

Contradições da urbanização capitalista e envolvimento do Estado na questão habitacional: uma aproximação ao Programa Minha Casa, Minha Vida

Hoyêdo Nunes Lins (UFSC) e Geovana de Medeiros Corrêa (UFSC)

Resumo

O envolvimento público no setor habitacional pertence ao elenco de funções reguladoras que o Estado cumpre principalmente no meio urbano: em face das contradições da urbanização capitalista, incumbe à esfera estatal equacionar problemas entre os quais os desse setor figuram com destaque. O objeto do artigo é o Programa Minha Casa, Minha Vida, a mais recente iniciativa do governo brasileiro sobre o problema da habitação de caráter social no país. Resultados da sua execução são apresentados e discutidos, considerando-se o Brasil como um todo e, quanto a alguns aspectos de operacionalização que suscitam debate sobre a intervenção do Estado na questão urbana e habitacional, a experiência de Santa Catarina. Após considerar a lógica subjacente a esse tipo de envolvimento público e o contexto da atual ação no Brasil, aborda-se o Programa Minha Casa, Minha Vida, ressaltando a forte relação entre Estado e mercado que o caracteriza.

Abstract

Public intervention in the housing sector belongs to the array of regulatory functions performed by the State mainly in urban space: due to contradictions in capitalist urbanization, the State has to deal with problems among which those of that sector are prominent. This study is about the *Programa Minha Casa, Minha Vida*, the latest initiative of the Brazilian government relating to social housing. Results of its implementation are displayed and discussed, considering the country as a whole and, in what concerns some practical aspects that evoke the debate on State intervention both on the urban and the housing question, also the experience of Santa Catarina. After considering the rationale behind this type of public intervention, and also the context of the initiative under analysis, the article looks at the *Programa Minha Casa, Minha Vida*, highlighting what seems to be one of its main underpinnings: the strong link between State action and private interest.

Introdução

Este artigo focaliza o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), o mais recente movimento do Estado brasileiro em relação à problemática da oferta de moradias de caráter social no país. Objetiva-se apresentar e discutir os resultados da sua execução desde o início, em 2009. Esses resultados referem-se ao Brasil e, de maneira mais específica, a um estado da federação: Santa Catarina.

O envolvimento público no setor habitacional é um aspecto das funções cumpridas pelo Estado relativamente ao meio urbano. A urbanização acelerada pode fazer das cidades não só palcos de dinamização econômica, como observado na história, mas também, paralelamente, ambientes onde as carências e adversidades tendem a se ampliar entre os contingentes mais pobres. A experiência mostra que recai sobre o setor público a principal responsabilidade de equacionar tais problemas, entre os quais os do setor habitacional sobressaem inquestionavelmente. O apelo destes não surpreende: entre os processos territoriais ligados à dinâmica capitalista, a “urbanização é o mais complexo e abrangente (...). Ela se caracteriza por várias importantes contradições sociais. Uma das mais importantes e persistentes é a questão da habitação (...)” (Mingione, 1981, p. 27).

Inicia-se expondo a lógica subjacente à necessária intervenção da esfera pública nos problemas urbanos, caracterizando essa participação. Depois se especificam os termos desse envolvimento em relação ao setor habitacional, ao que se segue uma breve contextualização sobre o Brasil. A seção seguinte, com suas subdivisões, ocupa-se do PMCMV.

1 O urbano e suas contradições sob o capitalismo

Não há discordâncias sobre ter o capitalismo industrial afetado a vida nas cidades. Foi sob tal signo que a cidade experimentou processo designado por Lefebvre (1970) como de urbanização da sociedade como um todo. São eloquentes a esse respeito assertivas como as de Braudel (1997), de que, “[n]o Ocidente, capitalismo e cidades, no fundo, foi a mesma coisa” (p. 471), e de Harvey (1973), para quem “[c]idade, subúrbio e área urbana estão agora incorporados no interior do processo urbano” (p. 308). A imbricação entre industrialização e urbanização não é fortuita: com aquela, o ambiente urbano tornou-se uma mistura de mercado, traço, aliás, histórico – a “cidade (...) é antes de tudo um mercado” (BRAUDEL, 1997, p. 459) –, e meio produtivo – a cidade converteu-se em “aglomeração destinada a produzir” (LIPIETZ, 1974, p. 21).

Numa palavra, a cidade é “útil” ao capitalismo, interferindo no seu desempenho e tendo a sua expansão e forma afetadas pelo segundo. Na abordagem desse vínculo, Lamarche (1976) se atém à esfera da circulação do capital: “a cidade se desenvolve conforme as exigências da circulação do capital e das mercadorias (...). (...) [É] local onde os fatores de produção e a demanda estão concentrados” (p. 85). Na base do destaque está o entendimento de que “os custos de circulação (...) dependem da distância que separa os diferentes agentes econômicos e, em particular, da organização espacial de suas atividades” (op cit., p. 90). Sendo assim, as intervenções públicas e privadas no espaço urbano são tidas como, fundamentalmente, interessadas em reduzi-los.

Lojkin (1981), por seu turno, assinala que no capitalismo o urbano representa socialização das condições de produção e reprodução ampliada das formações sociais. Nessa abordagem, a cidade capitalista apresenta

crescente concentração dos “meios de consumo coletivos” que vão criar pouco a pouco um modo de vida, novas necessidades sociais (...) [e] o modo de aglomeração específica do conjunto dos meios de reprodução (do capital e da força de trabalho) que vai se tornar, por si mesmo, condição sempre mais determinante do desenvolvimento econômico. (p. 124).

Papel central, como se vê, é atribuído aos meios de consumo coletivos. O adjetivo “coletivos” salienta o seguinte:

Enquanto os *meios de consumo individual* (p. ex. alimentos ou roupas) são (1) mercadorias, separadas dos seus meios de produção, (2) consumidos individualmente e (3) destruídos no processo de consumo, os meios de consumo coletivo (p. ex. escolas, hospitais) produzem (1) serviços (ou “efeitos úteis”) (p. ex. lições, assistência médica) – não mercadorias – que são inseparáveis dos seus meios de produção, (2) são consumidos coletivamente e (3) não são destruídos no ato de consumo. (PICKVANCE, 1976, p. 18 – itálico no original).

Mas esses meios de consumo encerram uma grande contradição, pois “são de um lado requeridos pelo capital para uma reprodução adequada da força de trabalho e exigidos pelas massas populares, e, de outro lado, são geralmente não rentáveis numa produção capitalista” (CASTELLS, 1977, p. 165). Aspecto dos limites capitalistas da urbanização, em especial no tocante ao financiamento, essa contradição traduz a pouca atração exercida por esses meios de consumo junto ao capital privado, uma condição que espelha as suas próprias características, como o caráter coletivo, a durabilidade e a indivisibilidade. Ora, esse perfil geralmente contraria os

imperativos do lucro. Devido à baixa velocidade da rotação do capital nestes setores, ao risco representado e à descontínua natureza da progressão da sua demanda, transporte público, escolas, centros de pesquisa, parques... constituem tantos numerosos domínios estranhos à *lucratividade* capitalista, ao mesmo tempo em que são necessários à reprodução de conjunto das formações sociais capitalistas. (LOJKINE, 1976, p. 133 – itálico no original).

Essa contradição tem resposta, historicamente, na intervenção do Estado, que ao menos parcialmente revela-se como ação pública de cunho “regulador” em termos sociais. Obras, financiamentos, ação fiscal e planejamento (principalmente a definição do uso e ocupação do solo) são os seus instrumentos gerais.

Mas esse envolvimento público na produção dos meios de consumo coletivo não deriva só das exigências do capital. Decorre também das demandas sociais, e, assim, em vez de exprimir uma regulação “automática”, resulta, talvez muito mais, de processos políticos:

O envolvimento do Estado surge, em parte, porque meios coletivos têm que ser encontrados para fazer o que capitalistas individuais não podem razoavelmente fazer, e em parte porque a luta de classe requer as mediações do aparato estatal, se algum tipo de investimento deve, de alguma forma, ser realizado em áreas socialmente sensíveis. (HARVEY, 1982, p. 404).

Essa intervenção espelha, ela própria, “as contradições e as lutas de classe geradas pela segregação social dos valores de uso urbanos” (LOJKINE, 1981, p. 171). Mais do que isso, contribui para exacerbar a contradição entre meios de reprodução do capital e de reprodução da força de trabalho. A segregação implícita na prática estatal referente, por exemplo, ao planejamento urbano e à definição do uso do solo é um aspecto importante desse processo, como salienta Lefebvre (1974a). Assim, “a intervenção do Estado no urbano, que se queria um elemento regulador, torna-se uma nova fonte de contradições e de conflitos ao nível do conjunto das camadas populares” (CASTELLS, 1977, p. 167). As crises da política urbana, ou “da intervenção do Estado sobre os efeitos da crise urbana” (op cit., p. 184), são uma recorrente tradução desse problema.

Tudo isso tem contornos especialmente fortes em países mais pobres. Jaramillo (1986), focalizando a América Latina para falar de “capitalismo periférico”, assinala que, aos elementos da crise “clássica” da urbanização capitalista e aos aspectos contraditórios da intervenção do Estado nos países do capitalismo central, somam-se na “periferia” alguns problemas mais ou menos específicos. A má qualidade dos equipamentos urbanos disponibilizados às camadas mais necessitadas é um deles, coroando tendência à maior oferta de meios de consumo coletivo voltados

às esferas da acumulação e do consumo de alto poder aquisitivo. Outro exemplo é a escassa destinação de recursos para aqueles equipamentos frente a necessidades agravadas pelas demandas nutridas por migrações para as cidades, intensas na trajetória latinoamericana (SINGER, 1976).

A ação do Estado nesses termos é permeada, portanto, por fortes conflitos de interesses e tensões. Mesmo assim, as intervenções públicas tendem a seguir racionalidade econômica que, incidente no planejamento e em outras ações do Estado, implica uma perene luta pela redistribuição dos custos gerais, para não falar dos benefícios. Nesse contexto, as maiores prioridades são geralmente atribuídas aos investimentos que mais afetam a atuação do capital privado, seguidos dos que interessam ao consumo das camadas mais ricas. Só depois se contemplam os que concorrem para a reprodução da força de trabalho, embora também interfiram critérios de legitimação do Estado ou de confronto com os “grupos sociais excluídos” de que fala Corrêa (1989).

Esses problemas não dão mostras de arrefecimento. A rigor, parecem intensificar-se, como indicam estudos sobre a “cidade na globalização” que destacam aspectos de polarização social e fragmentação, implicando segregação (p. ex. Dear e Flusty, 1998; Mattos, 2002). Assim, chama a atenção a tendência, aparentemente tornada *mainstream* em alguns debates sobre o urbano, ao grande realce dado às questões de competitividade urbana. A ênfase recai na associação da cidade com a lógica dos negócios, sendo aquela vista como algo a ser “vendido”, objeto, portanto, de intenso *marketing* urbano, e ser gerenciado para atrair investimentos, numa espécie de empresariamento da gestão urbana. O substrato é a construção de consenso sobre as urgências da cidade e a forma de alcançar objetivos de expansão econômica, numa “despolitização planejada [que] é (...) parte das garantias oferecidas aos *parceiros privados* (VAINER, op cit., p. 96 – itálico no original). O apelo dessas abordagens transparece, por exemplo, na preparação de número temático dedicado ao assunto numa revista como *Urban Studies* (cf. Lever e Turok, 1999).

Tal orientação no debate, e sobretudo as opções de política que tanto a inspiram como refletem, tem pouco (se tanto) a dizer sobre as contradições da urbanização capitalista. Entre estas, clamando por análises e por ações públicas condizentes, sobressaem as vinculadas à habitação.

2 A habitação no centro da problemática urbana

Processo crucial nas transformações da cidade, a industrialização potencializou os problemas habitacionais, que ganharam contornos de urgência comparativamente a outros problemas urbanos (LEFEVBRE, 1974b). Há relatos que salientam os dramáticos níveis de miséria e condições habitacionais em cidades europeias antes da explosão industrial, como aponta Braudel (1997). Mas os registros realmente impressionantes ligam-se à Revolução Industrial, quando a atração exercida sobre contingentes cada vez mais numerosos produziu situações que mereceram de Marx (1976), por exemplo, a observação de que, “quanto mais a acumulação do capital é rápida,

mais as habitações operárias tornam-se miseráveis” (p. 624). Também Engels (1985) descreveu condições habitacionais quase inimagináveis entre os trabalhadores ingleses.

Na esteira (histórica) desse processo, com o crescimento industrial e urbano da segunda metade do século XX, o mercado de habitações se ampliou e generalizou. O setor da construção projetou-se em relação à produção em geral, como vetor do processo pelo qual, quanto ao urbano, a “economia política se (...) [tornou] economia política do espaço” (LEFEBVRE, 1974a, p. 261). A habitação passou a desempenhar um papel fundamental na conformação da cidade e a afetar a dinâmica urbana, autorizando considerar que os

processos sociais básicos no interior da cidade (...) relacionam-se à alocação, tanto pelo mercado como pelos meios burocráticos, de habitação escassa e desejável, e à resultante luta em torno desta travada por distintos grupos localizados em diferentes pontos na hierarquia da habitação. (SAUNDERS, 1986, p. 118)

Isso significou penetração e aprofundamento da racionalidade capitalista nesse setor. A moradia virou, em grande medida, uma mercadoria, o respectivo sistema de produção se destacando ante outros sistemas, como o guiado pela lógica não mercantil (o agente central é o próprio usuário, sendo a habitação um valor de uso) ou pela rentista (o dono do terreno protagoniza as atividades que culminam na edificação, para venda ou aluguel). A racionalidade capitalista encarna-se sobretudo na figura do promotor ou incorporador imobiliário, agente fundamental – com múltiplas funções, segundo Ribeiro (1982) – na configuração do espaço urbano, ao lado de outros agentes.

Alguns aspectos da racionalidade capitalista nesse setor devem ser destacados. Um deles é que, sendo a habitação uma mercadoria cara, o capital privado tende a privilegiar a demanda capaz de pagar, isto é, solvável. O resultado é a escassez de moradias para os mais pobres ou mesmo a “falta de alojamentos a ‘alugueis’ razoáveis na cidade” (LAMARCHE, 1976, p. 116), uma realidade que Engels (1988) já observara na segunda metade do século XIX: “a indústria da construção, à qual as residências de aluguel elevado oferecem um campo de especulação muito melhor, só excepcionalmente construirá residências operárias” (p. 18).

Outro aspecto da racionalidade capitalista nesse setor é a necessidade de um perene “diálogo” entre a incorporação ou promoção imobiliária e o possuidor ou proprietário fundiário. O peso deste é quase óbvio: gozando de exclusividade no acesso e usufruto da terra por conta de vínculo jurídico, tal agente representa um obstáculo potencial ao desempenho capitalista no âmbito imobiliário em geral. Assim, interações fortes entre a esfera da incorporação/promoção e a esfera da posse/propriedade da terra são tão inevitáveis quanto (em teoria, pelo menos) tensas e até conflituosas. A recusa à venda de terrenos, por exemplo, afeta a fluidez do setor imobiliário, e o Estado é frequentemente “chamado” a intervir (do que decorrem ações de renovação urbana e desapropriações, entre outras). Não por acaso, Ribeiro e Azevedo (1996) assinalam que compreender a dinâmica imobiliária exige considerar a complementaridade existente entre o mercado e o Estado.

Mesmo sem recorrer àquela situação extrema, vislumbra-se tensão no assinalado vínculo por conta do significado da renda da terra urbana. Esta decorre da propriedade privada e representa um dos limites à urbanização capitalista, constituindo “rugosidade” que se interpõe às ações da incorporação/promoção imobiliária. Por essa razão, tal renda figura no centro dos embates envolvendo a obtenção de vantagens por parte do capital imobiliário: Lipietz (1974) fala em tentativas para auferir sobrelucros de localização, urbanização e antecipação nas negociações com os proprietários e possuidores de terra .

A renda da terra também repercute na segregação socioespacial. O preço da terra é um importante fator da configuração urbana, no sentido de que, na esfera do mercado – embora sob efeito da ação do Estado –, sua variação geográfica afeta a “divisão econômica e social do espaço” (LIPIETZ, 1974). Como destaca Lojkine (1976), um reflexo dessa renda é a segregação associada à formação do preço da terra, que transcende, na sua incidência, a produção do espaço edificado para fins habitacionais. O efeito se mostra, por exemplo, na

- (1) oposição entre o centro, onde os preços da terra são os mais altos, e a periferia.(...) [E]ssa “renda de situação” é explicada pelo papel chave dos efeitos de aglomeração;
- (2) crescente separação entre áreas e habitações reservadas para os estratos sociais mais afluentes e áreas de habitações para trabalhadores;
- (3) dispersão generalizada de “funções urbanas”, dirigidas para áreas geograficamente separadas e crescentemente especializadas em termos funcionais: distritos de escritórios, zonas industriais, áreas residenciais etc. (LOJKINE, 1976, p. 138)

Especificamente no setor habitacional, o preço da terra tem implicações socioespaciais importantes porque cria e/ou reforça a segregação residencial. Esta representa “a mais forte segregação social: (...) a segregação espacial (...) entre locais de residência dos executivos e locais de residência dos operários e empregados” (LOJKINE, 1981, p. 227). Lefebvre (1974a) faz referência a uma segregação ao mesmo tempo social, econômica e cultural, assinalando que a multiplicação das “pessoas que se repartem de maneira segregada no espaço” (p. 258) é um traço maior do que se revela um processo de real deterioração da vida nas cidades.

Essas referências à racionalidade capitalista no setor habitacional impõem enfatizar a importância do Estado. O interesse prioritário do capital privado na demanda solvável deixa a descoberto as necessidades de uma grande parcela das populações urbanas com respeito a um elemento chave da reprodução da força de trabalho. Assim, como para os meios de consumo coletivo, também em relação ao problema habitacional a ação do Estado é decisiva. Tendo como principal razão de ser, no fim das contas, a existência da pobreza, o déficit habitacional dos estratos mais carentes há de ser objeto de ações redistributivas, quer dizer, de políticas públicas.

Em geral, essas ações do Estado almejam “[l]imitar as consequências sociais e políticas da penúria, responsabilizando-se (...) pela construção de habitações que correspondem ao mínimo das necessidades (...) cuja não satisfação pode colocar a ordem social em perigo” (FAUDRY-BRENAC; MOREAU, 1973, p. 86). Essa orientação aparece na ação direta do Estado e também no

favorecimento e estímulo, por iniciativas públicas que visam propiciar maior rentabilidade, ao envolvimento de empresas privadas.

Contudo, falando em termos gerais, o balanço das intervenções não permite muito otimismo. “Na maioria dos casos, a intervenção estatal no setor de habitação torna-se eventualmente muito cara e não soluciona as crescentes contradições do mercado habitacional” (MINGIONE, 1981, p. 53). Mas não é só disso que se trata. Contradições suplementares podem ser geradas, figurando a segregação como um aspecto maior do problema, em particular quando a ação pública se manifesta, geralmente ombreada por interesses empresariais, em iniciativas de renovação urbana. Essa questão é potencializada nas cidades de grandes dimensões, onde o

problema habitacional é ainda mais complicado (...) pela tendência a segregar o espaço da habitação. Estratos sociais específicos são empurrados dos centros para as periferias e forçados a se instalar em áreas segregadas de uma única classe [*mono-class*], pelos mecanismos de mercado (...) e/ou pelas políticas alocativas das autoridades (...). Em alguns casos, a segregação é também seletiva e hierárquica; na distribuição de recursos, os [grupos] em melhores condições obtêm boas casas em áreas bem supridas de serviços, por um preço relativamente pequeno, enquanto grupos de baixa renda pegam casas desconfortáveis em áreas pobremente supridas de serviços, por preços relativamente altos. Isso promove agitação [*unrest*] social e reduz a capacidade do sistema em conseguir legitimação (...). (MINGIONE, 1981, p. 54).

O problema da segregação marca o debate sobre a situação atual das periferias urbanas. Um aspecto é que, embora de cunho público, a oferta de habitações sociais é refém da lógica – produtora de segregação – do mercado de terrenos. A escassa disponibilidade de terrenos a preços que viabilizem habitações sociais tende a resultar em localizações periféricas, em que até a integração social é dificultada. Assim, se por muito tempo “a habitação social foi (...) vista como uma melhoria maior nas condições de vida urbana da classe trabalhadora, e como um elemento importante das políticas públicas redistributivas” (PRETECEILLE, 2003, p. 2), recentemente as respectivas áreas tornaram-se redutos de inquietantes mazelas sociais.

Outro problema é que a ação estatal pode, ela própria, nutrir a especulação imobiliária, entre cujos resultados figuram os vazios urbanos. A especulação é um traço saliente e “necessário” da urbanização capitalista: “especulação violenta e apropriação sem controle, onerosas como são para o capital e deletérias como podem ser para a vida [*life-sapping*] dos trabalhadores, geram o fermento caótico do qual novas configurações espaciais podem crescer” (HARVEY, 1982, p. 398). Mas interessa aqui, sobretudo, o problema da abertura de outras frentes de especulação resultantes da intervenção pública no meio urbano, via planejamento, definição do uso do solo e outros instrumentos, além da produção direta ou indireta de espaço edificado, incluindo a habitação de cunho social. Isso aprofunda as desigualdades, pois, com a especulação imobiliária, “os proprietários de terra recebem uma renda transferida dos outros setores produtivos da economia via investimentos públicos em infra-estrutura e serviços urbanos (...)” (CAMPOS FILHO, 1983, p. 74).

3 O quadro histórico brasileiro: uma nota

Iniciativa mais recente do Governo Federal para enfrentar as carências de moradia da população brasileira pobre, o Programa Minha, Casa Minha Vida tem como contexto imediato a situação habitacional do país no limiar do século XXI. Trata-se, como parece óbvio, de um ingrediente básico da questão urbana nacional, cujos contornos históricos remontam, como em toda a América Latina, ao período colonial, tendo as cidades exibido funções crescentemente complexas ao longo do tempo (SINGER, 1976). Com a industrialização, e no curso do século XX, o processo de urbanização se acelerou, amplamente por conta das migrações geradas pelas mudanças nas formas de vida em meio rural (FARIA, 1991).

Com efeito, a partir dos anos 1930, o urbano brasileiro se redimensionou tendo em vista o papel que lhe foi atribuído como sede, além do capital comercial e da estrutura estatal, do novo aparelho produtivo representado pela indústria (OLIVEIRA, 1982). A rápida urbanização repercutiu fortemente nas cidades cujos perfis sinalizavam possibilidades de emprego e renda. Houve grande crescimento das necessidades em meios de consumo coletivo, cujo atendimento nunca ocorreu à altura, e o problema habitacional só fez se agravar junto às populações pobres. Já no início do século XX surgem as primeiras favelas, sobretudo em cidades como Rio de Janeiro, ao mesmo tempo em que se multiplicam os cortiços, via de regra nas imediações das áreas urbanas centrais.

As ações de renovação urbana em distintas cidades fizeram muitos cortiços darem lugar a edificações que alteraram a “divisão econômica e social do espaço”, conforme a expressão de Lipietz (1974). Desse modo as favelas, em crescimento vertiginoso, passaram a concentrar as providências dos grupos mais desfavorecidos quanto à moradia. Isso significou um contingente cada vez maior vivendo muito precariamente, pela escassez de condições habitacionais aceitáveis (saneamento, pavimentação) ou pela insuficiência gritante de serviços públicos (segurança, saúde, educação). Daí ter Lessa (1989) assinalado, após observar episódio agudo no Morro do Borel, no Rio de Janeiro, décadas atrás: “[ó]rfã dos poderes públicos, a favela só costuma ser visitada pela polícia, única instituição que periodicamente marca sua presença, pouco popular” (p. 1).

Embates como aquele são recorrentes na cena urbana brasileira, onde a grande cidade, como em toda a América Latina, amarga cada vez mais a condição de “**cidade fractal**, em que um conjunto de fenômenos associados – como o aumento das desigualdades sociais, da segregação residencial, da delinquência, do conflito social etc. – marcariam de forma inexorável a paisagem (...)” (MATTOS, 2002, p. 7 – destacado no original). Agrava a “fratura” a tendência à auto segregação incrustada na explosão dos condomínios fechados, considerada por Caldeira (1997) uma “nova segregação urbana”.

A problemática habitacional permanece, portanto, no centro da questão urbana brasileira. Solucioná-la é tarefa de grande complexidade. O Estado tem buscado meios para disponibilizar

moradias aos contingentes pobres, uma esfera de atuação conhecida por “política habitacional” e que se caracteriza pela interferência no mercado de moradias. A criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH), nos anos 1960, é um importante integrante histórico dessa ação, com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). O mesmo pode ser dito sobre programas dos anos 1970, como o Profilurb, o Promorar e o João de Barro. Nos 1980, com a extinção do BNH, a Caixa Econômica Federal (CEF) passou a operar como agente financeiro e operacional dessa ação pública. Na década seguinte, o Plano de Ação Imediata para Habitação, de parcos e problemáticos resultados, marcou o governo Collor, e os programas Pró-Moradia e Habitar, mirando famílias com rendas de até 3 salários mínimos (SM), caracterizou a primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso. Na segunda gestão, surgiu o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), para financiar a produção de moradias destinadas às famílias com renda entre 4 e 6 SM (MASCIA, 2011).

Não são poucas as críticas ao modo como o Estado tem lidado com esse problema no Brasil. Maricato (2003) diz faltar, historicamente, “uma política pública que abranja a ampliação do mercado legal privado (em outras palavras, é preciso baratear o produto), prevendo a participação de agentes lucrativos e não lucrativos e a promoção pública subsidiada (...)” (p. 4). Medeiros (2007) aponta a questão da instabilidade, assinalando que os governantes de turno tendem a definir as ações a executar conforme a relevância atribuída momentaneamente às dificuldades. Turrado (2007) ressalta que essas políticas voltaram-se mais à classe média, pela dificuldade da população pobre em pagar as prestações dos financiamentos, uma fonte de grande inadimplência.

Mas as apreciações críticas vão além. Gomes (2005), falando principalmente dos anos 1990, enxerga na política habitacional para a população pobre uma insistência com “modelo de intervenção que (...) tem se mostrado incapaz de contribuir para a superação das (...) desigualdades (...) [no] acesso à moradia e à infra-estrutura urbana nas cidades brasileiras” (p. 11). E Azevedo (2007) adverte que, como a questão da moradia se entrelaça com outros problemas, “nem sempre um simples incremento dos programas de habitação (...) [é] a solução mais indicada para melhorar as condições habitacionais da população mais pobre” (p. 14). Mais investimentos em saneamento básico, aumento do salário mínimo e regularização fundiária poderiam ser mais eficientes.

Quase ao final dos anos 2000, o Brasil exibe um grande déficit habitacional, não obstante os avanços logrados durante essa década em termos de, por exemplo, combate à pobreza e aumento do emprego com carteira assinada. Mais de 5,5 milhões de domicílios é o tamanho desse déficit em 2008, segundo os resultados mais recentes do estudo intitulado “Déficit habitacional no Brasil”, realizado anualmente pela Fundação João Pinheiro por em convênio com o Ministério das Cidades (BRASIL..., 2011). Desse total, 83,5%, equivalendo a 4,6 milhões de moradias, localizam-se em áreas urbanas. Quanto à distribuição do déficit total entre as faixas de renda mensal que aglutinam

famílias carentes de habitação no referido estudo, observa-se que nada menos que 89,6% dizem respeito à faixa de zero a 3 SM.

Entretanto, como mostra a tabela 1, os números relativos ao déficit habitacional oscilaram ao longo da década, pois cresceram entre 2000 e 2005 e depois caíram até patamar 6% inferior ao do início da série. Já a percentagem do déficit em relação ao estoque de domicílios particulares permanentes do país diminuiu progressivamente, de 13,1% para 9,6%, um nível ainda elevado (sendo 9,4% nas áreas urbanas e 11,0% nas rurais). A redução desde 2006 tem a ver com processos no campo da habitação social sobre os quais se falará posteriormente, na subseção 4.1.

Tabela 1 – Brasil: déficit habitacional e percentual em relação aos domicílios particulares permanentes – 2000-2008

Ano	2000	2005	2006	2007	2008
Déficit habitacional (mil domicílios)	5.875,4	6.307,2	6.262,2	5.989,1	5.546,3
% s/ domicílios particulares permanentes	13,1	11,9	11,6	10,7	9,6

Fonte: elaborado pelos autores com base em BRASIL (2011), tabela 8.1

Dos elementos que entram no cálculo desse déficit, a maior incidência, nos resultados para 2008, refere-se à “coabitação familiar”. Trata-se das famílias que moram num mesmo domicílio com uma família principal e pretendem constituir domicílio próprio, e também das que habitam cômodos. O segundo componente de maior presença é o “ônus excessivo com aluguel”, relativo às famílias urbanas de renda não superior a 3 SM e que usam mais de 30% desta para pagar aluguel. O componente “habitação precária”, indicativo de domicílios improvisados ou rústicos, tipifica só 1/5 do déficit (Tabela 2).

Tabela 2 – Brasil: composição do déficit habitacional total – 2008

Composição	Habitação precária	Coabitação familiar	Adensam. excessivo	Ônus exces. de aluguel	Total
Especificação					
Déficit habitacional (mil domicílios)	1.138,9	2.182,0	337,2	1.888,2	5.546,3
%	20,5	39,3	6,1	34,1	100,0

Fonte: elaborado pelos autores com base em BRASIL (2011), tabelas 4.1 e 4.2

Além do déficit habitacional, o estudo da Fundação João Pinheiro informa sobre a inadequação dos domicílios urbanos. Entre os elementos considerados, o que de longe exibia maior presença em 2008 era “carência de infraestrutura”, indicando falta de, pelo menos, um dos seguintes serviços: iluminação elétrica, rede de água com canalização interna, rede de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo. Mais de 1/5 dos domicílios urbanos permanentes do país amargavam essa deficiência (Tabela 3), sendo expressiva a variação entre os estados.

Tabela 3 – Brasil: componentes de inadequação dos domicílios urbanos duráveis – 2008

Componentes	Inade- quação fundiária	Domicíl. sem banheiro	Carência de infraestr.	Adensa- mento excessivo	Cobertura inadequada
Especificação					
Nº de domicílios (mil)	1.692,5	800,4	10.948,7	1.434,1	600,6
% s/ domic. permanentes urbanos	3,4	1,6	22,3	2,9	1,2

Fonte: elaborado pelos autores com base em BRASIL (2011), tabelas 5.2 e 5.3

Esse é o amplo contexto da iniciativa governamental denominada Programa Minha Casa, Minha Vida. O implícito desafio é enorme. Segundo ninguém menos que a própria Secretária Nacional de Programas Urbanos (do Ministério das Cidades) no período 2003-2007, em entrevista ao jornal *Folha de S. Paulo*, continua forte no Brasil uma herança escravocrata que impede o desenvolvimento incluyente, sendo perpetuada pelo Estado a visão, própria das elites, de que as moradias populares devem ficar nas periferias das cidades (RELATORA..., 2008).

4 Programa Minha Casa, Minha Vida: *modus operandi*, execução e questões para debate

Esta seção ocupa-se do Programa Minha Casa, Minha Vida. Inicia-se falando dos antecedentes e princípios gerais do programa. Em seguida, abordam-se questões ligadas à execução. Depois, também com base em aspectos da experiência catarinense, esboça-se análise inspirada no debate, focalizado nas primeiras seções do artigo, sobre o envolvimento do Estado nas problemáticas urbana e habitacional, destacando notadamente as relações entre Estado e mercado.

4.1 Antecedentes institucionais e contornos do Programa Minha Casa, Minha Vida

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) representa feixe de medidas do Governo Federal cujo objetivo, pelo primeiro artigo da lei que as consolidou nesse programa – Lei nº 11.977, de 07/07/2009 –, é “criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais (...)”. A criação integra as ações da década de 2000 sobre a questão urbana no Brasil que incluíram o surgimento do Ministério das Cidades (MCidades) em 2003. Este passou a concentrar as iniciativas da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, entre elas as edições da “Conferência Nacional das Cidades”, destinadas a criar rotina de discussão participativa sobre o assunto. A formação do Conselho Nacional das Cidades (CONCIDADES) é um elemento desse processo.

O PMCMV veio à luz na esteira das atividades da Secretaria Nacional de Habitação, pertencente ao MCidades, sobre a criação de um duplo sistema para o setor habitacional: um voltado ao mercado, o outro à habitação de interesse social. No âmbito do segundo, logrou-se ampliar o uso dos recursos do FGTS para subsidiar operações de financiamento para faixas de renda familiar até o limite de 5 salários mínimos (SM). Também recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), criado em 1991, foram direcionados à construção de moradias para faixas de até 3 SM (até 5 SM nas regiões metropolitanas). Associações comunitárias e cooperativas passaram a ter mais acesso aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), criado com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) pela Lei nº 11.124, de 16/06/2005.

São basicamente esses os processos por trás da contração do déficit habitacional brasileiro desde 2005, viabilizados por recursos decorrentes do desempenho da economia, como no comércio

externo. Assim, mesmo que grande parte do financiamento tenha servido para “compra de materiais de construção, ou seja, para autoconstrução (...) em loteamentos precários e favelas” (ROLNIK; NAKANO, 2009, p. 4), a participação da faixa de zero a 3 SM no déficit recuou (de 90,3% para 89,6%) entre 2005 e 2008, como mostram os estudos “Déficit habitacional no Brasil” realizados para 2005 (DÉFICIT..., 2006) e para 2008 (BRASIL..., 2011).

O lançamento da campanha intitulada “Moradia Digna”, em 2008, envolvendo o empresariado da construção civil e outros segmentos, refletiu-se na Proposta de Emenda Constitucional nº 285/2008 (PEC da Habitação). Nesta se ressaltava a importância econômica da construção civil (um assunto estratégico ante a crise financeira internacional do período), justificadora, para os autores, de ações integradas nos vários níveis federativos. Considerava-se necessário observar, sobre o problema habitacional, a heterogeneidade da demanda quanto ao nível de renda e à capacidade de pagamento, uma questão já contemplada no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), surgido em 2007. Este passara a centralizar as ações da política habitacional, incluindo as relacionadas ao FNHIS, repetindo o ocorrido com outros programas governamentais.

Em 2009, a intensificação dos debates, com forte presença do empresariado da construção civil, resultou no PMCMV. Tendo a CEF como agente financeiro básico, a pretensão era incentivar a produção e a compra de unidades habitacionais (UH) novas por famílias com renda bruta mensal de até 10 SM. A meta era atingir um milhão de novas moradias no biênio 2009-2010: 400 mil para famílias com renda bruta mensal de até 3 SM, outras 400 mil para famílias entre as faixas de 3 e 6 SM e 200 mil para a faixa de 6 a 10 SM. A localização seria guiada pela estimativa do déficit habitacional, baseada na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2005, então o dado mais recente. Esse déficit se concentrava na faixa de renda familiar de zero a 3 SM: 90,3%; os 9,7% restantes referiam-se às famílias com mais de 3 SM e 10 SM. A tabela 4 mostra a distribuição geográfica da meta, destacando-se o Sudeste (36,4%) e o Nordeste (34,3%). Com o PMCMV 2, de junho de 2011, a meta agregada subiu para 2 milhões de moradias construídas até 2014, 860 mil para famílias com renda de até R\$ 1.600,00, a menor faixa considerada (MINHA..., s/d).

Inicialmente foram destinados cerca de R\$ 34 bilhões para o programa, sendo R\$ 25,5 bilhões oriundos do Orçamento Geral da União (OGU), R\$ 7,5 bilhões do FGTS e R\$ 1 bilhão do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A distribuição seria: R\$ 16 bilhões para subsídios diretos à moradia, R\$ 10 bilhões para subsidiar os financiamentos do FGTS, R\$ 2 bilhões para o fundo garantidor desses financiamentos, R\$ 5 bilhões para financiar a infraestrutura e R\$ 1 bilhão para financiar a cadeia produtiva (BRASIL, 2009). Com o PMCMV 2, o total subiu para R\$ 71,7 bilhões, oriundos do OGU (R\$ 62,2 bilhões) e do FGTS (R\$ 9,5 bilhões).

Tabela 4 – Distribuição geográfica da meta inicial do PMCMV quanto à oferta de unidades habitacionais no período 2009-2010

Especifi- cação	Déficit habitacional	Meta inicial do PMCMV ¹		Especifi- cação	Déficit habitacional	Meta inicial do PMCMV ¹	
		Nº	%			Nº	%
Brasil	7.902.699	1.000.000	100,0	RN	143.319	19.224	1,9
Norte	850.355	103.018	10,3	SE	99.998	11.301	1,1
AC	30.051	3.939	0,4	Centro-Oeste	536.561	69.785	7,0
AP	15.546	4.589	0,5	DF	120.998	16.538	1,6
AM	212.487	22.238	2,2	GO	220.198	27.613	2,8
PA	427.327	50.667	5,1	MT	108.183	13.390	1,3
RO	59.959	8.495	0,8	MS	87.182	12.244	1,2
RR	22.874	2.793	0,3	Sudeste	2.898.928	363.983	36,4
TO	82.111	10.297	1,0	ES	125.412	16.846	1,7
Nordeste	2.743.147	343.197	34,3	MG	682.432	88.485	8,8
AL	131.963	19.679	2,0	RJ	580.621	74.657	7,5
BA	657.555	80.744	8,1	SP	1.510.463	183.995	18,4
CE	424.321	51.644	5,2	Sul	873.708	120.016	12,0
MA	539.571	72.756	7,3	PR	325.681	44.172	4,4
PB	153.320	21.306	2,1	RS	368.233	51.795	5,2
PE	427.923	44.706	4,5	SC	179.794	24.049	2,4
PI	165.177	21.837	2,2				

Fonte: DÉFICIT (2006), tab. 4.1: déficit habitacional; BRASIL (2009): meta inicial do PMCMV

¹ Unidades Habitacionais

4.2 Programa Minha Casa, Minha Vida: modus operandi

A referida Lei nº 11.977 define como subprogramas do PMCMV o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Ao mesmo tempo, contemplando o financiamento das operações, autoriza a União a transferir recursos para o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e para o FDS. A combinação entre programas específicos e origens diretas e indiretas dos recursos permite apontar quatro modalidades do PMCMV: PMCMV/PNHU, com beneficiários em diferentes faixas de renda familiar, PMCMV/PNHR, PMCMV/FAR e PMCMV Entidades, os três voltados só à faixa de zero a 3 SM.

4.2.1 PMCMV/Programa Nacional de Habitação Urbana (PMCMV/PNHU)

A função do PNHU é financiar, com recursos do FGTS, a compra de imóveis novos por famílias cuja renda mensal bruta não exceda 10 SM. No PNHU combinam-se, assim, condições previstas no PMCMV e em outros programas operados pela CEF, como a Carta de Crédito FGTS (CCFGTS) Individual e o Imóvel na Planta (CEF, s/d). São também concedidos subsídios para famílias com renda de até 6 SM, benefício que cada mutuário pode usufruir uma única vez e se não possuir outro imóvel. Na criação do PMCMV, os limites de financiamento eram os seguintes:

- até R\$ 130 mil para o Distrito Federal e para municípios das regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro, e ainda para municípios com 1 milhão de habitantes ou mais;

- até R\$ 100 mil para municípios com 250 mil habitantes ou mais, para aqueles da Região Integrada do Distrito Federal e Entorno e para as demais capitais estaduais, com os municípios no entorno;
- até R\$ 80 mil para os outros municípios.

Com a revisão desses limites pelo Governo Federal, os montantes são, atualmente, R\$ 170 mil, R\$ 150 mil e R\$ 130 mil, na mesma ordem. Exige-se tão somente, no exame dos pedidos, que os projetos de construção tenham valor compatível com o limite de avaliação, sendo que cada módulo de empreendimentos não pode ter mais de 500 unidades habitacionais.

Entre as vantagens propiciadas pelo PNHU por meio do PMCMV, cabe destacar os juros menores e o seguro habitacional pago pelo Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab), do que resultam prestações mais baixas. Conforme o artigo 20, itens I e II da referida Lei nº 1.977, esse fundo assume o pagamento das prestações, com incorporação destas ao saldo devedor do financiamento, caso o mutuário perca o emprego ou sofra grande diminuição na sua renda mensal. O PMCMV também representa despesas cartorárias mais baixas.

4.2.2 PMCMV/Programa Nacional de Habitação Rural (PMCMV/PNHR)

O PNHR objetiva subsidiar a produção de moradias para agricultores familiares em áreas rurais. A organização associativa, efetuada por entidades sem fins lucrativos, é um aspecto importante nas ações de financiamento, envolvendo tanto agricultores e trabalhadores rurais como famílias de agricultores cuja renda bruta anual não ultrapasse R\$ 10 mil (BRASIL, 2010). Pode se beneficiar quem atua em pesca artesanal, extrativismo, silvicultura, agricultura, maricultura e piscicultura, além de membros de comunidades quilombolas ou indígenas.

Com o PMCMV 2, o limite da renda familiar passou para R\$ 15 mil. Os recursos, oriundos exclusivamente do OGU, são concedidos diretamente às pessoas físicas, organizadas coletivamente por uma Entidade Organizadora. Esta é responsável pela elaboração do projeto, pelo estudo prévio da sua viabilidade e pela apresentação à CEF, assim como pela indicação do grupo de beneficiários, estendendo-se a sua ação ainda à assistência técnica e ao trabalho social. O imóvel apresentado deve ser gleba rural classificada como de pequena propriedade e possuir infraestrutura mínima de vias de acesso, saneamento básico, energia elétrica e abastecimento de água. Os números limites de UH para cada proposta são de 3 no mínimo e de 50 no máximo.

O valor do subsídio é de até R\$ 25 mil quando se trata de construção e até R\$15 mil para reforma ou ampliação. O valor máximo do investimento por UH é de R\$ 45,6 mil, incluindo subsídios para edificação, assistência técnica e trabalho social (limitado a R\$ 600,00), além da contrapartida complementar. Os beneficiários devem retornar o subsídio em quatro parcelas anuais, com pagamento de 4% do valor oferecido, podendo as obras ser realizadas por administração direta,

empreitada global, mutirão assistido ou autoconstrução, com prazos de construção mínimo e máximo de 4 e 24 meses a contar da contratação da operação.

4.2.3 PMCMV/Fundo de Arrendamento Residencial (PMCMV/FAR)

Os recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) destinam-se à compra e produção de moradias para famílias com renda de zero a 3 SM indicadas pela administração pública, em operações que envolvem, portanto, interações entre os governos municipais e estaduais. A meta inicial contemplava 400 mil UH, mas o PMCMV 2 representou ampliação para 860 mil até 2014, cobrindo famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00. A abrangência inclui capitais estaduais, com suas regiões, o Distrito Federal e municípios com população mínima de 50 mil habitantes; municípios com população entre 20 e 50 mil podem participar, desde que 70%, pelo menos, seja urbana e a taxa de crescimento populacional supere a taxa do estado ao qual pertencem.

O PMCMV/FAR, nos termos do PMCMV 2, exibe duas fases principais. A primeira refere-se à construção dos imóveis e, por conseguinte, implica as empresas de construção civil. A segunda relaciona-se à venda dos imóveis prontos às famílias enquadradas como beneficiárias (essa compra implica posteriormente contribuição mensal dos beneficiários na proporção de 10% da sua renda durante dez anos, sendo a parcela mínima igual a R\$ 50,00).

Como se nota, diversos agentes concorrem para a concretização dessa modalidade do PMCMV. A CEF, responsável pela execução/operacionalização do programa, é a gestora do FAR. O MCidades, gestor do PMCMV, estabelece diretrizes, define a distribuição de recursos e monitora o desempenho, podendo também rever, com os ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, os limites de renda familiar dos beneficiários e a própria remuneração da CEF. Os governos estaduais e municipais, que aderem formalmente, são responsáveis pela indicação de demandas e áreas prioritárias e por ações facilitadoras em várias frentes (tributária, técnica, administrativa, financeira, entre outras). Às empresas da construção civil cabe apresentar projetos habitacionais e, após a aprovação, executá-los. Dois tipos de imóveis são previstos: casas térreas e apartamentos, as primeiras com 36m² de área interna útil e os segundos com 39m², até os limites de 500 unidades por módulo ou de 250 UH condomínios segmentados; a partir de 2012, os segundos podem atingir 300 UH. Quanto aos valores, os apartamentos variam de R\$ 48 mil a R\$ 65 mil, e as casas, de R\$ 44 mil a R\$ 63 mil, conforme a população municipal e a condição de se tratar de capital ou de integrante de região metropolitana.

4.2.4 PMCMV Entidades

Os recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), gerido pelo MCidades e operado pela CEF, financiam a modalidade PMCMV Entidades, voltada à oferta de moradias para famílias

organizadas em cooperativas, associações ou outros tipos de entidades. Tais recursos têm como destino compra de terreno, construção – em terreno próprio ou de terceiros e feita por administração direta, empreitada global, mutirão assistido e autoconstrução –, compra de imóvel novo e requalificação de imóvel existente. A Entidade Organizadora, reunindo famílias com renda bruta mensal de até R\$ 1.600,00, precisa estar habilitada pelo MCidades. Como é objetivo do PMCMV Entidades lidar com a questão habitacional incorporando os movimentos populares (cooperativismo habitacional, ajuda mútua), o financiamento é concedido às próprias pessoas, embora a Entidade Organizadora possa receber auxílio de segmentos da administração pública envolvidos no programa. O PMCMV Entidades substituiu o Programa Crédito Solidário (PCS), que recebia recursos do FSD para financiar a produção de moradias em regime de autogestão e por cooperativas e associações (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011).

Três outros aspectos merecem realce. Um se refere ao enquadramento do imóvel no PMCMV Entidades: o valor máximo de avaliação para fins de financiamento é de R\$ 65 mil, considerando-se, na definição da quantia financiada, a localização, o regime de construção e as características do imóvel e da intervenção. Outro aspecto diz respeito ao prazo de construção após a assinatura do contrato de financiamento: não mais de 24 meses e não menos de 12 meses. Por fim, o problema do pagamento: os beneficiários pagam, por dez anos e com correção pela Taxa Referencial (TR), valor igual a 10% da renda familiar bruta ou R\$ 50,00, optando-se pelo maior; o pagamento começa após o término da obra, inexistindo entrada e desembolsos durante a construção.

É importante salientar que, entre todas as modalidades nas quais se desdobra o PMCMV, a referente ao PMCMV/FAR é a que dispõe, amplamente à frente das demais, da maior parte dos recursos previstos. A própria Lei nº 11.977, que “criou” o PMCMV em 07/07/2009, é clara a respeito disso. Seus artigos 5º, 12 e 18 informam que a União fica autorizada a transferir recursos em montantes de até R\$ 2,5 bilhões no âmbito do PNHU, R\$ 500 milhões no do PNHR, R\$ 16,5 bilhões para o FAR e R\$ 500 milhões para o FDS. O PMCMV/FAR, como assinalado, envolve fortemente o setor privado da construção civil, do mesmo modo que o PMCMV/PNHU. Portanto, a indicada composição de recursos é sugestiva do sentido mais geral do PMCMV: Cardoso, Aragão e Araújo (2011) estão certos em considerar que seu núcleo central “é aquele voltado para as empresas, que acessam diretamente os recursos do FAR através da apresentação de projetos a serem avaliados e aprovados pela CEF” (p. 5). Essa questão será retomada na subseção 4.3.

4.3 A execução do Programa Minha Casa, Minha Vida: visão geral

A tabela 5 apresenta os resultados da execução do PMCMV desde o seu início até o mês de agosto de 2011, em todo o Brasil. As informações encontram-se detalhadas para os seus programas específicos (ou subprogramas), com a origem dos respectivos recursos, para as distintas faixas de

renda familiar – diferenciação que marca o PMCMV/PNHU – e também para o movimento anual de contratações realizadas junto à CEF.

Observa-se que a participação de moradias na faixa de zero a 3 SM, em contratações de financiamento realizadas, declinou fortemente ao longo do período: representaram 60% do total em 2009 e não superavam 24% em 2011. Nessa faixa, o PMCMV/FAR exibe destaque irrecusável. Trajetória inversa foi experimentada pelas faixas de mais de 3 a 6 SM e de mais de 6 até 10 SM, nas quais a origem dos recursos refere-se ao FGTS, por meio do PNHU. Isso mostra o crescente interesse dos agentes que gravitam em torno do programa, em primeiro lugar as empresas da construção civil, pelas modalidades que outorgam retornos mais atraentes. Com efeito, o preço de venda dos imóveis edificadas no âmbito do PMCMV, consoante os limites definidos institucionalmente, é muito mais alto nas faixas de renda familiar de 3 a 6 SM e de 6 a 10 SM do que na faixa inferior, de zero a 3 SM. Ora, é nesta última que se concentra o déficit habitacional no Brasil, e, por conseguinte, o resultado da execução do programa, da maneira refletida nos números apresentados, impõe indagações sobre a sua eficácia em face dos problemas que geralmente motivam as iniciativas governamentais ligadas à habitação de cunho social.

Tabela 5 – Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV): detalhamento da execução em números de unidades habitacionais (2009-2011)

Renda Familiar	Origem do recurso	Programa específico		2009	2010	2011 ²	Total
Zero a 3 SM ¹	FDS ³	PMCMV	Nº	309	7.675	1.411	9.395
		Entidades	%	0,1	1,2	0,6	0,8
	OGU ⁴	PMCMV/PNHR ⁷	Nº	101	6.698	5.885	12.684
			%	0,04	1,1	2,6	1,1
	FAR ⁵	PMCMV/FAR ⁵	Nº	147.384	255.342	800	403.526
			%	52,7	40,9	0,4	35,8
	FGTS ⁶	PMCMV/PNHU ⁸	Nº	20.795	65.959	45.305	132.059
			%	7,4	10,6	20,3	11,7
Sub-total			Nº	168.589	335.674	53.401	557.664
			%	60,2	53,8	23,9	49,5
> 3 a 6 SM ¹	FGTS ⁶	PMCMV/PNHU ⁸	Nº	78.413	205.002	122.532	405.947
			%	28,0	32,9	54,9	36,0
> 6 a 10 SM ¹	FGTS ⁶	PMCMV/PNHU ⁸	Nº	32.861	82.874	47.303	163.038
			%	11,7	13,3	21,2	14,5
Total			Nº	279.863	623.550	223.236	1.126.649
			%	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborado pelos autores com base em dados da CEF – situação até agosto de 2011

¹Salários mínimos

²Janeiro a agosto

³Fundo de Desenvolvimento Social

⁴Orçamento Geral da União

⁵Fundo de Arrendamento Residencial

⁶Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

⁷Programa Nacional de Habitação Rural

⁸Programa Nacional de Habitação Urbana

A tabela 6 mostra que a incidência de moradias na faixa de zero a 3 SM é mais alta nas regiões Norte e Nordeste do país. Na primeira, o Amapá, por exemplo, possui mais de 90% das moradias vinculadas a essa faixa, e em Roraima a percentagem é 85%. No Nordeste, o Maranhão e o Piauí têm cerca de 80% dos casos assim caracterizados. A faixa de 3 a 6 SM tem presença sobretudo no Sudeste e no Sul, sendo maior na segunda região: para ilustrar, Santa Catarina registra nessa faixa 59% das UH contratadas. A faixa mais elevada, de 6 a 10 SM, tem maior incidência relativa no Sudeste, no Norte e no Centro-Oeste, nessa ordem. No total, percebe-se que a distribuição por estados e regiões difere bastante da meta inicial do PMCMV, apresentada na tabela 4: a previsão para o Sudeste é atingida, mas a percentagem ficou bem abaixo no Norte e no Nordeste e ficou bem acima no Centro-Oeste e, principalmente, no Sul.

Tabela 6 – Contratações do PMCMV aprovadas pela CEF por faixa de rendimento e por estados e regiões, em unidades habitacionais – agregado para todo o período de execução até agosto de 2011

Especificação	Até 3 SM			> 3 a 6 SM			> 6 a 10 SM			Total		
	Nº	%	%	Nº	%	%	Nº	%	%	Nº	%	%
Brasil	557.664	100	49,5	405.947	100	36	163.038	100	14,5	1.126.649	100	100
Norte	38.041	6,8	63,3	10.054	2,5	16,7	11.972	7,3	19,9	60.067	5,3	100
AC	1.893	0,3	61,1	935	0,2	30,2	269	0,2	8,7	3.097	0,3	100
AP	1.514	0,3	91,8	16	0,0	1,0	120	0,1	7,3	1.650	0,1	100
AM	5.942	1,1	51,2	3.424	0,8	29,5	2.230	1,4	19,2	11.596	1,0	100
PA	21.549	3,9	68,3	2.830	0,7	9,0	7.190	4,4	22,8	31.569	2,8	100
RO	2.782	0,5	48,0	1.584	0,4	27,3	1.434	0,9	24,7	5.800	0,5	100
RR	1.810	0,3	84,8	272	0,1	12,7	53	0,0	2,5	2.135	0,2	100
TO	2.551	0,5	60,5	993	0,2	23,5	676	0,4	16,0	4.220	0,4	100
Nordeste	227.552	40,8	69,3	75.131	18,5	22,9	25.848	15,9	7,9	328.531	29,2	100
AL	25.624	4,6	60,9	13.159	3,2	31,3	3.324	2,0	7,9	42.107	3,7	100
BA	69.242	12,4	72,0	16.926	4,2	17,6	9.981	6,1	10,4	96.149	8,5	100
CE	17.087	3,1	69,6	6.291	1,5	25,6	1.158	0,7	4,7	24.536	2,2	100
MA	39.063	7,0	79,5	8.725	2,1	17,8	1.353	0,8	2,8	49.141	4,4	100
PB	9.735	1,7	59,4	6.032	1,5	36,8	623	0,4	3,8	16.390	1,5	100
PE	36.171	6,5	77,3	8.316	2,0	17,8	2.279	1,4	4,9	46.766	4,2	100
PI	15.499	2,8	80,0	2.118	0,5	10,9	1.758	1,1	9,1	19.375	1,7	100
RN	13.374	2,4	62,8	5.710	1,4	26,8	2.229	1,4	10,5	21.313	1,9	100
SE	1.757	0,3	13,8	7.854	1,9	61,6	3.143	1,9	24,6	12.754	1,1	100
C.-Oeste	50.498	9,1	44,8	47.159	11,6	41,9	15.021	9,2	13,3	112.678	10,0	100
DF	160	0,0	2,7	2.241	0,6	37,8	3.530	2,2	59,5	5.931	0,5	100
GO	31.223	5,6	48,4	28.069	6,9	43,5	5.182	3,2	8,0	64.474	5,7	100
MT	12.983	2,3	50,7	7.922	2,0	30,9	4.724	2,9	18,4	25.629	2,3	100
MS	6.132	1,1	36,8	8.927	2,2	53,6	1.585	1,0	9,5	16.644	1,5	100
Sudeste	153.542	27,5	37,6	167.036	41,1	40,9	88.302	54,2	21,6	408.880	36,3	100
ES	7.649	1,4	41,3	5.357	1,3	29,0	5.498	3,4	29,7	18.504	1,6	100
MG	53.695	9,6	49,3	47.742	11,8	43,8	7.548	4,6	6,9	108.985	9,7	100
RJ	25.190	4,5	41,6	17.111	4,2	28,3	18.213	11,2	30,1	60.514	5,4	100
SP	67.008	12,0	30,3	96.826	23,9	43,8	57.043	35,0	25,8	220.877	19,6	100
Sul	88.031	15,8	40,7	106.567	26,3	49,2	21.895	13,4	10,1	216.493	19,2	100
PR	32.536	5,8	40,3	39.047	9,6	48,4	9.149	5,6	11,3	80.732	7,2	100
RS	40.352	7,2	43,8	41.840	10,3	45,4	10.020	6,1	10,9	92.212	8,2	100
SC	15.143	2,7	34,8	25.680	6,3	59,0	2.726	1,7	6,3	43.549	3,9	100

Fonte: elaborado pelos autores com base em dados da CEF

4.4 Debatendo o Programa Minha Casa, Minha Vida: a experiência catarinense como base

O início do artigo (seção 1) sistematizou elementos centrais do debate sobre a urbanização no capitalismo, destacando ser necessário o envolvimento do Estado para reduzir os custos de circulação e para garantir os necessários meios de consumo coletivo. Tal ação tem roupagem reguladora, mas, além de refletir as contradições existentes, pode amplificá-las e até recriá-las. Idêntica necessidade de participação estatal ocorre no setor de habitação (seção 2 do artigo). A priorização, pelo capital privado, da demanda solvável por moradias, de reflexos social e politicamente sensíveis, impõe a presença pública de forma direta ou mediante relações com o mercado, principalmente via estímulos às empresas. Contradições crivam essa ação do Estado, que pode cevar a especulação e intensificar a segregação: devido, por exemplo, às imposições do mercado de terrenos, as iniciativas acabam reafirmando a periferização dos mais pobres, dificultando-lhes o acesso ao emprego ou ocupação e onerando-os de diferentes maneiras.

O PMCMV não se revela refratário às contradições no sentido indicado, como se verá a seguir. Em grande parte, isso reflete a base sobre a qual esse programa foi erigido: como indicado, o principal pilar é o forte envolvimento da indústria da construção. São eloquentes o absoluto destaque do FAR na composição dos recursos previstos (Lei nº 11.977) e – de modo muito mais significativo – a distribuição das moradias com financiamento contratado. A já apresentada tabela 5 informa que, até agosto de 2011, mais da metade dos contratos aprovados pela CEF referiam-se a imóveis nas faixas de renda familiar de mais de 3 a 6 SM e de mais de 6 até 10 SM, fontes de melhores resultados econômicos às empresas que se envolvem no processo, resultando em maior atratividade. Essa questão será retomada a seguir com base na pesquisa de campo realizada.

Algumas implicações desse perfil de estratégia habitacional, escorada em forte relação entre Estado e mercado, podem ser exploradas observando-se a experiência de Santa Catarina (SC). Entre as fontes figuram entrevistas realizadas no final de 2011 com agentes chaves na execução do programa. Trata-se de: Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina (Cohab/SC), credenciada pelo MCidades para participar do PMCMV desde o seu início e que opera – na faixa de zero a 3 SM, principalmente com recursos do FAR – ajudando as prefeituras na preparação e apresentação de projetos e disponibilizando terrenos para os empreendimentos habitacionais; Prefeitura Municipal de Florianópolis, na sua Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento (Diretoria de Habitação), que cadastra os interessados nas moradias, participa de empreendimentos na faixa de zero a 3 SM e encaminha junto à Câmara de Vereadores iniciativas de “ajustes na legislação” para viabilizar construções nas faixas de mais de 3 até 10 SM; Caixa Econômica Federal (CEF), agente executora do PMCMV, na sua Gerência de Filial de Desenvolvimento Urbano; Sindicato da Indústria da Construção Civil da Grande Florianópolis (SINDUSCON/FPOLIS), representante da esfera produtora de habitações.

Diga-se desde logo que, na meta inicial do PMCMV, coube a SC 2,4% do total de 1 milhão de moradias previstas, a menor cota na Região Sul. Isso reflete a participação catarinense no déficit habitacional brasileiro de 2005: os 178 mil domicílios do déficit estadual participavam com 2,2% dos 7,9 milhões do déficit brasileiro. O montante absoluto do déficit estadual representava 1/10 de todos os domicílios permanentes em SC, a menor relação desse tipo no país. Outra diferença é que nesse estado a faixa de renda familiar de zero a 3 SM concentrava 84,7% do déficit, contra 90,3% no Brasil; o segmento de mais de 3 até 10 SM registrava 14,2% no primeiro e 8,9 no segundo.

Do início do PMCMV até agosto de 2011, 22.764 contratos de financiamento foram assinados em SC no âmbito desse programa e 2.917 moradias foram entregues (13%). A faixa de renda familiar de zero a 3 SM abrigou somente quatro de cada dez contratos e uma moradia em cada grupo de quatro entregues. Observe-se que o predomínio do PMCMV/FAR nas operações ligadas à faixa de zero a 3 SM é inquestionável, como em todo o Brasil: 87% dos contratos assinados e 84% das UH entregues. O destaque é muito menor frente aos totais do PMCMV, escala em que o FAR não ultrapassa 35,3% dos contratos assinados.

Esta abordagem, baseada na experiência de SC, tem como foco as implicações do estreito vínculo entre Estado e mercado presente na estratégia governamental incrustada no PMCMV.

As entrevistas são eloquentes quanto salientam o desinteresse das empresas construtoras pelo mercado de moradias na faixa de zero a 3 SM. Os técnicos que acompanham o setor na Prefeitura de Florianópolis não têm dúvida: “de zero a 3 SM não há interesse nenhum”. Essa visão municipal ganhou amplitude estadual na Cohab/SC: “o [segmento] de zero a 3 SM não é atraente. A questão dos custos da terra e dos insumos é um impeditivo (...)”. Assim, o peso do PMCMV/FAR na composição dos recursos em nível federal reflete o interesse em atrair o setor privado para segmento que, de outra forma, continuaria a descoberto. A entrevista com o presidente do SINDUSCON/FPOLIS foi reveladora: o setor da construção encampou e apoiou o PMCMV porque era algo “bom não só para as pessoas de baixa renda, mas também para a economia do país (...). Então ele iria manter o ritmo do setor, só que num outro campo, onde as empresas não têm como atuar sem a mão do governo, sem o apoio, sem o subsídio” (destaque adicionado).

Ocorre que, como assinalado, mesmo com os subsídios do PMCMV as empresas relutam sobre a faixa de zero a 3 SM, uma situação que muda na faixa de mais de 3 a 6 SM e mais ainda na de mais de 6 a 10 SM. O motivo não é fortuito: “se a construtora construir o mesmo empreendimento para o mercado, consegue um valor muito melhor do que se fizer para a Caixa”, ouviu-se na CEF. O valor mencionado refere-se ao limite do preço de venda imposto pelo PMCMV: no PMCMV 2, que elevou esse limite, o valor dos imóveis construídos com recursos do FAR, ou seja, para a faixa de zero a 3 SM, varia de R\$ 48 mil a R\$ 65 mil no país como um todo (MINHA...,

s/d). Em SC, oscila entre R\$ 48 mil (casa em município com população de 20 a 50 mil habitantes) e R\$ 56 mil (apartamento na capital e sua região).

Isso significa que, em áreas onde o preço da terra urbana é elevado, a faixa de zero a 3 SM simplesmente não tem viabilidade. É o caso do Município de Florianópolis, especialmente na Ilha de Santa Catarina, onde as últimas décadas registraram crescimento urbano com investimentos imobiliários e no setor de turismo que, pelo volume e distribuição, afetaram fortemente os preços dos terrenos. Ao mesmo tempo, a expansão populacional tornou ainda mais dramáticas as carências em serviços urbanos e na área habitacional, como evidenciam a multiplicação e o adensamento das favelas ou áreas de interesse social (LINS, 2011). Não admira que, segundo a entrevista realizada na Prefeitura Municipal, cerca de 14 mil pessoas tenham sido cadastradas nesse município como interessadas em moradias do PMCMV na faixa de zero a 3 SM. Ora, nenhum empreendimento ocorreu nessa faixa em Florianópolis até o momento em que se redige este artigo. Manchete da imprensa local captou a situação: “[q]uem mais precisa ficou na fila” (OGEDA, 2011, p. 12).

Em regiões e municípios onde os preços dos terrenos são menores, principalmente localizações fora da capital do estado e da sua região, e também afastadas do litoral, as chances para a faixa de zero a 3 SM aumentam. Como ilustração, a tabela 7 informa sobre o financiamento habitacional para pessoas físicas concedido pela CEF entre abril de 2009 e dezembro de 2011 em SC, por faixa de renda e com recursos do FGTS. Frente às outras regiões, as operações de crédito na região de Florianópolis para construção individual na faixa de zero a 3 SM são absolutamente minoritárias (menos de 2% do total). A situação é diferente no crédito para compra de imóvel novo (construção terminada e UH colocadas à venda) e de imóvel na planta (construção em andamento), mas não altera a diminuta presença daquela faixa frente à imediatamente superior na área de Florianópolis. Além disso, grande parte dos números para essa região diz respeito a municípios no entorno da capital. No período da entrevista na Prefeitura, havia projetos para Florianópolis que tramitavam, e um fora aprovado, mas não na faixa de zero a 3 SM.

A forte incidência da lógica empresarial, nos termos observados no PMCMV, intensifica a tendência à periferização das moradias populares. Interferem nesse processo os mecanismos do mercado de terrenos, como acentuado, mas não só por conta do preço da terra. A disponibilidade de grandes glebas é essencial, pois na faixa de zero a 3 SM o ganho das empresas vincula-se estreitamente à escala da produção. A entrevista no SINDUSCON/FPOLIS foi instrutiva: “[n]as empresas que constroem num padrão [alto] geralmente não há interesse no PMCMV. Mas algumas delas (...) estão abrindo subsidiárias para operar nesse mercado e aproveitar essa oportunidade, pelo volume da obra. (...) O PMCMV é atraente, mas tem que ter volume, tem que construir em escala”.

Ora, construir em escala – uma regra de ferro no mercado de menor renda – exige terrenos aptos para obras de grandes dimensões. Isso geralmente significa localização em periferias urbanas,

quer dizer, reforço da tendência ao distanciamento socioespacial, à segregação, com o conhecido cortejo de mazelas. Como “[c]onstruir moradias é produzir cidades” (ROLNIK; NAKANO, 2009, p. 5), tais processos intensificam a histórica tendência de dinâmicas urbanas tingidas por fraturas socioespaciais. Isso está presente no PMCMV. Ouviu-se na Cohab/SC que as prefeituras desde logo se preocupam em criar linhas de ônibus ou ampliar os respectivos horários em função da localização dos empreendimentos. Mas advertiu-se existir “também a questão da escola (...). E tudo tem a ver com o recurso [disponível]. Na faixa de zero a 3 SM é realmente difícil”.

Tabela 7 – Contratações de financiamento habitacional junto à CEF: números de contratos por faixas de renda familiar e valores de financiamentos e subsídios (abril de 2009 a dezembro de 2011)

Especificações		Santa Catarina	Grande Fpolis.	Norte	Vale do Itajaí	Sul	Oeste
CCFGTS ¹ Construção Individual	Até 3 SM ²	4.282	84	998	423	1.466	1.311
	> 3 a 6 SM ²	8.950	331	1.721	1.644	2.642	2.612
	> 6 a 10 SM ²	247	5	81	41	60	60
	Total ²	13.479	420	2.800	2.108	4.168	3.983
	Financiamento ³	795,0	28,2	159,7	135,1	247,6	224,4
	Subsídio ³	248,5	8,2	52,7	36,3	83,6	67,5
	Total ³	1.043,5	36,4	212,4	171,4	331,2	291,9
	Até 3 SM ²	3.096	841	545	410	678	622
	> 3 a 6 SM ²	10.593	3.291	1.815	2.682	1.143	1.662
	> 6 a 10 SM ²	328	70	120	83	18	37
Novo e de Imóvel na Planta	Total ²	14.017	4.202	2.480	3.175	1.839	2.321
	Financiamento ³	946,2	296,3	165,6	228,0	112,5	143,8
	Subsídio ³	274,5	85,9	46,3	58,1	39,6	44,6
	Total ³	1.220,7	382,2	211,9	286,1	152,1	188,4

Fonte: elaborado pelos autores com base em dados da CEF

¹Carta de Crédito FGTS

²Nº de contratações (unidades habitacionais)

³Valores em milhões de reais

Afetam igualmente a localização, promovendo a periferização dos empreendimentos, processos que refletem as insuficiências dos serviços públicos em bairros populares. Referindo-se às tentativas de mudar o zoneamento para permitir edificações de quatro pavimentos, a entrevista na Prefeitura de Florianópolis informou que a “Câmara de Vereadores fez audiência pública [sobre isso], e a comunidade se manifestou contrária à idéia de fazer um empreendimento específico na Tapera. O outro caso é o Jardim Atlântico, que apresentou a mesma situação: teve a audiência pública e a comunidade também não se manifestou favorável à construção. (...) A comunidade alega que há outras prioridades e que isso poderia piorar a situação de vida deles, porque já tem pouco posto de saúde, e ainda vão ter que dividir com os novos moradores”.

Outra fonte dos problemas registrados pelo PMCMV, principalmente em Florianópolis, é a especulação imobiliária, um aspecto chave da questão urbana de uma forma geral. Segundo a entrevista na CEF, há alguns anos a instituição operava nessa área “com imóvel na planta, para classe média, em torno de R\$ 60 mil, com recurso do FGTS, e os construtores estavam fazendo. Quando o governo federal lançou o PMCMV, (...) os valores dos imóveis subiram; esse imóvel de

R\$ 60 mil está sendo vendido hoje por R\$ 120 mil. Então as construtoras, se podem vender um apartamento por R\$ 120 mil, por que vão construir um de 0 a 3 SM por R\$ 41 mil? Sabem quantos empreendimentos pelo programa FAR, do PMCMV, a Caixa financiou até hoje nessa região? Um. São 320 unidades [no Município de Palhoça]”.

Nessa região, a especulação é forte sobretudo no mercado de terrenos, especialmente na Ilha de Santa Catarina. A entrevista na CEF destacou que “a maioria dos terrenos grandes em Florianópolis já está nas mãos das construtoras”. Mas esse problema não seria, em tese, insolúvel. Assinalou-se na entrevista terem sido realizadas “diversas reuniões com a Prefeitura, mas [a coisa] não anda. O que dificulta (...) é o seguinte: terreno existe, mas precisaria haver vontade política da Prefeitura, com pressão da sociedade, para desapropriar esses terrenos que estão esperando valorização”. Ora, a Lei nº 10.257 (de 10/07/2001), intitulada Estatuto da Cidade, permite aos municípios brasileiros impor o “parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado (...)” (art. 5º), e indica os instrumentos para fazer cumprir a determinação: IPTU progressivo com majoração da alíquota (art. 7º) e desapropriação (art. 8º). Mas, claro, usar assim a lei envolve decisão eminentemente política.

Observe-se ainda que o PMCMV não é só vítima da especulação imobiliária. É também vetor desse problema. O depoimento colhido na Cohab/SC é claro: “o próprio programa inflacionou a terra. Você tem um maior montante de recursos, e aquele terreno que antes custava 80, agora custa fácil 100, 120, porque você pode colocar um prediozinho, financiar...”. Eis aí outra ilustração de como a intervenção do Estado na questão urbana, especificamente na esfera habitacional, intensifica e/ou recria problemas ligados ao processo de urbanização.

Considerações finais

O imperativo do lucro afeta o interesse do capital imobiliário na produção de moradias sociais. Essa contradição tem resposta na ação do Estado, traduzindo-se no envolvimento direto e indireto do poder público na oferta habitacional. O PMCMV é ilustração desse tipo de iniciativa, exibindo interação entre Estado e mercado escorada em forte influência da indústria da construção civil. A rigor, pela situação econômica mundial, o PMCMV virou instrumento não só de política habitacional, no sentido social, como também de reaquecimento do setor da construção civil.

A lógica empresarial, que prevalece na execução do programa, coloca em segundo plano o segmento de zero a 3 SM de renda familiar, de longe o reduto do maior déficit habitacional no país. Isso é claro na experiência de SC e tem a ver, por exemplo, com os exigidos limites do preço de venda dos imóveis construídos. Um resultado é a periferização dos empreendimentos, comandada pelo preço da terra, e a quase ausência destes em áreas mais “valorizadas”, onde os mecanismos do mercado imobiliário dificultam construções também nas outras faixas de renda do programa. A

procura por grandes glebas, necessárias para ganhos de escala – declaradamente essenciais para as empresas sobretudo na faixa de zero a 3 SM –, alimenta a periferização.

Quem diz periferização diz segregação e carências diversas. Assim, cabe assinalar que o PMCMV acaba ajudando a reforçar um dos traços mais problemáticos da urbanização capitalista. Isso se agrava em condições de, como observado na região de Florianópolis, forte especulação imobiliária e condutas políticas sem interesse aparente nos dispositivos de gestão e planejamento urbano previstos no Estatuto da Cidade.

Em suma, por conta do seu perfil, o PMCMV, ação pública de cunho social, mostra-se refém dos imperativos do mercado. É difícil dizer se seria possível agir diferentemente, e, de todo modo, os vínculos com o setor da construção são importantes. Mas caberia maior destaque para formas alternativas de produzir moradias sociais e para – aqui se interpela a esfera local – uma articulação mais adequada da produção habitacional com outros aspectos da produção da cidade.

Referências

- AZEVEDO, S. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, A. L. (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. 13-40. Obtido em: http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/colecao7/capitulo_1.pdf Acesso: out. 2011.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria de Habitação. *Déficit habitacional no Brasil 2008*. Brasília: Ministério das Cidades/Fundação João Pinheiro, 2011. Obtido em: www.fjp.gov.br/index.php/servicos/81-servicos-cei/70-deficit-habitacional-no-brasil Acesso: fev. 2012.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Minha Casa, Minha Vida: 1 milhão de casas, crédito, emprego, benefícios e esperança para os brasileiros*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. Disponível em: http://www.adh.pi.gov.br/caderno_habitacao_minha_casa_minha_vida.pdf Acesso: set. 2010.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *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.
- BRAUDEL, F. *Civilização material, economia e capitalismo – séculos XV-XVIII*. V. 1: As estruturas do cotidiano: o possível e o impossível. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- CALDEIRA, T. P. do R. Enclaves fortificados: a nova segregação urbana. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 47, p. 155-176, mar. 1997.
- CAMPOS FILHO, C. M. Os problemas urbanos no Brasil e os interesses sociais em jogo. In: BOHADANA, E. (Org.). *A cidade é nossa*. v. 2, Rio de Janeiro: CODECRI, 1983, p. 65-99.
- CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T.A.; ARAUJO, F. de S. Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, maio 2011, Rio de Janeiro, ANPUR. *Anais...* (CD).
- CASTELLS, M. Crise do Estado, consumo coletivo e contradições urbanas. In: POULANTZAS, N. (Dir.). *O Estado em crise*. Rio de Janeiro: Graal, 1977, p. 159-329.
- CEF. Módulo Programa Minha Casa, Minha Vida. *Universidade Caixa*. s/d. Disponível em: <http://universidade.caixa> [Universidade Corporativa – Intranet]. Acesso: nov. 2010.
- CORRÊA, R. L. *O espaço urbano*. São Paulo: Ática, 1989.
- DEAR, M.; FLUSTY, S. Postmodern urbanism. *Annals of the Association of American Geographers*, v. 88, n. 1, p. 50-72, 1998.

- DÉFICIT habitacional no Brasil 2005. Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, dez. 2006. Disponível em: <ftp://200.19.210.4/docs/fnhis/Deficit2005.pdf> Acesso: fev. 2012.
- ENGELS, F. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. São Paulo: Global, 1985. [1845]
- ENGELS, F. *A questão da habitação*. São Paulo: Acadêmica, 1988. [1872]
- FARIA, V. Cinquenta anos de urbanização no Brasil. *Novos Estudos*, n. 29, p. 98-119, mar. 1991.
- FRAUDRY-BRENAC, E.; MOREAU, P. Urbanisation et développement capitaliste. *Espaces et Sociétés*, n. 8, p. 71-90, fév. 1973.
- GOMES, M. de F. C. M. Habitação e questão social – análise do caso brasileiro. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, v. IX, n. 194 (26), ago 2005.
- HARVEY, D. *Social justice and the city*. London: Edward Arnold, 1973.
- HARVEY, D. *The limits to capital*. Oxford: Basil Blackwell, 1982.
- JARAMILLO, S. Crise dos meios de consumo coletivo urbano e capitalismo periférico. *Espaço & Debates*, v. 2, n. 18, p. 19-39, 1986.
- LAMARCHE, F. Property development and the economic foundations of the urban question. In: PICKVANCE, C. G. (Ed.). *Urban sociology: critical essays*. London: Methuen, 1976, p. 85-118.
- LEFEBVRE, H. *La révolution urbaine*. Paris: Gallimard, 1970.
- LEFEBVRE, H. Le droit à la ville. In: *Le droit à la ville suivi de Espace et politique*. Paris: Anthropos, 1974b, p. 7-148.
- LEFEBVRE, H. Espace et politique. In: *Le droit à la ville suivi de Espace et politique*. Paris: Anthropos, 1974a, p. 149-281.
- LESSA, C. Os órfãos dos poderes públicos. *Jornal do Brasil*, p. 1, 21 set. 1989. (Cidade).
- LEVER, W. F.; TUROK, I. Competitive cities: introduction to the review. *Urban Studies*, v. 36, n. 5-6, p. 791-793, 1999.
- LINS, H. N. Cidades fractais: a *Ilha da Magia* e seus alquimistas. *Pesquisa & Debate*, v. 22, n. 1(39), p. 95-117, 2011.
- LIPIETZ, A. *Le tribut foncier urbain*. Paris: François Maspéro, 1974.
- LOJKINE, J. *O Estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1981.
- LOJKINE, J. Contribution to a Marxist theory of capitalist urbanization. In: PICKVANCE, C. G. (Ed.). *Urban sociology: critical essays*. London: Methuen, 1976, p. 119-146.
- MARICATO, E. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: CASTRIOTA, L.B. (Org.) *Urbanização Brasileira: redescobertas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2003, p. 78-96.
- MARX, K. *Le capital*. Livro 1. Paris: Éditions Sociales, 1976. [1864]
- MASCIA, E. L. Habitação no Brasil atual – construção de uma política de Estado? XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, maio 2011, Rio de Janeiro, ANPUR. *Anais...* (CD).
- MATTOS, C. A. de. Transformación de las ciudades latinoamericanas. Impactos de la globalización? *EURE*, v. 28, n. 85, p. 5-10, dic. 2002.
- MEDEIROS, F. B. *Análise da adequação dos programas de financiamento habitacional para atender as necessidades de aquisição de moradias adequadas da população de baixa renda no Brasil*. São Paulo, 2007. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Construção Civil) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo.
- MINGIONE, E. *Social conflict and the city*. Oxford: Basil Blackwell, 1981.
- MINHA Casa, Minha Vida: moradia para as famílias, renda para os trabalhadores, desenvolvimento para o Brasil. Caixa Econômica Federal, Governo Federal, s/l, s/d. Obtido em: <http://downloads.caixa.gov.br/arquivos/habita/mcmv/cartilhacompleta.pdf> Acesso: jan. 2012.
- OGEDA, A. Quem mais precisa ficou na fila. *Diário Catarinense*, p. 12, 17 jan. 2011.
- OLIVEIRA, F. de. O Estado e o urbano no Brasil. *Espaço & Debates*, n. 6, p. 36-54, 1982.
- PICKVANCE, C. G. Introduction: historical materialist approaches to urban sociology. In: PICKVANCE, C. G. (Ed.). *Urban sociology: critical essays*. London: Methuen, 1976, p. 1-32.
- PRETECEILLE, E. Is social housing contributing to an increase of segregation? Recent trends in the Paris metropolis. ISA-RC21 CONFERENCE “CHALLENGING URBAN IDENTITIES”, Sep. 2003, Milan, University of Milano-Bicocca. Obtido em:

http://www.feantsa.org/files/housing_wg/Husing%20WG%20Prague%202006/social_housing_segregation_2003.pdf Acesso: jan 2012.

- RIBEIRO, L. C. de Q. Espaço urbano, mercado de terras e produção da habitação. In: SILVA, L.A.M. (Org.). *Solo urbano: tópicos sobre o uso da terra*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982, p. 29-47.
- RIBEIRO, L. C. de Q.; AZEVEDO, S. de. *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1996.
- RELATORA da ONU vê “esquizofrenia” em política federal para habitação. *Folha de S. Paulo*, p. A16, 30 jun. 2008.
- ROLNIK, R.; NAKANO, K. As armadilhas do pacote habitacional. *Le Monde Diplomatique Brasil*, p. 4-5, mar. 2009
- SAUNDERS, P. *Social theory and the urban question*. 2ª ed. London: Hutchinson, 1986.
- SINGER, P. *Economia política da urbanização*. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1976.
- TURRADO, V. O problema habitacional no Brasil e na Argentina: ação, disputas e configuração das ONGs e das políticas habitacionais. *Em Debate*, n. 5, p. 1-29, 2007. Obtido em: http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/rev_emdebate.php?strSecao=input0 Acesso: nov. 2011.
- VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 75-103.