Pinheiro apoia-se nos dados fornecidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad elaborada pelo IBGE tais informações não são possíveis, a não ser características intrínseca ao estado do domicílio. Todavia, segundo a própria Fundação João Pinheiro (2011, p. 42) “especula-se” que muitas dessas moradias não estejam adequadas ao “perfil do consumidor que realmente precisa ser atendido”.

Nesse sentido, mesmo trabalhando com dados passíveis de questionamentos, mas ainda sim são dados coletados na mesma pesquisa nacional, adotaremos uma postura de buscar entender o déficit habitacional como uma consequência própria do modelo desigual criado pelo capitalismo brasileiro, pois, como bem salienta a Fundação João Pinheiro:

Discutir a extrema heterogeneidade e a desigualdade social do nosso país pode parecer redundante. No entanto, é relevante enfrentar o fato de que, em uma sociedade com índices de desigualdade tão elevados, questões aparentemente universais como educação, serviços de saúde e habitação não são facilmente comparáveis entre as diferentes manifestações locais da pobreza (2011, p.11).

A tabela 4 apresenta os domicílios vagos em condições de serem habitados. São 7,202 milhões de domicílios, sendo 72,7% na área urbana e 27,3%

na área rural (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2011). A região Sudeste concentra quase a metade desses domicílios vagos com 3,078 milhões, somente no estado de São Paulo apresenta um total de 1,337 milhões, único estado a ter mais de 1 milhão de domicílios vagos. A região Nordeste também apresenta um elevado número de domicílios vagos com mais de 2 milhões, onde somente o estado da Bahia estima-se ter 726 mil.

De um modo geral, em todas as regiões há sempre um grande volume de domicílios vagos qualquer que seja o estado selecionado, tendo como predominância o setor urbano. Desse modo, podemos começar a relativizar e nos questionar sobre que déficit habitacional é este tão propagandeado entre os governos, e que é aprofundado por estudos dos órgãos de classe da Construção Civil, no qual sempre se ancoram no imperativo de se construir habitações como forma de reduzir ou amenizar o déficit habitacional brasileiro¹⁰.

Em busca de elementos que possam corroborar e, de certa forma, dar maior relevo a discussão quanto ao déficit habitacional, ainda na tabela 4, introduzimos além dos dados dos domicílios vagos estão *plotados* também os dados do déficit habitacional brasileiro em termos absolutos (ver tabela 1) para um cruzamento direto entre esses valores. Assim, ainda na tabela 4, foi feita uma relação entre o número de domicílios vagos (que estariam passíveis de serem utilizados) e o déficit habitacional, todos em termo absolutos. Criamos então uma coluna chamada de Déficit Teórico que nada mais é do uma subtração do volume de domicílios vagos em relação ao número de domicílios necessários para debelar o déficit habitacional no país.

Chamamos de Déficit Habitacional Teórico, pois estamos partindo do pressuposto de uma realidade abstrata (teórica) onde o déficit habitacional não estaria condicionado a situação socioeconômica do indivíduo em si, ou das diversas contradições inerentes ao modo de produção capitalismo, mas sim, da necessidade real e única de se produzir novas moradias para os indivíduos que buscassem adquirir uma habitação para constituir um novo núcleo familiar. Teríamos, nesse

¹⁰ Para uma maior análise do déficit habitacional segundo a perspectiva do setor privado ver as publicações disponíveis no site do Sindicato da Construção de São Paulo Sinduscon – SP em parceria com a Fundação Getúlio Vargas – FGV intitulado Sondagem Nacional da Indústria da Construção - FGV/GVCONSULT e SINDUSCON/SP. <http://www.sindusconsp.com.br/msg2.asp?id=3232>. Acessado em 16 ago.2012.

sentido, uma plena utilização dos fatores produtivos envolvidos na produção da moradia, portanto, não haveria capacidade ociosa.

Tal categoria que estamos delineando, entretanto, é passível de diversas críticas, pois:

Ela abre o flanco para críticas doutrinárias de que, quando se privilegia a atual estrutura social perversa como base de cálculo, se legitima o *status quo* ou se propõe indiretamente uma cidadania social de segundo nível para as populações pobres. Entretanto, para atuar positivamente em determinada estrutura social é necessário primeiramente evitar camuflá-la, como ocorre quando construímos índices padronizados profundamente alijados da realidade. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2011, p. 12).

Assim, tendo como objetivo discutir o conceito de déficit habitacional como sendo um problema social e econômico incluímos tal categoria no presente trabalho, pois como afirmam, Azevedo e Araújo (2007, p. 248) adotar o conceito de déficit habitacional apenas como um problema de “estoque” seria mais do que priorizar, ela reduziria “a questão da habitação popular exclusivamente à necessidade de construção de novas residências”.

Dito isso, conforme a tabela 4, a coluna que são apresentados resultado do cruzamento do número de domicílios vagos pelo déficit habitacional, segundo Regiões Geográficas e Unidades da Federação genericamente intitulada por nos como sendo o Déficit Teórico podemos visualizar que, de um modo geral, oferece um quadro onde o número de domicílios vagos suplanta ao do déficit habitacional total.

Para nível de Brasil teríamos 1,655 Milhão de habitações vagas a mais que o déficit habitacional de estoque. Seguindo essa lógica para as regiões do Sudeste, Sul e Centro-Oeste (exceto o Distrito Federal) não apresentam nenhum estado em que essa relação não seja seguida, ou seja, mais domicílios vagos do que o déficit habitacional apresentado seja para o setor Urbano quanto para o setor Rural. A título de exemplo, o estado de Minas Gerais, apresenta um total de 240 mil unidades habitacionais a mais, somente no setor urbano, apresentado um saldo total de 388 mil domicílios.

No entanto, entre os estados das regiões Norte e Nordeste não são tão regulares quanto ao Déficit Teórico. Para a região Norte, mesmo supondo que todos os domicílios vagos fossem direcionados para o déficit habitacional, para o setor urbano dessa região não seria suficiente, apresentado ainda um déficit de 91 mil

moradias. Para o Nordeste dado o elevado volume do déficit habitacional para o setor rural apresentaria ainda um déficit de 65 mil.

De todos os estados que mais se destaca por apresentar um volume de déficit habitacional muito maior até que o número de domicílios vagos é o estado do Maranhão. Mesmo adotando um cenário abstrato onde todos os domicílios vagos pudessem ser utilizados como moradia para essa população, ainda sim, apresentaria um déficit habitacional teórico de 288 mil unidades habitacionais. Tal déficit é observado para qualquer setor, para o setor urbano 108 mil e rural 179 mil. Nesse ponto seria o único estado brasileiro que apresentaria um déficit mesmo que se tiver comparando apenas o setor urbano ou apenas o setor rural.

Desse modo, o estado do Maranhão nesse sentido apresenta claramente um déficit habitacional na forma de estoque absurdamente elevado. Com essa concepção, nem mesmo se o estado do Maranhão pudesse reduzir à desigualdade socioeconômica a zero, em termos de moradia, ou pelo menos dado os objetos desse trabalho, se todos os indivíduos fossem capazes de adquirir uma moradia adequada para morar, ainda sim não haveria habitação para toda a população.

Vale lembrar que mesmo chegando a tais conclusões não podemos incorrer dos mesmos erros reificados anteriormente, pois dada uma realidade extremamente complexa da sociedade brasileira no que diz respeito às relações sociais, econômicas e culturais existentes, trabalhar a problemática da falta de moradias como algo setorial apresenta um viés de se perder uma realidade complexa e contraditória através de números padronizados, dissociado de seu tempo, ou seja, apresentam uma realidade aparente, não buscam demonstrar o problema em sua essência, mesmo porque “as demandas habitacionais são diversas nos diferentes segmentos sociais e, além disso, variam e se transformam com a própria dinâmica da sociedade” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2011, p. 11).

Tabela 4: Domicílios vagos em condições de serem ocupados ou em construção/reforma (1), Déficit Habitacional (2) e Déficit Teórico, segundo Regiões Geográficas, Unidades da Federação – Brasil – 2008

ESPECIFICAÇÃO	Domicílios Vagos			Déficit Habitacional			Déficit Teórico		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Norte	506.158	356.410	149.748	555.130	448.072	107.058,0	-48.972	-91.662	42.690
Rondônia	70.041	47.733	22.308	31.229	29.609	1.620,0	38.812	18.124	20.688
Acre	19.740	13.688	6.052	19.584	17.370	2.214,0	156	-3.682	3.838
Amazonas	88.248	55.035	33.213	132.224	120.363	11.861,0	-43.976	-65.328	21.352
Roraima	14.968	9.695	5.273	13.969	13.333	636,0	999	-3.638	4.637
Pará	254.247	182.380	71.867	284.166	217.408	66.758,0	-29.919	-35.028	5.109
Amapá	21.245	20.875	370	14.277	13.223	1.054,0	6.968	7.652	-684
Tocantins	37.669	27.004	10.665	53.681	36.766	22.915,0	-22.012	-9.762	-12.250
Nordeste	2.091.877	1.242.191	849.686,0	1.946.735	1.305.628	641.107	145.142	-63.437	208.579
Maranhão	146.673	95.731	50.942	434.750	204.632	230.118,0	-288.077	-108.901	-179.176
Piauí	118.548	51.041	67.507	124.047	71.358	52.689,0	-5.499	-20.317	14.818
Ceará	328.405	204.007	124.398	276.915	186.670	90.245,0	51.490	17.337	34.153
Rio Grande do Norte	102.779	57.994	44.785	104.190	78.261	25.929,0	-1.411	-20.267	18.856
Paraíba	131.622	66.804	64.818	104.699	87.746	16.953,0	26.923	-20.942	47.865
Pernambuco	326.080	205.003	121.077	263.958	214.182	49.776,0	62.122	-9.179	71.301
Alagoas	140.725	90.264	50.461	85.780	63.353	22.427,0	54.945	26.911	28.034
Sergipe	70.761	47.392	23.369	66.492	57.606	8.886,0	4.269	-10.214	14.483
Bahia	726.284	423.955	302.329	485.904	341.820	144.084,0	240.380	82.135	158.245
Sudeste	3.078.854	2.527.983,0	550.871,0	2.046.312	1.969.424,0	76.888,0	1.032.542	558.559	473.983
Minas Gerais	863.283	585.877	277.406	474.427	437.401	37.026,0	388.856	148.476	240.380
Espírito Santo	145.886	99.165	46.721	84.868	77.717	7.151,0	61.018	21.448	39.570
Rio de Janeiro	731.849	673.189	58.660	426.518	420.853	5.665,0	305.331	252.336	52.995
São Paulo	1.337.836	1.169.752	168.084	1.060.499	1.033.453	27.046,0	277.337	136.299	141.038
Sul	973.231	698.045,0	275.186,0	580.893	519.080	61.813	392.338	178.965	213.373
Paraná	398.654	265.831	132.823,0	213.157	192.726	20.431,0	185.497	73.105	112.392
Santa Catarina	187.910	140.767	47.143,0	140.770	123.747	17.023,0	47.140	17.020	30.120
Rio Grande do Sul	386.667	291.447	95.220,0	226.966	202.607	24.359,0	159.701	88.840	70.861
Centro-Oeste	551.918	410.011,0	141.907,0	417.240	387.628,0	29.612,0	134.678	22.383	112.295
Mato Grosso do Sul	98.381	71.607	26.774,0	77.206	66.309	10.897,0	21.175	5.298	15.877
Mato Grosso	143.273	93.841	49.432,0	73.376	60.245	13.131,0	69.897	33.596	36.301
Goiás	278.557	214.655	63.902,0	162.762	158.526	4.236,0	115.795	56.129	59.666
Distrito Federal	31.707	29.908	1.799,0	103.896	102.548	1.348,0	-72.189	-72.640	451
BRASIL	7.202.038	5.234.640	1.967.398	5.546.310	4.629.832	916.478	1.655.728	604.808	1.050.920

Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), 2008.

Elaboração: Centro de Estatística e Informações / Fundação João Pinheiro – *com adaptações*.

Nota: (1) Não inclui os domicílios em ruínas e os de uso ocasional.

(2) No cálculo do déficit habitacional o componente coabitação familiar inclui apenas as famílias conviventes que declaram intenção de constituir um novo domicílio.

Nosso objetivo com tal análise é acrescentar na discussão que ainda que se possa entender a falta de habitação como um problema universal, tal categoria não é facilmente comparável entre diferentes realidades concretas de pobreza e desigualdade socioeconômica. Somente, é claro, se fosse realmente possível afirmar que há mercados reais que operem igualmente para todos os indivíduos, pois se assim fosse, o argumento levantado por Milton Friedman (1988) seria totalmente verdadeiro:

Se os fundos devem ser usados para ajudar os pobres, não seriam eles usados de modo mais efetivo, se distribuídos sob a forma de dinheiro em vez de artigos? Com certeza, as famílias beneficiadas prefeririam receber determinada soma em dinheiro vivo, e não em forma de casa. (p. 92)

Em tal realidade abstrata idealizada pelo autor, onde a livre concorrência e o capitalismo concorrência prevaleceriam, bastaria que os governos ao invés de conceder subsídios a produção de moradias para a população de baixa renda fizessem a subversão direta em dinheiro vivo para população, pois para o autor a economia deve caminhar em direção a competitividade e liberdade absoluta. O que na realidade concreta do modo de produção capitalista brasileira tais pressupostos se mostraram totalmente ineficientes, tendendo constantemente a grandes crises (SOUZA, 1995).

Insere-se, portanto, nesse momento um agente fundamente quando trabalhamos com essa realidade, qual seja, o Estado. Portanto, entender com clareza o papel do Estado no que se refere a problemática da moradia no país se faz imperiosa, sendo essa objetivo do estudo que se segue.

2.2 MORADIA, ESTADO E MERCADO

O Estado dentro da teoria econômica tem papel fundamental no processo de formação e na própria dinâmica do mercado habitacional. Nesse sentido buscaremos apresentar o referencial teórico metodológico balizador de nosso trabalho, para assim, entendermos como se insere a moradia no contexto da produção capitalista bem como o papel desempenhado pelo Estado e pelo mercado na produção habitacional.

Buscaremos, portanto, apresentar uma discussão quanto ao papel da moradia no contexto urbano de reprodução social do indivíduo e da própria necessidade da condição humana de abrigo, segurança, convívio familiar. Apresentaremos também, como o Estado pode influenciar diretamente a organização desse mercado no capitalismo recente no qual prevalece, o financiamento habitacional como principal medida de política habitacional. Obviamente nosso objetivo não é esgotar a discussão acerca do tema proposto, mas

apresentar os contornos no qual se insere a problemática principal de nosso trabalho que é o Programa MCMV.

2.2.1 Desenvolvimento Socioeconômico e Moradia

Dentro da teoria econômica tradicionalmente é travado um debate, muitas vezes apresentando confusões conceituais, entre a definição de Crescimento Econômico e de Desenvolvimento Econômico. Em certos momentos, tais conceitos, podem ser entendidos como sinônimos (BRESSER-PEREIRA, 1986), pois para alguns teóricos (geralmente economistas ortodoxos) afirmam que mesmo levando em consideração que o desenvolvimento implique em mudanças estruturais, institucionais, culturais, etc., tudo isso, ainda sim, prescinde de um crescimento da renda global ou *per capita*, o que tornaria tal diferenciação apenas um jogo semântico, ou seja, para ter desenvolvimento essencialmente necessitaria de crescimento econômico.

Para outros autores, como Passos (2012, p.551), os dois conceitos “se combinam no progresso das nações, mas que nunca poderemos defini-los como palavras sinônimas”¹¹. Desse modo, poderíamos observar casos em que haveria um forte crescimento isolado da renda, mas que poderiam apresentar fortes desequilíbrios estruturais trazendo consigo grandes dificuldades para a consolidação de um Estado de Bem Estar Social.

Nestes temos, o conceito de Crescimento Econômico camuflaria o fato de que o Desenvolvimento Econômico implicaria em uma distribuição da renda mais equitativa enquanto, Crescimento Econômico, não. Pois, o principal objetivo é acumulação de renda via, na maioria das vezes, centralização do capital.

Em termos objetivos Crescimento Econômico seria muito mais restrito que o Desenvolvimento Econômico. Para o primeiro entende-se o crescimento imediato da riqueza de um país, região ou dos indivíduos, podendo ser mensurado pelo PIB,

¹¹ Em 1912, Joséph Alois Schumpeter em seu celebre livro intitulado Teoria do Desenvolvimento Econômico foi o primeiro economista a trabalhar essa diferenciação entre Crescimento e Desenvolvimento, pois para o autor, desenvolvimento econômico implica transformações estruturais do sistema econômico que o simples crescimento da renda per capita não poderia assegurar. Ver SCHUMPETER (1997).

PIB *per capita*, taxa de industrialização, progresso tecnológico, dentre outros indicadores de renda e riqueza.

Já o segundo conceito, apresenta-se de forma mais ampla e leva em consideração outras categorias não relacionadas diretamente ao crescimento imediato da riqueza, mas que ainda sim, dependam de alguma forma do crescimento da economia para a melhora desses indicadores de caráter qualitativo. O exemplo de mensuração que leva em consideração esse conceito de *Desenvolvimento Econômico* seria o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, que considera no computo final do indicador um *mix* de três aspectos: a educação, saúde e a expectativa de vida. Dessa forma seria um conceito mais transversal quanto à determinação do *Desenvolvimento*.

No entanto, como buscaremos demonstrar ao longo desse trabalho, qualquer um dos dois conceitos apresentados estão distantes do conceito de desenvolvimento que utilizamos na presente dissertação.

Utilizaremos neste trabalho o conceito mais refinado sobre a concepção do desenvolvimento, baseada na obra de Amartya Sen, *Desenvolvimento como liberdade* (2007), pois para o autor uma compreensão mais adequada sobre desenvolvimento “deve ir muito além da acumulação e do crescimento do PIB e de outras variáveis relacionadas à renda. Sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele” (2010, p.28).

O autor busca analisar a questão do desenvolvimento por uma nova ótica, qual seja, entender e apresentar como os problemas causados pela restrição ou ausência de liberdade podem refletir no desenvolvimento dos indivíduos. Sob essa perspectiva, questões como moradia, saneamento básico, infraestrutura, pobreza, assistência médica, educação básica, emprego, segurança econômica e direitos civis básicos são vistos como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutariam, o que afetaria sua própria capacidade de desenvolvimento.

Dessa forma, o autor entende o *Desenvolvimento Econômico* como o desenvolvimento das liberdades por meio das capacidades substantivas dos indivíduos, sendo tal entendimento muito mais aprimorado para os objetivos que se propõem este trabalho do que os *mainstream* positivistas que a Teoria Econômica tradicionalmente adota.

Assim, para Amartya Sen (2007), tal liberdade deve ser percebida como cinco liberdades substantivas a serem desenvolvidas pela sociedade, denominadas

como liberdades instrumentais, quais sejam: a) liberdades políticas; b) facilidades econômicas; c) oportunidades sociais; d) garantias de transparência; e e) segurança protetora.

Liberdade política: refere-se à capacidade que as pessoas têm para decidir quem deve governar o país, “além de incluir a possibilidade de fiscalizar e criticar as autoridades, de ter liberdade de expressão política e uma imprensa sem censura, de ter a liberdade de escolher entre diferentes partidos políticos etc.”. (*Ibid*, p. 58). Nesse sentido, compreende os direitos políticos ligados a democracia, rechaçando assim qualquer tipo de autoritarismo político sobre os indivíduos.

As facilidades econômicas: entende-se como sendo as “oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos econômicos com propósito de consumo, produção ou troca” (*Ibid*, p. 59). Ao passo que o país irá se desenvolvendo economicamente e, com isso, apresentando aumentando a renda e a riqueza, estas devem claramente ser refletida na disponibilidade de recursos para a população.

Oportunidades sociais: vincula todas as oportunidades que a sociedade disponibiliza aos indivíduos na área da saúde, educação, moradia, segurança, cultura, etc., ou seja, são liberdades que fazem com que o indivíduo viva melhor em sociedade. Essa liberdade não é importante *per se* ou para a condução da vida privada, mas porque ela se relaciona com outras liberdades, pois quando o indivíduo se desenvolve a partir do alfabetização, por exemplo, ele pode ter uma participação mais efetiva na vida política e econômica.

As garantias de transparência: referem-se a capacidade que os indivíduo têm de se relacionar de forma clara, sincera e transparente em todas as relações sociais, onde tais liberdades seriam “inibidores da corrupção, da irresponsabilidade financeira e de transações ilícitas”, onde estaria assentado em valores como probidade, justiça, responsabilidade, integridade, etc.

Por fim, *segurança protetor:* entende-se a competência atribuída ao Estado em promover “uma rede de segurança social”, de modo que os indivíduos não possam ser vitimados pela miséria absoluta, fome e morbidez precoce. Para isso, seria necessário medidas como políticas de para desempregados, criação de renda para os indigentes chegando a medidas como a distribuição de alimentos em momentos de fome coletiva.

Como podemos perceber, essas liberdades instrumentais influencia diretamente a capacidade das pessoas, portanto, devem ser compreendidas como

suplementares umas as outras e em alguns casos como uma reforçando a liberdade da outra, de sorte que, segundo Amartya Sen (2007), entender essas inter-relações são fundamentais para a definição das políticas para o desenvolvimento do país.

Deste modo, para o autor, desenvolvimento deve ser entendido como um processo de expansão das liberdades substantivas que os indivíduos desfrutariam. Por conta disso, critérios estanques de mensuração da riqueza (PIB, Industrialização, etc.) são vistos como meio para expansão das liberdades não como o fim, mesmo porque, a noção de riqueza dessa teoria segue a noção observada por Aristóteles: “A riqueza não é o bem que estamos buscando, sendo ela meramente útil e em proveito de alguma outra coisa” (*apud* Sen, 2010, p.29). Assim, as pessoas devem buscar ter uma vida privada ou em sociedade que maximize questões como saúde, alimentação, segurança sem que isso seja limitador de sua liberdade.

Assim o autor acrescenta:

Nessa perspectiva, as pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas – dada a oportunidade – na conformação de seu próprio destino, e não apenas como beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento. O Estado e a sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas. São papéis de sustentação, e não de entrega sob encomenda. A perspectiva de que a liberdade é central em relação aos fins e aos meios do desenvolvimento merece toda a nossa atenção. (*Ibid.*, p.77)

Portanto, o conceito de desenvolvimento trabalhado por Amartya Sen, apresenta-se mais qualificado para os objetivos desse trabalho, chamando a atenção para os fins do processo, qual seja, o aumento da capacidade das pessoas para o acesso as “liberdades instrumentais” e não aos “meios para o desenvolvimento”. Entendemos, portanto, que tal conceito trabalhado pelo autor e, adotado nesse trabalho, aproxima-se de outro conceito ainda mais amplo, no entanto ainda pouco trabalhado, e da mesma forma rigorosa, que seria o conceito de *Desenvolvimento Socioeconômico* pelo menos na perspectiva transversal colocada aqui.

Nesse sentido, a moradia tem papel fundamental para expansão da liberdade seja para o indivíduo em si, seja para a sociedade como um todo, no qual a cidade é segundo Castells (2001) ao mesmo tempo, local de produção, consumo e distribuição (alimentação, serviços, transporte, trabalho, lazer) ficando a cidade, portanto, no centro do palco para que as pessoas tenham suas liberdades

ampliadas. De tal modo, é na moradia o local em que o indivíduo realiza sua reprodução social, formação familiar, além de ser o local que é, em última instância, de consumo de diversas mercadorias e serviços.

Dada sua importância, não somente como abrigo, como reprodução social ou por razões subjetivas da própria condição humana, fizeram com que o direito a moradia passa-se a ser reconhecido no país como um direito fundamental da dignidade humana por meio da Emenda Constitucional n. 26/2000, mesmo por que os indivíduos que têm a possibilidade de usufruir de uma moradia digna acabam por reforçar outros direitos como: segurança, saúde, crédito, emprego, etc.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988).

No entanto, a moradia é vista mais do que uma necessidade básica da condição humana, a habitação deixa cada vez mais de ter um “valor de uso” para ter um “valor de troca” como qualquer outra mercadoria inserida na lógica capitalista de produção. Sendo que, assim como acontece nas demais mercadorias, a produção da habitação busca aprofundar a acumulação de capital onde é materializada pela financeirização, especulação imobiliária, além é claro, da própria lógica de oferta de demanda próprio do sistema de mercado.

Nesse sentido, o Estado tem um papel fundamental seja em termos de regulamentação, legislação como também da própria produção e financiamento habitacional.

2.2.2 Estado, Mercado e Produção Habitacional

Segundo Lucena (1985) o Estado tem duas funções importantes no contexto da cidade e no mercado de habitação, atua como fornecedor de bens públicos e também como legislador do uso e ocupação do solo. E, para o caso específico do Brasil, atua ainda como intermediário financeiro, determinando dessa forma as condições gerais dos financiamentos imobiliários tais como prazos, taxas de juros, volume de recursos, etc.

O Estado, dada suas funções, influencia a demanda e oferta habitacional, pois, como provedor de serviços urbanos desempenha importante papel no condicionamento das demandas de uso do solo, direcionando por vezes, para áreas específicas da cidade e, por conta disso, influenciando o seu preço. Assim, para Maricato (1979):

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 esta zona demandas de empresas e moradores que anteriormente, devido à falta do serviço em questão, davam preferências a outras localizações. Estas novas demandas, deve-se supor, estão preparadas a pagar pelo uso do solo, em termo de compra ou aluguel, um preço maior do que as demandas que se dirigiam à mesma zona quando esta ainda não dispunha do serviço. Daí a valorização do solo nesta zona, em relação às demais (p. 34).

No que tange à demanda das empresas, a renda diferencial paga por eles por conta da nova localização será tanto maior quanto maiores for os benefícios gerados devido redução de custos de produção e distribuição, por exemplo. Já a demanda de moradores, dada a nova disponibilidade de serviços urbanos (públicos e privados) atraem famílias com renda maior dispostas a pagar pelo uso do solo. Como consequência, ainda segundo a autora, teríamos a valorização desses imóveis, resultando no deslocamento da população mais pobre para as franjas da cidade, onde o uso do solo ainda é mais barato, ou seja, os novos serviços irão “servir aos novos moradores e não aos que supostamente deveria beneficiar” (*ibid*, p. 34).

Desse modo, a ação direta do Estado tem forte impacto sobre a cidade e, conseqüentemente, das transformações ocorridas sobre os preços do solo e na própria dinâmica do mercado, pois como podemos perceber, o poder de influenciar o mercado habitacional é muito grande. Sendo no caso brasileiro maior ainda por conta do papel ativo que tem seus intermediários financeiros como, por exemplo, a CAIXA e também via implantação de Programas de grande envergadura como o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). E, quando percebemos o processo recente que Shimbo (2010) vai denominar de “confluência entre Estado, mercado imobiliário e capital financeiro” percebemos que tais movimentos além de contraditórios se reforçam ainda mais.

Nesse sentido, para Chesnais (1996), com a “mundialização do capital” e tendo como base o desenvolvimento das economias capitalistas, o papel do Governo se faz imperiosa principalmente na intervenção e regulação do sistema de crédito (não somente o habitacional) ainda mais quando a mercadoria moradia possui especificidades que justificam a atuação governamental no mercado habitacional, que segundo Santos (1999) são:

(1) A habitação é um bem muito caro, de modo que sua comercialização depende muito de esquemas de financiamento de longo prazo aos demandantes finais. (2) A habitação é uma necessidade básica do ser humano, de modo que toda família é uma demandante em potencial do bem habitação. (3) A habitação responde por parcela significativa da atividade do setor de construção civil, que, por sua vez, responde por parcela significativa da geração de empregos e do PIB da economia.

Morais (2002, p.110), justificando a interferência do governo, afirma que por se tratar de um “bem meritório, que apresenta elevadas externalidades positivas em termos de bem-estar social”. Deste modo, o papel do governo por meio de políticas habitacionais, seja na regulamentação financeira seja na própria construção direta de moradias ou qualquer outro instrumento legal, institucional ou político são indispensáveis, sobre tudo, na inserção da população mais carente no sistema habitacional ou simplesmente na busca *stricto sensu* da redução do déficit habitacional para essa classe social.

Essas políticas habitacionais conforme apontado por Royer (2009) têm buscado fundamentalmente dar respostas às questões da falta de moradia por meio de políticas de crédito o que se “choca com o conceito da universalização da habitação enquanto direito”. Assim, as demandas habitacionais à luz do desenvolvimento capitalista são compreendidas na maioria das vezes como um processo de financeirização.

No entanto, cabe resaltar que tal processo não está fundamentalmente dissociado da transformação de trabalho vivo em trabalho morto substantivado na casa, e este não se valoriza as custas daquele. Ou seja, por mais que nossa discussão caminhe em certos momentos para uma análise do mercado de crédito no sentido de se observar como se dá a intervenção do Estado ou mesmo do Mercado sobre o mercado habitacional, tal discussão trata de uma questão elementar que diz respeito ao próprio movimento do capital que é a busca incessante de melhores condições de investimentos (taxa de lucro) para a massa de mais-valia acumulada

(MARX, 1988). Assim sendo, mesmo partindo do entendimento de que as demandas por moradias estejam centralmente vinculadas ao processo no qual Chesnais (1996) vai denominar como sendo de “financeirização das economias capitalistas” devemos entender qual é o efetivo papel do Estado e do trabalho nesse processo.

Para Engels (1887) essa é uma questão que vai muito além de qualquer tipo de tábua rasa que os economistas burgueses traçam na tentativa de delimitar um tema complexo e contraditório, que transcende a materialidade da aparência. Portanto, devemos procurar observar o movimento do capital envolvido, dos atores do processo e encontrar na materialidade da contradição do modo de produção capitalista as causas que movem o capitalismo contemporâneo brasileiro em torno do problema da moradia.

Dessa forma, o Estado segundo Engels (1887), se insere nesse processo como mero representante do poder econômico por ele investido, pois:

[...] é claro como a luz do dia que o Estado atual não pode nem quer remediar a praga da habitação. O Estado não passa do poder conjunto organizado das classes possuidoras, dos proprietários e capitalistas contra as classes exploradas, os camponeses e operários (*ibidem*, p.39).

Como o Estado, ainda segundo o autor, é uma representação político legal institucionalizado para representar a classe dos proprietários dos meios de produção, hoje predominantemente responsáveis pelo capital financeiro. Assim sendo, os capitalistas “tomados individualmente, não querem, também o seu Estado não quer” (*idem, ibidem*) o fim da “praga da falta de moradia” para a classe de menor renda.

Por que então o Estado aliado ao grande capital financeiro não quer por um fim a falta de moradia? Seria porque não fosse rentável? Segundo Engels, essa não seria a resposta, segundo o autor, “todo o investimento de capital que satisfaça uma necessidade é rentável se explorado racionalmente”. ROLNIK (2012) em artigo publicado em seu site acrescenta que “se a solução para o déficit habitacional fosse apenas dinheiro, seria fácil”. Então, a questão é precisamente entender como o capitalismo brasileiro busca solucionar o problema da falta de habitação?

Em busca de mais elementos que descortinem tal questionamento, no próximo capítulo buscaremos fundamentalmente dar maior relevo a questão levantada apresentando assim um apanhado histórico das políticas habitacionais.

Teremos como foco o modo como o Estado tem buscado promover tais políticas ao longo dos anos partindo inicialmente do Banco Nacional de Habitação (BNH) criado em 1964 até medidas mais recente como o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) que é o objeto de estudo desse trabalho, pois entendemos que este Programa não pode ser percebido como uma política totalmente dissociada da lógica interna das políticas que o Estado brasileiro tem promovido no que concerne à problemática da falta de moradia no país.

3 POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL: ESTRUTURAÇÃO E Esvaziamento DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

Quando passamos a observar o processo de urbanização do país, principalmente no que tange como o Estado tem desenvolvido suas políticas públicas para o setor habitacional, podemos verificar momentos de forte intervenção estatal e em outros momentos de um verdadeiro “esvaziamento” de qualquer política urbana ou direcionamento para uma solução de mercado. Todavia, mesmo nos momentos de forte intervenção governamental as políticas se mostraram sectárias, desarticuladas e até mesmo prejudiciais no que concerne efetiva inserção no mercado de moradias para a população que mais necessita de moradia que é sem dúvida a população com menores rendas.

Os capítulos que compõem essa segunda parte do trabalho buscam verificar qual tem sido o papel do Estado quando se trata de promover o desenvolvimento urbano brasileiro. Partiremos inicialmente da criação do Banco Nacional de Habitação – BNH (1964), passando por uma quase total desarticulação da política urbana pós-regime militar, chegando até medidas recentes como a criação do Ministério das Cidades (2003), coadunando com o Programa Minha Casa Minha Vida – MCMV, nosso principal objeto de estudo.

Como veremos todos esses momentos históricos, de certa forma, apresentaram ou apresentam medidas que aparentemente são de cunho popular, mas na sua essência são medidas de proteção do grande capital em busca da valorização e da especulação imobiliária, daí a importância de uma análise mais detida dessas políticas públicas (1964 a 2003) para que possamos assim entender o movimento em processo que o capital imobiliário no Brasil tem percorrido.

Segundo Nascimento e Braga (2009, p. 99) a importância de apoiar inicialmente o estudo sobre a revisão das políticas habitacionais deve-se ao fato de que verificar as “conexões e fronteiras históricas da habitação ao longo do século XX devem contribuir para um aprendizado sobre a realidade da problemática habitacional”, e com isso possibilitar um maior discernimento sobre o direcionamento das políticas públicas atuais, sendo este o mote a ser dado ao longo da presente dissertação.

Assim, para dar maior relevo ao processo de desenvolvimento das políticas habitacionais, a primeira parte desse trabalho tem como objetivo verificar as principais políticas de caráter nacional direcionadas para a promoção de moradias. Para tanto, faremos três grandes recortes históricos: a primeira parte que vai de 1964 a 1985 – caracterizado pela ascensão e queda do Banco Nacional de Habitação e do próprio Regime Militar; o segundo que vai de 1985 a 2003 – marcado por uma diluição das políticas habitacionais em diversos Ministérios e tendo como pano de fundo a criação do Plano Real e as políticas neoliberais; e, por fim, na terceira parte, de 2003 a 2010, onde temos a criação do Ministério das Cidades – Mucid, bem como uma retomada da intervenção do Governo Federal em programas habitacional com fortes aportes financeiros, como é o caso do Programa Minha Casa Minha Vida – MCMV.

Para os objetivos dessa dissertação, destacaremos inicialmente a evolução histórico-institucional das políticas habitacionais desenvolvidas, tendo como pano de fundo o desenvolvimento das liberdades instrumentais (SEN, 2010) para alcançar o desenvolvimento socioeconômico do país, e não o desempenho da composição e operação de *funding* de financiamentos sejam eles onerosos ou não para o Orçamento Geral da União. Salientamos, assim, que não é o propósito dessa dissertação analisar a formação, desempenho e gestão financeira dos recursos, ainda que em determinados momentos tal análise não possa ser dissociada do desempenho institucional.

Contudo, esse ponto da pesquisa não tem como objetivo demonstrar em suas minúcias a evolução das políticas de intervenção estatal sobre habitação no país, mas tão somente apresentar as principais ações desenvolvidas por parte do Estado que vise à promoção de políticas de incentivo a construção de moradias, sobretudo de cunho social e seus vínculos teóricos institucionais com a realidade concreta. Tal panorama visa perceber qual tem sido o efetivo papel do governo e suas inter-relações no direcionamento da política habitacional ao longo da história recente do capitalismo brasileiro.

3.1 BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO – BNH: ASCENSÃO E QUEDA DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL – 1964 A 1986

Quando remontamos historicamente às políticas habitacionais do Estado brasileiro, a primeira intervenção direta, segundo Veras e Bonduki (1986) foi no Estado Novo (1937-45). De acordo com os autores, antes dessa demarcação, história a produção da moradia tinha um caráter unicamente privado, consistindo como papel do Estado a promoção de “legislação sanitária, urbanística e predial”. Esse período é apresentado como um momento marcadamente de busca de efeitos políticos e clientelista, com uma produção de cerca de 120 mil unidades (Veras e Bonduki, 1986, p.47), ou seja, para uma população que passava pelo rápido processo de transição de um perfil rural para urbano, como é apontado por Singer (1975), era totalmente irrelevante.

Diversos estudos sobre esse importante período histórico (1964 a 1986), caracterizado como a gênese do desenvolvimento da política habitacional brasileira já foram desenvolvidos, apresentando suas consequências econômicas e sociais, dada as distintas motivações, sejam elas políticas, econômicas ou sociais do regime militar¹². Desse modo, nosso objetivo é apresentar suas principais conclusões.

A primeira iniciativa de intervenção pública de caráter nacional sobre a questão da moradia foi a criação do Banco Nacional de Habitação - BNH, criado logo após o golpe militar em 1964, que segundo Bonduki:

Foi uma resposta do governo militar à forte crise de moradia presente num país que se urbanizava aceleradamente, buscando, por um lado, angariar apoio entre as massas populares urbanas, segmento que era uma das principais bases de sustentação do populismo afastado do poder e, por outro, criar uma política permanente de financiamento capaz de estruturar em moldes capitalistas o setor da

¹² Celebres estudos sobre o tema que congregam a dimensão política, econômica e social do BNH (1964 a 1986) analisam o seu desenvolvimento apontando acertos e desacertos dessa política. Ver ANDRADE, Luís Aureliano. Política urbana no Brasil: o paradigma, a organização e a política. Revista Estudos CEBRAP. v.18, p.117-148, out./dez., 1976; BOLAFFI, Gabriel. Aspectos Sociais e Econômicos do Plano Nacional de Habitação. In: Cadernos CEBRAP. Nº 7. São Paulo. 1977; MARICATO, Ermínia. Política Habitacional no Regime Militar: Do milagre à crise econômica. Petrópolis: Ed.Vozes, 1987; AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. Habitação e Poder – da Fundação da Casa Popular ao banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Zahar editores, 2011; VALLADARES, Licia do Prado. P. Estudos Recentes sobre a Habitação no Brasil: Resenha da literatura. In: VALLADARES. Licia do Prado (Org.). Repensando a habitação no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Zahar Editores, 1983.

construção civil habitacional, objetivo que acabou por prevalecer. (2009, p.75).¹³

Andrade (1976), em seu estudo faz uma indagação pertinente sobre esse período em análise e que servirá de fio condutor de todo o presente trabalho, pois vejamos, no período de expansão urbana e do sistema político militar autoritário que se instituiu no país, o quadro institucional à época não era um ministério, uma agência ou um órgão da administração direta, mas sim, um banco: O Banco Nacional de Habitação – BNH? A resposta dada pelo regime militar a problemática da habitação de certa forma demonstrava os rumos no qual o regime militar iria seguir quanto a política habitacional no país.

A Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964 no qual cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo institui ainda, a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, (BRASIL, 1964). Deste modo, o então criado BNH e seu aparato institucional passam a ser os responsáveis pela execução da política habitacional sob a égide do governo militar.

Como o país passava por um processo de autoritarismo político com o golpe militar em 1964, tal medida é apontada por Freitas (2007) com uma medida estratégica na busca de apoio das massas “insatisfeitas” com o novo regime que se implantava naquele momento. Por conta disso, Sandra Martins Cavalcanti, que se tornaria a primeira presidente do BNH, encaminha carta (Figura 1) ao Presidente Castelo Branco onde apresenta a necessidade de criação de Banco:

Aqui vai o trabalho sobre o qual estivemos conversando. Estava destinado à Campanha Presidencial de Carlos [Lacerda], mas nós achamos que a Revolução vai necessitar de 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 solução dos problemas de moradia, pelo menos nos grandes centros,

¹³ Em termos rigorosos, a primeira iniciativa pública para a promoção de moradias no país foi a criação da Fundação Casa Popular - FCP, instituída pelo Decreto-lei 9.218/46, sendo este verdadeiramente o primeiro Órgão em nível nacional, cujo objetivo era a “provisão de residências às populações de pequeno poder aquisitivo”, entretanto, apresentando um desempenho pouco expressivo, constituindo sua produção de moradias “pouca mais de 900”, em média, por ano. Portanto, tomando como referência a envergadura nacional efetiva e não meramente a natureza institucional-legal tomar-se-á como sendo a primeira medida por parte do governo a criação do BNH. Para uma leitura mais profunda sobre a Fundação Casa Popular ver: Melo (1990), Azeredo e Andrade (1982).

atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre as suas feridas cívicas. (FREITAS, p.18, 2007).

Figura 1: Fac-símile da carta de Sandra Cavalcanti endereçada ao Presidente Castelo Branco

Sandra Martins Cavalcanti
Amor a esta pátria

Rio, 18 de abril de 1964

Prezado amigo Presidente Castelo,

aqui vai o trabalho sobre o qual estivemos conversando. Estava destinado à campanha presidencial do Carlos, mas nós achamos que a Revolução vai necessitar de agir vigorosamente junto às massas. Elas estão órfãs e maguadas, de modo que vamos ter de nos esforçar para devolver a elas uma certa alegria. Penso que a solução dos problemas de moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre as suas feridas cívicas.

Como lhe disse, eu ainda estava trabalhando a idéia. Por isso é que lhe mando um esboço, destinado a ser debatido e discutido pelos especialistas que vão compor a sua equipe de governo. De qualquer modo, como isso deverá se transformar em texto de lei, gostaria de fazer algumas observações e advertências, que me parecem de grande importância.

Primeira: o Plano será uma experiência difícil, a ser implantado em uma época turbulenta. Acredito, por isso, que o texto legal deva ser o menos amarrado possível. Nossos legisladores têm o péssimo costume de fazer leisinhas casuísticas, o que obriga a recorrer de novo ao legislativo, cada vez que um pequenino ângulo precisa ser corrigido ou aperfeiçoado. Acho que, como está, chega. São só 55 artigos e, assim mesmo, bastante amplos. Tentei traduzir para eles, tão somente, a filosofia do Plano e fixar poderes, deveres, atribuições, recursos e jurisdição. Mais do que isso me parece supérfluo.

Segundo: acho que é imprescindível que o Plano de Habitação repouse sobre um Sistema Financeiro. Minha experiência na Guanabara me autoriza a garantir ao senhor que as dificul-

Fonte: Freitas (2007). Notas: os grifos são do próprio Presidente Castelo Branco.

Desse modo, o BNH é apresentado como um catalisador que poderia unir uma população carente de um aparato estatal e que dar respostas efetivas as mazelas causada pela urbanização acelerada e tornar a população adepta do então regime político implantado no país. Obviamente, tal processo ancora-se na

bancarização da política, pois, segundo Sandra Martins Cavalcanti, “acho que é imprescindível que o Plano de Habitação repouse sobre o sistema Financeiro” (*ibidem*, p. 18, 2007).

A escolha do governo federal pela política urbana, com apresentado, deve ser entendida não como um marco *per se*, mas como uma repercussão de conflitos com que viviam a sociedade brasileira pré-golpe. Assim, adoção de uma grande política urbana, ancorada no financiamento de moradias pelo BNH, mas, sobretudo, devido às “tensões nas favelas, das massas disponíveis, das migrações maciças para as cidades” onde problema o urbano ganha “visibilidade e contorno nos inícios dos anos sessenta” (Andrade, p.121, 1976). Torna-se fundamental para que o Regime Militar tenha controle social sobre essa massa de pessoas transitando do setor rural para o setor urbano das cidades.

Com a criação do BNH, para Roberto Campos de Oliveira, Ministro do Planejamento no governo Castelo Branco, poderia o Regime conseguir reforçar a ideologia da casa própria entre as massas urbanas “órfãs e magoadas” com o regime, pois:

[...] a solução do problema pela casa própria tem este particular atração de criar o estimo de poupança que, de outra forma, não existiria, e contribui muito mais para a estabilidade social do que o imóvel de aluguel. O proprietário da casa própria pensa duas vezes antes de se meter em arruaças ou depredar propriedade alheias e torna-se um aliado da ordem. (Andrade, p.121, 1976).

Como pode-se perceber a criação do BNH seria duplamente fascinante para o governo militar, pois além de gerar um clima de “estabilidade social”, criaria também, “aliados da ordem” social, fazendo com que mesmo através de abusos de poder política, econômica e militar promovidos pelos militares as massas não se rebelariam e poderiam até se tornar aliados da ordem.

De sua fundação em 1964 até sua extinção em 1986, em meio a crise econômica dos anos 80, pode-se dividir sua trajetória em 3 etapas distintas¹⁴: a primeira, de 1964 a 1967, caracterizado como a fase da implantação e estruturação do Banco e do que mais tarde seria chamado de Sistema Financeiro de Habitação - SFH; a segunda, 1967 a 1971 que é entendida como a expansão do Banco onde atua como banco de “primeira linha”; e a terceira fase, de 1971 em diante, onde

¹⁴ Essa divisão histórica de demarcação da atuação do BNH é seguida por diversos estudos como Cavalcanti (1999), Andrade (1976). Sendo feita inicialmente no celebre trabalho de Souza (1974).

assume o papel de um banco de “segunda linha”, sendo o responsável pela política urbana no país.

3.1.1 Primeira Fase – Estruturação (1964 a 1967)

O Banco Nacional de Habitação foi instituído pela Lei 4.380/64 e tinha como principal atribuição de “orientar, disciplinar e controlar” o Sistema Financeiro de Habitação - SFN sendo um órgão normativo do sistema que buscava “promover a construção e a aquisição de casa própria, especialmente pelas classes de menor renda”. Por ser um órgão normativo, era vedado (art. 17) atuar diretamente na compra e venda ou ainda na construção direta de habitações, ficando essas funções, atribuições dos órgãos executivos do SFN¹⁵.

Bonduki (2008) aponta que as estratégias de intervenção do BNH sobre a questão habitacional eram claras:

“Estrutura institucional de abrangência nacional, paralela à administração direta, formado pelo BNH e uma rede de agentes promotores e financeiros (privados ou estatais) capazes de viabilizar a implementação em grande escala das ações necessárias na área habitacional e fontes de recursos estáveis, permanentes e independentes de oscilações políticas” (p.73).

Nestes termos, para Andrade (1976) se analisado o BNH enquanto agente financeiro que teria como objetivo desenvolver a política de crédito no país haveria nesse ponto um grande avanço com sua criação para a política habitacional brasileira como um todo. Com a utilização de um banco como agente da política urbano no país poderia ser possível a captação de maiores volumes de recursos, diferentemente de medidas anteriores como a Fundação Casa Popular¹⁶; Outro ponto seria a criação de um instrumento que compensa a corrosão do poder de

¹⁵ A sistemática de repasse de recursos operacionalizava-se da seguinte forma: “pela sistemática de hipotecas, o iniciador [empresário] deveria apresentar um projeto de investimento a ser financiado junto ao BNH” o que assinava uma promessa de “compra e venda de Hipotecas”. Com esse contrato, o empresário iria ao financiador (geralmente um Banco) levantar fundos necessários para a construção. O financiador, por sua vez, “refinanciava os recursos por ele concedidos ao iniciador junto ao BNH”. Após a construção do imóvel e vendas das moradias, “o iniciador liquidava seu débito junto ao financiador e este, por sua vez, junto ao BNH” que se tornava o possuidor dos crédito hipotecários (ANDRADE, 1976).

¹⁶ A Fundação Casa Popular era caracterizada tanto pela administração direta como pela empreitada. Azeredo e Andrade (1982).

compra que é a correção monetária, onde “reajusta automaticamente os débitos e prestações por índices correspondentes as taxas da inflação” (*idem*, p.123, para os financiamentos concedidos e, dado um momento de forte pressão inflacionaria em que vivia o país isso seria uma evolução, e ainda, uma articulação entre o setor público e o privado, onde o setor público tem a responsabilidade de prover recursos e o agente privado como executor da política.

A nova política de financiamento de moradias como podemos perceber esteve atrelado a uma lógica “empresarial”, como por exemplo, a utilização do bem habitação aos imperativos do mercado em voga naquele momento, como foi o exemplo da correção monetária e a utilização do Banco como agente de repasse de financiamento aos setores privado o que mais uma vez aprofunda a inserção da população de baixa renda, pois o setor privado não trabalha com o caráter social do problemas, mas pelo nexos causal investimento-lucro o que conforme é apresentado por Andrade (1976, p. 123) “a opção por uma base empresarial de atuação, se eliminou o risco do distributivismo político, na política habitacional, tornou ainda mais difícil o acesso das camadas de renda mais baixa à casa própria”.

Para Cavalcanti (1999, p.17) esse período foi caracterizado ainda pela “escassez de recursos que praticamente inviabilizou a implantação dos primeiros programas”, sendo solucionado inicialmente somente com a criação em 1966 do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS que seria uma poupança compulsória em nome do trabalhador onde não poderia ser movimentada a não ser em casos especiais, como por exemplo, desemprego, casamento, invalidez ou compra da moradia (Lei 5.107/66). E em um segundo momento, em 1967, com a criação da Sociedade Brasileira de Poupança e Empréstimo – SBPE que seria uma poupança voluntária por meio de investimentos em caderneta de poupança e letras imobiliária que renderiam para o seu detentor juros e correção monetária (CAVALCANTI, 1999).

Sendo estes dois *funding* (FGTS e SBPE) são ainda hoje, os dois principais instrumentos financeiros de captação de recursos para a produção de moradia no país, tanto para a produção de mercado como de interesse social.

3.1.2 Segunda Fase – Execução da política (1967 a 1971)

A primeira fase, como foi apresentada, ficou marcada pela escassez de recursos o que impossibilitou de certa forma sua efetiva atuação nos dois primeiros anos de criação do BNH, ainda mais por se tratar de um momento de estruturação da política e até mesmo da estruturação do próprio Banco sendo estes elementos apontados como sendo os obstáculos à sua ativa atuação (CAVALCANTI, 1999).

Tal situação somente foi superada com a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS por meio da Lei 5.107/66, onde ficou a cargo do BNH a responsabilidade em gerir os recursos, o que deu um enorme salto no que diz respeito ao volume de recursos direcionado ao financiamento de moradias no país¹⁷.

O FGTS ainda hoje é uma importante *funding* para financiamento da política habitacional, sendo superado em 1975 pela caderneta de poupança e letras de imobiliária (ANDRADE, 1976).

No entanto, esse período histórico da política habitacional não se restringia apenas a falta de recursos ou a busca por mecanismos de expansão que a política do BNH encontrou obstáculos, mas grave ainda foi sua operacionalização dos recursos, que tinha em seu bojo adoção de mecanismo de reposição inflacionária por meio da correção monetária o que teria repercussão direta sobre a população de baixa renda (ANDRADE, 1976; AZEVEDO & ANDRADE, 2011; REYNOLDS & CARPENTER, 1977).

Assim, criada juntamente com a lei que instituiu o BNH a correção monetária teria como objetivos, conforme apresenta Andrade (1976), o de “proteger os recursos do sistema de descapitalização ocasionada pela inflação”. A correção monetária seria, portanto, um mecanismo de proteção do valor investido pela agente privado, e por conta disso incidiria diretamente sobre o saldo devedor e assim na prestação do imóvel.

¹⁷ O FGTS corresponde a um Fundo nominal ao trabalhador constituído por 8% sobre os salários pagos mensalmente. Cada trabalhador, portanto, possui uma conta junto a Caixa Econômica Federal – CEF onde pode sacar somente em casos específicos como, por exemplo, demissão involuntária, invalidez permanente, casamento, aquisição da casa própria e outros casos previstos em lei. Atualmente o Fundo possui mais de 50 milhões de contas ativas (VALENÇA, 2001). No final do exercício 2011, o cadastro das contas vinculadas totalizou saldo de R\$ 235,95 bilhões, com 635,8 milhões de contas (posição em 25/08/2012 – Demonstrativo Financeiro do FGTS disponível no site www.caixa.org.br). Para uma leitura mais acurada sobre o FGTS e os motivos que levaram a sua criação ver JANTALIA, Fabiano. FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, Ed. LTR, 2008. 302 p.

Aparentemente não há o que se questionar sobre essa sistemática de correção, pois o país passava por um processo inflacionário e nada mais justo (pela lógica capitalista de produção) que os rendimentos, investimentos e a própria acumulação fosse de alguma forma “protegida” dessa corrosão. (REYNOLDS & CARPENTER, 1977). No entanto, essa correção monetária sobre o saldo devedor teria uma marcação mensal enquanto que os reajustes salariais eram anuais o que geraria graves distorções sobre a classe trabalhadora.

Para Andrade (1976, p. 126) essa sistemática aprestava “anomalias de, terminados os pagamentos das prestações, não se ter liquidado ainda o débito”. Tal dificuldade operacional foi parcialmente solucionada pela criação do Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS, que previa que findo o prazo de pagamento ainda existisse algum saldo residual de débito, esse seria pago pelo FCVS.

Para AZEVEDO & ANDRADE, 2011:

Ao admitir que se saldasse a dívida apurada no prazo máximo, ainda que através de um Fundo, o BNH estava de fato abrindo caminho para subsidiar parte da moradia, e reconhecendo, tacitamente, a inexecutabilidade de aplicação de uma política estritamente empresarial para as famílias de baixa renda (p. 52).

Ainda assim, como consequência direta dessa operacionalização segundo Cavalcanti (1999) seria caracterizada pela elevada taxa de inadimplência que já em 1970 atingiriam 30% do total dos mutuários. Conforme apresenta Maricato (1987) o BNH acabou por privilegiar a população de maior poder aquisitivo dada a “necessidade de investir de forma rentável forçou o BNH a buscar clientes com capacidade para fazer frente às dívidas corrigidas com juros e correção monetária fixados pelo Banco”.

Por conta de diversas críticas sobre atuação do Banco buscou-se mudanças no sentido de dar melhor operacionalização da atuação do BNH, observa-se paulatinamente um direcionamento da própria expansão de suas atividades para atividades verdadeiramente de desenvolvimento urbano com a criação de diversos subprogramas de saneamento e, ainda de auxílio a oferta de materiais de construção como¹⁸:

¹⁸ A Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964 no qual institui o BNH também previa atuação na área de saneamento. Art. 24.

- FICON: financiamento suplementar para controle da poluição hídrica;
- FIDREN: financiamento para implantação ou melhoria de sistemas de drenagem que visem ao controle de inundações em núcleos urbanos;
- FISAG: financiamento suplementar para abastecimento de água;
- REFINAG: financiamento ou refinanciamento para implantação, ampliação ou melhoria dos sistemas de abastecimento de água;
- REFINESG: financiamento ou refinanciamento para implantação ou melhoria de sistemas de esgotos que visem ao controle da poluição hídrica¹⁹.

A justificativa desses subprogramas não se devia exclusivamente ao fato de uma necessidade que o Banco tinha em expandir suas atividades além da mera concessão de financiamento de moradias ou entendesse que o problema da falta de moradia digna tenha sido dirimido, mas muito pelo contrário, pois de nada “serviria estar financiando a construção de casas sem que os Estados tivessem recursos para dotá-las de instalação de água e saneamento adequado” (*op. cit.* p.31).

Em suma, a segunda fase do BNH pode ser caracterizada, portanto pela expansão dos recursos via FGTS, implantação da correção monetária e de um fundo (FCVS) que busca reduzir as distorções provocadas por essa correção monetária, além, como visto, de criação de diversos subprogramas voltados para o saneamento básico onde formam assim, verdadeiramente uma política habitacional e não somente um grande programa de financiamento habitacional como foi apresentado na primeira fase do BNH.

3.1.3 Terceira Fase – Apogeu e Decadência do BNH (1971 a 1986)

O grande avanço desse período diz respeito à nova operacionalização do sistema por meio de uma importante mudança da sistemática de cálculo das prestações dos financiamentos (AZEVEDO & ANDRADE, 2011). Deixa-se de adotar a tabela PRICE e adota-se o sistema SAC – Sistema de Amortização

¹⁹ Banco Nacional de Habitação. Cartilha de divulgação da secretaria da Secretária de Divulgação do BNH, BNH - Solução Brasileira dos Problemas Brasileiros, Rio de Janeiro, s/d. 36 p.

Constante²⁰ o que elimina, pelo menos em termos nominais, os efeitos de uma correção monetária, pois como no sistema SAC os juros são calculados sobre o saldo devedor e não sobre o montante como seria pela PRICE, o que contribui para uma melhor previsibilidade das prestações para o mutuário. Além, é claro, de uma prestação decrescente típica do SAC, o que corroborava em um alívio das prestações, ao menos em termos nominais, mesmo que apresente uma parcela inicial mais elevada se comparada com a tabela PRICE.

Todavia, para Andrade (1976) o maior avanço foi à transformação do BNH em um banco de “segunda linha”, em outras palavras seria a transferência do ônus externo da política. Em termos objetivos essa transformação se dava da seguinte forma: os recursos passavam a ser repassada diretamente aos agentes, assumindo estes total responsabilidade junto ao BNH. Em contrapartida pela transferência do risco, os agentes recebem o direito de processar mutuário inadimplente, recalculando dívidas para revenda de imóveis e até mesmo alugá-los.

O que significou na prática a mutação do BNH de um banco de “primeira linha” para um banco de “segunda linha”? Conforme é ratificado por Cavalcanti (1999) era que o BNH não mais seria o principal agente de repasse para financiamento habitacional, mas sim, um grande transferidor de recursos públicos aos agentes envolvidos, sendo estes os responsáveis pelo “ônus da política” como a desapropriação das moradias, multas, refinanciamentos, sendo tal medida muito importante para o regime militar, pois os militares não estariam mais disposto a ir de encontro com tais medidas tão antipopulares, eximindo-se, de certa forma, das críticas devido sua atuação e, ainda melhoraria o sistema de retorno de investimento, abalados com o alto índice de inadimplência, conforme é apresentado na tabela 5:

²⁰ Para Rezende (2003) a característica básica do SAC – Sistema de Amortização Constante é que no pagamento das parcelas do empréstimo, o “saldo devedor é sempre diminuído de um valor constante, ou seja, a quota de amortização é constante”, todavia, os juros são decrescentes ao longo do tempo e por conta disso o valor total de cada parcela do empréstimo também é decrescente. Já a tabela PRICE, que “é um dos sistemas de amortização mais usados no mundo” permite apurar as prestações que serão pagas pelos mutuários com base em um valor constante de prestação. A diferença básica em *modus operandi* é que no SAC a prestação se inicia com valor um maior e decresce até amortizar por completo o empréstimo, e o sistema PRICE o valor da prestação é constante ao longo da amortização.

Tabela 5: Evolução da inadimplência das COHABS – BRASIL – 1971/74

Ano (posição do 4º Trimestre)	% de Habitações com atraso	% de Habitações com mais de 3 meses de atraso
1971	50	30
1972	54	25
1973	54	28
1974	70	30

Fonte: Banco Nacional de Habitação (BNH)
Carteira de Operações de Natureza Social, Serviço de Estatística e Informações.
Apud Maricato (1987).

Esse elevado índice de inadimplência impediu que o governo pudesse dar prosseguimento com sua postura de mero repassador de recursos. Com isso em 1973 e, de certa forma, um entendimento de que a política do BNH para a população de baixa renda teria sido até então longe do esperado, o governo lança o PLANHAP – Plano Nacional de Habitação Popular, onde tem por objetivo extinguir o déficit habitacional para a população com renda de 1 a 3 salários mínimos em um prazo de 10 anos para as cidades com 50 mil habitantes ou mais, sendo dessa forma um programa bastante ambicioso²¹.

Contudo, não podemos perder de vista que a retórica da política sempre passa por metas a serem atendidas, sem que isso seja uma realidade concreta de ação, assim como apresenta Chauí (2000, p. 4) em certos momentos a “força persuasiva dessa representação transparece quando a vemos em ação, isto é, quando resolve imaginariamente uma tensão real e produz uma contradição que passa despercebida”. O argumento da autora é uma alerta para propostas de produção de estoques de moradias como sendo a solução para os problemas da falta de moradia, *per se*, o que vai permear todo nosso estudo.

Deste modo, quando analisando as metas dos programas habitacionais propostos pelo governo não basta unicamente verificar qual tem sido o volume em termos absolutos de habitações construídas, mas principalmente a relação da oferta e demanda por habitações, bem como, tamanho médio das cidades brasileiras, nível de urbanização, crescimento da riqueza do país, para que assim, possamos realizar uma análise concreta de uma situação concreta, tendo subsídios que corroborem na

²¹ Banco Nacional de Habitação. Cartilha de divulgação da secretaria da Secretária de Divulgação do BNH. *Op. Cit.* p. 6.

demonstração efetiva que valores aparentemente estrondosos de oferta de habitações são em termos relativos passíveis, de forma geral, de tamanha euforia, seja por parte do governo ou da mídia que na maioria das vezes trabalha para aprofundar essa aparente observação junta a sociedade. Dado os objetivos que se propõem esse trabalho faremos tal análise somente na parte III dessa dissertação, focalizando no recorte dado pelo estudo²².

Andrade (1976) entende que essa mudança de postura não quer dizer que o governo teria atingido suas metas e objetivos, mas tão somente, uma escolha pela lógica do mercado para a oferta de moradias, onde “quem pode paga”, como pode ser observado na tabela 6 que apresenta a distribuição da população em termos de renda familiar.

Tabela 6: Porcentagem da População Incluída e Excluída dos Financiamentos do BNH - 1970

Percentil	Renda Familiar (Cr\$ por mês)	Posição da População com relação ao Financiamento do BNH
10º	51,59	População Excluída
20º	81,20	
30º	114,60	
40º	152,85	
50º	188,80	
60º	260,30	População Incluída
70º	353,60	
80º	512,50	
90º	924,50	
100º	2500,00	

Fonte: Censo Demográfico – Brasil 1970 – FIBGE

Nota: Salário Mínimo em 1970 – Cr\$ 187,50. *Apud* Andrade (1976).

Se levarmos em consideração que a política habitacional voltada para a população de baixa renda será aquela em que privilegia as famílias que auferem renda familiar mensal de até 3 salários mínimos conforme é apresentado no quadro, apenas 50% da população em 1970 seria capaz de se enquadrar-se nessa política. Assim, Andrade (1976, p.134) conclui que em uma perspectiva social, “a política habitacional teve efeito perverso, concebida para atenuar desigualdades sociais termina ela por acentuá-las mais ainda, concorrendo para agravar a concentração da renda no país”.

²² Para uma discussão sobre o desenvolvimento urbano e social no Brasil nesse período ver TOLOSA (1977).

Para reforçar tal conclusão podemos verificar na tabela 7 que a faixa de renda que mais se apropria de recurso na forma de moradia, no período selecionado, foi a população de maior renda, algo em torno de 70%, onde compreende as faixas da RECON, SBPE e Médio, que são faixas da população que recebem acima de 8 salários mínimos.

Tabela 7: BNH: Unidades Construídas – 1967-1974

Programa	Até 1967	%	Até 1968	%	Até 1969	%	Até 1972	%	Até 1974	%
Popular	108.993	66,5	74.528	44,5	62.902	36,9	183.393	22,1	205.537	18,6
Econômico	4.821	3,0	19.245	11,5	25.635	15,1	197.450	23,8	224.254	20,3
Médio	8.479	5,1	2.621	1,6	9.449	5,6	96.549	11,5	121.061	10,9
SBPE	40.994	25,0	67.398	40,3	63.514	37,3	286.355	34,5	441.529	39,9
RECON*	551	0,4	3.553	2,1	8.618	5,1	66.962	8,1	112.975	10,3
Total	163.838	100	167.345	100	170.118	100	830.709	100	1.105.356	100

Fonte: BNH, Mapa Milhões (1967-1968-1969) e Boletim de Resultados.

BNH (Dezembro 1972-1974) Extraído de Andrade, p.133,1976.

* RECON – financiamento e refinanciamento do consumidor de materiais de construção.

Inicialmente, até 1967, há uma forte predominância da apropriação por parte da população com menor faixa de renda de um volume expressivo da oferta de moradias, o que demonstra uma forte intervenção, pelo menos na gênese do BNH, no direcionamento da oferta para essa população o que se alinha com a postura adotada pelo Regime Militar de tornar as classes adeptas do sistema. Todavia, no decorrer dos anos há uma perda relativa em comparação as outras faixas de renda, como podemos observar em 1972 e, principalmente em 1974, onde se somarmos as duas faixas, a Popular e a Econômico, que são direcionadas para a população de menor renda, temos apenas 429.791 ou 38,9%.

Tais dados são extremamente representativos e dão uma forte indicação do direcionamento que o governo deu para a política habitacional. Inicialmente fazer com a que população e opinião pública “carente de questões cívicas” tornassem adeptos ao novo modelo político do regime militar e com o passar dos anos transformando uma política habitacional de cunho social fortemente atrelada a produção e lógica “capitalista do espaço” (HARVEY, 2006).

Para Valadares (1983, p. 38) sobre a atuação do BNH nesse período que culminaria na crise e posterior extinção do BNH estaria assentada na elevada inflação do período onde, “desestimulava os investimentos e provocava um surto

especulativo nos grandes centros, bem como a desarticulação do setor imobiliário”, o que impossibilitava uma forte intervenção governamental de cunho social de produção da moradia.

Portanto, pode-se resumir que problemas como escassez de recursos, inflação elevada, operacionalização do sistema fizeram com que o programa não almejasse grandes sucessos dado sua necessidade de uma forte correção monetária, atrelada ainda a uma lógica capitalista de investimento. Dessa forma, não foram capazes de tornar mais vantajosos e lograsse êxito mesmo com juros menores e prazos mais longos para a população com menores rendas.

Para Bolaffi (1977) não seria possível solucionar o problema da população de renda inferior a três salários mínimos sem que o governo proporcionasse largos subsídios a esse segmento, o que possibilitaria a essa população a inserção no mercado habitação. Pois, como veremos, a aquisição da mercadoria moradia é necessário uma grande poupança por parte de seus compradores, mesmo que estejamos levando em consideração habitações de baixo custo, no entanto, o que tornaria mais oneroso seria o próprio uso do solo urbanizado.

Para Cavalcanti (1999, p. 23), o problema deve-se ao fato que na “prática do Estado ao exigir retorno dos investimentos, na busca de extrair excedente nas transações, excluiu grande parte da população dos recursos investidos no meio urbano”. Tendo como consequência não só a exclusão da população de menor renda da política de crédito como da participação da própria cidade, obrigando a ter que se instalar nas franjas da cidade, formando favelas sem qualquer equipamento público de saúde, educação, saneamento, ou mesmo de oportunidades de emprego (AZEVEDO & ANDRADE, 2011; MARICATO, 1987).

Para Engels (1887, p. 25) essa questão não deve ser tratada de forma tão superficial, pois a dificuldade para a população com menores rendas de adquirir moradia é “um produto necessário da forma burguesa de sociedade”, sendo que não poderia “existir sem falta de habitação uma sociedade em que a grande massa trabalhadora depende exclusivamente de um salário”.

3.2 O ESVAZIAMENTO DA POLÍTICA URBANA NO PAÍS: O AJUSTAMENTO NEOLIBERAL – 1986 A 2003

No que tange as políticas urbanas direcionadas para a produção de moradias, principalmente para a população de menor renda, o período de 1986 a 2003, é marcado como sendo um momento de atribulado processo de desarticulação da política habitacional brasileira, apresentando nesse momento diversas mudanças truncadas de ministérios no que diz respeito às responsabilidades da formulação e desenvolvimento dessa política, sem que isso, representasse grandes avanços sociais sobre a problemática da falta de moradias no país.

Para fins de melhor entendimento desse longo período da história da política habitacional brasileira iremos subdividir esse período, ora proposta, em dois momentos, sendo o primeiro de 1986 a 1994 – que consiste no período de desarticulação das políticas urbanas que foram apresentadas no período anterior; e o segundo de 1994 a 2003 – tendo como importante marco a implantação do Plano Real, o que deixou para trás a inflação galopante de momentos precedentes, e tendo como pano de fundo as políticas de austeridade fiscal implantadas pelo governo neoliberalismo a época, caracterizado assim pelo total esvaziamento de qualquer incentivo governamental para as políticas sociais.

Com o fim da Ditadura Militar e com a redemocratização do país em 1985, o que se viu foi um relativo otimismo de que com a implantação da República Nova pudesses vir acompanhada de melhorias, principalmente, no que concerne ao desenvolvimento socioeconômico do país, com reformas de base e respeito aos direitos sociais (CAVALCANTI, 1999; MARICATO, 1987).

Todavia, por mais que fosse apresentado, principalmente por parte do governo, com um quadro geral de um relativo “otimismo”, o conjunto da política habitacional não era das melhores. Conforme salienta Azevedo (1996) o país se encontrava em meio há uma grave crise de sustentação do modelo, apresentando as seguintes características:

Baixo desempenho social, alto nível de inadimplência, baixa liquidez do Sistema, movimentos de mutuários organizados nacionalmente e grande expectativa de que as novas autoridades poderiam resolver a crise do Sistema sem a penalização dos mutuários. (p. 79).

O que na verdade ocorreu ao longo desses mais de 15 anos após o fim do Regime Militar (1986 – 2003), foi a completa desestruturação e desarticulação da política urbana no país, sendo tal desarticulação ancorada na extinção do BNH em 1986.

Para Bonduki esse período pode ser entendido como:

[...] ao invés de uma transformação, ocorreu um esvaziamento e pode-se dizer que deixou propriamente de existir uma política nacional de habitação. Entre a extinção do BNH (1986) e a criação do Ministério das Cidades (2003), o setor do governo federal responsável pela gestão da política habitacional esteve subordinado a sete ministérios ou estruturas administrativas diferentes, caracterizando descontinuidade e ausência de estratégia para enfrentar o problema. (2008, p.75-76,).

Esse período é caracterizado, portanto, como sendo um momento de atribulado processo institucional com diversas mudanças ministeriais de responsabilidades da formulação e execução das políticas urbanas, além da própria implementação de medidas liberalizantes de política econômica, o que reverbera de forma acentuada sobre a dilapidação da natureza do Estado Nacional como motor de políticas sociais, tendo como tônica o privilégio para as “soluções de mercado” (Valença, 2001).

3.2.1 Desarticulação da Política Habitacional – 1985 a 1994

Com a extinção do BNH em 1986 o Sistema Financeiro Habitacional – SFN ficou com um elevado rombo ocasionado, principalmente, pela drástica redução das prestações concedida aos mutuários pelo Regime Militar, para fazer frente às críticas do modelo e também dado o elevado nível de inadimplência, aprofundado ainda mais pelo auge da crise econômica que solapava o país no final da década de 80 e início de 90, o que se mostraria premente segundo Bonduki (2008) da intensificação da intervenção estatal com recursos para formação de um *funding* com outras origens, em especial recursos orçamentários.

Com o fim do BNH a Caixa Econômica Federal (CEF) torna-se o agente do governo no âmbito do SFN, onde a regulação do crédito habitacional ficaria a cargo do Conselho Monetário Nacional – CMN, tornando-se assim a política urbana, pelo menos no que diz respeito ao financiamento habitacional um instrumento do

governo de política monetária, o que de certa forma teria levado a um “controle mais rígido do crédito, dificultando e limitando a produção habitacional” (*idem, op.cit.* p.76).

Em termos objetivo, dentro dessa nova conjuntura do capitalismo brasileiro, segundo Arretche (2000) não foram apresentadas propostas concretas que possibilitasse à “solução” para os problemas que permeavam a crise do BNH, e atrelado às disputas pela gestão dos recursos do FGTS entre os diversos ministérios que se sobrepunham e as autoridades monetárias via Caixa Econômica Federal (CEF), só teria agravado ainda mais os problemas já existentes, pois conforme acrescenta Azeredo (1996):

A incorporação das atividades do BNH à Caixa Econômica Federal 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 considerada como 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 aplicada, etc.. (p. 81).

Nesta situação, torna-se muito complexo a implantação de “programas alternativos”, voltados para a população de baixa renda, onde a lógica capitalista do lucro empresarial não deve prevalecer, sendo inclusive necessários elevados aportes de subsídios governamentais, amplo envolvimento institucional, dentre outras atividades afirmativas que busquem dar suporte a programas sociais direcionados para a falta de moradia para uma população segregada do mercado de crédito. Assim, para Azevedo (1996, p. 81) o modo como o “governo incorporou o antigo BNH à Caixa Econômica Federal torna explícita a falta de proposta clara para o setor”.

No que diz respeito ao aparato estatal institucional, com a redemocratização em 1985, momento em que se instala a chamada República Nova no país, o governo do então presidente José Sarney (1985 – 1990) cria o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – MDU que concentra as responsabilidades antes do Ministério do Interior, do Banco Nacional de Habitação - BNH e do Departamento Nacional de Obras de Saneamento – DNOS. Por meio dessa nova estrutura ministerial acreditava-se que seria possível dar um novo direcionamento para a política urbana do país, inicialmente, com a reestruturação do Sistema Financeiro de Habitação - SFH através da composição de diversos grupos

de trabalho o que “acreditava-se que o novo governo fosse encaminhar profundas reformas” para os anos que se seguiriam ao fim do Regime Militar. (ARAÚJO; KAUFFMANN; ABREU, p.211, 2009).

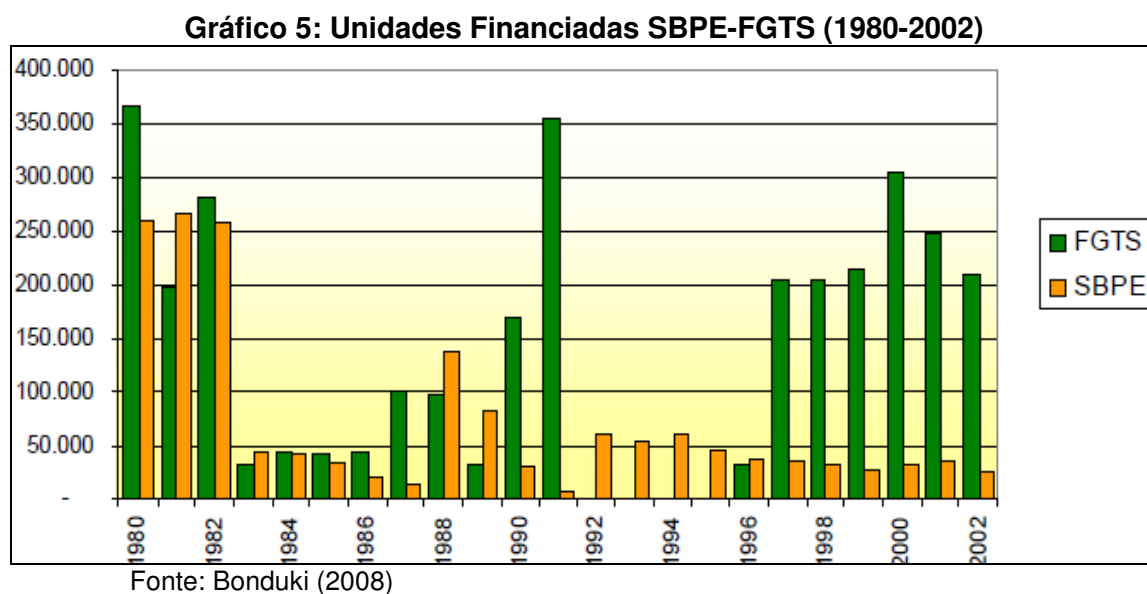
No entanto, o recém-criado MDU, em 1987, é transformado no Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano – MHDU, sendo que, em 1988, é reformulado passando a ser chamado de Ministério da Habitação e do Bem-Estar – MBES. Mas em 1989, o MBES é extinto o que obriga a Caixa Econômica Federal – CEF a responsável pela gestão do FGTS a ser vinculada ao Ministério da Fazenda.

Com a eleição do Fernando Collor (1990 - 1992) é criado o Ministério da Ação Social – MAS, incumbido de promover as novas políticas habitacionais via alocação e gestão do FGTS. Por meio da nova Pasta o Presidente Collor acreditava que a solução do problema da falta de moradia para a população de menor renda estaria em atrair o setor capitalista para construção de moradias via iniciativa privada, por meio de modernos instrumentos de mercado de crédito (Holanda, 2011). Para isso foi enviado, em 1992, ao Congresso Nacional o projeto de lei que daria maior celeridade aos mecanismos de captação de recursos junto ao sistema bancário, criando assim, em 1997, o Sistema Financeiro Nacional – SFN²³. Para Valença, (p. 41, 2001). “o governo Collor plantou as sementes de um mercado aberto, que FHC [Fernando Henrique Cardoso] fez florescer. O resultado para a área habitacional foi um total fiasco”.

Se levarmos em consideração ainda no Governo Collor, mesmo no curto tempo em que esteve no poder (1990 a 1992), em termos de dotação de política habitacional e urbana destaca-se o Plano de Ação Imediata para a Habitação – PAIH, tinha como objetivo a construção de 245 mil habitações em uma ambiciosa meta de 180 dias para a população que auferisse renda de até 5 salários mínimos por meio de recursos do FGTS através de 3 modalidades: Novas unidades; Lotes Urbanizados com ou sem cesta de materiais; e Ação Municipal para Habitação Popular (AZEVEDO, 1996). Todavia, segundo Holanda (2011) o PAIH não obteve grande sucesso além de ter alcança apenas “210 mil unidades valores significativamente maiores que os inicialmente previstos” e ainda não respeitando os prazos determinados.

²³ Para uma leitura mais profunda e crítica sobre o SFN ver Royer (2009).

O que se verificou, portanto, foi uma má gestão dos recursos públicos e semi-públicos com esgotamento do *funding* proveniente do FGTS com “empréstimos superiores à disponibilidade efetiva do fundo” (ARAÚJO; KAUFFMANN; ABREU, p. 211, 2009) o que obrigou ao Conselho de Curadores do FGTS a interromper novos empréstimos de 1992 até 1995 (Gráfico 5).



Após o processo de *impeachment* de Fernando Collor, em 1992, o seu vice, Itamar Franco, assumir o comando do Executivo Federal e, mais uma vez reformula a política habitacional no país. O então Ministério da Ação Social é alterado em um novo Ministério chamado de Ministério do Bem-Estar Social, onde passa ser de responsabilidade desse ministério a execução da política habitacional de baixa renda a Secretária Nacional de Habitação e Saneamento, no qual, em 1994, cria dois novos programas: Habitar Brasil e Morar Município, utilizando recursos orçamentários, no entanto, restringidos devido às elevadas despesas advinda da criação do Plano Real (CARDOSO, 2003).

Mesmo dando prosseguimento a política de financiamento habitacional diretamente para a população demandante dos recursos, diferentemente do período anterior onde há uma predominância da construção direta por parte do Estado, pode-se apontar avanços no que diz respeito ao controle de recursos destinados aos programas supracitados, como salienta Azevedo (1996) com a participação de governos estaduais e municipais e, principalmente, a obrigatoriedade de criação de fundos e conselhos de responsabilidade dos Estados e Municípios, sendo que estes

programas tinham como característica a exigência para liberação dos recursos a urbanizar dos terrenos com infraestrutura mínima, tais como saneamento básico e iluminação.

A concepção de conselhos estaduais ou municipais para a gestão de programas habitacionais é apresentado como sendo um ponto de inflexão da política habitacional urbana no país (SANTOS, 1999), pois como apresenta Holanda (2011, p. 63) “não encontramos explícito na literatura, mas é interessante observar que a primeira experiência de indução à criação de fundos e conselhos com participação social na área da política habitacional ocorre no Governo Itamar”, o que pode ser entendido, portanto, como sendo um avanço no que concerte as características institucionais da política urbana de produção de moradias no país.

No entanto, como deixa claro Azevedo (2007), deve-se considerar que apesar de um evidente avanço na formulação das Políticas Habitacionais, a criação dos Conselhos Estaduais e Municipais tem como atributo principal a descentralização da política o que não quer dizer que haja efetivamente uma descentralização das decisões de alocação dos recursos, sendo este, algumas das limitações quanto à forma, pois:

[...] os referidos programas pecavam por uma excessiva padronização. Em outras palavras, faziam “tábua rasa” da enorme heterogeneidade dos municípios brasileiros, exigindo de todos a formação de Conselhos e Fundos. Não há dúvida de que, para a maioria dos pequenos municípios, corria-se o risco da criação apenas formal desses mecanismos, como ocorreu nos últimos anos com outras exigências similares feitas por leis federais e estaduais (Conselho de Saúde, Educação, Criança e Adolescente, Assistência Social etc.) (AZEVEDO, 2007, p. 22).

Outra questão levantada pelo autor seria que mesmo com a criação dos fundos estaduais e municipais, o governo não obteve sucesso na criação de um “Fundo Federal”, muito menos na formação de um Conselho Federal, nos moldes dos criados em nível estadual e municipal e, como os programas habitacionais criados pelo governo Itamar dependiam basicamente de recursos orçamentários teria os fragilizado de forma acentuada institucionalmente.

Como podemos observar mesmo apresentando um relativo progresso no final do período analisado (1985 – 1994) com a criação dos Conselhos Estaduais e Municipais, em linhas gerais, não foram claras os rumos e as decisões tomadas nos Governos Pós-Regime Militar, no que tange a política habitacional do país no

período em baila, seja pela indecisão e as várias mudanças de responsabilidades entre os diversos ministérios ou órgãos que foram se sobrepujando ao longo desse período, sem que, com isso fosse repercutindo na sociedade em resultados efetivo sobre a problemática da falta de moradia, principalmente para a população de baixa renda, seja na utilização sem critérios de recursos do FGTS fazendo com a própria existência do Fundo dos Trabalhadores fosse comprometida, chegando ao limite de cessar os empréstimos no período de 1992 a 1994, o que demonstra evidente falta de lucidez sobre os rumos a ser dado de médio e longo prazo por parte dos Governos sobre a Política Habitacional Brasileira.

3.2.2 Descentralização da Política Habitacional – 1994 a 2002

No Governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995 a 2002), segundo Behring e Boschetti (2010) esse governo pode ser entendido como a consolidação do modelo neoliberal sobre direcionamento da política econômica brasileira, ficando a política social a mais dilapidada no sentido de uma adequação ao modelo. E no que tange a política habitacional, pode ser caracterizado pela consolidação da descentralização em direção ao fortalecimento dos governos estaduais e, sobretudo, municipais, como corresponsáveis pela gestão do desenvolvimento da cidade²⁴. Assim, como bem aponta Bonduki (2008, p. 77), essa fase é entendida como um momento de “transição, momento em que deixou de existir uma estratégia nacional para enfrentar a questão da habitação” para um amontoado de medidas desarticuladas entre os agentes governamentais.

Para atingir os objetivos impostos pelo Banco Mundial e seus organismos multilaterais²⁵, o Governo de FHC implanta diversos ajustes institucionais para obter

²⁴ Para Behring e Boschetti (2010), tal descentralização da política deve ser entendida muito mais como uma “mera transferência de responsabilidade para entes da federação” do que uma divisão de responsabilidades entre os entes federados, sendo este flagrante exemplo de práticas do receituário neoliberal em busca do ajuste para as contas do governo federal.

²⁵ São eles: Fundo Monetário Internacional – *FMI*, Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – *BIRD* e Banco Interamericano de Desenvolvimento – *BID*.

empréstimos e rolagem da dívida externa e assim atingir os objetivos do receituário liberal de austeridade fiscal²⁶.

Dentro do campo da política habitacional extingue o Ministério do Bem-Estar Social e cria a Secretaria de Política Urbana – SEPURB, tendo como vínculo institucional o Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO²⁷, o que torna uma política social urbana atrelada a lógica de um ministério que busca essencialmente contenção de gastos para gerar superávits fiscais (CARDOSO, 2003).

Para Azevedo (2007) o que é fundamental no caráter marcadamente descentralizador adotado pelo governo FHC em direção aos estados e municípios é, além de ser uma característica típica de política neoliberal sobre as políticas sociais, a descentralização deve-se, em muito, ao ajustamento da própria Constituição de 1988, atendendo, mesmo que tardiamente, as novas atribuições concedidas aos estados e municípios dadas pela inclusão do Capítulo II – Da Política Urbana Art. 182 e 183 (BRASIL, 1988), tornando a produção da moradia como da própria política urbana de responsabilidade dos três agentes governamentais: Estados, Municípios e o próprio Governo Federal.

Essa inserção na Carta Magna seria caracterizada como um grande avanço (SOUZA, 2008), o que culminaria, como veremos mais adiante, com a promulgação em 2001 do Estatuto das Cidades e da criação, em 2003, do Ministério das Cidades, sendo estas, reivindicações antigas dos movimentos sociais e sociedade civil organizada.

Retomando as singularidades da política do Governo FHC, Arrentche (2000) assinala também o caráter descentralizador da política urbana entre o governo federal, estadual e municipal, sendo que para a autora, tal propriedade é vista muito mais como alternativa de transpor atividades de corrupção marcadamente envolvidas entre essas políticas.

Todavia, a característica singular desse Governo, para a autora, seria o tratamento dado ao setor privado, não ficando mais apenas como mero agente

²⁶ Para uma leitura sobre a política econômica neoliberal adotada no país e suas consequências ver: BATISTA (1994); COGGIOLA (1995); SOUZA (1995); MALAGUTTI, (1998).

²⁷ Em janeiro de 1999, já no segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, foi modificação pela Medida Provisória nº 1.795, o MPO passa a ser denominado Ministério do Orçamento e Gestão - MOG. E em julho do mesmo ano, com a Medida Provisória nº 1.911-8, o MOG recebeu o nome atual de Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG. Informação disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=229&sec=24>. Acesso em 31 Dez. 2012.

secundário na construção de moradias financiadas com recursos públicos, mas sim, tomando maiores responsabilidades como a própria captação de recursos junto ao mercado, ficando então o papel do Estado o da regulação do mercado imobiliário em detrimento do envolvimento na construção de um modelo de desenvolvimento urbano nacional.

Bonduki (2008) também salienta que nessa demarcação histórica da política habitacional brasileira há uma clara mudança na postura do Governo no enfrentamento do problema habitacional, adotando como princípios:

[...] flexibilidade, descentralização, diversidade, reconhecimento da cidade real, entre outros, foram adotados como novos referenciais, pelo menos na retórica, de maneira compatível com o ambiente e o debate nacional e internacional que, de uma forma bastante generalizada, passou a rejeitar os programas convencionais, baseados no financiamento direto à produção de grandes conjuntos habitacionais e em processos centralizados de gestão (p.78).

Na realidade tal postura coaduna com as práticas impostas pelo FMI, pois para Maricato (2006, p. 213) esse momento tem características de “privatização, desregulamentação, enfraquecimento do Estado-Nação e das políticas públicas sociais e competição entre cidades”. Todavia, tais medidas não podem ser vistas como um caso particular do Brasil, mas sim de toda América Latina como bem aponta Batista (1994), demonstrando que suas raízes remontam o Consenso de Washington (1989)²⁸.

Ainda assim, pode-se apontar Programas Habitacionais criados no Governo FHC, todavia, tendo como característica fundamental, portanto, o financiamento direto para a população que demanda moradia em detrimento à produção direta, sendo exemplos: Carta de Crédito (individual e associativa), onde se deu a maior captação de recursos do FGTS do Governo do FHC (AZEVEDO, 2007); Pró-Moradia, que seria destinado ao Setor Público só que paralisados em

²⁸ O Consenso de Washington foi o encontro entre líderes do governo Americano e a cúpula dos organismos internacionais de financiamento como o FMI, Bird e BID para “avaliar” as crises ocorridas no decorrer das últimas décadas, sobretudo nas décadas de 70 e 80, nos países da América Latina. Então chegaram às conclusões ou simplesmente à um consenso denominada por um de seus integrantes como o “Consenso de Washington”. O “consenso” que se chegou foi que para que os países pudessem receber ajuda internacional por meio de empréstimos do FMI e Banco Mundial deveriam seguir um indicativo de 10 pontos tidos como consensuais entre os participantes do encontro e que seriam, portanto, a solução para a crise na região. São eles: Disciplina Fiscal, Priorização dos Gastos Públicos, Reforma tributária, Liberalização financeira, Regime cambial, Liberalização comercial, Investimento Direto Estrangeiro, Privatização, Desregulação e Propriedade intelectual (BATISTA, 1994).

1998 (VALENÇA, 2001); Apoio à Produção destinado ao Setor Privada, sem muita repercussão, apesar de destinado a população de renda média e alta (AZEVEDO, 2007) e o Programa de Arrendamento Residencial – PAR, sendo este um programa verdadeiramente inovador, onde buscava o arrendamento ao demandante final com recursos do FGTS e orçamentários com renda de 3 a 6 salários mínimos (CARDOSO, 2003; AZEVEDO, 2007).

Na tabela 8, é apresentado um quadro geral dos Programas habitacionais de 1995 a 2003, salientando os valores contratados e o número de unidades habitacionais financiadas.

Tabela 8: Contratações do FGTS por Programa (Valor Absoluto e Número de Unidades Habitacionais %) - 1995/2003

Programa/ Modalidade		Valor Contratado (em Milhões R\$)	%	Número de Unidades habitacionais (em mil)	%
PAR		2.344	10,52	106	6,3
Pró-Moradia		884	3,97	-	-
Apoio à Produção		55	0,25	4	0,2
Carta de Crédito Associativa		4.109	18,4	180	10,7
Carta de Crédito Individual	Aquisição de imóvel usado	9.284	41,7	523	31,2
	Material de Construção	2.095	9,4	567	33,8
	Aquisição de imóvel novo	1.418	6,4	74	4,4
	Outros	2.086	9,4	222	13,2
	Total	14.883	66,8	1.386	82,7
TOTAL		22.275	100,0	1.676	100,0

Fonte: Bonduki (2008).

Como podemos verificar a modalidade que mais recebeu recursos foram os Programas de Carta de Créditos, onde juntos correspondem a mais de 85% do total destinado ao setor da habitação nesse período. Destaca-se ainda o volume de recursos destinado, principalmente para Aquisição de imóveis usados (41,7%) e em seguida a modalidade Material de Construção (9,4%), além é claro da própria Carta de Crédito Associativa (18,4%), que segundo Bonduki (2008, p. 79) torna-se uma “espécie de válvula de escape para o setor privado captar recursos do FGTS” como objetivo de produzir moradias prontas.

Para Bonduki (2008) há um claro rompimento da concepção do BNH quanto ao direcionamento da política habitacional do governo federal, no entanto, de fato não foi possível consolidar uma nova política habitacional no país e, como consequência de tal política acabou por aprofundar efeitos perversos sobre a estrutura social, econômica e urbana.

A modalidade de financiamento para imóveis usados, com cerca de 42% ou R\$ 9,3 bilhões, é entendido com um programa de baixo impacto socioeconômico, não gerando emprego e fomento à atividade produtiva. A modalidade de financiamento para aquisição de material de construção com cerca de 2 bilhões liberados e 567 Mil beneficiados, pode ser apresentado como um viés positivo que é o incentivo a autoconstrução, sobretudo para as famílias de baixa renda, e um outro viés, notadamente negativo diz respeito a massificação da produção de moradias informais, tendo como impacto direto em problemas urbanos e habitações inadequadas a moradia (Bonduki, 2008).

Ainda para o autor (2008, p. 80):

[...] a preponderância destas modalidades de acesso ao crédito está vinculada à consolidação de uma visão bancária no financiamento habitacional, personificado no papel central que passou a ter a Caixa Econômica Federal como o único agente financeiro a operar os recursos destinados à habitação.

Com a consolidação da bancarização do setor habitacional, e tendo como principal agente a Caixa, um banco público com características comerciais, há uma segregação entre a população que tem plenas condições de oferecer garantias de retorno do investimento e aqueles detentores “apenas” de suas forças de trabalho, ficando estes à margem do sistema de crédito habitacional.

Do ponto de vista do atendimento ao déficit habitacional também não foi a contento no sentido de uma efetiva redução do déficit para a população de menor renda, como pode ser verificado na tabela 9 - Contratações do FGTS por Faixa de Renda (em %) - 1995/2003, onde buscamos constatar o direcionamento dado pelo Governo Federal entre os segmentos de renda.

Tabela 9: Contratações do FGTS por Faixa de Renda (em %) - 1995/2003

Programa	Até 3 SM	3 a 5 SM	5 a 10 SM	Mais 10 SM	Total
PAR	-	-	100	-	100
Pró-Moradia	100	-	-	-	100
Apoio à Construção	-	-	-	100	100
Carta de Crédito Associativa	1,9	13,9	34,5	49,7	100
Carta de Crédito Individual	6,2	15,1	50,1	28,6	100
TOTAL	8,5	12,6	50,4	28,5	100

Fonte: Bonduki (2008).

Uma rápida análise dos dados disponibilizados na tabela 9, sobre o direcionamento dos recursos dos programas habitacionais no governo de FHC, de

certa forma, podemos inferir que houve uma manutenção ou até mesmo certo aprofundamento das características das políticas habitacionais no país, qual seja, o direcionamento dos recursos para a população de média renda, em detrimento ao atendimento prioritário as faixas da população de menor renda. Pois vejamos, se somarmos os recursos destinados à população que auferia ganhos acima de cinco salários mínimos chega a um total de 78,9% do montante liberado entre 1995 a 2003, enquanto para a população que recebe até 3 salários mínimos, o montante é bem mais exíguo, com ínfimos 8,5%, sendo esta a população verdadeiramente querente de oferta públicas de moradia, pois é onde o déficit se concentrou ao longo da história no país, conforme apresentado no capítulo anterior.

Para Valença (2001), os governos de FHC I e II, podem ser avaliados como sendo de priorização de soluções de mercado, limitando-se alocar recursos do FGTS somente nos requisitos legais, no entanto, sem que isso reverberasse nas reais necessidades dos trabalhadores. Isso faz com a massa de trabalhadores tivesse como solução imediata a autoconstrução de moradias, o que na maioria das vezes se apresenta em construções inadequadas e totalmente informais do ponto de vista econômico, social e urbano. Desse modo o Estado se ausenta de suas responsabilidades quanto a promoção de política habitacionais para a população de baixa renda, pois conforme salienta Maricato (1987, p.31):

[...] se o Estado faz 'vistas grossas' a esse universo de clandestinidade, é porque é a forma que encontra de oferecer uma válvula de escape para as necessidades objetivas concretas que a massa de trabalhadores urbanos, e a massa pobre, desempregada, tem de habitação. É uma forma ainda de viabilizar o corte entre a provisão capitalista, assegurando para a primeira os recursos financeiros disponíveis. É uma forma ainda, também, de viabilizar a reprodução barata da força de trabalho.

Desse modo, completa o quadro da política habitacional o quadro macroeconômico da economia brasileira, como já demonstrado, dado pelo ajuste fiscal, com severas restrições à concessão de financiamentos com recursos do FGTS para saneamento e urbanização. Segundo Bonduki (2008) o ajuste fiscal é a consolidação e o principal argumento que é dado pelo Governo como sendo o obstáculo à promoção de investimento de infraestrutura e saneamento e a produção de moradias para a população de baixa renda, pois como afirma Batista (1994) “a sequência preferível pareceria ser, em última análise, capitalismo liberal primeiro, democracia depois”.

O período analisado apresenta ainda um grande avanço institucional, principalmente a partir de 2001, com aprovação do Estatuto da Cidade que é uma reivindicação antiga dos movimentos sociais desde a Constituição de 1988 que é regulamentar e fazer valer a função social da propriedade, onde o art. 1º da Lei Nº 10.257 de 10 de julho de 2001 “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” que ira culminar com a criação do Ministério das Cidades em 2003, já no governo do Presidente Lula, sendo este período objeto de estudo do capítulo que se segue.

3.3 MINISTÉRIO DAS CIDADES: O RETORNO DA POLÍTICA URBANA NO PAÍS – 2003 A 2010

Mesmo com o esvaziamento do papel do Governo Federal nas décadas de 80 e 90, no que tange aos direitos sociais, segundo Maricato (2006), há também no país uma consolidação dos movimentos sociais sob a “bandeira da reforma urbana”. Apesar de pequenos espaços de reivindicações, sobretudo, na égide do regime militar, os movimentos sociais almejaram importantes conquistas como a inclusão na Constituição de 1988 da “função social da propriedade e da função social da cidade”, além, é claro, da promulgação da Lei Nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, que regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 referentes à política urbana.

Mesmo com essas conquistas, uma proposta, dos movimentos sociais ainda não tinha sido conquistada: a criação de um órgão em nível de governo federal voltado exclusivamente para a problemática da questão urbana no país. Nesse sentido, foi com a criação do Projeto Moradia, em 2000, que se foi dado os primeiros contornos de criação de um órgão federal que congregaria as responsabilidades de construção de uma efetiva política urbana orquestrada pelo Estado, pois como bem aponta a autora:

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, 2006, p.215).

Dentro das propostas do Projeto Moradia, havia ainda o pressuposto de ampliação do mercado de crédito para a população de renda média e média baixa, onde seriam atendidos via Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI). Segundo Shimbo (2010), isso possibilitaria a maior destinação do FGTS para a população de baixa renda, buscando inverter, assim, a situação gerada pelo Governo FHC no direcionamento dos recursos.

Com a eleição para Presidência da República de Luiz Inácio Lula da Silva em 2003, é criado então o Ministério das Cidades – Mcid, como já era previsto no Projeto Moradia. Sua criação é vista como uma demarcação histórica, pois para Maricato (2006, p. 214), a criação do Ministério das Cidades “veio ocupar um vazio institucional que retirava completamente o governo federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades”, onde a última proposta do governo federal nesse sentido se deu no regime militar (1964-1985) com a criação do BNH. Para Bonduki (2008) a criação do Ministério vai mais além, porque sua concepção se propõe a um tratamento “integrado da questão urbana”, atrelando habitação, saneamento e mobilidade urbana o que representa um verdadeiro avanço institucional tomando como a base a “tradicional fragmentação que tem sido regra na gestão pública”.

Com relação a sua estrutura, o Ministério das Cidades seria dividido tomando como referência a problemática urbana e a implantação de uma política em sua totalidade, sendo elas: Moradia, Saneamento Básico e Mobilidade Urbana e depois acrescentada a Secretaria da Regularização Fundiária (Lei nº 10.683).

Deste modo, o Ministério teria uma importante função sobre a política urbana, qual seja, de coordenar, gerir e formular a Política Nacional de Habitação – PNH. Todavia, com a continuidade da Caixa vinculada ao Ministério da Fazenda, e sendo a Caixa o principal operador dos programas habitacionais do governo federal via gestão do FGTS, faz com que o Ministério das Cidades perca uma relativa força institucional no que concerne à implantação de programas de envergadura social devido aos motivos já apontados (MARICATO, 2006).

Mesmo com essa limitação operacional, buscou-se com a implantação do novo Ministério, construir segundo ainda Maricato (2006, p. 215) “um espaço público participativo que pudesse resistir à cultura de privatização da esfera pública, bem

como ao avanço das imposições antissociais da globalização”. Para a autora, tal postura deve ser entendida com uma mudança que poderá reverberar em um novo e contínuo processo de mutação do modo de pensar política urbana no país, colocando assim, questões urbanas no centro de debate.

Para iniciar esse processo participativo e democrático foi elaborado a Conferência Nacional das Cidades, já no primeiro ano de fundação do Ministério, em 2003, e uma segunda em 2005. Antes da Conferência Nacional houve primeiramente uma rodada prévia nos municípios e estados em busca de elaboração de propostas e de envio de representantes para o evento. Para Maricato (2006), que participou efetivamente do Ministério das Cidades até 2005²⁹:

Cerca de 2.800 delegados (de movimentos sociais, entidades empresariais, sindicais, de pesquisadores, de universidades de ONGs, de profissionais de arquitetura, engenharia e geografia e ainda de instituições governamentais e legislativas) participaram dos encontros nacionais. O Conselho das Cidades, eleito na primeira conferência nacional, e as quatro Câmaras Técnicas que o compõem (ligadas às quatro secretarias nacionais) começaram a funcionar no início de 2004.

Para Bonduki (2008) o principal avanço de todo esse processo diz respeito ao movimento seguido para criação do Plano Nacional de Habitação que se deu “de baixo para cima”, partindo do envolvimento de todos os Estados e de 3.457 municípios culminando com as conferências nacionais.

Desse modo, a construção da Nova Política Nacional deveu-se a luta histórica dos movimentos sociais em busca da garantia do direito à moradia e consolidação de uma política urbana que valorize essencialmente a função social da cidade.

3.3.1 Política Nacional de Habitação: propostas e elementos estratégicos

Tomando como ponto de partida o Projeto Moradia, a Política Nacional de Habitação – PNH tem como pressuposto que a moradia só adquire significado em

²⁹ Ermínia Maricato foi Secretária Executiva do Ministério das Cidades, até 2005. Foi coordenadora técnica da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Fonte: Entrevista a Revista Desafios do Desenvolvimento por Gilberto Maringoni. Acessado em 02/08/2012 < http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2508&catid=30&Itemid=41>.

um contexto de política urbana. Nesse sentido, depende de três pilares fundamentais: política fundiária, política financeira e estrutura institucional (MARICATO, 2006).

Dentre os três pilares, dado os objetivos desse trabalho, iremos nos focar principalmente no pilar da política financeira, sem que isso enseje em uma desqualificação dos outros dois elementos, pois como muito bem salienta Maricato (2006, p. 216):

A articulação entre terra [*política fundiária*] e financiamento [*política financeira*] mostra-se indispensável para garantir o sucesso de uma ação que pretende minimizar a exclusão territorial. Sem essa articulação [*estrutura institucional*], a injeção de recursos financeiros num mercado patrimonialista pode inflar o preço da terra e dificultar o acesso à moradia em vez de ampliá-lo, o que ainda não está descartado que possa acontecer. (*grifos nossos*)

Nestes termos, dentre os instrumentos criados pelo Ministério das Cidades, no que concerne à política financeira de habitação, estava a criação do Sistema Nacional de Habitação – SNH, cujo objetivo seria de integrar os governos federal, estadual e municipal, juntamente com os agentes financeiros públicos e privados para combater o déficit de moradias no país, assim como, definir as regras para destinação dos recursos para atingir o objetivo proposto, sejam esses recursos onerosos (FGTS) ou não onerosos para a União (BRASIL, 2004).

Para atingir tal propósito o Sistema Nacional de Habitação seria dividido em dois subsistemas, tendo como objetivo fundamental o de separar as fontes de recursos e destiná-los a população demandante do crédito habitacional conforme o seu perfil, sendo eles: O subsistema de Habitação de Interesse Social e o subsistema de Mercado.

Em linhas gerais, o subsistema de Habitação de Interesse Social buscaria direcionar os recursos públicos *unicamente* para subsidiar a população de menor renda (1 a 3 salários mínimos). Enquanto que o subsistema de Mercado teria como objetivo impulsionar o volume de recursos para o mercado privado de crédito habitacional com vistas a elevar a captação de recursos via mercado, e com isso, promover o setor de imobiliário brasileiro (BRASIL, 2004).

Para o subsistema de habitação de Mercado os recursos destinados seriam os captados via cadernetas de poupança e mecanismos de atração de “investidores institucionais e pessoas físicas”, como por exemplo, os relacionados ao

“mercado de capitais dos títulos securitizados lastreados em recebíveis imobiliários, e outras modalidades” (BRASIL, 2004, p. 53). E para o subsistema de Habitação de Interesse Social teria como fonte de recursos os do FGTS e de um recém-criado Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e, outros já existentes como o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).

a. Subsistema de Habitação de Interesse Social

Com a implantação do subsistema de Habitação de Interesse Social é desenvolvido uma nova estrutura institucional que inclui a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), criado pela Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que tem como objetivo implantar “políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda” (BRASIL, 2005).

Para Maricato (2006), essa lei de criação do Fundo foi a primeira de iniciativa verdadeiramente popular, sendo entregue ao Congresso Nacional em 1992 no qual constava “mais de 1 milhão de assinaturas de eleitores”. O que de certa forma pressiona a implementação desse novo aparato institucional, juntamente com os estados e municípios, para “se incorporar ao sistema para ampliar o esforço de dar uma resposta massiva ao problema da habitação” (*op.cit.* 218).

A principal fonte de recursos seria via recursos federais, principalmente do Orçamento Geral da União (OGU), mas também estadual e municipal, que seriam destinados aos subsídios para população de baixa renda. Ainda como contrapartida por parte dos estados e municípios estaria a criação de um Fundo Local de Habitação de Interesse Social e um Conselho Gestor, além da elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social, como já era previsto em Lei.

Dessa forma, o Ministério das Cidades, segundo Shimbo (2010) passaria:

A gerir um panorama de programas habitacionais, com fontes de recursos diferenciadas, não apenas o FGTS, mas também, o Orçamento Geral da União (OGU), do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR, vinculado ao FGTS) e o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) (p. 77).

Como já apontado, mesmo apresentando essa centralização na gestão dos Programas via Ministério das Cidades, o agente operador do sistema continuou sendo a Caixa Econômica Federal (CEF), órgão vinculado ao Ministério da Fazenda.

Dentro desse contexto de criação desse subsistema, nos dois primeiros anos do governo Lula (2003 e 2004) foram mantidos e/ou reformulados alguns programas criados ainda na gestão do FHC, agora atrelados ao Ministério das Cidades, são eles: Programa de Arrendamento Residencial – PAR, Carta de Crédito Associativo, Habitar Brasil/BID, Pró-Moradia, Programa de Subsídio Habitacional (PSH) e Apoio à Produção, além da criação de um novo programa: Programa Crédito Solidário (SHIMBO, 2010).

Já entre os anos de 2005 a 2008, foram criados também novos programas como: Programa de Ação Provisão Habitacional de Interesse Social, Programa Urbanização, Regulamentação e Integração de Assentamentos Precários e o Apoio à Produção Social da Moradia.

Em 2009, é criado o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), objeto de estudo e análise desse trabalho, tendo como finalidade o financiamento habitacional para a população com renda de até 10 (dez) salários com isso reduzir o déficit habitacional em 14%. Sobre esse ponto, será mais bem analisado na Parte III desse trabalho.

b. Subsistema de Habitação de Mercado

Juntamente com o Subsistema de Habitação de Interesse Social, a Política Nacional de Habitação cria também o Subsistema de Habitação de Mercado, que segundo Shimbo (2010, p. 87), seria um “complexo sistema de captação de recursos, com a intenção de se diversificar e de se otimizar as formas de captação de recursos”.

O objetivo desse sistema seria, portanto, a captação de recursos que pudessem complementar o Sistema de Financiamento Imobiliário – SFI e o Sistema Financeiro de Habitação – SFH. Para isso, a estratégia a ser seguida seria a captação via caderneta de poupança, inclusive com a criação de novas modalidades de poupança, assim como, diretamente no mercado de capitais, por meio de emissão de Certificado de Recebíveis Imobiliário – CRI.

A Lei 9.514/97 que cria o Sistema de Financiamento Imobiliário - SFI, ainda no primeiro governo FHC (1995 – 1998) é segundo Royer (2009) um “importante marco legal para o setor imobiliário”. Principalmente se levarmos em consideração o contexto político-econômico de criação do SFI que era de implementação das políticas neoliberais no país, por meio de fortes cortes para as políticas sociais, como podemos perceber na contundente análise feita por Batista (1994):

As reformas sociais, tal qual as políticas seriam vistas como decorrência natural da liberalização econômica. Isto é, deverão emergir exclusivamente do livre jogo das forças da oferta e da procura num mercado inteiramente auto-regulável, sem qualquer rigidez tanto no que se refere a bens quanto ao trabalho. Um mercado, enfim, cuja plena instituição constituiria o objetivo único das reformas (p. 11).

Portanto, com vistas a atender tais objetivos, a criação do SFI privilegia a captação de fonte de financiamento no setor privado que possibilitasse a dinamização do mercado habitacional. Um mercado, enfim, cuja plena instituição constituiria o objetivo único das reformas.

Naquele momento, a criação do SFI buscou-se:

[...] um sistema financeiro que dê segurança aos agentes envolvidos no processo do crédito imobiliário, especialmente aos investidores, ponto central da lógica do funcionamento do sistema, procurando fomentar um mercado de crédito imobiliário baseado, a princípio, na lei da oferta e da procura. (ROYER, 2009, p.96).

Como podemos perceber essa estrutura é feita para dinamizar e dar condições para o setor privado de moradias de se expandir e não de solucionar ou mesmo equacionar o déficit habitacional brasileiro, mesmo que esse argumento segundo Royer (2009, p.98) “seja utilizado à exaustão em muitos dos documentos sobre o SFI, sejam eles oriundos da cadeia produtiva (SINDUSCON/CBIC) ou mesmo de associações de empresas que trabalham com crédito imobiliário (ABECIP)”.

Para dar continuidade a um cenário promissor para o setor imobiliário, o governo Lula, segundo Shimbo (2010, p. 88), adota duas medidas fundamentais: A primeira seria aprovação da Lei 10.931/04, conhecida como Lei do Patrimônio de Afetação, que busca “dar maior segurança jurídica e econômica ao mercado privado” onde estabelece proteção ao empreendimento imobiliário, mantendo-os

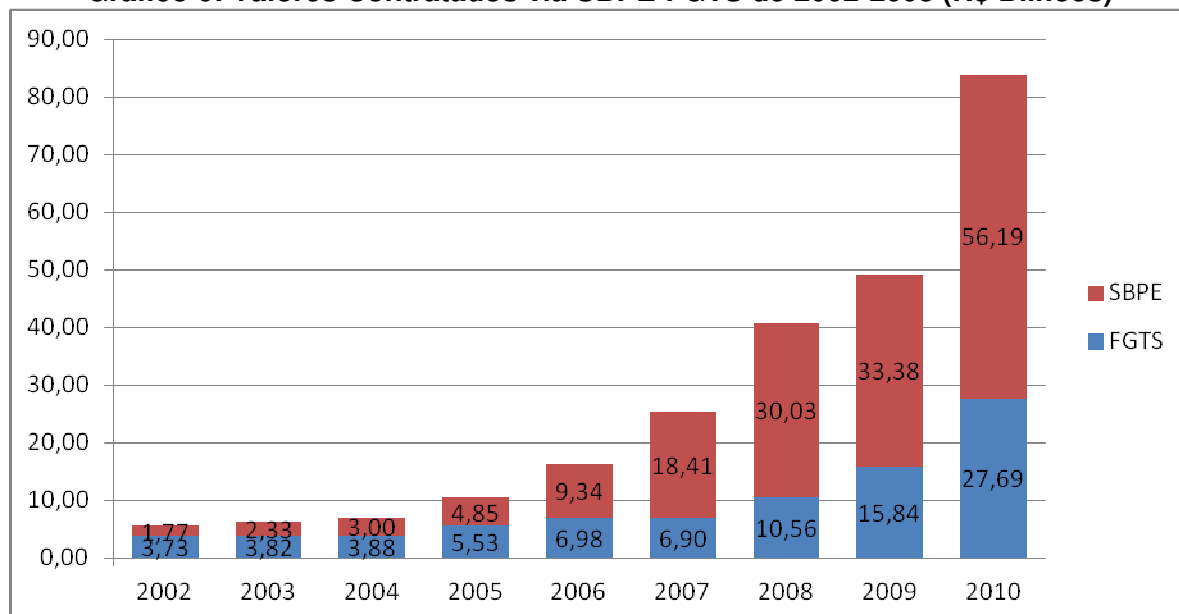
separados dos demais ativos da incorporadora. Na mesma lei é criada ainda novos títulos de créditos para o mercado financeiro, como: Cédulas de Crédito Imobiliário (CCI), Letras de Crédito Imobiliário (LCI) e Cédulas de Crédito Bancário (CCB).

A segunda medida adotada era a ampliação de forma imediata do volume de recursos financeiros ao mercado privado. De iniciativa do Ministério da Fazenda e aprovado pelo Conselho Monetário Nacional, o governo Lula liberou para o mercado crédito os recursos retidos no Banco Central das Cadernetas de Poupança via SBPE, o que deu grande impulso para o setor privado de moradias no país (MARICATO, 2006; SHIMBO, 2010).

O gráfico 6 ilustra como essas duas medidas adotadas pelos Governos Lula I e II fizeram com que houvesse um acentuado crescimento no número de contratos para a produção de habitação nesse período via SBPE-FGTS.

Com percebe-se em 2003, início do primeiro mandato do governo Lula, o volume de contratos somados os do FGTS e SBPE foram por volta de R\$ 6 Bilhões, em 2010, no final de seu segundo mandato, já eram mais de R\$ 80 Bilhões, ou seja, o volume de recursos saltou em mais de 13 vezes o volume inicial. O que representa um enorme sucesso no que tange o mercado privado de moradias.

Gráfico 6: Valores Contratados via SBPE-FGTS de 2002-2008 (R\$ Bilhões)



Fonte: Elaboração própria com base dos dados da CBIC (2012). Disponível em < <http://www.cbicdados.com.br>>. Acesso em: 03 de jul. 2012.

Esses expressivos números também se repetem em relação aos números de unidades financiadas, o que demonstra que tem ocorrido um verdadeiro *boom* no

mercado imobiliário brasileiro. Para Royer (2009) isso se deve em grande medida a forte atuação do governo, principalmente em dois aspectos: o primeiro seria em relação ao “ambiente regulatório”, por proporcionar maior segurança jurídica para os investidores. O segundo deve-se ao fato das melhores condições macroeconômicas, refletindo em melhores taxas de juros, maiores volumes de créditos e prazos mais longos para financiamento, além de uma maior cobertura chegando a 90% da moradia a ser financiada.

Os governos Lula podem ser entendidos, no que se refere ao subsistema de habitação de mercado, por ter atingido um relativo sucesso, pois como bem aponta Shimbo (2010) as medidas regulatórias foram fundamentais para o grande volume captados e consequente estímulo a produção de habitação via mercado.

No entanto, devemos fazer uma ponderação nesse momento, por mais que entendamos que em termos de “eficiência financeira” o SFI tenha atingido um franco sucesso, como bem demonstra Royer (2009), não podemos dizer o mesmo quanto ao conceito de “universalização da habitação enquanto direito”, pois não se pode mercadorizar a moradia, “ainda que essa tenha cada vez mais características de mercadoria no capitalismo contemporâneo” (*idem*, p.19), pois essa é, em primeiro lugar, uma função social precípua do Estado, como já é apontado pela própria Carta Magna.

Com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, em 2007, a produção de habitação é indicada definitivamente como uma das prioridades do governo, com previsão de R\$ 106,3 bilhões, entre 2007 e 2010³⁰. Todavia, dada a demora no cumprimento das metas impostas pelo PAC, segundo Shimbo (2010) essa situação, fez com que o governo federal tivesse que criar um “programa específico para a área da habitação”, conhecido posteriormente como Pacote Habitacional Minha Casa Minha Vida – MCMV, sendo este lançado em 2009.

Para uma análise mais detida do Programa MCMV quanto ao direcionamento que o Estado tem dado no que se refere à destinação dos recursos para construção de novas moradias no país, buscaremos entender então o Programa Minha Casa Minha Vida – MCMV, objeto de estudo desse trabalho, como se segue no próximo capítulo.

³⁰ Informações no sítio do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC <http://www.brasil.gov.br/pac/investimentos/>. Acesso em 03. Jul. 2012.

4 AVANÇOS E LIMITES DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA EM SÃO LUÍS DO MARANHÃO: UMA ANÁLISE SOBRE A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA

Após um longo período de afastamento por parte do poder público das questões urbanas, sobretudo na década de 90, a política habitacional brasileira apresentou, a partir dos anos 2000, uma nova configuração tendo como motor de transformação os movimentos sociais de reforma urbana.

Essa metamorfose é incorporada no documento intitulado Projeto Moradia onde apresenta questões afirmativas para a Nova Política Nacional de Habitação onde segundo Holanda (2011, p.103) seria efetivamente a “ampliação da participação social e fortalecimento do Poder Público, em que o Governo Federal teria o papel de principal financiador e coordenador e os governos locais seriam os principais interventores”. Temos então, a criação do Ministério das Cidades, em 2003, a implantação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, em 2005, além do Programa MCMV, em 2009.

No presente capítulo iremos tratar dos avanços e limites, no contexto dessa nova política, o Programa MCMV, propriamente dito. Apontaremos os antecedentes de criação do Programa, assinalando quais foram os motivos para idealização e implantação desse Programa Habitacional em larga escala nacional; apresentaremos os objetivos gerais, componente, metas, aspectos legais, assim como as diretrizes que norteiam o Programa e, ao final, uma discussão a cerca do direcionamento dado para os recursos do MCMV e suas consequências para a população de baixa de renda em São Luís.

O objetivo do capítulo é analisar o desempenho do Programa MCMV 1, salientando sua execução bem como os resultados alcançados, para que assim possamos responder nossa questão principal: apontar os avanços e limites do Programa MCMV para a população de baixa renda em São Luís – MA execução 2009/2010.

A metodologia adotada neste capítulo, que é a base de nossa análise, privilegia a investigação documental, tendo como suporte principal o Relatório Executivo do Programa MCMV, que passou a ser disponibilizado pela CAIXA a partir de janeiro de 2012, tendo com recorte sua primeira etapa (2009/2010). O relatório apresenta de forma de microdados uma grande quantidade de informações quanto

às contratações, propostas e evolução dos empreendimentos por faixa de renda e localização das unidades habitacionais dentro do município participantes do MCMV. Compilados essas estatísticas e informações que julgamos ser necessários para o entendimento da operacionalização e execução do Programa quer seja em nível nacional (caráter universal), como para o Maranhão (particularidade) e, principalmente, para São Luís (singular).

Por fim, para aprofundar na pesquisa, elaboramos um mapa para localizar espacialmente na ilha de São Luís todos os empreendimentos executados pelo Programa MCMV nos anos de 2009/2010. Lançamos mão desse recurso para além de ser uma ótima ferramenta visual, dados os objetivos proposto por esse trabalho, é também um instrumento metodológico facilitador para compreensão de forma rápida da geração de renda diferencial dentro da capital, e é mais ainda, é uma forma segura de demonstrar como esse movimento se reflete sobre a população de baixa renda em São Luís.

4.1 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

O Programa Minha Casa, Minha Vida - (MCMV), é criado oficialmente no dia 25 de março de 2009 por meio da Medida Provisória Nº 459, e convertida na Lei 11.977 em 7 de julho de 2009³¹. Tem como finalidade inicial a concessão de financiamento para construção de 1 milhão de unidades habitacionais, para famílias que auferem renda mensal de até 10 (dez) salários mínimos, totalizando um investimento inicial de R\$ 34 bilhões. Desse total, R\$ 25,5 bilhões seriam provenientes da União, R\$ 8,5 bilhões do FGTS e mais R\$ 1 bilhão do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para a cadeia produtiva (BRASIL, 2009), conforme é apresentado na tabela 10.

Tabela 10: Recursos Públicos para o Programa MCMV 1 (em R\$ bilhões)

Programa	União	FGTS	Total
Subsídios para moradia (renda até R\$ 1.395,00)	16		16
Subsídios em financiamentos do FGTS (renda até R\$ 2.790,00)	2,5	7,5	10
Fundo Garantidor em financiamentos do FGTS	2		2
Subtotal	20,5	7,5	28
Financiamento – Infraestrutura	5		5
Financiamento - Cadeia Produtiva		1	1
Subtotal	5	1	6
TOTAL - MCMV 1	25,5	8,5	34

Fonte: BRASIL, 2009, Material de Apresentação do Programa MCMV.

A execução e operacionalização do Programa ficariam a cargo de seus agentes financeiros, Caixa Econômica Federal - CAIXA e o Banco Nacional de Desenvolvimento Social – BNDES³², sendo a CAIXA o gestor do FGTS, com o intuito de reduzir o déficit habitacional brasileiro em 14%, além de geração de emprego e renda³³.

A partir de 2011, com a eleição da Presidenta Dilma Rousseff o Programa MCMV é apresentado como sendo uma segunda etapa (2011 - 2014), já inserido no

³¹ Alterada posteriormente pela Lei 12.434, de 16 de julho de 2011.

³² No ano de 2011, o Banco do Brasil também passou a operar com recursos do Programa MCMV. Ver <http://www.bb.com.br/portallbb/page118,3366,3367,1,0,1,0.bb?codigoNoticia=31662>. Acesso em 16 dez. 12.

³³ Dados do folheto de divulgação do Programa e do site: www.minhacasaminhavida.gov.br acessado em: 01/10/2009.

Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2, onde tem seus recursos, bem como suas metas ampliadas no que tange a produção de moradias, tendo como nova meta a construção de 2 milhões de moradias com recursos que contabilizam 71,7 bilhões³⁴.

No entanto, nessa segunda fase o Programa encontra-se ainda pouco desenvolvido, e por conta disso, apresentando reduzidos dados estatísticos ou reflexões mais profundas do que as que já iremos tecer para a primeira etapa do Programa (2009 - 2010). Sendo assim, dado os objetivos e desenvolvimento metodológico aqui proposto, iremos fazer um recorte somente no Programa MCMV 1, para simplificar denominaremos apenas de Programa MCMV.

Sendo assim, quando o Governo Federal cria o Programa MCMV teria como objetivo declarado, segundo ARANTES & FIX (2009):

[...] dirigir o setor imobiliário para atender à demanda habitacional de baixa renda, que o mercado por si só não alcança. Ou seja, é fazer o mercado habitacional finalmente incorporar setores que até então não tiveram como adquirir a mercadoria moradia de modo regular e formal (ARANTES & FIX, 2009, p.1).

E os autores concluem afirmando que além desse objetivo exposto o Programa:

[...] tem sido apresentado como uma das principais ações do governo Lula em reação à crise econômica internacional – ao estimular a criação de empregos e de investimentos no setor da construção –, e também como uma política social em grande escala. O volume de subsídios que mobiliza, 34 bilhões de reais (o equivalente a três anos de Bolsa-Família), para atender a população de 0 a 10 salários mínimos de rendimento familiar, é, de fato, inédito na história do país – nem mesmo o antigo BNH dirigiu tantos recursos à baixa renda em uma única operação (*ibidem*).

De um modo geral, segundo o governo, o Programa seria duplamente atraente: estimularia a economia com uma medida anticíclica para um período de crise financeira mundial, gerando empregos e aquecendo a economia nacional, e enfrentaria uma questão social histórica da sociedade brasileira, que é a total precariedade das moradias da população de baixa renda, atacando essa problemática por meio da reposição de estoque de moradias.

³⁴ Informações disponíveis no site do Programa de Aceleração do Crescimento. <http://www.pac.gov.br/minha-casa-minha-vida>. Acessado em 16 dez. 12.

Para atingir tais objetivos o Programa MCMV foi arquitetado e instrumentalizado para que fosse uma das vigas de sustentação da “Nova Política Nacional” de habitação no país, para tanto, compreenderia dois grandes Programas: O Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).

Como o próprio nome já indica o PNHU é destinado para a população urbana que busca adquirir unidade residencial como renda mensal de até dez salários mínimos. As famílias com renda de até seis salários mínimos têm direito a subsídios de acordo com sua faixa de renda, complementando, assim, a capacidade de pagamento das famílias. As famílias com renda entre seis a dez salários mínimos teriam acesso a condições de financiamento com juros reduzidos, prazos mais largos e uso dos recursos do FGTS.

Já o PNHR, tem como objetivo subsidiar a população rural (agricultura familiar e trabalhadores rurais) que tenha como propósito a construção na área rural, por meio da aquisição de matérias de construção. Nesse caso, a renda familiar anual é limitada em R\$ 10.000,00, além de comprovação de enquadramento no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). E, para que sejam concedidos os recursos, os proponentes devem se organizar coletivamente na forma de Entidades Organizadoras (EO), que ficarão incumbidas de partilhar os recursos entre seus integrantes. Os recursos do PNHR são oriundos do Orçamento Geral da União (OGU).

Observamos que mesmo sendo visto de um modo geral como um único e grande Programa, o Minha Casa Minha Vida é, efetivamente, dividido em dois segmentos quanto à localização do demandante final, na área Urbana ou Rural, porém, o Programa na sua modalidade Rural (PNHR) tem ficado em segundo plano, ou pelos menos não é o foco principal do governo³⁵.

Por conta disso, e como o objetivo desse trabalho é analisar as implicações que a política habitacional brasileira via Programa MCMV tem provocado sobre a população demandante, iremos nos deter em uma análise mais apuradas apenas do PNHU, pois como já salientado ao longo desse trabalho, os

³⁵ A meta do PNHR para os anos de 2011 a 2014 é a construção de apenas 60 mil moradias, volume pífio se comparado com a produção do PNHU que é de 2 milhões. Ver http://www1.caixa.gov.br/imprensa/noticias/asp/popup_box.asp?codigo=6912119. Acesso em 02 nov. 2012.

maiores volumes de recursos, déficit habitacional e concentração populacional encontram-se no segmento urbano da população.

O PNHU, por sua vez, também é dividido em dois grandes segmentos onde leva em consideração a renda auferida pela população demandante. A primeira faixa engloba a população com renda entre zero a três salários mínimos, conhecida como Habitação de Interesse de Social e a segunda, muito mais ampla, abrange a população de recebe até dez salários mensais, chamada de segmento econômico.

Para o segmento de baixa renda, sua implementação depende de apoio das prefeituras, pois são elas as responsáveis pelo cadastro dos beneficiados e indicação dos demandantes. O financiamento dessas moradias deriva do Orçamento Geral da União (OGU), a fundo perdido, e pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), sendo geridos pela CAIXA.

O segmento econômico é composto por fundos não onerosos (como os da poupança), apresentando como benefícios a redução da taxa de juros, dos tributos envolvidos na transação e ainda facilidade de acesso ao crédito como o alongamento do prazo de financiamento para no máximo até 35 anos, dependendo da faixa de renda que esteja localizado o demandante. É composto, ainda, por recursos onerosos do FGTS, onde o recurso é devolvido conforme os pagamentos das parcelas são amortizados.

Para Ferreira (2012, p.40) apesar de bastante amplo no que se refere às faixas de renda, o Programa MCMV “na prática pode ser visto como uma política com diferentes estratégias de atendimento conforme a faixa de renda da população”. Como podemos observar no Quadro 1:

Quadro 1: Programa MCMV - Condições por Faixa de Renda

FAIXA DE RENDA	CONDIÇÕES
0 a 3 SM	Subsídio integral com isenção do seguro, prestação de até 10% da renda (por 10 anos), prestação mínima de R\$ 50 reais por mês e registro de imóvel no nome da mulher.
3 a 6 SM	Aumento do subsídio parcial em financiamentos com redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor
6 a 10 SM	Estímulo à compra com redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor

Nota: SM - Salários Mínimos.

Fonte: FERREIRA, F. A. S.; MONSÃ, V. M. C.; ALVES, M. A. (2012).

Mais do que “diferentes estratégias”, a formatação do Programa demonstra como o Estado brasileiro tem buscado resolver o problema da falta de

moradia no país, pois, quando uma política pública dessa envergadura leva em consideração precípua o perfil econômico do demandante do bem moradia, encontramos na maioria das vezes constrangimentos quanto ao efetivo cumprimento das metas em determinadas faixas de renda. Notamos esse problema principalmente para as faixas tradicionalmente excluídas do mercado formal de crédito, justamente por imperar a lógica mercadológica de concessão do crédito habitacional. Nesses termos, quando observamos que efetivamente tem se utilizado recursos públicos e semipúblicos para a produção habitacional via financiamento, a materialização do Programa se demonstra de forma contraditória quanto aos objetivos sociais a serem alcançados.

4.2 DAS METAS APARENTES PARA A EXECUÇÃO CONCRETA

Como salientado anteriormente, o Programa MCMV apresenta uma meta “ambiciosa” de construir 1 milhão de moradias. A quantidade de moradias a serem construídas foram distribuídas por faixas de renda, ficando da seguinte forma: 400 mil moradias para famílias com renda de até 3 salários mínimos; 200 mil moradias para famílias que recebam mais de 3 até 4 salários mínimos; mais 100 mil moradias, para quem recebe de 4 até 5; 100 mil moradias para as famílias que recebem mais de 5 a 6 salários mínimos e, por fim, para as famílias que recebem mais de 6 até 10 salários mínimos, que é o limite do programa, a meta é a construção de 200 mil habitações³⁶.

No MCMV a produção das moradias é de responsabilidade das construtoras e/ou incorporadoras contratadas pela CAIXA, sendo de responsabilidade delas entregar as residências concluídas e legalizadas. Até a entrega do imóvel e posterior pagamento das parcelas por parte do agora mutuário, o imóvel fica no patrimônio do FAR, pois caso a construtora não entregue o imóvel por qualquer motivo, como por exemplo, falência da construtora, a CAIXA fica obrigada em contratar outra construtora para finalizar o empreendimento iniciado, o

³⁶ Dados do folheto de divulgação do Programa e do site: www.minhacasaminhavidagov.br acessado em: 01/10/2009.

que de certa forma proporciona segurança jurídica para os demandantes de que o imóvel será entregue.

As definições das metas por parte do governo para cada região, e posterior liberação dos recursos, ficaram condicionadas às estimativas do déficit habitacional existentes em cada região geográfica. Assim, na busca de uma equalização das diferenças, não somente regionais, como também do próprio tamanho dos municípios e de suas regiões metropolitanas, foram criadas faixas de liberação dos recursos conforme o tamanho do município, sendo uma faixa inicial para os municípios de até 50 mil habitantes, outra faixa para municípios entre 50 e 100 habitantes e outra para municípios com mais de 100 mil habitantes.

Para Krause (2011, p.75), em artigo publicado no boletim do IPEA, o autor afirma que assim como tem ocorrido uma predileção do PNHU em detrimento do PNHR há também uma priorização na destinação dos recursos para os municípios com mais de 100 mil habitantes, já que para os municípios com até 50 mil habitantes será destinado R\$ 1 bilhão, “o que contrasta com os R\$ 16,5 bilhões que poderão ser transferidos pela União” para operações com MCMV para municípios com mais de 50 mil habitantes. Ou seja, são nos municípios médios do Brasil onde as construtoras conseguiriam ter ganhos de escala da produção, devido em parte, pela proximidade dos grandes centros urbanos e, por conta disso, apresentando os menores custo de contratação de materiais e principalmente mão de obra.

Conforme é apresentado abaixo, na tabela 11, podemos perceber que quando levamos em consideração a divisão das metas do Programa entre os mais diversos estados, compreendemos que tal divisão seria relativamente coerente, pois tomar como referência o déficit habitacional de cada região faz com que estados como os da Região Nordeste, por apresentarem os maiores déficits habitacionais, sejam privilegiados, sobretudo o estado do Maranhão, em detrimento a estados como do Sul do país, pois é essa região que historicamente apresenta os menores déficits habitacionais.

Deste modo, quando cruzamos a coluna da “% do Déficit em Relação ao Déficit Total” com a coluna da “% de moradias do MCMV em relação ao Total do MCMV” percebemos claramente que os valores são muito próximos um do outro, sem muita discrepância.

TABELA 11: Distribuição da quantidade de moradias do MCMV, por Unidade da Federação e Região Geográfica

Unidades da Federação e Regiões Geográficas	Déficit – Absoluto ⁽¹⁾	% do Déficit em Relação ao Déficit Total	Meta do MCMV ⁽²⁾	% de moradias do MCMV em relação ao Total do MCMV
Norte	652.684	10,41%	103.018	10,30%
Rondônia	52.472	0,84%	8.495	0,85%
Acre	21.063	0,34%	3.939	0,39%
Amazonas	146.268	2,33%	22.238	2,22%
Roraima	16.379	0,26%	2.793	0,28%
Pará	317.089	5,06%	50.667	5,07%
Amapá	30.449	0,49%	4.589	0,46%
Tocantins	68.964	1,10%	10.297	1,03%
Nordeste	2.144.384	34,19%	343.197	34,32%
Maranhão	461.396	7,36%	72.756	7,28%
Piauí	139.318	2,22%	21.837	2,18%
Ceará	314.949	5,02%	51.644	5,16%
Rio Grande do Norte	117.647	1,88%	19.224	1,92%
Paraíba	122.166	1,95%	21.306	2,13%
Pernambuco	281.486	4,49%	44.706	4,47%
Alagoas	123.245	1,96%	19.679	1,97%
Sergipe	73.499	1,17%	11.301	1,13%
Bahia	510.677	8,14%	80.744	8,07%
Sudeste	2.335.415	37,23%	363.983	36,40%
Minas Gerais	521.085	8,31%	88.485	8,85%
Espírito Santo	101.124	1,61%	16.846	1,68%
Rio de Janeiro	478.901	7,63%	74.657	7,47%
São Paulo	1.234.306	19,68%	183.995	18,40%
Sul	703.167	11,21%	120.016	12,00%
Paraná	272.542	4,34%	44.172	4,42%
Santa Catarina	145.363	2,32%	24.049	2,40%
Rio Grande do Sul	285.261	4,55%	51.795	5,18%
Centro-Oeste	436.995	6,97%	69.785	6,98%
Mato Grosso do Sul	76.027	1,21%	12.244	1,22%
Mato Grosso	86.679	1,38%	13.390	1,34%
Goiás	167.042	2,66%	27.613	2,76%
Distrito Federal	107.248	1,71%	16.538	1,65%
BRASIL	6.272.645	100%	1.000.000	100%

Fonte: ⁽¹⁾ Fundação João Pinheiro (2008), ⁽²⁾ BRASIL (2009).

Podemos entender tal observação como sendo uma primeira aproximação que possibilita verificar uma relativa aderência empírica entre as metas do Programa com a rápida dinamização do mercado habitacional verificado no Maranhão entre 2009 e 2012. Todavia, tal afirmação necessita ser confrontada com os dados concretos de liberação dos recursos e constatar principalmente quais

foram às faixas de renda que foram privilegiadas. Realizaremos esse exame nas próximas seções.

4.2.1 MCMV: Metas Equivocadas ou Objetivos Implícitos

Quando um governo inclui em sua agenda programas que buscam intrinsecamente dar uma resposta social a problemas nacionais, como é a questão da falta de moradia, logo eles são apresentados como uma resposta definitiva para a sociedade. Observamos a repetição desse argumento desde o extinto BNH e de forma mais acentuada no Programa MCMV, que é mostrado pelo Governo Federal como sendo um Programa que irá reduzir o déficit habitacional brasileiro e que incluirá a população de baixa renda tradicionalmente excluída do sistema habitacional de crédito. E, quando tal política vem acompanhada do discurso de que é também uma resposta à crise econômica mundial de 2009 por meio de uma medida anticíclica, tais argumentos se ampliam e reverberam na sociedade de forma mais intensa.

Mas, subjacente a todo esse contexto, os programas são formulados com o intuito de focalizar ou de universalizar a política pública, ou seja, elegem-se certos setores da sociedade, no caso de políticas de focalização, ou ainda que abarquem boa parte da sociedade, caso seja uma política de universalização. De tal modo, entendemos que as políticas podem apresentar objetivos explícitos ou simplesmente implícitos, que é quando não estão tão claros quais são os atores selecionados para serem beneficiados, mas que, com uma análise mais apurada podemos encontrar os reais eleitos para serem beneficiados pela política pública.

Não podemos confundir nesse momento o discurso simbólico de quem irá ser beneficiado e de quem realmente será beneficiado. Pois, o governo pode prontamente levantar um discurso, que muitas vezes eleitoreiro em prol de uma classe social menos abastada em busca de votos ou de levantar uma bandeira política para conseguir simpatizante de sua política, sem que necessariamente a retórica esteja atrelada com a realidade concreta.

Nesse ponto é fundamental para a consolidação e aceitação da política por parte da população, e para isso, o próprio governo realiza estudos frequentes por meio da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República

(SECOM) para acompanhar a percepção da população quanto as suas políticas públicas via campanhas publicitárias e assim, verificar se os conceitos, objetivos, ideologias propagandeadas pela mídia estão sendo recebida pela sociedade.

Dentre os diversos relatórios executados por essa SECOM foi elaborado, ainda em 2009, um amplo estudo especificamente para o MCMV intitulado: *Pesquisa de Recepção da Campanha Minha Casa, Minha Vida* o qual tinha como objetivo “verificar como a campanha publicitária Minha Casa, Minha Vida foi recebida pela sociedade, especialmente no que se refere aos aspectos de linguagem e compreensão do conceito de comunicação” (SECOM, 2009, p. 3) ³⁷.

O estudo buscou entender, principalmente, se o que Governo afirma como sendo verdadeiro sobre o Programa por meio das campanhas publicitárias é valorizado e lembrado pelos participantes da pesquisa.

Da mesma forma que ocorreu em 1964, com a criação do BNH, o Governo trabalha com o tema em uma concepção de que a mercadoria moradia é um sonho da população, notadamente o reforço da ideologia da casa própria, sendo esta, inclusive, uma das conclusões do relatório:

A natureza do tema, sensível e relevante para a população brasileira, especialmente para os segmentos de baixa renda, contribuiu para a grande aceitação das peças. O sonho da casa própria mostrou ser um forte desejo coletivo, percebido como essencial, especialmente para os segmentos mais pobres. As peças publicitárias apresentadas foram felizes ao trabalhar este sonho. (SECOM, 2009, p. 85).

Desse modo, uma linguagem em tom emocional e a valorização da ideologia mercantil foram essenciais para ampla aceitação do Programa. Pois, de um modo geral, a população é facilmente comovida por questões dessa natureza, despertando o que o próprio relatório vai elencar como sendo um despertar de sentimentos de “alegria, esperança, felicidade, confiança, credibilidade e expectativa de realizar um sonho”.

O próprio nome do Programa Minha Casa, Minha Vida é visto também como sendo uma dos motivos de aceitação por parte da população pesquisada, pois o “nome foi considerado adequado para este programa habitacional e capaz de sensibilizar ao indicar a importância para a vida das pessoas do sonho da casa própria”.

³⁷ Pesquisa disponível no site da SECOM: <<http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/pesquisas/2009-05-avaliacao-da-campanha-minha-casa-minha-vida.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2012.

Apesar dessa generalizada aceitação por parte do grupo focal estudado, a maior sensibilidade, no sentido de se ver como o público-alvo do Programa, se deu com a população de menor renda, principalmente para a população entre 0 e 3 salários mínimos:

Houve maior identificação destes segmentos com as imagens, mensagens e referências utilizadas nos dois primeiros filmes, no spot e nos materiais impressos. Os participantes destes segmentos se perceberam, em grande medida, como o foco principal destas propagandas. Os participantes com poder aquisitivo mais elevado (renda de 6 a 10 salários mínimos e 10 a 20 salários mínimos) se identificaram mais com o filme sobre a redução de impostos. No caso das demais peças, os participantes com maior renda perceberam ser os segmentos mais pobres o público-alvo da campanha (*Ibidem*, p. 85).

Por conta desse entendimento, a principal crítica feita ao Programa, sobretudo vinda da população de menor renda, diz respeito à inclusão das famílias com renda de até 10 salários mínimos. Os participantes da pesquisa teriam uma desconfiança quanto a quem seriam os reais beneficiados pelo Programa, por acreditar que com essa abrangência de renda poderia acabar favorecendo a população com maiores rendas (de 6 a 10 salário mínimos) em detrimento das menores (0 a 3 salários mínimos).

De qualquer forma, a síntese da pesquisa e o entendimento do próprio governo por meio da SECOM é que:

Os dados analisados, portanto, sugerem o acerto da linguagem utilizada e do tom emocional sensibilizador das peças da campanha, coadunados com o tema e o nome do programa, em forte sintonia com os desejos e aspirações das pessoas, especialmente do segmento com menor renda (*Ibidem*, p. 92).

Dito isso, então, quais seriam realmente os objetivos implícitos ao Programa MCMV? Quais seriam os reais objetivos? Pois o discurso, ou ainda, os objetivos explícitos já estão totalmente difundidos pelos sistemas midiáticos e no discurso vulgar dos políticos ou mesmo na população como um todo, conforme demonstrado. Buscaremos, então, analisar as metas do Programa para entender os meandros da idealização dessa política pública de habitação.

Como já apresentado, tendo uma meta ambiciosa de construir 1 milhão de moradias o governo dividiu a quantidade de moradias a serem construídas por faixas de renda contendo as seguintes metas:

- 400 mil UH – Renda Familiar: de até 3 SM;
- 200 mil UH– Renda Familiar: 3,1 até 4 SM;
- 100 mil UH – Renda Familiar: 4,1 até 5 SM;
- 100 mil UH – Renda Familiar: 5,1 a 6 SM,
- 200 mil UH – Renda Familiar: 6,1 a 10 SM.

Da forma com que é apresentado pelo governo com cifras gigantes, seja em número de habitações, seja em valor a ser financiado, torna a aparenta objetiva posta pelo Programa é realmente ambicioso no que tange a solução da problemática histórica da falta de moradia. No momento que não há inter-relação com outras questões concretas, ou ainda, com tantas subdivisões por faixa de renda e de forma neutra e isolada, fica confuso o entendimento dos reais objetivos das metas adotada pelo governo (essência), não deixando claro, entre outras questões: essas metas adotadas pelo Governo estão alinhadas com as reais necessidades de moradias do país? A população de baixa renda, que é o objetivo de uma verdadeira política social de habitacional, está sendo privilegiada?

Para tentar responder a tais questionamentos construímos alguns simples cruzamentos estatísticos onde podemos iluminar respostas preliminares a essas indagações e demonstrar que apesar da ampla aceitação e apropriação da aparência, a realidade concreta se mostra superposta a essa aparência imediata.

Tendo esse objetivo, a Tabela 12 apresenta a realidade do Programa ao realizarmos o cruzamento entre as metas do Programa e a configuração do Déficit Habitacional brasileiro por faixas de renda, em salários mínimos, apresentados pelo governo para o ano de 2009.

**Tabela 12: Déficit Habitacional ⁽¹⁾ e Metas do Programa MCMV ⁽²⁾ -
por Faixa de Renda – Brasil – 2009**

Faixa de Renda (em SM)	Déficit Habitacional - Valor Absoluto	Déficit Habitacional (%)	Meta do Programa – Valor Absoluto	% do Déficit Atendido por Faixa de Renda
0 a 3 SM	6.544.800	91%	400.000	6%
3,1 a 6 SM	482.400	7%	400.000	83%
6,1 a 10 SM	172.800	2%	200.000	116%
TOTAL	7.200.000	100%	1.000.000	14%

Fonte: Elaboração própria – com base nos dados do (1) Programa MCMV e do (2) Déficit Habitacional da FJP (2009). Nota: SM: Salário Mínimo.

Em 2009, o déficit total de moradias estimado pelo governo foi de 7,2 milhões, onde 91% desse total ou 6.544.800 moradias correspondem à população que recebe até 3 salários mínimos. Se somarmos com a faixa de renda de até 6 salários mínimos serão mais 7% ou 482.400 moradias, totalizando 98% do total do déficit para o país (Tabela 12). Para a faixa da população que ganha de 6 a 10 SM são 172.800 moradias ou simplesmente 2% do total do déficit do país.

Resgatando e consolidando em menos faixas de renda, as metas do Programa são: construção de 400 mil moradias para a faixa de renda de até 3 salários mínimos; mais 400 mil para a população com renda de até 6 salários mínimos; e 200 mil residência para quem auferir renda entre 6,1 a 10 salários, totalizando 1 milhão de residências.

Quando fazemos o cruzamento das metas do MCMV e o Déficit Habitacional podemos chegar a algumas conclusões dos reais objetivos do Governo com o Programa, pelo menos no que tange aos seus reais beneficiários.

No cruzamento das metas do Programa pelo total do Déficit Habitacional por faixa de renda a ser atendido constatamos realmente as reais aspirações do Governo. Na coluna da referida tabela chamada “**% do Déficit Atendido por Faixa de Renda**” é apresentado em termos percentuais a redução do déficit por faixa de renda caso as metas fossem atingidas por completo.

Assim, com um déficit de 91% do total de moradias no país referente a população mais carente (até 3 SM), o Governo deseja dirimir esse percentual em pífos 6%, isto é, a aspiração implícita do Governo Federal em relação ao déficit habitacional da população de menor renda é de reduzir de 91% para 85%, ou em termos absolutos, caso as metas sejam atendidas em sua plenitude reduzirá de 6.544.800 para 6.144.800 de moradias. Para a classe intermediária (de 3,1 a 6 SM) o governo foi mais benevolente na formatação do Programa MCMV, tendo como meta reduzir o déficit em 83% do déficit, i.e., de um total de 482.400 moradias o Programa busca reduzir para apenas 82.400, pois, serão construídos 400.000 mil habitações.

No entanto, o mais espantoso é quando passamos a decompor a faixa da população com alto poder aquisitivo que vai de 6,1 a 10 salários mínimos. A meta do governo é não somente debelar por completo o déficit habitacional para essa faixa de renda, como tornar essa população 16% positivos. Ou seja, todas as famílias

dessa faixa de renda não só irão ter uma residência via Programa MCMV como 16% dessa população terá mais de uma.

Em suma, podemos inferir, com base nos cruzamentos apresentados na tabela 12, que o Programa MCMV além de dinamizar o mercado de moradias no país, dado o elevado volume de recursos a serem liberados (R\$ 34 bilhões) ou mesmo em termos de unidades habitacionais a serem construídas (1 milhão), fato inédito no país, poderá também, aprofundar a vala existente que separa a população com menores rendas (até 3 SM) do mercado tradicional de crédito, seja pela reduzida inserção no Programa, pois desse total apenas 6% será beneficiada, ou via renda fundiária do mercado imobiliários, haja visto que, para a população com maiores renda (6 a 10 SM) teremos uma meta de 116%. Ou seja, algumas dessas famílias ou irão adquirir mais de um imóvel, colocando em nome da esposa, do filho etc., tendo como finalidade a revenda do imóvel na ânsia de uma valorização fundiária futura, e assim, se apropriando da renda diferencial gerada, por conta do que muitos especialistas chamam de um *boom* imobiliário, ou ainda, se tornarão rentistas no mercado de aluguéis de moradias.

4.2.2 Valorização do solo urbano e segregação socioeconômica da cidade

D'Agostini (2010) em artigo intitulado: *A bolha imobiliária no Brasil está formada*, apresenta contundentes argumentos sobre a macroeconomia brasileira e mundial que corroboram para o entendimento do processo de valorização dos imóveis e formação de uma bolha especulativa no país.

O autor, com base em relatórios elaborados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e das Nações Unidas (ONU), chama atenção para as consequências sobre as economias emergentes, dentre elas o Brasil, por conta de uma gigantesca medida de estímulo adotada pelo Banco Central dos Estados Unidos, o Federal Reserve (FED), por meio da recompra de títulos do Tesouro americano na ordem de US\$ 600 bilhões (D'AGOSTINI, 2010, p. 41) como forma de estimular a economia norte-americana em crise.

Segundo o autor, a OCDE alerta que a injeção desse volume de recursos nos países desenvolvidos, nos anos de 2009 e 2010, não estão sendo absorvidos

pelas economias onde estão sendo injetados, nesse caso Estados Unidos e Europa, pois:

Parte substancial dessa massa de dinheiro injetado nas economias desenvolvidas teria se destinado para as economias emergentes. Segundo a OCDE, alguns indícios sugerem e ameaçam fortalecer uma tendência cada vez maior de criar bolhas de ativos no mercado de renda variável, no mercado imobiliário de países emergentes e uma apreciação das moedas dos países emergentes em relação ao dólar e ao euro. Tais indícios seriam: (i) as novas medidas de estímulo monetário nos Estados Unidos e Europa; (ii) a manutenção perversa de uma taxa de juros que remunera os títulos do tesouro americano próxima de zero no curto prazo; (iii) os problemas fiscais nas economias desenvolvidas (em especial nos países periféricos da Zona do Euro, como Grécia, Irlanda, Portugal, Espanha e Itália); (iv) as taxas de juros ainda elevadas nos países emergentes, em especial no Brasil e África do Sul, que pelos ganhos de arbitragem entre taxas de juros, pressiona a moeda do país emergente a se apreciar em relação a moeda do país desenvolvido. (*idem, ibidem*, p. 41).

Dessa forma, o Brasil estaria na lista de países listados pela OCDE que podem observar o processo de criação de bolha em suas economias por conta de uma rápida expansão do crédito e valorização das moedas nacionais. Pois, um dos principais argumentos de sustentação seria que a economia Norte Americana não suportaria absorver esse grande volume de recursos, e dado essa liquidez interna, teria como consequência a transferência líquida de recursos para outros mercados, sobretudo os emergentes, principalmente na forma de capital especulativa em busca de valorização.

Os motivos que levam a crer que essa avalanche de recursos atingiu o Brasil, apresentando, uma forte valorização dos imóveis por conta dos efeitos macroeconômicos externos, se devem, em grande parte, a medidas macroeconômicas internas que não tornaram o país “blindado” às crises e flutuações internacionais, as quais seriam, segundo D’Agostini (2010):

(i) mesmo existindo espaço para crescer, há forte expansão do crédito sobre o produto interno bruto, ainda que o crédito do setor imobiliário seja baixo; (ii) forte expansão do endividamento das famílias em relação aos seus salários; (iii) o ritmo de crescimento da massa salarial nos últimos 7 anos não acompanhou o ritmo de crescimento dos preços dos imóveis e/ou indicadores de evolução de preços do setor imobiliário como o Índice Nacional da Construção Civil, o INCC; (iv) o ingresso de capitais especulativos advindos da arbitragem das taxas de juros (a taxa de juros no Brasil é muito alta em relação aos padrões de países desenvolvidos e emergentes); (v)

a reforma tributária carente (deve ser revisado e simplificado); (vi) a forte taxa de crescimento do PIB brasileiro, verificado em 2010, baseado no aumento do crédito, não se sustenta nos próximos anos pela carência de investimento em formação bruta de capital fixo e formação de poupança doméstica; (vii) tendência da taxa de juros SELIC subir em 2011, agravando ainda mais o problema cambial (apreciação do real); (viii) medidas de aumento de depósito compulsório de 15% para 20% para depósitos a prazo podem restringir o crédito para financiamentos de longo prazo. (p. 44)

Em suma, o que levou a criação dessa super valorização imobiliária nos últimos anos seria a expansão da oferta monetária, fruto de uma liquidez internacional e de uma condição macroeconômica interna favorável. Pois, mesmo no auge da Crise Financeira de 2008, onde houve uma contração no crédito de um modo geral, uma vez que, naquele momento muitas dúvidas quanto aos rumos da economia global imperava, entretanto, a oferta de crédito imobiliário passou incólume por esse processo. Segundo D'Agostini (2010, p. 49) por conta da “intervenção do governo, que além de criar o programa ‘Minha Casa, Minha Vida’, também colocou em ação seus bancos estatais para manter o crédito farto para o setor”.

Essa postura por parte do Governo em privilegiar o setor da construção civil mantendo incentivos, mesmo que de forma artificial, é facilmente compreendida quando levantamos os dados das principais empresas que financiaram as campanhas eleitorais no país nos últimos pleitos. Pois, segundo levantamento feito pelo site Estadão (Estadão Dados), dentre os dez maiores doadores privados para campanha em 2012 de prefeitos e vereadores em todo o país seis são empreiteiras. Quem lidera o ranking é a Construtora Andrade Gutierrez que doou pouco mais de R\$ 23 milhões (ROSSI & BRAMATTI, 2012).

Em segundo lugar encontra-se a OAS, outra empresa do setor da construção civil, com R\$ 21 milhões. Para esse caso, 76% das doações foram na forma oculta, ou seja, a doação vai para o comitê eleitoral, mas com “indicação” dos candidatos que irão receber a doação, sendo, portanto, apenas 24% desse total destinados para candidatos específicos. Ou seja, o volume de repasse aos candidatos específicos via fonte de doação empresarial é muito maior por conta desse mecanismo de doação oculta.

Para a campanha eleitoral à Presidência da República da então candidata Dilma Rousseff (PT), ainda segundo o site Estadão (Estadão Dados), metade de

todas as doações declaradas para a campanha foram de apenas 27 empresas, tendo como destaque as empreiteiras e construtoras (BRAMATTI & TOLEDO, 2012).

Somente o setor das Empreiteiras e Construtoras doou para os cofres petistas aproximadamente R\$ 37 milhões, o que representa 27,2% do total de financiamento para a campanha ou 32,9% do total financiado tendo como fonte somente as empresas (Tabela 13). Ainda segundo esse levantamento, dos “cinco maiores doadores, três são do ramo de construção – Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e UTC Engenharia” (*idem*, 2012)³⁸.

Tabela 13: Doações de Empresas para Campanha Eleitoral à Presidência da Dilma Rousseff (PT) por setor de atividade - 2010

Setor	Doações	Peso Total	Peso Empresas
Empreiteiras e Construtoras	R\$ 36.855.493,60	27,2%	32,9%
Indústria	R\$ 19.226.830,06	14,2%	17,2%
Alimentos e Bebidas	R\$ 15.338.045,57	11,3%	13,7%
Sucroalcooleiro	R\$ 10.222.382,56	7,5%	9,1%
Financeiro e Seguros	R\$ 9.365.245,94	6,9%	8,4%
Emp. Imobiliários	R\$ 4.514.563,79	3,3%	4,0%
Farmacêuticos e Químico	R\$ 4.457.679,39	3,3%	4,0%
Mineração e Energia	R\$ 4.346.524,87	3,2%	3,9%
Segurança	R\$ 1.527.738,67	1,1%	1,4%
Outros	R\$ 6.160.035,25	4,5%	5,5%
Doação de Empresa	R\$ 112.014.539,70	82,7%	100,0%

Fonte: BRAMATTI & TOLEDO (2012) *com adaptações*.

Notamos que do total de R\$ 136 milhões doados à campanha eleitoral a presidência da República em 2010 de Dilma Rousseff, praticamente 98% dos financiamentos devidamente declarados referem-se a doações de empresas (Pessoas Jurídicas) sendo apenas 2% tiveram como origem doações de Pessoas Físicas, o que representa um total de aproximadamente R\$ 3 Milhões do total, com 1.820 doadores-eleitores (Tabela 14).

Observemos ainda que as doações provenientes dos Diretórios e Comitês são também provenientes, em sua maioria, de “doações ocultas” das empresas para os candidatos específicos, denotando assim, que quase a totalidade das doações são advindas efetivamente de empresas.

³⁸ Lista completa das doações de empresas para campanha eleitora da Presidenta Dilma Rousseff (PT) em: <<http://blogs.estadao.com.br/vox-publica/2010/12/01/veja-o-ranking-das-220-empresas-que-mais-contribuiram-para-a-campanha-de-dilma/>>. Acesso em 20 Dez. 2012.

**Tabela 14: Doações de Empresas para Campanha Eleitoral à
Presidência da Dilma Rousseff (PT) por tipo de Fonte – 2010**

Tipo de doador	Valor	Nº Doações	Peso
Pessoa Físicas*	R\$ 2.815.594,38	1.820	2,1%
Pessoas Jurídicas*	R\$ 132.709.096,97	936	97,9%
Empresas	R\$ 112.014.539,70	385	82,7%
Candidatos	R\$ 763.283,53	141	0,6%
Comitê Financeiro Único	R\$ 240.440,13	18	0,2%
Diretório Nacional	R\$ 18.214.589,72	22	13,4%
Diretório Estadual/Distrital	R\$ 1.476.244,18	37	1,1%
Total	R\$ 135.524.691,35	2.756	100%

* Doações Diretas + via Comitê Financeiro para a Presidência)

Fonte: (BRAMATTI & TOLEDO, 2012) - *com adaptações*.

Como podemos perceber, o Estado tem privilegiado de forma incontestada o setor da construção civil como forma de canalizar, em parte, a liquidez de recursos externos, e este, por sua vez, dadas as estreitas relações de manutenção de poder político e econômico, buscam retroalimentar o sistema com doações (financiamento seria o termo mais adequado, por conta do pressuposto de ser um investimento com expectativa de retorno do capital investido). Essa forma de reprodução do capital no modo de produção capitalista reforça e aprofunda a valorização do mercado imobiliário, mesmo que de modo artificial, sendo favorável para os detentores do capital e, extremamente desastrosa para a massa da classe trabalhadora carente de moradia urbanizada e digna.

Por conta desse cenário macroeconômico com aprofundamento da valorização dos imóveis, pelo menos no curto prazo, tendo como pano de fundo a estreita imbricação entre capital financeiro, capital imobiliário e Estado, buscaremos entender as consequências para a população de baixa renda.

Podemos afirmar de imediato que as consequências são extremamente danosas para a população de baixa renda, pois tal dinâmica força uma valorização do mercado de terras urbanizadas e, de um modo geral, obriga que essa população com menores rendas busque moradia em locais onde o processo de valorização do solo ainda não chegou de forma acentuada.

Como forma de apresentar mais argumentos empíricos que corroborem com essa afirmação, tomaremos como base o cruzamento do gráfico 7, onde

expomos comparativamente a evolução dos principais índices da economia brasileira, para efeito de custo de oportunidade, quais sejam, FIPEZAP, IPCA, Ibovespa e CDI. Juntamente com o Mapa 3, onde apresentamos a localização por rendimento do responsável pelo domicílio, tomando como referência a cidade de São Luís – MA, com base no Senso do IBGE de 2000³⁹.

Mesmo que de forma bastante resumida faz-se necessário uma breve definição dos indicadores elencados no gráfico supracitado e, mais importante ainda, seu efeito de comparação de custo de oportunidade entre si.

O Índice FipeZap de Preços de Imóveis Anunciados (FIPEZAP) é primeiro indicador com abrangência nacional que acompanha os preços de venda e locação de imóveis no Brasil⁴⁰. Apesar de um indicador desse tipo ser ainda um grande desafio para os especialistas da área, o indicador FIPEZAP é o mais próximo no país que consegue captar a variação de preços dos imóveis em uma composição nacional, pois utiliza como fonte de dados os anúncios de venda ou locação de residências prontas cadastrados no site Zap Imóveis⁴¹.

Os dados são compilados diariamente desde dezembro de 2007, limitados apenas as cidades de São Paulo - SP e Rio de Janeiro - RJ e, a partir de agosto de 2010, apresenta uma composição nacional, daí o motivo de nossas informações para efeito de comparação serem a partir dessa data.

O Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) é o índice oficial do Governo Federal para acompanhamento das metas inflacionárias, sendo adotadas no país a partir de junho de 1999 para atender aos imperativos do FMI para futuros empréstimos.

O IPCA é de responsabilidade do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) onde abrange as famílias com rendimentos mensais compreendidos entre 1 (um) e 40 (quarenta) salários-mínimos, qualquer que seja a fonte de rendimentos, e residentes nas áreas urbanas das regiões pesquisadas⁴². Tal índice é, portanto, o “termômetro” oficial dos preços no país.

³⁹ Tomamos como referência o Senso de 2000 por conta de até o momento da produção desse trabalho, os microdados do Senso de 2010 não tenham sido disponibilizados pelo IBGE (23 Dez. 2012). De qualquer forma, nos servirá como um forte indicador *proxy*.

⁴⁰ Base de dados disponível pelo site da FIPE <<http://fipe.org.br>>. Acesso em 05 Jan. 2013.

⁴¹ O Zap possui uma robusta base de anúncios, no caso dos imóveis, são quase 200.000 a cada mês. Informações disponíveis <<http://www.zapimoveis.com.br>>. Acesso em 05 Jan. 2013.

⁴² Informações disponíveis no site do IBGE <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 05 Jan. 2013.

O Índice Bovespa (Ibovespa) é sem dúvida o mais importante indicador de desempenho, em termos médios, das cotações do mercado de ação no país. O Ibovespa apresenta, assim, o comportamento dos principais papéis negociados na BM&FBOVESPA na qual utiliza a mesma metodologia desde 1968. A finalidade de tal índice é, portanto, de servir como indicador médio do comportamento do mercado de ações no Brasil⁴³. Sendo, conseqüentemente, um importante indicador de comparação para efeito de custo de oportunidade com outros tipos de investimento.

O Certificado de Depósito Interbancário (CDI) genericamente é utilizado para avaliar o custo do dinheiro (*hot money*) negociado no mercado bancário. Tem por finalidade garantir o bom fluxo de recursos no sistema financeiro. Sua função é, portanto, transferir recursos de uma instituição bancária para outra, ou seja, para dar maior fluidez no sistema interfinanceiro, quem tem dinheiro em excesso empresta para quem não tem, geralmente por um dia (CDI *overnight*).

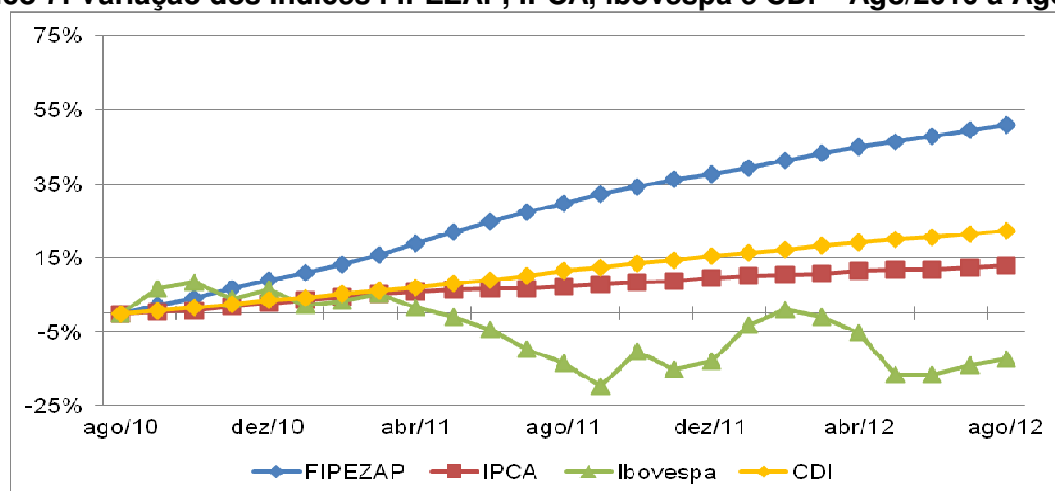
Por meio de média ponderada de todas as transações chegamos a Taxa Selic *Over*, da qual a Taxa Selic é derivada. Sua importância como referência comparativa é devido a Taxa Selic ser a taxa básica de juros oficial da economia brasileira, sendo, portanto, o referencial para a formação de juros no mercado financeiro⁴⁴.

Feito esse longo parêntese, podemos agora com mais propriedade entender os efeitos para o comportamento dos indicadores plotados no gráfico em questão. Assim, como facilmente podemos perceber, o Indicador FIPEZAP apresentou a maior variação dos indicadores abordados, pois para os dois anos estudados, apresentou um crescimento de 50,9% (no fim de dezembro do mesmo ano já apresentava um acumulado de 56,5%)⁴⁵.

⁴³ Informações disponíveis no site do BM&FBOVESPA: <<http://www.bmfbovespa.com.br/indices/ResumoIndice.aspx?Indice=IBOVESPA&Idioma=pt-BR>>. Acesso em 05 Jan. 2013.

⁴⁴ Informações disponíveis no site do Banco Central <www.bcb.gov.br>. Acesso em 05 Jan. 2013.

⁴⁵ Apesar de ser uma média de abrangência nacional e, por conta disso, podendo apresentar uma grande variação regional de um modo geral, a valorização da venda dos imóveis se mostrou bastante acentuada com picos nas Cidades do Rio de Janeiro com 193,8%, São Paulo 159,1%, Belo Horizonte 72,3%. Fortaleza 42,8%. E com os menores crescimentos, mas ainda sim, maior do qualquer outra forma de investimento estudada aqui, foram Distrito Federal com crescimento de 28,2% e Salvador 20,5%. Informações disponíveis no site: <www.fipe.org.br>. Acesso em 05 Jan. 2013.

Gráfico 7: Variação dos Índices FIPEZAP, IPCA, Ibovespa e CDI – Ago/2010 a Ago/2012

Fonte: Elaboração própria – com base nos dados disponíveis pela FIPE (2012), IBGE (2012), BM&FBOVESPA (2012) e IPEADATA (2012).

Esse crescimento foi bem maior do qualquer outra forma de investimento estudada aqui, mesmo o crescimento do CDI, que é visto como uma forma bastante segura de aplicação financeira, foi de 22,4% no acumulado do período. A valorização dos imóveis ficou também bem acima da inflação oficial medida pelo Governo (IPCA), apresentando um crescimento de 12,8%. Mesmo se utilizássemos o Índice Nacional da Construção Civil (INCC), que seria o indicador mais apropriado por se tratar de um indicador específico do setor, teríamos um crescimento de apenas 15,7%⁴⁶.

Por fim, se comparado com o Ibovespa, que é o indicador médio das ações negociadas no país, seria mais desvantajoso ainda, pois em vez de uma evolução positiva no período estudado apresentou uma evolução negativa de -12,4%, obviamente que esse resultado é fruto da Crise Financeira de 2008 que assola o sistema financeiro desde então.

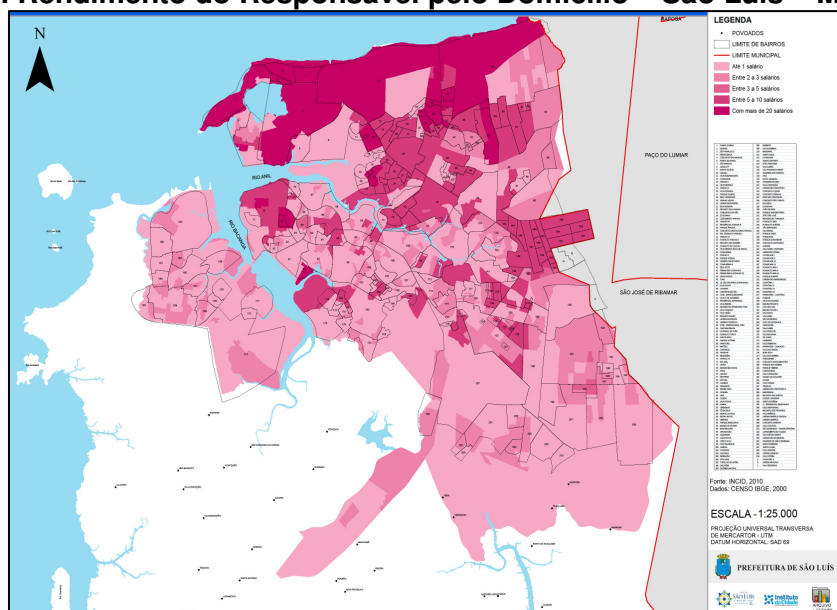
Sendo assim, como buscamos demonstrar, pelo menos nos últimos dois anos o processo de valorização do solo urbano no país se processou de forma intensa, sendo uma importante fonte de investimento. Entretanto, quando levamos em consideração que tal processo reforça a segregação socioeconômica na cidade fazendo com que a população que não tem condições de se inserir nesse mercado busque localizações mais distantes dos centros urbanos, tal valorização se apresenta catastrófica para a população com menores rendas.

⁴⁶ Dados disponível no site <<http://portalibre.fgv.br>>. O INCC afere o ritmo evolutivo dos preços de materiais de construção, serviços e mão de obra. Acesso em 05 Jan. 2013.

Podemos perceber esse movimento com base no Mapa 3, onde apresenta a faixa de rendimento do responsável pelo domínio para a cidade de São Luís – MA. As partes mais escuras do mapa representam a localização da população com os maiores rendimentos, enquanto que, as partes mais claras representam a localização das famílias que possuem as menores faixas de renda.

Observamos de um modo geral que ao longo do litoral da ilha de São Luís, bem como no centro geográfico da cidade, é onde a população que apresenta as maiores rendas se localiza, sendo também, onde a cidade é mais bem estruturada e servida de equipamos públicos e privados, tais como, transporte, saúde, emprego, lazer etc. No entanto, na periferia da cidade, ou seja, nos pontos mais distantes do centro urbano e dinâmico da cidade, está a população com as menores rendas, de acordo com o mapa, algo em torno de um salário mínimo.

Mapa 3: Rendimento do Responsável pelo Domicílio – São Luís – MA – 2000



Fonte: INCID, 2010.

Essa constatação é mais impactante quando levamos em consideração que essa “irracionalidade em processo” não se trata apenas das forças do livre mercado dada pela autorregulação por uma “mão invisível”, mas de uma ação orquestrada pela frenética imbricação entre Estado, capital financeiro e imobiliário, que procuram “interagir de maneira sistêmica para potencializar a acumulação de capital” (PAIVA, 2007, p 188).

E, como representante maior dessa imbricação recente, tem-se o Programa MCMV, criado em 2009 para dar resposta tanto a Crise Econômica de

2008 como para solucionar o problema da falta de moradia no país. No próximo item, discutiremos quais foram os avanços e limites na execução do Programa MCMV sobre a população de baixa renda para o município de São Luís-MA, no período de 2009 a 2010.

4.3 AVANÇOS E LIMITES DO PROGRAMA MCMV PARA A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA

A Caixa Econômica Federal – CAIXA disponibiliza periodicamente, desde janeiro de 2012, o Relatório Executivo do Programa MCMV 1 e 2, no qual apresenta de forma desagregada uma grande quantidade de informações quanto às contratações, propostas e evolução dos empreendimentos por faixa de renda e localização das unidades habitacionais dentro do município participantes do MCMV. Tal relatório constitui a base de sustentação de informação para nossas considerações e ponderações que realizaremos nesse trabalho (CAIXA, 2012)⁴⁷.

Desse modo, o Programa MCMV, iniciado em 2009, foi analisado como sendo um claro avanço no que tange a elevação do número de moradias, sobretudo, para a população com menores rendas (Faixa 1: até R\$ 1.600), sendo, nesse aspecto, um importante marco na história da política habitacional, conforme avaliação feita a partir dos microdados do *Relatório Executivo do Programa do MCMV* para a cidade de São Luís e grande São Luís (São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa)⁴⁸.

A evolução desse quantitativo de moradias tem sido dissociada da busca de integrar essa população a dinâmica da cidade, e com isso forçando a população com menores rendas a se localizar fora do eixo central do que seria uma cidade integrada e planejada. Essa situação tem gerado uma elevada renda diferencial da

⁴⁷ A posição do Relatório Executivo do Programa MCMV utilizado nesse trabalho é de 12 Nov. 2012, sendo que trabalhamos apenas com a execução do Programa MCMV 1. Disponível em: <<http://www1.caixa.gov.br/download/asp/download.asp>>. Acesso em 13 Nov. 2012.

⁴⁸ Evitamos utilizar a categoria Região Metropolitana de São Luís por entender que não se trata da realidade concreta em questão e se quer é uma categoria adotada pelo IBGE. Adoremos, portanto, o conceito de Grande São Luís que é a mesma utilizada pelo IBGE, onde abrangeria todos os municípios localizados na ilha de São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa. Ver: <http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/atlasescolar/mapas_pdf/brasil_regioes_metropolitanas.pdf>. Acesso em 20 Dez. 2012.

terra urbanizada pelo Programa MCMV em favor das famílias com maiores rendas, pois o preço de produção da mercadoria moradia não é calculado pelo valor do solo médio, mas pela pior terra a ser utilizada, que no caso em estudo, está localizada nas cidades circunvizinhas da cidade de São Luís, principalmente São José de Ribamar e Paço de Lumiar.

Após uma compilação minuciosa dos dados do relatório da CAIXA e com o cruzamento de informações já apresentadas ao longo do trabalho elaboramos alguns gráficos e mapas que corroboraram para que chegássemos às asseverações anteriores.

Quando fazemos um recorte na execução do Programa MCMV 1 (2009/2010), tomando como referência as faixas de renda e por região geográfica, podemos perceber que, de um modo geral, a faixas de menor renda tem sido, segundo os relatórios executivos da CAIXA, privilegiada na construção de moradias. Num total de quase 700 mil moradias executadas pelo Programa a nível nacional (posição em 12 Dez. 2012) mais da metade (60,2% ou quase 420 mil unidades habitacionais) foram destinadas para a Faixa 1, que é a população que auferir renda de até R\$ 1.600,00. Para a Faixa 2, que são as famílias com renda entre R\$ 1.601,00 a 3.100,00, foram mais 23,4% ou algo em torno de 160 mil moradias e, para a Faixa 3, onde estão as famílias com as maiores rendas atendidas pelo Programa (R\$ 3.101,00 a R\$ 5.000,00) com 16,4% do total ou 114 mil residências (Tabela 15).

A região Nordeste foi a que mais executou moradias para a faixa de menor renda (Faixa 1) com quase 77% do total de moradias e, quando levamos em consideração que esta região foi a que mais se beneficiou em relação a totalidade do Programa, com pouco mais de 36%, tal resultado se mostra um verdadeiro avanço para essa população. Em segundo lugar encontra-se o Sudeste com mais 35,5% do total de moradias construídas no país, sendo que para a Faixa 1 foram mais de 100 mil unidades ou 45,8% do total para essa região.

Ainda com base na tabela em questão, um ponto importante deve ser ressaltado, por mais que a região Sudeste tenha sido a que apresentou o menor valor percentual para a Faixa 1, deve-se levar em consideração que o processo capitalista de valorização do espaço urbano e até mesma a renda média da população já se apresentam em um estágio avançado, se comparado com as demais regiões brasileiras, sobretudo o Nordeste, e de certa forma a população de

baixa renda acaba mais uma vez, pela lógica capitalista, excluída do processo de produção do espaço.

Tabela 15: Execução do Programa MCMV 1 por Região e Faixa de Renda

Região	Faixa 1 (até R\$ 1.600,00)		Faixa 2 (R\$ 1.601 a R\$ 3.100)		Faixa 3 (R\$ 3.101 a R\$5.000)		Total por Região	
	UH ⁽¹⁾	%	UH	%	UH	%	UH	%
Norte	36.797	68,8%	6.522	12,2%	10.151	19,0%	53.470	7,7%
Nordeste	194.061	76,7%	40.620	16,1%	18.300	7,2%	252.981	36,3%
Centro-Oeste	29.984	57,0%	12.806	24,3%	9.843	18,7%	52.633	7,6%
Sudeste	113.045	45,8%	72.018	29,2%	61.996	25,1%	247.059	35,5%
Sul	45.082	50,2%	30.730	34,2%	14.042	15,6%	89.854	12,9%
BRASIL	418.969	60,2%	162.696	23,4%	114.332	16,4%	695.997	100,0%

Nota 1: UH: Unidades Habitacionais

Fonte: Elaboração própria – com base no Relatório Executivo CAIXA (2012). Posição em 21 Dez 2012.

Até mesmo se compararmos a Tabela 15, supracitada, com as metas do Programa apresentado na Tabela 12⁴⁹, no presente capítulo, percebemos que a Faixa 1 não só atingiu as metas propostas, de produzir 400 mil moradias, como já as ultrapassou em quase 20 mil unidades. Enquanto que para a segunda Faixa dos 400 mil previstos na meta inicial não se atingiu sequer a metade disso (162 mil). Já para Faixa 3, que possui a meta de 200 mil unidades, mas apresenta um déficit absoluto de 172 mil⁵⁰, foi produzido 114 mil, algo em torno de 66% do déficit absoluto para essa segmento da população.

Com se percebe, em nível nacional ou mesmo regionalizado, a população de baixa renda tem sido, em termos quantitativos, efetivamente a população favorecida pelo Programa, algo inédito no país.

Todavia, cabe aqui uma ponderação, devemos lembrar que mesmo extrapolando a meta inicial para a Faixa 1, ainda sim, continua muito aquém de uma significativa redução do déficit habitacional para essa população, pois como já apresentado, de um total de mais de 6,5 milhões de déficit habitacional, somente para a população que auferir de até 3 salários mínimos, e com uma meta de construção de 400 mil reduziria o déficit em 6%. O que demonstra que mesmo batendo a meta, apresenta ainda um longo caminho para se reduzir

⁴⁹ Tabela 12: Déficit Habitacional e Metas do Programa MCMV - por Faixa de Renda – Brasil – 2009. Capítulo 4, ver página 103.

⁵⁰ Segundos dados Fundação João Pinheiro (2011).

significativamente o déficit para essa população, pelo menos em termos quantitativos que é a lógica do Programa MCMV.

No estado do Maranhão a lógica não foi diferente, com um total de quase 45 mil unidades construídas, somente para a Faixa 1 foram 84,4% ou 37.730. Para as Faixa 2 e 3, significaram respectivamente, 5.698 unidades ou 12,7% e 1.280 moradias o que representa 2,9% do total de unidades para o Programa MCMV no Maranhão (Tabela 16).

Para os municípios que executaram o Programa no Maranhão, tabela 16, praticamente todas as cidades do Estado produziram moradias apenas para a Faixa 1, as exceções foram: Alcântara, do total de apenas 87 moradias construídas, executou 42 unidades para a Faixa 2; Imperatriz, das 2.112 moradias pelo MCMV, aproximadamente 10% foram para a Faixa 2 (192 UH); e São Luís (Capital), onde de um total de 9.744 UH, foram 3.000 unidades (31%) para a Faixa 1, mais da metade (56,1%) foram somente para a Faixa 2, e , por fim, 1.280 (13%) moradias para a Faixa 3.

Como se observa, a cidade de São Luís foi a única que executou para todas as faixas de renda no estado do Maranhão. Entretanto, foi também a única cidade que apresentou uma configuração diferente de todas as demais análises feitas até aqui, pois a Faixa mais beneficiada foi a das famílias pertencentes a Faixa 2 (56%) e se somada com a Faixa 3 totaliza 70% das unidades construídas na capital. O que é algo revelador quanto a ocupação do solo urbano da capital via MCMV e o direcionamento feito dos recursos, sendo um ponto importante para nossas considerações quanto aos limites do Programa para a população de baixa renda de São Luís.

Mesmo fazendo essa ponderação quanto a execução do Programa em São Luís, devemos entender que a formação do preço e o processo de produção das moradias não estariam limitadas as condições limítrofes da capital. Pois, a realidade concreta em que se insere nossa análise seria de uma verdadeira conurbação⁵¹, sendo aqui denomina por nós como Grande São Luís.

⁵¹ Conurbação é o termo utilizado para definir uma região em que apresenta a unificação da malha urbana de duas ou mais cidades, constituindo uma única malha urbana. Segundo FERRARI (2004, p. 96) é uma “área ocupada por uma série contínua de residências, fábricas e outros edifícios, porto ou docas, parques urbanos ou campos de jogos etc., que não estejam separados entre si por nenhuma zona rural”. É, portanto, atrelado a ideia de continuidade de superfície construída.

Assim sendo, a ilha como um todo (Grande São Luís) estaria seguindo a lógica interna do Programa decomposta por nós até aqui. Pois, tomando como referência as cidades que compõem a Grande São Luís (São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa) teríamos um total de 18.307 ou 73% de unidades construídas somente para a Faixa 1. Observamos, ainda, que a cidade de Raposa foi a única da Grande São Luís que não executou qualquer moradia pelo Programa MCMV.

**Tabela 16: Execução do Programa MCMV 1
por Cidade do Maranhão e Faixa de Renda, 2009/2010**

Cidade	Faixa 1 (até R\$ 1.600,00)		Faixa 2 (R\$ 1.601 a R\$ 3.100)		Faixa 3 (R\$ 3.101 a R\$5.000)		Total por Cidade	
	UH	%	UH	%	UH	%	UH	%
Açailândia	230	100,0%	-	-	-	-	230	0,5%
Alcântara	45	51,7%	42	48,3%	-	-	87	0,2%
Bacabal	1.690	100%	-	-	-	-	1.690	3,8%
Balsas	400	100%	-	-	-	-	400	0,9%
Barra do Corda	800	100%	-	-	-	-	800	1,8%
Bernardo do Mearim	241	100%	-	-	-	-	241	0,5%
Caxias	2.944	100%	-	-	-	-	2.944	6,6%
Chapadinha	1.000	100%	-	-	-	-	1.000	2,2%
Codó	1.000	100%	-	-	-	-	1.000	2,2%
Coroatá	700	100%	-	-	-	-	700	1,6%
Grajaú	1.204	100%	-	-	-	-	1.204	2,7%
Imperatriz	1.920	90,9%	192	9,1%	-	-	2.112	4,7%
Itapecurú Mirim	1.203	100%	-	-	-	-	1.203	2,7%
Paço do Lumiar	3.146	100%	-	-	-	-	3.146	7,0%
Pastos Bons	50	100%	-	-	-	-	50	0,1%
Paulo Ramos	92	100%	-	-	-	-	92	0,2%
Pedro do Rosário	27	100%	-	-	-	-	27	0,1%
Santa Inês	1.000	100%	-	-	-	-	1.000	2,2%
Santa Luzia	500	100%	-	-	-	-	500	1,1%
Santa Rita	435	100%	-	-	-	-	435	1,0%
São José de Ribamar	12.161	100%	-	-	-	-	12.161	27,2%
São Luís	3.000	30,8%	5.464	56,1%	1.280	13,1%	9.744	21,8%
Timon	3.942	100%	-	-	-	-	3.942	8,8%
MARANHÃO	37.730	84,4%	5.698	12,7%	1.280	2,9%	44.708	100,0%

Fonte: Elaboração própria – com base no Relatório Executivo CAIXA (2012). Posição em 21 Dez 2012.

Essa configuração (73% das UH para a Faixa 1 para Grande São Luís) se deve em grande parte, por conta da cidade de São José de Ribamar, pois foi ela a que mais executou moradias no âmbito do Programa MCMV dentro do estado do

Maranhão, com um total de 12.161 unidades, o que equivale a 27% de todas as moradias construídas no Maranhão, sendo todas apenas para Faixa 1 (Tabela 16).

A cidade de Paço do Lumiar também representou um forte peso para o computo final dos números da Grande São Luís, estando em quarto lugar na produção de moradias no estado, ficando atrás somente de São José de Ribamar, São Luís e Timon. Ela apresentou uma produção de 3.146, ou 7% do total de moradias do estado, sendo também todas para a Faixa 1.

Do mesmo modo, para dar maior relevo em nossos argumentos quanto aos avanços e limites do Programa MCMV para a população de baixa renda em São Luís, elaboramos um mapa (Mapa 4) para localizar espacialmente na ilha de São Luís todos os empreendimentos executados pelo Programa nos anos de 2009/2010⁵². Para sua elaboração tomamos novamente como base os microdados do Relatório Executivo disponibilizados pela CAIXA (Lista completa ver Apêndice A).

Para evitar uma grande quantidade de pontos no mapa, o que seria desnecessário para os objetivos que nos propomos, consolidamos por bairro e por faixa, sendo desse modo cada ponto refere-se ao bairro e a faixa de renda a que se refere aquele conjunto de empreendimentos. Assim, no mapa em questão, os pontos em amarelo referem-se a Faixa 1; pontos em Azul a Faixa 2 e pontos em Verde a Faixa 3.

Quando colocamos na forma de distribuição espacial, podemos perceber claramente a forma como o programa foi distribuído dentro da Grande São Luís. Os pontos em azul e verde são as Faixas 2 e 3, respectivamente, todos localizados na capital. De certa forma, eles estão relativamente concentrados, sobretudo nos bairros do Turu, Cohama, Parque Athenas e Vicente Fialho (APÊNDICE A) sendo esses bairros e adjacências os locais que sofreram uma forte valorização imobiliária.

Ainda para São Luís temos um único ponto em amarelo (Faixa 1) localizado na saída de ilha, no bairro da Ribeira, BR 135, km 7, com um total de 3.000 moradias. Os demais pontos no mapa, todos em amarelo, estão localizados na cidade de São José de Ribamar e Paço do Lumiar.

Como já sinalizado, a cidade da Raposa, não foi beneficiada com nenhum empreendimento do Programa MCMV no período de 2009/2010, muito provavelmente por conta de fatores como, por exemplo, ser a cidade dentro da ilha,

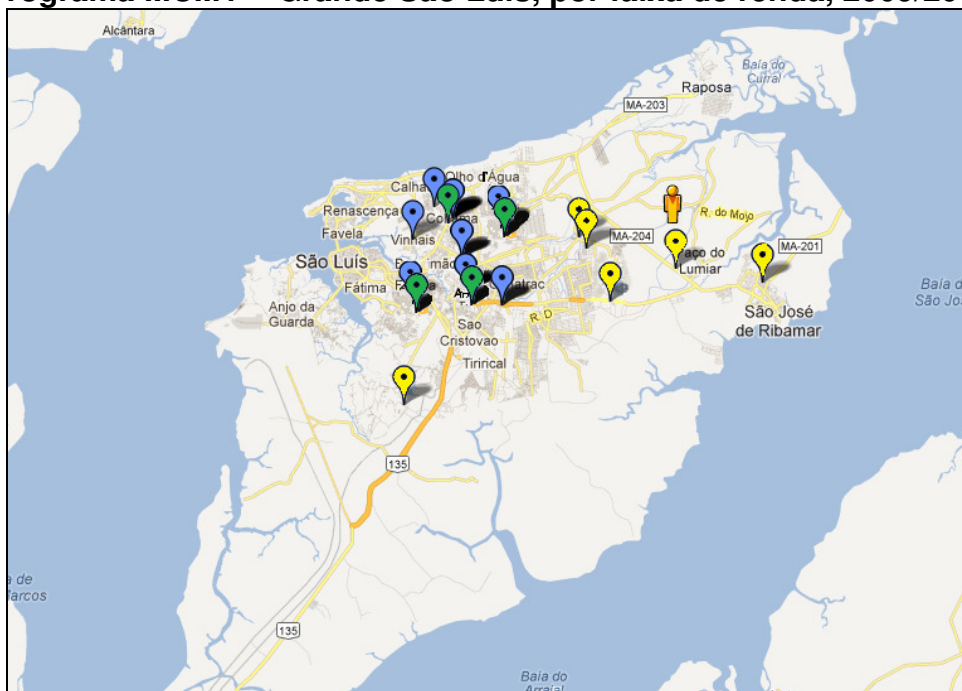
⁵² Para a elaboração do referido mapa utilizamos o software livre chamado *Google Earth®* no qual inserimos os empreendimentos do MCMV segundo faixa de renda.

mais distante da capital, bem como falta de interesse político, disponibilidade de terras urbanizada etc.

Em termos econômicos, o motivo deve se ao fato da renda diferencial, ou seja, mesmo havendo uma forte expansão da oferta de moradias via Programa MCMV à pressão da demanda por moradias bem localizadas na ilha de São Luís não teria forçado ainda a elevação do *preço da mercadoria moradia*, o que poderia tornar o preço de produção na terra de maior custo geradora de um lucro médio para as empresas nela instaladas.

Assim, a renda fundiária gerada em favor das terras mais bem localizadas dada pelo processo de valorização do solo não teria atingido ainda um ponto de tornar convidativo à entrada de empresas na produção de moradia nessa cidade, o que coadunaria com os argumentos apresentados por Kautsky (1986), onde o preço da terra não se dá pelo preço de produção intrínseca a ela, mas pelo preço da terra de maior custo.

Mapa 4: Localização Geográfica dos Empreendimentos do Programa MCMV – Grande São Luís, por faixa de renda, 2009/2010



Nota: Pontos em Amarelo: Faixa 1 (até R\$ 1.600); Pontos em Azul: Faixa 2 (R\$ 1.601,00 a R\$ 3.100,00) e Pontos em Verde Faixa 3 (R\$ 3.101 a R\$ 5.000,00).

Fonte: Elaboração própria – com base no Relatório Executivo CAIXA (2012). Posição em 21 Dez 2012. Programa do Google Earth®.

E exatamente nesse ponto que identificamos um dos limites do Programa para a população de baixa renda em São Luís. Pois, como a disponibilidade de terra urbanizada é limitada pela própria extensão territorial ou mesmo pelo frágil e

descontínuo processo de verticalização da capital, falta de planejamento urbano, aplicação do Plano Diretor, desrespeito a função social da cidade, observamos, portanto, que a população com menores rendas tem sido, cada vez mais, empurrada para as periferias dos centros urbanos tornando um Programa de cunho social um palco privilegiado para a valorização imobiliária (renda) e como forma de solucionar a crise do capital.

O mapa acima, obviamente, é apenas uma ferramenta visual, um instrumento metodológico facilitador para compreensão de forma rápida da geração de renda diferencial dentro da capital, e é mais ainda, é uma forma segura de demonstrar como esse movimento se reflete sobre a população de baixa renda em São Luís.

Em resumo, mesmo que o Estatuto da Cidade advirta que deve ser priorizada a função social da cidade e da propriedade com integração e planejamento por meio dos Planos Diretores, no entanto, quando se deixa ao sabor do mercado via “mão-invisível smithiana”, como é o caso da execução do Programa MCMV, pois segundo Krause (2011, p. 85) é importante que nesses programas haja o “refinamento das ações habitacionais de interesse social do governo federal, envolvendo não apenas a produção habitacional, mas seu controle social e o fortalecimento institucional dos agentes envolvidos”.

Da mesma forma, para Maricato (2012) o modo como o Programa MCMV é executado teremos, apesar do avanço quanto à liberação de recursos e subsídios para a classe de menor renda teremos a manutenção da “desigualdade e a segregação nas cidades dominadas pelo capital imobiliário rentista e pelo patrimonialismo visceral”. Gerando, desse modo, não só condições desiguais de acesso à moradia como do próprio acesso ao “direito à cidade”, que em nosso caso, se confunde com o próprio direito a vida urbana, pois muitos indivíduos não possuem o direito de “escolher” morar atrelado à cidade.

Assim, como já havíamos sinalizado na epígrafe desse trabalho, onde Engels (1887, p.11) afirma que não é a solução do problema da habitação que resolve ao mesmo tempo a questão social, mas é a questão social que tornará possível a solução do problema da habitação. Portanto, a lógica apresentada aqui não pode ser vista como algo singular para a cidade de São Luís, mas, trata-se da própria lógica interna do modo de produção capitalista de produção do espaço que busca resolver primeiramente a questão da crise do capital, vista como questão

social de reprodução do capital, e só como caráter complementar (em busca do primeiro objetivo) a questão humana, como é o caso da produção de moradia para população com menor renda.

O ponto é, portanto, o Programa MCMV sendo um produto do capital busca resolver em primeira instância o problema da realização da renda (valorização fundiária); do lucro (valorização imobiliária, indústrias, etc.) e do salário (emprego e moradia). Essa é a dialética, o movimento concreto e o papel social do Programa MCMV: o de resolver o problema do capital posta pela crise financeira internacional, do emprego e da moradia, em suma, primeiro resolve-se o problema da realização do capital e de forma marginal a condição humana, mesmo que em certos momentos, na aparência, se apresente de forma inversa.

O Programa MCMV, deste modo, é uma importante conquista para a política habitacional brasileira, demonstrando que a luta dos movimentos sociais de direito a moradia ao longo dos anos tem sido um aliado dessa mudança, possibilitando que o número de unidades habitacionais para baixa renda fosse privilegiado além de largos subsídios para essa população no âmbito do Programa, algo inédito no país.

O principal limite identificado por este trabalho diz respeito a manutenção da segregação sócio-espacial, dada pela lógica mercantil de terras própria do modo de produção capitalista de propriedade privada, onde o monopólio gera renda fundiária, gerando uma elevada renda diferencial em favor da população com maiores renda na cidade de São Luís, o que tem impossibilitado a integração à dinâmica da cidade (direito à cidade) da população mais carente, empurrando assim, a implantação dos empreendimentos da Faixa 1 para as franjas da cidade, onde o processo de urbanização e os equipamentos sociais ainda não teriam chegado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através da observação do movimento de expansão imobiliária e da consequente transformação da paisagem urbana ocorrida na cidade de São Luís nos últimos anos, tendo como contexto nacional a nova política habitacional brasileira que se apresenta desde a criação do Ministério das Cidades em 2003, consideramos um avanço a criação do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) em 2009, apesar do limite estrutural que se impõe para a inserção da população de baixa renda, imposto pela própria lógica privada de apropriação do solo urbano no qual faz parte a formatação do Programa.

Assim, tomando como ponto de partida os microdados dos Relatórios Executivos do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), disponibilizados pela Caixa Econômica Federal, realizamos uma reflexão quanto aos avanços e limites a partir dos resultados de sua implementação na cidade de São Luís – MA em relação a população de baixa renda, tendo como referência os contratos celebrados nos anos de 2009/2010 (MCMV 1 – Governo Lula 2).

Notamos que apesar do momento histórico de forte expansão de moradias direcionadas para a população de baixa renda em nível nacional, na cidade de São Luís a produção de moradias para esse segmento apresenta-se ainda muito aquém da realidade nacional ou mesmo estadual. Há na cidade uma inversão da lógica do Programa ao priorizar a produção de moradias para as faixas média e alta em detrimento da faixa 1 (0 a 3 salários mínimos), foco dos Programas Públicos de acordo com os dados apresentados no déficit habitacional e nos documentos observados ao longo da pesquisa.

No decorrer da pesquisa buscamos responder, por meio de incursões teóricas e empíricas, a seguinte questão: considerando o Programa MCMV, quais os principais obstáculos que se apresentam à inserção da população de baixa renda no mercado de crédito habitacional em São Luís?

Desta forma, levantamos duas hipóteses iniciais: o Programa MCMV busca inserir efetivamente a maioria da população de baixa renda de São Luís no mercado formal de crédito habitacional, com vistas a atender um “problema nacional”, ou de fortalecer a lógica capitalista rentista através da valorização

fundiária e com isso aprofundar a segregação socioeconômica existente nesse mercado.

Entendíamos, inicialmente, que tais hipóteses tratavam-se de uma dualidade existencial nos termos, ou uma delas estaria correta e a outra errada e vice-versa. No entanto, no desenvolvimento da pesquisa percebemos que na realidade tratavam-se de questões que se complementavam entre si.

O elevado número de unidades habitacionais para a população de baixa renda é observada quando analisamos os documentos e relatórios de execução do Programa MCMV 1 (2009/2010), onde das quase 700 mil unidades executadas pelo Programa a nível nacional (posição em 12 Dez. 2012) mais da metade (60,2% ou quase 420 mil unidades habitacionais) foram destinadas para a Faixa 1 (baixa renda). Até mesmo quando colocamos em respectiva a situação do estado Maranhense, verificamos que com um total de quase 45 mil unidades construídas, a maioria das unidades foram direcionadas para a Faixa 1, com 84,4% ou 37.730. No entanto, quando fazíamos o recorte apenas na cidade de São Luís verificávamos uma configuração diferente do contexto nacional e estadual, pois havia um direcionamento da produção em torno de 70% para as faixas 2 e 3 atendidas pelo Programa (56% somente para faixa 2).

Entretanto, quando expandimos a análise para toda a ilha de São Luís inserindo no estudo, desse modo, as cidades de Paço do Lumiar, São José de Ribamar e Raposa verificamos que a lógica interna do Programa era seguida. Pois, tomando como referência as cidades que compõem a Grande São Luís (São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa) teríamos um total de 18.307 ou 73% de unidades construídas somente para a Faixa 1. Observamos, ainda, que a cidade de Raposa foi a única da Grande São Luís que não executou qualquer moradia pelo Programa MCMV.

Nesses termos, realmente o Programa tem inserido a população de baixa renda no mercado formal de crédito, só que de dentro para fora do espaço urbano da capital maranhense. Pois, ao realizarmos uma pesquisa sobre os avanços e limites para a cidade de São Luís não poderíamos tomar de forma isolada e arbitrária apenas a cidade de São Luís, mas utilizar a categoria de conurbação, chamada pelo IBGE de Grande São Luís (Paço de Lumiar, Raposa, São José de Ribamar e São Luís), com essa medida, verificamos que o processo de expansão capitalista de acumulação não passou a revelia desse movimento, ou seja, mesmo

com a grande produção de moradias para baixa renda verificamos uma forte valorização imobiliária via renda fundiária gerada em favor das terras mais bem localizadas na ilha de São Luís. A própria não inserção da cidade da Raposa no Programa é visto como ponto que justifica nossos argumentos, pois a formação do preço de mercado se dá em relação ao preço da terra mais cara, sendo assim, a produção do espaço urbana na ilha de São Luís não teria atingindo (ainda) patamares que forçassem a inclusão da cidade da Raposa no processo de valorização imobiliária que tem ocorrido a Grande São Luis nos últimos anos.

Percebemos que mesmo com o grande avanço em termos de volume de recursos e número de unidades produzidas para a população de baixa renda, agora para a Grande São Luís, verificamos de forma espacial que a renda diferencial da terra urbanizada apresenta-se como impeditivo a produção de moradias localizadas na capital. Todavia, como podemos perceber ao longo da pesquisa, esse “obstáculo” é na verdade característica intrínseca do modo produção capitalista de produção do espaço.

Assim, o Programa MCMV vem consolidar o “espírito” das políticas habitacionais iniciada já na década de 1990, qual seja, provisão privada de moradias através de medidas regulatórias, assim como o aumento de recursos públicos destinados ao financiamento habitacional (ARANTES & FIX, 2009; SHIMBO, 2010). Para o caso específico de São Luís, verificamos que a segregação socioeconômica continua intocada, limitada pela renda diferencial.

Para Maricato (2012), o Governo busca “fazer omeletes sem quebrar os ovos”, ou seja, dar resposta a questão de carência de moradias via distribuição de renda e produção de moradia sem que a hegemonia da capital financeiro, da lógica privada de produção do espaço seja quebrada. Raquel Rolnik, em entrevista concedida ao Jornal Brasil de Fato (CARRANO & HOSHINO, 2012), acrescenta que o MCMV “é um programa de dinamização econômica e de geração de empregos, não é uma política habitacional”. Nesse sentido, tal lógica é aprofundada quando observamos a imbricação do poder econômico e do poder político simbolizado pelo grande volume de financiamento eleitoral provenientes das construtoras e empreiteiras interessadas na manutenção da lógica privada de valorização imobiliária.

Nestes termos, observamos a aderência dos argumentos levantados pelas autoras para o caso concreto de São Luís, pois quando observamos

especialmente a implantação dos empreendimentos de menores rendas via MCMV, eles se dão essencialmente nas franjas da capital onde o processo de urbanização e os equipamentos sociais como transporte, saúde, emprego, lazer, entre outros, ainda não chegaram, ou seja, teremos a manutenção da desigualdade e a segregação na cidade própria do lógica privada de moradias.

Verificamos, portanto, que o Programa MCMV sendo um produto do capital buscou resolver inicialmente o problema da realização da renda (valorização fundiária); do lucro (valorização imobiliária, indústrias, etc.) e do salário (emprego e moradia). O movimento concreto e o papel social do Programa MCMV seriam, portanto, o de solucionar a crise de realização do capital posta pela crise financeira internacional, do emprego e da moradia, em resumo, primeiro resolve-se o problema da realização do capital e de forma marginal a condição humana, mesmo que em certos momentos, na aparência, se apresente de forma inversa.

Podemos afirmar com base na pesquisa realizada, então, dado pelo elevado déficit habitacional brasileiro e, sobretudo o maranhense, que o Programa MCMV é um importante avanço para a política habitacional, visto que o número de unidades construídas para a população de baixa renda tem sido privilegiado, além dos largos subsídios que têm sido fornecidos para essa população. No entanto, condicionado pela própria lógica do Programa, verificamos que o limite do MCMV se dá na efetiva inserção da população de baixa renda na dinâmica da cidade, fazendo com que a segregação socioeconômica seja mantida e gerando uma elevada renda diferencial em favor da população com maiores rendas na cidade de São Luís, sendo este, inclusive, um obstáculo à consolidação do Programa MCVM para capital maranhense.

REFERÊNCIAS

ABECIP. **O CRÉDITO IMOBILIÁRIO NO BRASIL: Caracterização e Desafios. FGV PROJETOS.** Divulgação. São Paulo, Mar 2007. Disponível em: < http://www.abecip.org.br/sitenovo/arquivos/Trabalho_FGV.pdf > Acesso em: 17 Out. 2009.

ARANTES, P. F. ; FIX, M. **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação: alguns comentários sobre o pacote habitacional.** Correio da Cidadania, www.correiodacidade.com.br, 01 ago. 2009.

ARAUJO, R. C. L.; KAUFFMANN, M. O.; ABREU, L. M. **A política habitacional no Brasil em síntese periodizada: algumas reflexões.** Ciências Humanas e Sociais em Revista, v.31, n.1, p. 203-216, Seropédica (RJ): Editora Universidade Rural UFRRJ, jan/jun. 2009.

ANDRADE, Luís Aureliano. **Política urbana no Brasil: o paradigma, a organização e a política.** Revista Estudos CEBRAP. v.18, p.117-148, out./dez., 1976.

ARRETCHE, Marta. **Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização.** 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2000. 304 p.

AZEVEDO, Sergio de. **A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90.** In: AZEVEDO, Sergio de; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

_____. **Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências.** In: CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: ANTAC, 2007. p. 12-41.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. **Habitação e Poder – da Fundação da Casa Popular ao banco Nacional de Habitação.** Rio de Janeiro: Zahar editores, 2011.

AZEVEDO, Sérgio de; ARAÚJO, Maria Bernadette. **Questões metodológicas sobre o “déficit habitacional”: o perigo de abordagens corporativas.** Cadernos Metrópole, São Paulo, n.17, p. 241-255, 1º sem. 2007.

BATISTA, Paulo Nogueira. **A visão Neoliberal dos Problemas latino-americanos.** Cadernos da Dívida Externa, n° 6. Rio de Janeiro: Terceiro Milênio, 1994.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história.** 7. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

BM&FBOVESPA. Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros. Estatística Histórica do Índice Bovespa. Disponível em: <<http://www.bmfbovespa.com.br/indices/ResumoTaxaMediaCrescimento.aspx?Indice=lbovespa&idioma=pt-br>>. Acesso em 05 Nov. 2012.

BOLAFFI, Gabriel. **Aspectos Sociais e Econômicos do Plano Nacional de Habitação**. In: Cadernos CEBRAP. Nº 7. São Paulo. 1977.

BONDUKI, N. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. In: Arq.urb – Revista eletrônica de arquitetura e urbanismo. Nº1. 2008. Disponível em: http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf. Acessado em novembro de 2009.

BRAMATTI, Daniel; TOLEDO, José Roberto. **Metade do financiamento da campanha de Dilma vem de apenas 27 empresas**. Em: <http://blogs.estadao.com.br/vox-publica/2010/12/01/metade-do-financiamento-da-campanha-de-dilma-vem-de-apenas-27-empresas/?doing_wp_cron=1357311333.7162590026855468750000>. Acesso em 20 Dez. 2012.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988.

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

_____. Lei nº 11.124, de 16 de julho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. 2005.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit habitacional no Brasil 2008**. Elaboração: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações. Brasília, 2011. 140p.

_____. **Déficit Habitacional no Brasil 2008**. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, Ministério das Cidades, 2011, 140 p.

_____. Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei 11.977, de 7 de julho de 2009, que Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos urbanos; e dá outras providências. **Presidência da República**. Brasília – DF. 2005. Acesso em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12424.htm> Acessado em 08 de dezembro de 2012.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos. **Lucro, Acumulação e Crise**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

CAIXA. **Relatório Executivo PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA – Contratações, propostas e acompanhamento Posição 12/11/2012**. Banco de Dados – Caixa Econômica Federal (CEF) Disponível em: <<http://www1.caixa.gov.br/download/asp/download.asp>>. Acesso em 13 Nov. 2012.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Política habitacional no Brasil. Revista Proposta, Rio de Janeiro: Fase, n.95, fev. 2003.

_____. Programa Minha Casa Minha Vida está fora do Sistema de Habitação de Interesse Social. (entrevista para a FASE em 04/04/2009). Disponível em: <www.fase.org.br/v2/pagina.php?id=3108>. Acesso em: jul. 2012.

CARRANO, Pedro.; HOSHINO, Thiago. **Nosso déficit não é de casas, é de cidade**. Entrevista concedida ao Jornal Brasil de Fato. Disponível em: <<http://www.brasildefato.com.br/node/10961>>. Acessado em 16 Out. 2012.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001. (Coleção Pensamento Crítico, n. 48).

CAVALCANTI, Jovanka Baracuhi. **A política Habitacional do BNH no Brasil pós-1964 e seus reflexos na expansão urbana de João Pessoa**. João Pessoa: Ed. Universitária/UFPB, 1999.

COGGIOLA, Osvaldo; KATZ, Claudio (orgs.). **Neoliberalismo ou crise do capital?** São Paulo/SP: Xamã, 1995.

Caixa Econômica Federal – CEF. **Necessidades Habitacionais**. Departamento de Habitação, DEHAB, Rio de Janeiro, 1992.

D'AMICO, Fabiano. **O Programa Minha Casa, Minha Vida e a Caixa Econômica Federal**. In: COSTA, Juliana Camargos et al. O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: trabalhos premiados. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Caixa Econômica Federal, 2011. p. 33-54.

D'AGOSTINI, Luciano Luiz Manarin. **A bolha imobiliária no Brasil está formada**. In: Revista de Economia & Tecnologia. Centro de Pesquisas Econômicas (CEPEC). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico (PPGDE). Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, Ano 06, Vol. 23, Out./Dez. 2010.

DOWBOR, Ladislau. **Democracia Econômica: um passeio pelas teorias**. 2. Ed. Fortaleza: Banco do Nordeste Brasileiro, 2010. 188 p.

ENGELS, Friedrich, **Para a Questão da Habitação**. Obras Escolhidas, Editorial "Avante!". Publicado segundo o texto da edição de 1887. Disponível em: <<http://www.marxists.org/portugues/marx/1873/habita/index.htm>> Acesso em: 10 Nov. 2011.

FERRARI, Celson. **Dicionário de Urbanismo**. Editora Disal, 1 edição, São Paulo, 2004.

FERREIRA, F. A. S.; MONSÃ, V. M. C.; ALVES, M. A. **O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV): uma análise sobre sua literatura e produção imobiliária na Bahia**. In: Anais do Seminário da Faculdade de Arquitetura da UFBA - A

Produção da Cidade e a Captura do Público: que perspectivas? (07 a 9 de novembro de 2012) Salvador: UFBA, 2012.

FERREIRA, João Sette. (Org.) **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano**. São Paulo. SP. Editora FUPAM, LABHAB. 2012.

FIPE. **Fundação Instituto de Pesquisa Econômica**. Base de dados da Séries Históricas do FIPEZAP disponível em <<http://fipe.org.br/web/index.asp>>. Acesso em 05 Nov. 2012.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988. 188p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos Políticos e Sociais. **Déficit habitacional no Brasil**. Convênio PNUD/Secretaria de Política Urbana (Ministério do Planejamento), Belo Horizonte, 1995.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2000**. Convênio PNUD/Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (Presidência da República), Belo Horizonte, 2001.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2005**. Convênio PNUD/Ministério das Cidades, Belo Horizonte, 2006.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Centro de Estatística e Informações. Déficit habitacional no Brasil 2006**. Convênio PNUD/Ministério das Cidades, Belo Horizonte, 2007.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2007**. Convênio PNUD/Ministério das Cidades, Belo Horizonte, 2009.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2008**. Convênio PNUD/Ministério das Cidades, Belo Horizonte, 2011.

FREITAS, Silvio Antônio. **Habitação Popular em Goiânia: vila mutirão mil casas em um dia**. 2007. 130 f. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul/Faculdade de Arquitetura. Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura. 2007.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. 2.Ed. São Paulo: annablume, 2006.

HOLANDA, A. C. G. **A Nova Política de Habitação de Interesse Social no Pará (2007-2010): Avanços e Limites**. Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, Tese de Mestrado, 2011.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Base de dados da Série Histórica do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)** disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultseriesHist.shtm>. Acesso em: 05 Nov. 2012.

IPEADATA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Database. **Base de dados da Série Histórica do Certificado de Depósito Interbancário (CDI)** disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em 05 Nov. 2012.

JANTALIA, Fabiano. **FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, Ed. LTR**, 2008. 302 p.

KAUTSKY, Karl. **A questão agrária**. Coleção Os Economistas. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1986.

KRAUSE, Cleandro. **O Programa Minha Casa Minha Vida em Municípios de até 50 mil habitantes: Quadro institucional e prognósticos da provisão habitacional de interesse social**. In Boletim regional, urbano e ambiental. Instituto de Pesquisa Aplicada. Diretoria de Estudos e Políticas Regionais. Nº 06, Dez. 2011, p. 75-86, Brasília, 2011.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo, Ed. Centauro, 2001.

LUCENA, José Maria Pereira de. **O mercado habitacional no Brasil**, Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getulio Vargas – FGV, 1985.

MALAGUTTI, M. L.; CARCANHOLO, R. A.; CARCANHOLO, M. (orgs.). **Neoliberalismo: a tragédia de nosso tempo**. São Paulo: Cortez, 1998.

MARICATO, Ermínia. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.

_____. **Política Habitacional no Regime Militar: Do milagre à crise econômica**. Petrópolis: Ed.Vozes, 1987.

_____. **Reforma urbana: limites e possibilidades uma trajetória incompleta**. In: RIBEIRO, Luís César de Queiroz; SANTOS, Júnior, Orlando Alves dos (Org.). Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades na crise. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. p. 309-325.

_____. **O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano**. Políticas Sociais. Acompanhamento e Análise. Brasília: Ipea, nº 12, fev. 2006.

_____. **O "Minha Casa" é um avanço, mas segregação urbana fica intocada**. Entrevista concedida à Agência Carta Maior. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=16004>. Acessado em: 24 out. 2012.

MARX, Karl. **O Capital**. Livro I, volume I. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MORAIS, Maria da Piedade. **Breve Diagnóstico sobre o Quadro Atual da Habitação no Brasil**. Políticas Sociais acompanhamento e análise, nº 4, IPEA, Brasília, 2002. p. 110 – 118.

NASCIMENTO, M. D.; BRAGA, R. C. Q. **Déficit habitacional: um problema a ser resolvido ou um número a ser superado**. In: Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo/Programa de Pós-graduação do Departamento de Arquitetura e Urbanismo EESC-USP, São Carlos, n.9, p.98-109, 1º sem. 2009.

PASSOS, Carlos Roberto Martins. **Princípios de Economia**. 6ª Ed. Rev. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

PESSERL, Camila Parmo Folloni. **IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO: APLICABILIDADE E EFICÁCIA: EXEMPLO PRÁTICO DO MOMENTO ATUAL DA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA**. 141 f. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Geografia. 2009.

POCHMANN, Marcio. **Nova Classe Média?: o trabalho na base da pirâmide social brasileira**. São Paulo: Boitempo Editora, 2012.

REYNOLDS, Clark; CARPENTER, Robert. **Financiamentos à habitação e distribuição de riqueza no Brasil**. Revista de Administração de Empresas, p. 43-62, set/out. 1977.

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: UFRJ, 2003. 151 p. Dissertação de Mestrado. Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2003.

RODRIGUES, Fabíola. **Cidades e Plano Diretor: considerações sobre a função social da cidade e da propriedade**. In: BAENINGER, Rosana (Org.). População e Cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais. Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010. p. 117 – 136.

ROLNIK, Raquel. (Org.) **Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa Minha Casa, Minha Vida: implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

_____. **Se a solução para o déficit habitacional fosse apenas dinheiro, seria fácil**. Disponível em: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/2011/03/14/se-a-solucaopara-o-deficit-abitacional-fosse-apenas-dinheiro-seria-facil/>>. Acessado em: 11 Fev. 2012.

ROSSI, Amanda; BRAMATTI, Daniel. **Empreiteiras lideram ranking de doação privada**. Em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/politica,empreiteiras-lideram-ranking-de-doacao-privada,930787,0.htm>>. Acesso em: 11 Nov. 2012

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. Tese de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de São Paulo, 2009.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998**. Texto para Discussão n. 645. Brasília, DF: IPEA, 1999.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**. Coleção Os Economistas. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1997.

SECOM. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. **Pesquisa de Recepção da Campanha Minha Casa, Minha Vida**. Meta Pesquisa de Opinião. Porto Alegre, 2009.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo, Companhia das Letras, 2010. 461 p.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. São Carlos: USP, 2010. 359 p. Tese (Doutorado). Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

SINGER, Paul. **Economia Política da Urbanização**. 2. Ed. Brasiliense, 1975. 151 p.

SOUZA, Nilson Araújo. **O colapso do neoliberalismo**. Editora Global, São Paulo, 1995.

SOUZA, Berenice Guimarães Vasconcelos. **O BNH e a Política do Governo**. Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal de Minas Gerais, Tese de Mestrado, 1974.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

TASCHNER, S. P. **O quadro Atual da Habitação no Brasil: o déficit de moradias como instrumento para avaliação da política habitacional**, Revista de Administração Municipal, v. 39, n. 203, p.48-58, abr./jun., Rio de Janeiro, 1992.

TOLOSA, Hamilton C. **Política urbana e redistribuição de renda**. In: Pesquisa e planejamento econômico, v. 7, n. 1, abril 1977.

VALENÇA, Márcio Moraes. **Globalização: sistemas habitacionais no Brasil, Grã-Bretanha e Portugal**. São Paulo: Terceira Margem, 2001.

VALENÇA, Márcio Moraes; BONATES, Mariana Fialho. **The trajectory of social housing policy in Brazil: from the national housing bank to the ministry of the cities**. Habitat International. 2009.

VALLADARES, Licia do Prado. P. **Estudos Recentes sobre a Habitação no Brasil: Resenha da literatura.** In: VALLADARES. Licia do Prado (Org.). Repensando a habitação no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Zahar Editores, 1983.

VERAS, M.; BONDUKI, N. G. **Política Habitacional e a Luta pelo Direito a Habitação.** In: Maria Lúcia Covre. (Org.). A Cidadania que não temos. p. 39-72, São Paulo: Brasiliense, 1986.

APÊNDICES

Apêndice A: Tabela 17 - Execução do Programa MCMV segundo Faixa de Renda e Localização - Grande São Luís, 2009/2010

Cidade	Faixa	UH	Nome Empreendimento	Endereço do Localização
PAÇO DO LUMIAR	Faixa 1	397	RES. SITIO NATUREZA I	MA 201 - S/N
PAÇO DO LUMIAR	Faixa 1	380	RES. SITIO NATUREZA III	ROD MA 20 - S/N
PAÇO DO LUMIAR	Faixa 1	274	RES. NOVO HORIZONTE I	VILA CAFETERIRA
PAÇO DO LUMIAR	Faixa 1	500	RES. NOVO HORIZONTE II	VILA CAFETEIRA
PAÇO DO LUMIAR	Faixa 1	500	RES. NOVO HORIZONTE IV	VILA CAFETEIRA
PAÇO DO LUMIAR	Faixa 1	422	RES. SITIO NATUREZA II	MA 201 - S/N
PAÇO DO LUMIAR	Faixa 1	421	RES. NOVO HORIZONTE III	VILA CAFETEIRA
PAÇO DO LUMIAR	Faixa 1	252	RES. NOVO HORIZONTE V	VILA CAFETEIRA
Subtotal	3146			
SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	Faixa 1	240	RES SAO JOSÉ IV	AV TANCREDO NEVES S/N VILA SAO LUÍS
SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	Faixa 1	476	RES. NOVA AURORA I	EST DA MAIOBA 4000 - MAIOBA
SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	Faixa 1	240	RES. NOVA AURORA IV	EST DA MAIOBA 4000 - MAIOBA
SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	Faixa 1	256	RES. PITANGUEIRA IV	EST DE PACO DO LUMIAR SN PICARREIRA
SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	Faixa 1	247	RES SAO JOSÉ V	AV TANCREDO NEVES S/N VILA SAO LUÍS
SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	Faixa 1	248	RES. RECANTO VERDE I	EST DA MAIOBA 4000 MAIOBA
SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	Faixa 1	248	RES. RECANTO VERDE III	EST DA MAIOBA 4000 MAIOBA
SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	Faixa 1	244	RES. NOVA AURORA III	EST DA MAIOBA 4000 - MAIOBA
SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	Faixa 1	192	RES. PITANGUEIRA II	EST. DE PACO DO LUMIAR SN PICARREIRA
SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	Faixa 1	240	RES SAO JOSÉ I	AV TANCREDO NEVES, S/N - VILA SAO LUÍS
SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	Faixa 1	240	RES SAO JOSÉ II	AV TANCREDO NEVES, S/N - VILA SAO LUÍS
SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	Faixa 1	240	RES SAO JOSÉ III	AV TANCREDO NEVES S/N VILA SAO LUÍS
SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	Faixa 1	248	RES. RECANTO VERDE II	EST DA MAIOBA 4000 - MAIOBA
SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	Faixa 1	248	RES. RECANTO VERDE IV	EST DA MAIOBA 4000 - MAIOBA
SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	Faixa 1	480	RES. NOVA AURORA II	EST DA MAIOBA 4000 - MAIOBA
SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	Faixa 1	160	RES. PITANGUEIRA I	EST. DE PACO DO LUMIAR, SN, PICARREIRA
SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	Faixa 1	256	RES. PITANGUEIRA III	EST. DE PACO DO LUMIAR, SN PICARREIRA
SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	Faixa 1	500	RES. TURIUBA VI	EST DA JANGUARA 13 SAO JOSÉ DOS INDIOS
SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	Faixa 1	450	RES. TURIUBA III	EST DA JANGUARA 13 SSAO JOSÉ DOS INDIOS
SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	Faixa 1	401	RES. TURIUBA V	EST DA JANGUARA 13 SAO JOSÉ DOS INDIOS
SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	Faixa 1	500	RES. NOVA TERRA 7	GENIPARANA

SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	Faixa 1	367	RES. NOVA TERRA 8	GENIPARANA
SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	Faixa 1	20	RES. NOVA TERRA 5	GENIPARANA
SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	Faixa 1	500	RES. TURIUBA VII	EST DA JANGUARA 13 SAO JOSÉ DOS INDIOS
SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	Faixa 1	500	RES. TURIUBA I	EST DA JANGUARA 13 SAO JOSÉ DOS INDIOS
SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	Faixa 1	500	RES. NOVA TERRA 9	GENIPARANA
SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	Faixa 1	460	RES. NOVA TERRA 2	GENIPARANA
SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	Faixa 1	500	RES. NOVA TERRA 6	GENIPARANA
SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	Faixa 1	500	RES. NOVA TERRA 3	GENIPARANA
SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	Faixa 1	500	RES. NOVA TERRA 4	GENIPARANA
SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	Faixa 1	400	RES. TURIUBA II	EST DA JANGUARA 13 S. JOSÉ DOS INDIOS
SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	Faixa 1	400	RES. TURIUBA IV	EST. DA JANGUARA, 13, S. JOSÉ DOS INDIOS
SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	Faixa 1	204	RES. NOVA TERRA 10	GENIPARANA
SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	Faixa 1	500	RES. NOVA TERRA 1	GENIPARANA
SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	Faixa 1	176	LOTEAMENTO NOVA MIRITIUA - ETAPA III	RUA MIRITIUA, ALTO DO TURU
SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	Faixa 1	155	RESIDENCIAL NOVA MIRITIUA - ETAPA II	RUA MIRITIUA, ALTO DO TURU
SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	Faixa 1	125	LOTEAMENTO NOVA MIRITIUA - ETAPA I	RUA MIRITIUA, ALTO DO TURU
Subtotal		12161		
SÃO LUÍS	Faixa 1	220	RES RIBEIRA II	BR 135 RIBEIRA
SÃO LUÍS	Faixa 1	220	RES RIBEIRA III	BR 135 - RIBEIRA - S LUÍS
SÃO LUÍS	Faixa 1	300	RES RIBEIRA IV	BR 135 - RIBEIRA - S LUÍS
SÃO LUÍS	Faixa 1	300	RES RIBEIRA V	BR 135 - RIBEIRA - SAO LUÍS
SÃO LUÍS	Faixa 1	448	RES RIBEIRA VIII	BR 135 - RIBEIRA - S LUÍS
SÃO LUÍS	Faixa 1	480	RES RIBEIRA IX	BR 135 - RIBEIRA - S LUÍS
SÃO LUÍS	Faixa 1	252	RES RIBEIRA 1	BR 135, RIBEIRA, SAO LUÍS
SÃO LUÍS	Faixa 1	480	RES RIBEIRA VII	BR 135 - RIBEIRA - S LUÍS
SÃO LUÍS	Faixa 1	300	RES RIBEIRA VI	BR 135 - RIBEIRA - SAO LUÍS
SÃO LUÍS	Faixa 2	240	RESIDENCIAL SOLAR DA ILHA - ETAPA I	VILA FIALHO
SÃO LUÍS	Faixa 2	128	CONDOMINIO PRAIA PORTO DA BARRA	RUA DO DESTERRO, 120
SÃO LUÍS	Faixa 2	224	RESIDENCIAL VILLAGE DO BOSQUE II MODULO 2	FORQUILHA
SÃO LUÍS	Faixa 2	160	COND. RESIDENCIAL VILLAGE DO BOSQUE I MOD II	FORQUILHA
SÃO LUÍS	Faixa 2	190	RESIDENCIAL VILLAGE DO BOSQUE I - Modulo 1	ESTRADA SAO JOSÉ RIBAMAR
SÃO LUÍS	Faixa 2	224	RESIDENCIAL SÃO LUÍS	AVENIDA BAHIA, S/N ESTANCIA CEU AZUL
SÃO LUÍS	Faixa 2	160	ECO PARK V	AVENIDA PROJETADA, S/N ANIL

SÃO LUÍS	Faixa 2	160	RESIDENCIAL GRAN VILLAGE TURU VI - MODULO II	AV BAHIA SN GLEGA 1 CHACARABRASIL TURU
SÃO LUÍS	Faixa 2	240	COND. RESIDENCIAL VILLAGE BOA ESPERANÇA	RUA BOA ESPERANCA S/N
SÃO LUÍS	Faixa 2	96	RES ANDREIA II	R CEL EURIPEDES BEZERRA TURU
SÃO LUÍS	Faixa 2	144	CONDOMÍNIO PRADO RESIDENCE	RUA DO ARIRIZAL, S/N
SÃO LUÍS	Faixa 2	160	RESIDENCIAL MARFIM I	RUA BOA ESPERANCA, 198
SÃO LUÍS	Faixa 2	192	CD RESIDENCIAL ATHENAS PARK IV	PARQUE ATHENAS
SÃO LUÍS	Faixa 2	160	RESIDENCIAL GRAN VILLAGE TURU V - modulo II	RUA BAHIA
SÃO LUÍS	Faixa 2	176	CONDOMÍNIO RESIDENCIAL VITRÉ	R MUNIN, N. 01, QD 04 - VINHAIS
SÃO LUÍS	Faixa 2	144	RESIDENCIAL VILLAGE DAS PALMEIRAS II	RUA DO ARIRIZAL, 200
SÃO LUÍS	Faixa 2	240	CONDOMINIO RESIDENCIAL ATHENAS PARK III	AVENIDA BETA S/N PARQUE ATENAS
SÃO LUÍS	Faixa 2	224	CONDOMÍNIO RESIDENCIAL ATHENAS PARK V	ESTRADA VELHA CALHAU, S/N PARQ. ATENAS
SÃO LUÍS	Faixa 2	256	ECO PARK III	AV EDSON BRANDAO S/N
SÃO LUÍS	Faixa 2	96	ARIRIZAL RESIDENCE MOD II	TURU
SÃO LUÍS	Faixa 2	144	RESIDENCIAL GRAN VILLAGE TURU V - modulo I	RUA BAHIA
SÃO LUÍS	Faixa 2	80	CONDOMINIO RESIDENCIAL ACROPOLI	RUA 16 LOTE 74 PINHEIROS TURU
SÃO LUÍS	Faixa 2	234	ARIRIZAL RESIDENCE	TURU
SÃO LUÍS	Faixa 2	160	RESIDENCIAL VILLAGE DO BOSQUE II - MODULO I	ESTRADA DE SAO JOSÉ RIBAMAR S/N
SÃO LUÍS	Faixa 2	192	CONDOMÍNIO RESIDENCIAL ATENAS PARK I	COHAMA
SÃO LUÍS	Faixa 2	176	CONDOMÍNIO ATHENAS PARK II	COHAMA
SÃO LUÍS	Faixa 2	208	RESIDENCIAL SOLAR DA ILHA - ETAPA III	RUA CEL EURIPEDES BEZERRA, S/N TURU
SÃO LUÍS	Faixa 2	192	ECO PARK VI	AVENIDA PROJETADA, S/N ANIL
SÃO LUÍS	Faixa 2	224	RESIDENCIAL MARFIM II	RUA RETIRO NATAL, S/N - TURU
SÃO LUÍS	Faixa 2	240	RESIDENCIAL SOLAR DA ILHA - ETAPA II	VILA FIALHO
SÃO LUÍS	Faixa 3	176	CONDOMINIO RESIDENCIAL VILLAGE DO ANGELIM	AV JERONIMO ALBURQUEQUE, S/N
SÃO LUÍS	Faixa 3	128	CONDOMINIO ATHENAS	TURU
SÃO LUÍS	Faixa 3	176	RESIDENCIAL VILLE	RUA DO ARIRIZAL S/N
SÃO LUÍS	Faixa 3	256	ECO PARK II	AVENIDA PROJETADA, S/N ANIL
SÃO LUÍS	Faixa 3	96	RESIDENCIAL ANDREIA - MÓDULO III	RUA CEL EURIPIDES BEZERRA FIALHO
SÃO LUÍS	Faixa 3	256	ECO PARK I	AVENIDA PROJETADA, S/N ANIL
SÃO LUÍS	Faixa 3	192	CONDOMÍNIO ECO FILIPINHO RESIDENCE	AV JOAO PESSOA 389
Subtotal		9.744		
TOTAL - Grande São Luís		25.051		

Fonte: Relatório Executivo do Programa MCMV (CAIXA, 2012)