

Política habitacional como medida anticíclica: o emprego na Construção Civil durante a retomada do financiamento habitacional nos anos 2000¹

Melissa Ronconi de Oliveira

*Economista, mestra e doutoranda em
Desenvolvimento Econômico pela UNICAMP*

1. Resumo

O objetivo deste artigo é analisar o impacto da retomada do financiamento habitacional nos anos 2000 sobre o mercado de trabalho da construção civil, assim como discutir os limites do fomento à produção residencial como política anticíclica.

O programa Minha Casa Minha Vida (PMCV) foi lançado em 2009 dentro de um conjunto de medidas anticíclicas frente aos impactos da crise econômica internacional. Sua execução permitiu manter em níveis elevados os vínculos no setor de edificações, sem exigir, porém, contrapartidas de melhoras nas condições de trabalho: o setor, assim, se manteve com uma estrutura de baixos salários, elevada acidentalidade e o trabalho análogo ao escravo permanece como uma cruel realidade dos canteiros brasileiros.

Além disso, as novas construções – deixada a critério do mercado - reproduziram uma estrutura desigual de cidade, de difícil reversibilidade. Esse conjunto de questões possibilitam reflexões sobre os limites e consequências sociais e urbanas do fomento ao crédito imobiliário como política de estímulo econômico.

2. Introdução

Alçando a moradia como problema nacional, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) o fez segundo critérios do capital: com a justificativa de combater o déficit habitacional forneceu financiamento e subsídio para a produção de novos imóveis (FIX, 2011). Repetia assim o receituário do Banco Nacional da Habitação (BNH) ao problema da moradia - quando foi organizado o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e direcionados fundos específicos para a injeção de crédito

¹ Esse artigo é fruto de reflexões a partir da dissertação de mestrado de Oliveira (2016). Agradeço às contribuições para a pesquisa original dos professores Mariana Fix e Paulo Baltar. Qualquer imprecisão ou equívoco é de responsabilidade exclusiva da autora.

no circuito imobiliário (BOLAFFI,1976). Para a organização do SFH foram destinados recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e do recém-criado FGTS² - poupança compulsória do trabalhador. Esse processo está inserido na tentativa de organizar uma estrutura de financiamento de longo prazo – o que permitirá a retomada do crescimento após a crise dos anos 1960³ (TAVARES, 1985).

O BNH encerra suas atividades em 1986 e somente em 2009 o país tem uma nova política habitacional de vulto, que nasce, porém, como medida anticíclica: o PMCMV. Oito anos após seu início, diversas críticas surgiram ao seu modo de prover a habitação, assim como aos seus impactos urbanos⁴. Ainda assim, o PMCMV permitiu que o setor imobiliário brasileiro continuasse sua trajetória de crescimento⁵ pós crise por mais alguns anos, cumprindo com seu papel de política econômica. O que será pontuado adiante são qualificações sobre as consequências sociais e urbanas desta política para a realidade brasileira.

Inicia-se com uma revisão da trajetória de crescimento econômico dos anos 2000, que permite entender o contexto de aumento de recursos dos *fundings* do SFH. Em seguida, passamos à uma breve revisão sobre a retomada de financiamento na década e o lançamento do PMCMV para, por fim, discutir os impactos da injeção de crédito no mercado de trabalho da construção e na cidade, assim como o as limitações do Minha Casa em manter o dinamismo no pós crise.

3. A retomada do crescimento econômico nos anos 2000

A política macroeconômica ortodoxa que vinha sendo executada no Brasil desde 1999 é mantida no governo Lula. A combinação de regime de metas de inflação, câmbio flutuante e geração de superávit primário objetiva o controle inflacionário e a credibilidade junto aos mercados, impondo, porém, sérias limitações ao crescimento sustentado da economia (CANO; SILVA, 2010). Ainda que não tenha rompido com o tripé macro de FHC, o cenário externo favorável permitiu a retomada do crescimento e, assim, fez-se possível conciliar políticas monetárias restritivas com medidas fiscais

2 Que substitui a estabilidade no emprego. Para um histórico do FGTS ver Cintra (2007).

3 O programa habitacional da ditadura sofreu inúmeras críticas pelos seus impactos urbanos. Ao mesmo tempo, a elevação do número de obras nas cidades permitiu à construção atuar como porta de entrada dos migrantes no meio urbano.

4 A construção de megaconjuntos em distantes periferias tem contribuído para alargar a franja urbana das cidades e reproduzir problemas de mobilidade.

5 Frente ao agravamento do ajuste fiscal o programa tem encontrado entraves para sua continuidade.

expansionistas, já que o aumento da arrecadação permitiu financiar a elevação dos gastos e investimentos governamentais.

A elevada liquidez internacional e crescente demanda por primários é essencial para a compreensão desse período de retomada do crescimento, pois a expansão das exportações e a massiva entrada de capitais permitiram a recuperação do saldo da balança de pagamentos (FILGUEIRAS, 2010). A redução das restrições externas possibilitou uma menor instabilidade macroeconômica, aumentando o espaço de manobra para a política econômica. Desse modo foi possível reduzir juros, aumentar o crédito e os gastos governamentais, essenciais para a dinâmica de crescimento da década.

No entanto, é somente a partir de 2006 que o governo toma medidas deliberadamente expansionistas. Do lado monetário, reduz a SELIC, buscando baratear o crédito e assim estimular a economia via aumento do consumo e investimento. No âmbito fiscal, aumenta o salário mínimo e os gastos com infraestrutura. A aceleração do crescimento eleva a receita tributária do governo, que financia a política expansionista sem comprometer o resultado primário (BARBOSA, 2013).

No mesmo sentido, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi lançado em 2007 com o objetivo de estimular o crescimento ao realizar investimento público e, ao mesmo tempo, eliminar gargalos de infraestrutura. Os investimentos se concentram em áreas como logística, energia, infraestrutura urbana, assim como já estavam previstos investimentos para a área habitacional.

A trajetória de crescimento do país é interrompida ao final de 2008, quando a crise internacional atinge com força a economia brasileira. Apesar dos bancos centrais dos países centrais expandirem a liquidez, ainda assim foram fortemente afetados pela queda da atividade americana (BARBOSA, 2013).

A crise impactou o Brasil ao abalar as expectativas dos empresários, contrair o crédito e reduzir o volume e o preço dos produtos exportados. Frente à recessão ocorrida no final de 2008, o governo lançou um conjunto de medidas anticíclicas: aumento da liquidez e redução dos juros, elevação dos investimentos públicos e programas sociais, desonerações tributárias, aumento do crédito pelos bancos públicos e o lançamento de um amplo programa habitacional, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) (BARBOSA, 2013).

Passado o choque inicial da crise, o capital externo volta a fluir para o Brasil já em 2009. As medidas anticíclicas adotadas permitiram a recuperação do PIB e do emprego até 2010. A recuperação veio com a continuidade das obras do PAC e do PMCMV, mas também pela retomada

do consumo, permitida pela redução dos juros e do compulsório e pelas transferências de renda e a valorização do salário mínimo (CARVALHO, 2015).

Essa aceleração do consumo e o aumento dos preços internacionais das commodities pressionaram a elevação do preço dos alimentos. O medo do descontrole inflacionário em 2011 levou ao endurecimento da política monetária, retomando a alta dos juros e reduzindo a liquidez interna e o crédito, resultando na desaceleração do ritmo de crescimento. Ainda assim, o dinamismo do mercado de trabalho permitiu um bom desempenho das atividades de comércio e serviços (CARVALHO, 2015).

A reversão dessas medidas ‘macroprudenciais’ ocorre ainda em 2011, buscando evitar a que a queda da atividade econômica entrasse em um círculo vicioso, mas, de todo modo, o PIB desacelera em 2012. O que sustentou o crescimento em 2013 foi a demanda das famílias, apesar de apresentar sinais de perda de dinamismo devido ao menor dinamismo do mercado de trabalho, pela desaceleração no crédito ao consumo e aumento da inflação – que elevaram a incerteza quanto a evolução do poder de compra real da população (CARVALHO, 2015).

A crise iniciada em 2008 agravou-se nos anos seguintes, com efeitos diretos sobre todos os países. As economias centrais continuam em crise, comprometendo o crescimento de outras economias, como a chinesa, que passa a disputar os mercados de exportações brasileiras (BALTAR; LEONE, 2015).

4. A retomada do financiamento habitacional nos 2000

Entre o fim do BNH e o PMCMV o país experimentou um período errático de fomento à produção residencial. A crise de financiamento fica expressa pela baixa relação entre crédito habitacional e o PIB, que chega a ser somente 2% em 2001. A ausência de uma política federal leva a uma “descentralização por ausência”, com iniciativas de estados e municípios no campo da habitação. Um dos expedientes usado nos anos 1990 foi o autofinanciamento para a produção residencial – empresarial, no caso da alta renda, e via cooperativas para a baixa renda. Além disso, no governo FHC houve a criação do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI)⁶, que objetivava a

⁶ Explicado em detalhes por Royer (2009).

criação de um mercado de hipotecas aos moldes do americano – que não logra se consolidar já que é incompatível a necessidade de geração de retorno para os investidores e a produção de moradia para a baixa renda (ROYER, 2009; CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

A criação do Ministério das Cidades abre uma nova fase de esperanças na retomada da produção habitacional. No começo do governo foi formulada uma nova política nacional de habitação, o PlanHab, que contou com intensa participação popular, partindo do entendimento que a questão da moradia deve estar articulada com o planejamento urbano, onde a questão fundiária apareceria com centralidade. Essa nova política não pôde ser implementada de imediato devido ao contingenciamento de recursos, mas mesmo assim foram destinados recursos ao Fundo Nacional de Habitação (FNH) e instituído o Sistema Nacional Habitação de Interesse Social, ainda que em montantes bastante inferiores aos previstos. Ampliou-se com isso o atendimento as camadas de mais baixa renda a partir de 2005 e 2006. Em 2007 é lançado o PAC, que previa uma parte dos seus investimentos à habitação, aumentando a destinação de recursos não onerosos à habitação a partir de 2007 (BONDUKI, 2009)

Além disso, o financiamento para a classe média foi ampliado após a resolução do Banco Central que passou a exigir dos bancos a aplicação de parte dos recursos da poupança para o crédito habitacional. A lei nº10.931 de 2004 também permitiu essa ampliação para o mercado de classes médias, dando segurança jurídica ao mercado ao regulamentar a alienação fiduciária (BONDUKI, 2009; FIX, 2011)

Com a injeção de recursos para a habitação, as incorporadoras começam a passar por um processo de reorganização a partir de meados da década de 2000. O setor que era tradicionalmente organizado por empresas familiares, abre capital e começa a realizar procedimentos de securitização. Ainda assim, na maioria dos casos o dono ou família original permanece com o controle da empresa. Esse processo de captação de recursos permitiu uma acelerada expansão do setor, aliado às medidas tomadas pelo Estado para a área da habitação (SHIMBO, 2010).

A retomada do financiamento habitacional está inserida na reativação dos mecanismos de incentivo ao consumo e à produção. Como visto, os recursos vinculados ao financiamento imobiliário aumentaram no período, o que permitiu a retomada do dinamismo do setor e a reorganização da atuação das empresas. A construção vinha apresentando elevado crescimento, porém, como já colocado, é um setor duramente atingindo pela reversão de expectativas a partir da eclosão da crise internacional. Buscando manter o dinamismo de um setor com grandes encadeamentos e importante

empregador, uma nova política habitacional é lançada.

5. Programa Minha Casa Minha Vida

O PMCMV é lançado no começo de 2009 como uma das principais políticas anticíclicas. Sua meta inicial era a construção de um milhão de moradias e para tanto contava com recursos do Orçamento Geral da União e do FGTS, que foram distribuídos aos estados de acordo com sua proporção no déficit habitacional (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Por cumprir um papel de ativação da economia, o programa centra sua atuação no financiamento apenas de novas unidades em abandono de diversos outros modelos de provisão habitacional que poderiam ser adotados, como o financiamento de imóveis usados, o aluguel social ou mesmo a desapropriação de imóveis vagos – que no caso brasileiro cobriria em termos numéricos grande parte do déficit. O programa, ao restringir sua atuação para a produção de novas unidades, reproduz a *ideologia da casa própria*⁷ (FIX, 2011).

O volume de recursos destinados ao PMCMV é inédito na história da política habitacional no Brasil. Apesar dos montantes destinados, as críticas ao modo como o programa pretende resolver o problema da moradia já estão colocados desde seu lançamento (FIX; ARANTES, 2009). Essas críticas são condensadas por Cardoso e Aragão (2013), articuladas à impossibilidade de garantir moradia digna e acesso à cidade: i. Falta de articulação do PMCMV com a política urbana; ii. Ausência de mecanismos para enfrentar a questão fundiária; iii. Localização inadequada dos novos empreendimentos; iv. Excessivo privilegiamento do setor privado na execução do programa; v. A grande escala que os empreendimentos apresentaram; vi. Baixa qualidade do projeto e construção; vii. Descontinuidade do PMCMV em relação ao SNHIS e a falta de controle social sobre sua implementação; viii. Desigualdade regional na distribuição de recursos.

Ao não se propor à alteração da estrutura da terra urbana e não definir parâmetros para a localização dos empreendimentos, o montante de financiamento e os subsídios do programa impactam diretamente o preço da terra, que tem apresentado constante elevação e, assim, o PMCMV condiciona sua manutenção ao seguido aumento dos valores dos subsídios e no constante aumento dos valores limites de financiamento das faixas (FIX; ARANTES, 2009). Ou seja, com a elevação

⁷ O modelo da casa própria é típico da sociedade americana, não sendo único nem necessariamente a melhor forma de provimento habitacional.

dos preços que o programa acarreta, o governo tem que cada vez despende mais recursos para poder cobrir essa elevação da renda da terra (FIX, 2011).

O PMCMV reproduz de forma ampliada, portanto, diversos problemas urbanos⁸, além de aprofundar os problemas de mobilidade das cidades brasileiras ao não ‘distribuir cidade’⁹. Todos esses aspectos impedem o pleno direito à moradia e à cidade, mas permitem uma maior captura de recursos do programa pelos empresários do setor, deixando um custo social que será pago pelo morador ao longo da utilização do imóvel (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 54).

A retomada do dinamismo da construção residencial tem impacto direto na elevação do número de empregados do setor. Especialmente no caso do PMCMV – formulado como política anticíclica – o ciclo entre injeção de financiamento para a produção e geração de empregos era central para a manutenção do dinamismo após a reversão de expectativas causada pela eclosão da crise econômica internacional.

6. Mercado de trabalho na Construção Civil

A análise de dados secundários permite esboçar o perfil do emprego gerado pela construção, cabendo algumas observações iniciais. São diversas as formas de produção da moradia no Brasil: ainda é muito comum a autoprodução da moradia - fora do mercado¹⁰ – e diversas formas de produção de mercado – que ocorre a partir da contratação de profissionais autônomos ou pela construção por empresas. A construção civil é um setor que apresenta grande informalidade do trabalho, tanto pela grande parcela de construções realizadas por trabalhadores conta própria – uma produção *informal de mercado*, como pelos empregados de estabelecimentos sem carteira de trabalho – descumprimento da legislação trabalhista dentro da produção *formal de mercado*¹¹. Apesar das elevada variabilidade de modos de edificar, a análise a partir de dados secundários deste mercado de trabalho encontra limites nas atuais pesquisas de mercado de trabalho. Neste artigo daremos ênfase aos trabalhadores formais, a partir das informações extraídas da RAIS/MTE.

⁸ Ver mais em Ferreira (2012) e Amore (2015).

⁹ Como Ermínia Maricato sempre destaca ser essencial.

¹⁰ Classificamos como ‘fora do mercado’ aqui partindo do entendimento apenas que neste caso ocorre sem compra e venda de força de trabalho. No mais, reconhecemos a importância da autoconstrução para o rebaixamento dos custos de reprodução da força de trabalho, em uma dinâmica desta forma, integrada à produção capitalista no subdesenvolvimento (OLIVEIRA, 2003).

¹¹ Para mais detalhes consultar as Notas Metodológicas de Oliveira (2016).

A construção civil¹² foi o setor com maior taxa de crescimento do emprego formal na série estudada, apresentando uma variação de 115% do número de vínculos entre 2006 e 2013. Dentre os que trabalham na construção, mais de 42% estavam no subsetor de Construção de Edifícios em todos os anos. O crescimento total dos vínculos formais nos oito primeiros anos da série é de 114,1%% para a Construção de Edifícios, 85,7% na Infraestrutura e 167,9% nos Serviços Especializados. Esse crescimento acumulado resulta em um crescimento anual, respectivamente, de 11,5%, 9,2% e 15,1%. São taxas elevadas, indicando que o setor estava desaquecido e, frente aos estímulos, cresce rapidamente, incorporando novos trabalhadores e formalizando os informais.

Tabela 1 – Evolução dos vínculos formais de trabalho na Construção, por subsetores, de 2006 a 2015

Ano	Edificações		Infraestrutura		Serviços Especializados		Total Construção	
	Vínculos	Variação	Vínculos	Variação	Vínculos	Variação	Vínculos	Variação
2006	630.410	-	514.513	-	293.790	-	1.438.713	-
2007	718.472	13,97%	610.393	18,64%	345.618	17,64%	1.674.483	16,39%
2008	852.125	18,60%	720.109	17,97%	414.897	20,04%	1.987.131	18,67%
2009	957.057	12,31%	788.111	9,44%	476.086	14,75%	2.221.254	11,78%
2010	1.197.149	25,09%	847.985	7,60%	588.540	23,62%	2.633.674	18,57%
2011	1.309.243	9,36%	920.170	8,51%	679.718	15,49%	2.909.131	10,46%
2012	1.339.911	2,34%	945.889	2,80%	729.573	7,33%	3.015.373	3,65%
2013	1.351.652	0,88%	955.272	0,99%	787.229	7,90%	3.094.153	2,61%
2014	1.318.124	-2,48%	889.164	-6,92%	812.139	3,16%	3.019.427	-2,42%
2015	1.117.557	-15,22%	730.394	-17,86%	737.217	-9,23%	2.585.168	-14,38%

Fonte: RAIS/MTE. Elaboração Própria.

É possível ver na série o desaquecimento que já vem ocorrendo na construção a partir de 2014, com particularidades entre os três subsetores. Como visto, o financiamento habitacional vem sendo retomado desde 2004 e o PAC é criado em 2007, refletindo em crescimento intenso dos setores de Edificações e Infraestrutura no período 2006 – 2008. Em 2009, com o lançamento do PMCMV há uma continuidade do crescimento do subsetor de Construção de Edifícios, já que o crescimento do número de vínculos anual era de 16,2% entre 2006 e 2008 e passa a 15,3% entre 2008 e 2011. Esses números permitem identificar que o PMCMV teve como função *manter* o dinamismo de um setor que já vinha aquecido desde meados da década.

¹² Pela CNAE 2.0 a Construção é dividida em três subsetores: Construção de Edifícios, Obras de Infraestrutura e Serviços Especializados para Construção.

A construção de grandes obras não contou com políticas específicas frente à crise internacional, o que reflete no crescimento deste subsetor – o número de vínculos cresceu a uma taxa anual de 18,3% entre 2006 e 2008 e cai para 8,5% entre 2008 e 2011 - ainda com essa queda apresenta taxas de crescimento bastante elevadas. Há, portanto, particularidades entre os subsetores frente aos movimentos da economia brasileira.

A dinâmica econômica continua piorando nos anos seguintes à 2011, com reflexos diretos no crescimento da Construção Civil. Após essa série de intenso crescimento, a Construção de Edifícios passa a patamares decrescentes de geração de emprego, até 2014 e 2015 quando o estoque de vínculos decresce: - 2,5% em 2014 e -15,2% em 2015. É também entre 2014 e 2015 que ocorre variação negativa dos empregados na Infraestrutura, uma queda de 6,9% em 2014 e de 17,9% em 2015.

O subsetor de Serviços Especializados apresenta um dinamismo diferente. Teve o crescimento mais intenso entre os subsetores da construção civil no auge e mantém o crescimento mais elevado após a crise de 2008. Esse elevado e contínuo crescimento dos Serviços está associado a um movimento estrutural de maior utilização da terceirização de atividades da construção civil – diferente da dinâmica cíclica associada a um movimento conjuntural dos demais subsetores. Na série, os vínculos no subsetor de Serviços crescem 176,4% entre 2006 e 2014, o que resulta em uma taxa de 13,5% ao ano. Mesmo apresentando uma desaceleração após 2011, permanece com uma taxa anual de 6,1% entre 2011 e 2014, com decréscimo no estoque de trabalhadores apenas em 2015.

Com o aquecimento do setor, o salário da construção entra em uma trajetória de aumento real. Durante os anos estudados, os reajustes da construção superam os reajustes do mínimo nacional, porém, sua remuneração média permanece abaixo do conjunto do emprego formal.

Tabela 2 – Salário mínimo, salário médio do emprego formal no Brasil e salário médio da Construção Civil

Ano	Salário Mínimo				Salário Médio do Emprego Formal				Salário Médio da Construção Civil			
	Nominal	Real	Variação (%)	Variação anual (%)	Nominal	Real	Variação (%)	Variação anual (%)	Nominal	Real	Variação (%)	Variação anual (%)
2006	350	548,8	-	-	1.236,19	1.938,33	-	-	904,85	1.418,79	-	-
2008	415	581,1	5,89	2,90	1.436,70	2.011,83	3,79	1,88	1.140,29	1.596,76	12,54	6,09
2011	545	649,0	11,69	3,75	1.827,45	2.176,29	8,17	2,65	1.484,67	1.768,08	10,73	3,46
2014	724	724,0	11,55	3,71	2.352,42	2.352,42	8,09	2,63	1.932,56	1.932,56	9,30	3,01

Fonte: RAIS/MTE. Elaboração própria.

A Construção de Edifícios ainda concentra parcela expressiva de Ajudantes e Pedreiros – somando 50% em todos os anos estudados. Esses profissionais, típicos do modo manufatureiro de edificar¹³, aumentam sua participação entre o total de vínculos – e só apresenta queda com o agravamento da crise após 2013. São profissionais abundantes nos canteiros das Edificações, mas com uma frágil inserção – além dos baixos salários, oscilam com o ritmo das obras: com o agravamento da crise são os primeiros a serem dispensados.

Tabela 3 – Frequência, salário médio e coeficiente de variação por ocupação selecionada na Construção de Edifícios

¹³ Há um extenso debate sobre o modo de produção da casa no Brasil, especialmente a partir da contribuição de Sérgio Ferro (1969). Para mais, ver Pereira (1988) e Farah (1996). Durante a retomada do financiamento habitacional nos 2000, retorna um debate sobre uma possível industrialização da construção. Sobre o tema, ver Baravelli (2014) e Bertasso (2012).

Construção de Edifícios									
Ocupação	Frequência da ocupação (%)				Salário médio			Coeficiente de Variação	
	2006	2008	2011	2014	2006 (em R\$ 2014)	Variação 2006-2008	Variação 2008-2011	Variação 2011-2014	2014 (em R\$ 2014)
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	1.188,59	10,81	11,03	14,45	1.673,62
Ajudantes de obras civis	31,86	32,17	32,45	29,09	721,13	6,60	11,88	12,51	967,66
Trabalhadores nos serviços de manutenção e conservação de edifícios e logradouros	2,27	1,25	0,80	0,94	766,93	4,63	5,98	18,32	1.006,19
Instaladores-reparadores de linhas e equipamentos de telecomunicações	0,01	0,07	0,00	0,01	889,23	33,97	1,29	24,89	1.507,04
Trabalhadores operacionais de conservação de vias permanentes (exceto trilhos)	0,80	0,79	0,58	0,45	903,61	5,38	27,19	28,68	1.558,43
Porteiros, guardas e vigias	1,59	1,48	1,42	1,49	960,95	2,32	6,73	11,27	1.167,74
Trabalhadores de estruturas de alvenaria	19,77	20,42	20,55	20,60	973,89	8,48	12,60	15,85	1.378,10
Gesseiros	0,12	0,16	0,22	0,29	980,75	7,01	11,25	15,85	1.352,67
Pintores de obras e revestidores de interiores (revestimentos flexíveis)	1,50	1,60	1,70	1,79	993,77	6,02	16,28	13,90	1.395,47
Trabalhadores de montagem de estruturas de madeira, metal e compósitos em obras civis	6,78	6,70	6,38	6,15	1.073,85	9,84	12,91	12,26	1.495,10
Montadores de estruturas de concreto armado	2,36	2,75	2,71	2,67	1.095,49	8,79	12,44	12,03	1.501,22
Mecânicos de manutenção e instalação de aparelhos de climatização e refrigeração	0,03	0,05	0,06	0,05	1.131,91	-9,16	6,39	27,84	1.398,59
Instaladores e reparadores de linhas e cabos elétricos, telefônicos e de comunicação de dados	0,15	0,12	0,18	0,13	1.166,79	20,46	1,83	15,35	1.650,78
Trabalhadores de instalações elétricas	1,51	1,51	1,54	1,58	1.175,55	9,82	9,27	16,56	1.644,27
Encanadores e instaladores de tubulações	1,02	1,11	1,19	1,30	1.212,35	1,93	14,01	12,21	1.580,86
Eletricistas-eletrônicos de manutenção	0,46	0,48	0,48	0,61	1.234,97	10,92	19,02	9,25	1.781,22
Almoxarifes e armazenistas	0,87	0,95	1,08	1,18	1.279,27	5,63	11,61	12,63	1.698,70
Motonistas de veículos de cargas em geral	1,00	0,99	0,94	1,06	1.340,76	2,71	12,44	14,30	1.769,80
Trabalhadores de tracagem e montagem de estruturas metálicas e de compósitos	0,23	0,25	0,23	0,27	1.353,39	11,69	9,23	-4,31	1.580,00
Motonistas de veículos de pequeno e médio porte	0,72	0,67	0,61	0,64	1.354,03	6,60	5,64	8,92	1.660,91
Trabalhadores na operação de máquinas de terraplenagem e fundações	0,86	0,81	0,85	1,02	1.392,75	7,37	17,13	12,69	1.973,69
Escriturários em geral, agentes, assistentes e auxiliares administrativos	4,68	4,74	4,78	5,20	1.487,11	19,08	-4,40	3,00	1.743,76
Trabalhadores de soldagem e corte de metais e de compósitos	0,41	0,42	0,37	0,41	1.660,16	1,56	9,39	9,18	2.013,77
Mecânicos de manutenção de máquinas industriais	0,15	0,14	0,09	0,12	1.757,55	-21,89	-1,05	26,72	1.721,29
Trabalhadores de caldeiraria e serralheria	0,34	0,28	0,27	0,29	1.982,67	-26,66	13,56	21,61	2.007,99
Supervisores da construção civil	3,66	3,79	3,92	4,16	2.065,24	10,54	17,38	12,93	3.026,28
Técnicos em construção civil (edificações)	0,57	0,65	0,76	0,97	2.253,69	22,15	-1,56	-0,02	2.709,36
Técnicos em segurança no trabalho	0,35	0,44	0,59	0,74	2.293,36	-0,41	7,57	5,33	2.587,85
Engenheiros civis e afins	1,41	1,37	1,22	1,28	4.700,30	17,62	20,25	8,46	7.209,80

Fonte: RAIS/MTE. Elaboração própria.

Os profissionais cujas médias estão mais próximas do salário mínimo tendem a acompanhar a sua trajetória de valorização. Já os profissionais especializados – que foram escassos durante o boom de novas obras nos anos 2000 – tem variações reais de salário acima do mínimo. A explicação para o elevado reajuste salarial médio da Construção vem não apenas da política de valorização do mínimo nacional, mas também do rápido e intenso crescimento da Construção Civil nos anos 2000. Os estímulos foram combinados para os diferentes subsetores: ao mesmo tempo que se retoma o financiamento habitacional, o PAC é lançado. Os dois subsetores passaram por um período de busca de profissionais especializados comuns, como engenheiros, marceneiros, etc. – que experimentaram reajustes salariais elevados.

Tabela 4 – Escolaridade na Construção de Edifícios e no conjunto do emprego formal

Escolaridade	Construção de Edifícios				Total Emprego Formal Brasil			
	2006	2008	2011	2014	2006	2008	2011	2014
Analfabeto	1,6	1,4	1,3	1,1	0,7	0,6	0,4	0,3
Até 5ª Incompleto	14,3	12,5	12,6	11,3	4,5	3,9	3,5	2,9
5ª Completo Fundamental	16,2	13,9	10,7	7,6	6,4	5,4	4,2	3,1
6ª a 9ª Fundamental	21,1	20,1	16,7	14,6	9,8	8,8	7,4	6,1
Fundamental Completo	19,8	21,2	19,7	18,6	15,4	14,2	12,4	10,8
Médio Incompleto	6,7	7,3	8,4	8,5	8,6	8,3	7,9	7,4
Médio Completo	14,5	17,4	24,2	30,6	35,3	38,6	43,2	46,1
Superior Incompleto	1,6	1,7	1,9	2,1	4,3	4,3	4,1	3,8
Superior Completo	4,2	4,5	4,7	5,6	15,0	15,9	17,0	19,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: RAIS/MTE. Elaboração própria.

Na década há uma elevação da escolaridade em todos os subsetores da construção, reflexo das melhoras educacionais do conjunto do país. O setor, porém, segue gerando emprego de baixa escolaridade, e é nas edificações onde se concentram os empregados com pior distribuição de escolaridade dentro da Construção. Apesar de não concentrar a maior proporção entre aqueles que chegaram ao ensino superior é nos Serviços Especializados que se encontra a maior escolaridade média – fator também associado à menor idade dos seus trabalhadores. A proporção de analfabetos na Construção de Edifícios, apesar de baixa, é duas vezes maior que a do total do emprego formal em 2006 e passa a ser 3,6 vezes maior em 2014. Há um aumento da escolaridade dos empregados das Edificações, com aumento do número de profissionais que chegam ou concluem o nível superior e

maior presença daqueles que possuem entre o fundamental incompleto e o médio completo – em contrapartida da acentuada queda daqueles que frequentaram a escola, mas não concluíram o ensino fundamental – que caem de 51,6% em 2006 para 33,4% em 2014. As Edificações ainda absorvem trabalhadores com pouca formação: apesar de uma tendência de melhora na distribuição da escolaridade dos vínculos, quando comparada ao total do emprego formal no Brasil percebe-se a elevada proporção de analfabetos e trabalhadores que frequentaram a escola por poucos anos. Apesar da maior escolaridade dos trabalhadores da Construção de Edifícios durante a série, ainda apresenta distribuição distante com relação ao emprego formal total do Brasil. Isso reflete o padrão de absorção de trabalho do setor: o setor ainda gera postos de trabalho de baixa escolaridade (OLIVEIRA, 2016).

Com uma demanda prolongada o subsetor estrutura-se: apesar de abundante, reduz a proporção de estabelecimentos da Construção de Edifícios de até 49 empregados, aumentando a participação dos médios e grandes. O setor formal da Construção de Edifícios contrata em sua maioria empregados CLT para jornada integral. O setor segue predominantemente masculino e a estrutura de idade, apesar de não apresentar grandes mudanças, permite visualizar a maior absorção do jovem em postos formais de trabalho (OLIVEIRA, 2016).

A rotatividade é elevada em todos os subsetores da construção, resultado das demissões que costumam ocorrer com a sucessão de equipes profissionais ao longo da obra e ao seu término. Entre 2006 e 2014 a rotatividade da Construção de Edifícios aumenta, já que o maior fluxo de trabalhadores está associado a momentos de maior atividade econômica, como é possível verificar a partir da tabela abaixo.

Tabela 5 - Fluxo de contratação e dispensa, Construção de Edifícios

	2006	2008	2011	2014
Admitidos no ano	769.295	1.128.740	1.695.737	1.635.798
Desligados no ano	675.536	982.953	1.541.374	1.638.875
Estoque em 31/12/2016	630.410	852.125	1.309.243	1.351.652
Fluxo de contratação e dispensa	115,8%	126,1%	125,1%	120,9%

Fonte: RAIS. Elaboração própria.

Para além da análise de dados de mercado de trabalho, é necessário pontuar fatores qualitativos sobre esse montante de emprego gerado. A construção civil permanece campeã em

acidentes e mortes como resultado de acidentes de trabalho. A tabela abaixo permite visualizar como a evolução dos vínculos se dá com o avanço dos acidentes no total da construção e em seus subsetores.

Tabela 6 - Variação anual dos vínculos e dos acidentes, por subsetores da construção civil, de 2007 a 2013

Ano	Edificações			Serviços Especializados			Infraestrutura		
	Vínculos	Acidente com CAT	Acidentes	Vínculos	Acidente com CAT	Acidentes	Vínculos	Acidente com CAT	Acidentes
2007	14,0%	-1,1%	26,6%	17,6%	2,9%	33,1%	18,6%	10,1%	29,1%
2008	18,6%	26,0%	41,7%	20,0%	40,3%	57,1%	18,0%	25,3%	35,2%
2009	12,3%	6,6%	5,1%	14,7%	17,0%	13,6%	9,4%	3,0%	2,2%
2010	25,1%	10,6%	4,4%	23,6%	4,8%	3,5%	7,6%	-0,5%	-4,7%
2011	9,4%	13,8%	14,6%	15,5%	12,3%	10,1%	8,5%	-0,7%	0,1%
2012	2,3%	3,3%	5,5%	7,3%	3,6%	1,0%	2,8%	9,9%	10,0%
2013	0,9%	-0,9%	-3,3%	7,9%	2,4%	-0,2%	1,0%	-4,2%	-5,5%

Fonte: RAIS e INFOLOGO/INSS. Elaboração própria.

É alta a taxa de mortalidade da construção civil. A participação da construção civil entre os óbitos como resultado de acidentes do trabalho era de 10% em 2006, passando para 16% em 2013. A construção civil empregava cerca de 4% em 2006 e 6,3% em 2013 dos trabalhadores formais, mas participa com maiores proporções entre o total de acidentes fatais, representando um setor de maior insegurança laboral.

Tabela 7 - Participação da Construção Civil no emprego formal e no total de óbitos por acidentes de trabalho, de 2006 a 2013

Ano	Acidentes fatais Construção	Participação da Construção no total de acidentes fatais	Vínculos Construção	Participação da Construção no total do emprego formal
2006	284	10,15	1.438.713	4,09
2007	319	11,21	1.674.483	4,45
2008	384	13,63	1.987.131	5,04
2009	407	15,90	2.221.254	5,39
2010	456	16,56	2.633.674	5,98
2011	492	16,75	2.909.131	6,28
2012	456	16,47	3.015.373	6,35
2013	451	16,12	3.094.153	6,32

Fonte: RAIS e INFOLOGO/INSS. Elaboração própria.

O cenário da segurança do trabalho nos canteiros parece ter piorado. Os investimentos e financiamentos públicos para a construção não vieram com exigências de contrapartidas para o mundo do trabalho. Ao contrário, as empresas do setor aproveitam-se das condições degradantes de gestão do trabalho construídas historicamente para o setor no país para ampliar seus lucros num cenário de grande disponibilidade de financiamento.

Apesar de não ser possível identificar um padrão claro de relações entre a evolução dos vínculos e dos acidentes, pode-se perceber que estes apresentam uma tendência de aumento com o maior número de empregados e caem com a perda de dinamismo do setor a partir de 2013. Isto permite reforçar o argumento presente na revisão da literatura quanto à um processo de *incorporação seletiva de tecnologia* (FILGUEIRAS, 2015):

Essa característica é evidenciada, por exemplo, pelo caráter pró-cíclico dos acidentes no Brasil, tanto no conjunto da economia, quanto na construção civil, quando o avanço da tecnologia poderia implicar exatamente o contrário, ou seja, a redução sistemática do adoecimento laboral. Inclusive, e essa é outra evidência desse padrão predatório, (...) que a adoção de tecnologia pelas empresas é seletiva, e tende a não incluir aquelas que versam sobre segurança do trabalho. Ao reverso, as iniciativas predominantes são de resistência à incorporação de novas tecnologias mais seguras. (FILGUEIRAS, 2015, p. 17).

Além da elevada acidentalidade, uma mostra das condições degradantes que ainda imperam no trabalho na construção fica expressa nos frequentes casos divulgados pela mídia¹⁴ de trabalho análogo ao escravo¹⁵ no setor. Na tabela abaixo temos o total de resgates na construção civil, explicitados os relativos às empresas classificadas como Edificações, Infraestrutura e Serviços Especializados para Construção, assim como o total de resgatados no ano.

Importante ressaltar que os dados refletem apenas a amostra de trabalhadores em condições análogas que foram resgatados, portanto, apenas parte do total da população. Os grupos de fiscalização atuam a partir de denúncias ou a partir de iniciativas próprias da equipe, portanto, os dados refletirão o viés das investigações ocorridas no ano. Objetiva-se aqui, assim, apenas apresentar como a realidade do trabalho degradante ainda é uma realidade na construção civil em todos os seus subsetores.

Tabela 8 – Resgates por subsetor da Construção

Subsetor	2011	2012	2013	2014
Total Construção	348	344	1.151	262
Edificações	286	325	809	161
Infraestrutura	62	4	303	99
Serviços	0	15	39	2

Fonte: Repórter Brasil. Elaboração própria.

¹⁴ MRV, PDG e Tenda, Cyrela, Brookfield, entre tantas outras construtoras e incorporadoras, frequentemente citadas na mídia associadas a casos de trabalho análogo ao escravo, inclusive em obras financiadas pelo PMCMV. “MPT pede que construtora MRV pague por trabalho análogo à escravidão”, Folha de São Paulo. Rio de Janeiro, 01 set. 2015. “PDG e Tenda entram no rol de trabalho análogo ao escravo”. O Estado de São Paulo. 04 jul. 2014. “Operação encontra 11 pessoas em situação de trabalho escravo em obra olímpica”. BBC Brasil. Rio de Janeiro, 30 nov. 2015. “Fiscalização flagra trabalho escravo em obra de Brookfield e Emcccamp do ‘Minha Casa Minha Vida’”. Repórter Brasil. 09 dez. 2013.

¹⁵ A análise dos dados disponíveis sobre trabalhadores em condições análogas à escravidão enfrenta diversas limitações. Constantemente a divulgação da “lista suja” é suspensa ou retomada pela justiça, limitando a formação de uma série para análise. Os dados melhor condensados estão disponíveis pela ONG Repórter Brasil, que atua junto ao governo no combate ao trabalho análogo ao escravo. Esses números são resultado das fiscalizações realizadas de maneira conjunta pelo MTE, Ministério Público do Trabalho e pela Polícia Rodoviária Federal, objetivando dar transparência às ações de combate. A ONG divulga os dados detalhados por empresa, porém, na sua divulgação só conta a série com a CNAE das empresas envolvidas para o período 2011 a 2014.

7. Considerações Finais

O financiamento habitacional é retomado com força durante os anos 2000, impulsionado pelo crescimento econômico e recuperação dos tradicionais *fundings* do setor – FGTS e SBPE. Logo após a eclosão da crise de 2008, o governo brasileiro reagiu com medidas de estímulo ao crescimento econômico, quando o PMCMV foi lançado, permitindo a continuidade temporária do dinamismo do setor imobiliário, gerando renda e empregos. Para tanto, o programa contou com recursos fiscais a fundo perdido e a mobilização de fundos coletivos.

Entre 2006 e 2014 a Construção foi o setor que apresentou maior proporção de crescimento de número de vínculos formais no Brasil. Porém, já é possível visualizar os fortes impactos do agravamento da crise internacional no Brasil e seus reflexos no setor: após ter mantido taxas elevadas de crescimento do número de vínculos, a partir de 2011 o setor emprega a taxa decrescentes até chegar à reversão, quando passa a demitir mais do que contratar: uma variação negativa de 2,2% nos vínculos em 2014 e de -14,38% em 2015.

Na Construção de Edifícios é possível constatar o impacto da retomada do financiamento habitacional em meados dos anos 2000 no aumento dos vínculos e o papel cumprido pelo PMCMV em sustentar o crescimento do subsetor após os impactos iniciais da crise. Na Infraestrutura o crescimento do emprego é maior nos primeiros anos da série, devido ao impacto das obras do PAC e depois da crise o subsetor passa a apresentar taxas decrescentes. Em ambos os subsetores já é possível visualizar os impactos do agravamento da crise econômica no emprego do setor – Construção de Edifícios e Infraestrutura, após anos de taxas elevadas de crescimento, têm grande queda no ritmo em 2013 e em 2014 e 2015 têm saldo negativo no emprego – a Construção de Edifícios diminui seus vínculos em 2,5% e a Infraestrutura em 6,9% em 2014 e 15,2% e 17,9% respectivamente em 2015. O subsetor de Serviços Especializados também tem oscilações no seu dinamismo com as mudanças econômicas na década, mas apresenta um movimento mais sustentado de crescimento do emprego indicando um movimento estrutural de aumento da terceirização na Construção Civil.

Esse intenso dinamismo da construção civil dentro de um contexto de crescimento econômico e de valorização do salário mínimo teve reflexos nos reajustes obtidos pelo setor: o salário médio da Construção obteve crescimento real anual superior à variação do mínimo e do salário médio do emprego formal. O setor não só cresceu: cresceu gerando empregos formais e com salário em trajetória de valorização.

Porém, apesar dos reajustes, a Construção se mantém com uma estrutura de baixos salários e ao salário médio baixo soma-se uma alta dispersão dos salários em torno da média. Analisando os salários de algumas famílias ocupacionais selecionadas, foi possível constatar a amplitude do leque salarial e os reajustes desiguais de salário por ocupação.

Apesar do aumento explosivo dos vínculos e dos ganhos reais de salário, a rotatividade do trabalhador da Construção de Edifícios permanece elevada e eleva-se ainda mais com o maior dinamismo do setor durante a série: o setor não passou por mudanças que levassem a maior fixação dos trabalhadores no emprego. Esta alta rotatividade permite entender a facilidade da reversão da estrutura de emprego do setor. Na década, o setor chegou a dobrar o número de postos formais. Diferentemente de outros setores industriais, a expansão do emprego na construção não está (necessariamente) associada à instalação conjunta de grande estrutura de capital fixo: a expansão das obras se dá com a abertura de novos canteiros. Sua elevada rotatividade está associada a essa dinâmica de funcionamento da construção e permite entender a rapidez com que o setor reage à políticas de estímulo e, também, da rápida contração quando cessam os fluxos de financiamento. Portanto, os impactos da construção como medida anticíclica tendem a ser limitados no tempo, condicionados à manutenção da injeção de recursos.

Além disso, a forma de organização do PMCMV – fomento exclusivo à produção de novos imóveis, sem controle de terras e com grande autonomia das empresas para a escolha da localização, cristaliza uma estrutura de cidade desigual, de difícil reversibilidade. O PMCMV aponta para limitações existentes entre o casamento de seus dois principais objetivos: ser política habitacional e ao mesmo tempo anticíclica. O programa mais bem cumpriu ao seu objetivo econômico já que reativou a atividade construtiva após a crise, mas seu modo de atuação teve impactos negativos sobre a realidade urbana e o acesso à moradia. O programa favoreceu as incorporadoras e empreiteiras, assim como proprietários de terra urbana; pontualmente, gerou empregos e destinou recursos à habitação. Mas ao se propor a resolver o problema da moradia pela ação do mercado e sem os controles necessários reproduziu uma desigualdade na ocupação do espaço, de difícil reversibilidade, cristalizando estruturas de segregação social.

8. Referências Bibliográficas

- AMORE, C.S. **Minha Casa... E a Cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados Brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
- BALTAR, P., LEONE, E. Perspectivas para o mercado de trabalho após o crescimento com inclusão social. **Estudos avançados**, n. 29, 2015.
- BARAVELLI, J. E. **Trabalho e tecnologia no programa MCMV**. 2014. Tese (Arquitetura e Urbanismo) - FAU-USP, São Paulo, 2014.
- BARBOSA, N. Dez anos de política econômica. In: **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.
- BERTASSO, B. **Edificações**: impasses da modernização no ciclo de crescimento dos anos 2000. Tese (Economia) – IE-UNICAMP, Campinas, 2012.
- BOLAFFI, G. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: Cadernos do Centro de Estudos Rurais e Urbanos, v. 9, 1976.
- BONDUKI, N. Do projeto Moradia ao programa Minha Casa Minha Vida. **Teoria e Debate**, São Paulo, n. 82, 2009.
- CANO, W.; SILVA, A. L. G. Política industrial do governo Lula. In: **Os anos Lula**: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
- CARVALHO, L. M. O papel das políticas anticíclicas e o agravamento dos desequilíbrios macroeconômicos (2009-2013). In: **Economia brasileira no período 1987-2015**: relatos e interpretações da análise de conjuntura no Ipea. Brasília: IPEA, 2015.
- CINTRA, M. A. M. Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). In: O Brasil na era da globalização, 2007.
- FARAH, M. **Processo de trabalho na construção habitacional**. São Paulo: Annablume, 1996.

- FERREIRA, J. S. W. Segmento econômico e Programa Minha Casa Minha Vida. In: **Produzir casas ou construir cidades?** São Paulo: LabHab; FUPAM, 2012.
- FERRO, S. O canteiro e o desenho. In: **Arquitetura e Trabalho Livre**. São Paulo: Cosac Naify, 2006.
- FILGUEIRAS, L.; PINHEIRO, B.; PHILIGRET, C.; BALANCO, P. Modelo liberal-periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula. In: **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- FILGUEIRAS, V. A. Saúde e segurança do trabalho na construção civil brasileira. In: **Saúde e segurança do trabalho na construção civil brasileira**. Aracajú: J. Andrade, 2015.
- FIX, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese (doutorado) – IE, UNICAMP, Campinas, 2011.
- FIX, M.; ARANTES, P. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. **Correio da cidadania**, 2009.
- OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.
- OLIVEIRA, M. R. **Mercado de trabalho na construção civil: o subsetor da Construção de Edifícios durante a retomada do financiamento habitacional nos anos 2000**. Dissertação (mestrado) – IE/UNICAMP, Campinas, 2016.
- PEREIRA, P. C. X. **Espaço, técnica e construção: o desenvolvimento das técnicas construtivas e a urbanização do morar em São Paulo**. São Paulo: Nobel, 1988.
- ROYER, L. O. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. São Paulo: FAU-USP, 2009.
- SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação Social, Habitação De Mercado: A Confluência Entre Estado, Empresas Construtoras E Capital Financeiro**. (2010). Tese (doutorado) - EESC, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.
- TAVARES, M. C.; ASSIS, J. C. **O grande salto para o caos: a economia política e a política econômica do regime autoritário**. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.