

Trabalho de Graduação  
Curso de Graduação em Geografia

A FINANCEIRIZAÇÃO DA MORADIA E O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Livia Maria Tonelli

Prof. Dr. José Gilberto de Souza (orientador)

Rio Claro (SP)

2014

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
Instituto de Geociências e Ciências Exatas  
Câmpus de Rio Claro

*LÍVIA MARIA TONELLI*

**A FINANCEIRIZAÇÃO DA MORADIA E O PROGRAMA MINHA  
CASA MINHA VIDA**

Trabalho de Graduação apresentado ao Instituto de Geociências e Ciências Exatas - Câmpus de Rio Claro, da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, para obtenção do grau de Bacharel em Geografia.

*RIO CLARO - SP*  
2014

910h.3 Tonelli, Livia Maria  
T664p Programa minha casa minha vida: contradições, impactos  
e a relação com o processo de financeirização da moradia /  
Livia Maria Tonelli. - Rio Claro, 2014  
75 f. : il., figs., gráfs., tabs.

Trabalho de conclusão de curso (bacharelado - Geografia)  
- Universidade Estadual Paulista, Instituto de Geociências e  
Ciências Exatas

Orientador: José Gilberto de Souza

1. Geografia urbana. 2. Produção de moradias. 3. Renda  
da terra. 4. Circuito imobiliário. 5. Construção civil. I. Título.

*LÍVIA MARIA TONELLI*

**A FINANCEIRIZAÇÃO DA MORADIA E O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA**

Trabalho de Graduação apresentado ao Instituto de Geociências e Ciências Exatas - Câmpus de Rio Claro, da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, para obtenção do grau de Bacharel em Geografia.

Comissão Examinadora

Prof. Dr. José Gilberto de Souza (orientador)

Profa.Dra. Silvana Maria Pintaudi

Prof. Dr. Samuel Frederico

Rio Claro, 06 de fevereiro de 2014.

Assinatura da aluna

Assinatura do orientador

*Dedico este trabalho a todxs aquelxs que **sonham** e **lutam** por  
uma sociedade onde haja justiça social.*

## AGRADECIMENTOS

A todos os humanos que bravamente lutam pelo direito a uma vida digna e nos ensinam que o viver faz sentido na luta cotidiana por uma sociedade onde haja justiça social.

Ao professor *José Gilberto de Souza*. Camarada sempre solisto na orientação deste trabalho. Obrigada pelo apoio no desenvolvimento do mesmo, pelas reflexões e prosas.

A professora *Arlete Moysés Rodrigues* (Unicamp) e a professora *Silvana Maria Pintaudi* (Unesp – *Campus* Rio Claro) pelos apontamentos realizados no início desta pesquisa. Ao professor *Samuel Frederico* (Unesp – *Campus* Rio Claro) pelas reflexões e indicações de leituras.

Aos professores do curso de geografia (Unesp – *Campus* Rio Claro) que se “*comprometem*” na construção do mesmo.

Aos funcionários do Departamento de Geografia e da Biblioteca da Unesp – *Campus* Rio Claro. Em especial ao *Gilberto Donizete Henrique* (Depto. De Geografia), um jovem senhor de coração grande.

A Priscila Silveira de Oliveira, Afonso Porfírio e Tiago José Borquezon. Cada qual com a ajuda/assistência técnica para a finalização deste trabalho.

Aos *meus pais*, Isolete Destro Tonelli e Edson Benedito de Araújo Tonelli. Acreditando ou não nas minhas aventuras, sonhos e rebeldias sempre estenderam seus esforços e sentimentos para possibilitar a realização desta trajetória. A minha *irmã*, Renata Maria Tonelli. Aos *familiares* que vibraram positivamente.

Aos *camaradas* do *Movimento Estudantil* e da *Moradia Estudantil* da Unesp – *Campus* Rio Claro.

A *Vila-Escola Projeto de Gente* (Cumuruxatiba - BA). Projeto que concebe a educação a partir de outra perspectiva, humana e *libertária*.

Aos *amigxs* que tocam este coração de forma especial: Gláucia Fumes Chaguri, Gabriela Gomes de Souza, Léia Chrif de Almeida, Lisie Tatiane Wenseslau, Maya Onish, Gabriela Fonseca, Ana Carolina Rocha Spitalere, Tatiane Basconi, Maira Siena, Natália Goldsmith, Ana Carolina Sotratto, Laura Tellini, Elizamar Mendes Dias, Vitor Mizuki, Rafael Magno Alvez, Carlos Eduardo dos Santos, Maurício dos Santos, Robson Bueno, Alexandre Luiz Cavalcanti e Daniel Sobottika Nery.

Para *Gláucia Fumes Chaguri*. Gratidão por compartilhar os *múltiplos* significados e sentidos da vida, por acreditar neste trabalho e dar forças para que o mesmo se concretizasse.

As amizades construídas e revividas no México. Fruto de intercambio realizado na Universidad Nacional Autónoma de México em 2012.

A todos que participaram deste caminhar agradeço pelos momentos de reflexão e pela possibilidade de compartilhar os sonhos e as angústias!

“A *única luta que se perde é a que se abandona*” Hebe Bonafini, Madres de La Plaza de Mayo.

*“(...) não é a solução do problema da habitação que resolve ao mesmo tempo a questão social, mas é a questão social que tornará possível a solução do problema da habitação”. Friedrich Engels. **Contribuição ao Problema da Habitação.***

## RESUMO

Este trabalho parte da hipótese de que o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) é uma política pública ligada a lógica de mercado de financeirização da moradia. O PMCMV atuou como fomentador de capital para as principais construtoras e incorporadoras da elite patrimonialista brasileira. Serviu também para promover maior rentabilidade ao capital internacional e intensificou o processo de segregação socioespacial ao potencializar a especulação imobiliária. O objetivo é apresentar e discutir as contradições do programa que se sustentou no discurso falacioso de ampla oferta de subsídios e produção de moradias para a classe trabalhadora de baixa renda – renda mensal de até três salários mínimos. Documentos evidenciaram que na primeira fase do programa a produção de moradias para esta parcela da população correspondeu a apenas 5,5% do total do déficit habitacional. Empresários do segmento residencial da construção civil e representantes de instituições públicas afirmaram a adequação do programa aos interesses ligados a lógica de mercado. O real beneficiado não foi a classe trabalhadora de baixa renda, mas sim os agentes do circuito imobiliário via extração do lucro extraordinário da terra e a chamada nova classe média (classe média C). Buscaremos respaldo na história do país acerca da atuação de diferentes governos no que concerne às políticas públicas habitacionais, na teoria de valor e no conceito de renda da terra para compreender o processo de financeirização da moradia. Analisaremos também os documentos oficiais e os discursos dos agentes envolvidos no circuito imobiliário para evidenciar as contradições e os impactos do programa.

**Palavras Chave:** Programa Minha Casa Minha Vida. Financeirização da Moradia. Renda da terra. Circuito imobiliário.

## ABSTRACT

This paper has its hypothesis on the government program “My Home, My Life” and the assumption that it is a public policy attached to the market logic of financialization of the housing. It is understood that this program encourages capital for the main constructors and incorporated Brazilian heritage elite. It also served as well to promote more rentability to international capital and intensified the sociospatial segregation process as real estate speculation has been potentialized. This work aims to present and discuss the program contradictions that have been sustained on the speech of wide subsidy offer and habitance construction for low income workers - month income until three minimum salaries. Documents have shown that in the first phase of the program, habitance construction for this sector of population corresponded only to 5,5% of total habitation deficit. Businessmen on residence civil construction and public policy representatives have confirmed that the program interests are linked to financial market logic. The real benefits are not for low income workers, but for real estate agents through extraordinary profits of land and the so called new medium workers class (worker class C). We will search for embasement on the country history through the different governments and housing policies, in value theory and the concept of land income to understand the financialization process of the housing. We will also analyse official documents and the agents speech involved in real estate market to show program contradictions and whose the real benefits are for.

**Key Words:** Program My Home, My Life. Financialization of the Housing. Land Income. Real State Market.

## ÍNDICE

<b>AGRADECIMENTOS.....</b>	<b>II</b>
<b>RESUMO.....</b>	<b>V</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>VI</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b><i>CAPÍTULO UM - A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO .....</i></b>	<b>13</b>
1.1. A PRODUÇÃO DA CIDADE E O PROCESSO DE SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL.....	13
1.2. RENDA DA TERRA E TEORIA DO VALOR.....	18
<b><i>CAPÍTULO DOIS - A QUESTÃO DA MORADIA: RESGATE DA ATUAÇÃO DO ESTADO E O PROCESSO DE FINANCEIRIZAÇÃO DA MORADIA .....</i></b>	<b>23</b>
<b><i>CAPÍTULO TRÊS - O RAMO DA CONSTRUÇÃO CIVIL NO BRASIL .....</i></b>	<b>32</b>
3.1. IMPACTOS DO RAMO DA CONSTRUÇÃO CIVIL NO CENÁRIO ECONÔMICO.....	32
3.2. ANÁLISE DA ATUAÇÃO DAS PRINCIPAIS CONSTRUTORAS BRASILEIRAS.....	35
3.3 ANÁLISE DAS PRINCIPAIS CONSTRUTORAS BRASILEIRAS NO MERCADO DE AÇÕES.....	43
3.4. ANÁLISE DAS PRINCIPAIS CONSTRUTORAS E INCORPORADORAS DO PMCMV NO MERCADO DE AÇÕES .....	44
<b><i>CAPÍTULO QUATRO - O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA.....</i></b>	<b>52</b>
4.1. CONJUNTURA DE LANÇAMENTO.....	52
4.2. O PROGRAMA EM SI E A ANÁLISE DO DISCURSO .....	54
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>66</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>71</b>

## INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo analisar as contradições e os reais beneficiados pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), projeto implementado pelo governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva no ano de 2009 e que teve continuidade no governo da presidente Dilma Rousseff. A análise partiu da produção do espaço urbano e do processo de segregação socioespacial até atingir o foco da discussão – *o programa em si*. Para tanto, foi necessário compreender a atuação do Estado na produção de moradias, o processo de financeirização da terra e as ações dos agentes envolvidos no circuito imobiliário.

Em um contexto de crise financeira mundial o governo federal lançou o PMCMV. Este respondeu a dois problemas: acumulação e legitimação. Acumulação por meio da ampla injeção de recursos financeiros no circuito imobiliário e legitimação ao responder as demandas de emprego, renda e pressão dos movimentos sociais. Afirmou priorizar as famílias com renda de até três salários mínimos no combate ao déficit habitacional brasileiro. No entanto, a análise detalhada do programa e dos discursos dos agentes envolvidos não possibilitou validar esta afirmação.

Partimos da hipótese que o PMCMV serviu para ampliar em escala até então desconhecida o lucro da elite brasileira detentora dos meios de produção ligados ao circuito imobiliário. E que também distanciou ainda mais o *sonho* da casa própria da classe trabalhadora ao não contemplar os reais necessitados (denominada “Classe” “E” e D) e fortalecer a atividade especulativa.

O *Capítulo Um – A Produção do Espaço Urbano* apresenta uma reflexão sobre a produção da cidade e o processo de segregação socioespacial. A apropriação do espaço urbano em prol da produção da cidade corporativa (RODRIGUES 1988; CARLOS 2007; HARVEY 2006) potencializou o lucro extraordinário permanente da terra e marginalizou a classe trabalhadora de baixa renda. Por meio da análise do conceito de renda da terra e da teoria do valor buscou-se a compreensão da produção e da apropriação classista do espaço urbano.

O *Capítulo Dois – A Questão da Moradia* busca resgatar a atuação do Estado pela questão da moradia e a compreensão do processo de financeirização da habitação ao longo da história. Da Lei das Terras (1850) ao Programa Minha Casa Minha Vida (2009) a terra passou a configurar-se como ativo financeiro, uma mercadoria. O lucro extraordinário permanente da terra foi capturado

pela elite patrimonialista brasileira. Os programas e planos criados por diferentes governos nunca tocaram na questão primordial da universalização da moradia digna – a “*reforma*” *fundiária*. A produção capitalista da habitação correspondeu sempre aos interesses explícitos de classe e de legitimação.

O *Capítulo Três – O Ramo da Construção Civil no Brasil* enfoca na análise dos agentes envolvidos no circuito imobiliário nacional. A ideia foi traçar um panorama dos impactos do ramo da construção civil no cenário econômico nacional a fim de compreender a dimensão econômica do programa. Foi analisada a atuação das grandes empresas do circuito imobiliário, principalmente as construtoras e incorporadoras do segmento residencial que operacionalizaram pelo PMCMV durante a primeira fase. Também buscou compreender a ampla tendência e os significados da abertura de capital na bolsa de valores (BM&F Bovespa).

O *Capítulo Quatro – O Programa Minha Casa Minha Vida* busca analisar a conjuntura de lançamento, o programa em si, as contradições dos discursos e as consequências do mesmo. A análise partiu de documentos oficiais, literatura científica e notícias vinculadas aos veículos de comunicação midiáticos. Estes últimos evidenciaram um conjunto de discursos que contrapõem as informações divulgadas pelo governo federal. Responsáveis por instituições públicas e proprietários de construtoras e incorporadoras revelaram as tramas e os reais beneficiados pelo programa.

A moradia é uma necessidade básica para a reprodução da vida. Embora seja um direito constitucional regulamentado via Estatuto da Cidade, estima-se a existência de mais de sete milhões de brasileiros sem residência e/ou morando em habitações precárias. A crise habitacional passa pela capacidade de compra de terras. Segundo RODRIGUES (1994) a terra possui “um valor que se valoriza pela monopolização do acesso a um bem necessário à sobrevivência e tornado escasso e caro pela propriedade”. Logo, na medida em que a terra é apropriada em prol da reprodução ampliada do capital é cerceado o direito de morar dignamente a grande parcela da população. Para *atenuar* o déficit habitacional o governo atuou ao longo da história por meio de diferentes projetos apoiado em falsos discursos.

As investigações deste trabalho indicaram que embora o PMCMV seja considerado por alguns analistas um avanço em comparação aos programas habitacionais de governos anteriores, este serviu para promover amplo faturamento e rentabilidade aos grandes proprietários de construtoras e incorporadoras imobiliárias nacionais. Promoveu também maior rentabilidade ao

capital internacional em crise e intensificou a segregação socioespacial a partir da forte especulação imobiliária que valorizou os preços dos imóveis e terrenos, seja para locação ou para venda.

## **CAPÍTULO UM - A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO**

*Aos poderosos  
 Considerando que existem grandes propriedades  
 Enquanto os senhores nos deixam sem teto  
 Nós decidimos: agora nelas nos instalaremos  
 Porque em nossos buracos não podemos mais ficar  
 Considerando que os senhores nos ameaçam  
 Com balas e fuzis  
 Nós decidimos: de agora em diante  
 Temeremos mais a miséria do que a morte  
 Bertold Brecht*

### **1.1.A Produção da cidade e o processo de segregação socioespacial**

O Brasil deixou de ser um país rural a partir de 1970, ou seja, registrou-se para o país como um todo uma população urbana superior a população rural. Segundo os dados do Censo Demográfico elaborados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), na década de 1940 apenas 31,2% da população brasileira residia em espaços urbanos. O auge do processo de urbanização ocorreu entre os anos de 1950 a 1980, fruto de um conjunto de políticas públicas e iniciativa privada na orientação para o desenvolvimento industrial e urbano do país. O Censo Demográfico de 2010 apontou para uma taxa de urbanização equivalente a 84%. O ritmo intenso do crescimento populacional e os movimentos migratórios provocaram uma expansão acelerada do espaço urbano. Esta por sua vez se manifesta no território nacional de maneira desigual devido a uma complexidade de fatores que remetem aos interesses de classes. É respeitado e ampliada a reprodução dos interesses da classe burguesa enquanto sabotam o direito a vida da classe trabalhadora, principalmente a de baixa renda.

Referir-se ao processo de urbanização significa compreender a forma como as cidades são produzidas. Para Carlos (2007. p. 11) a cidade deve ser pensada

[...] enquanto construção humana é um produto histórico-social e nesta dimensão aparece como trabalho materializado, acumulado ao longo do processo histórico de uma série de gerações. Expressão e significação da vida humana, obra e produto, processo histórico cumulativo, a cidade contém e revela ações passadas, ao mesmo tempo em que o futuro, que se constrói nas tramas do presente – o que nos coloca diante da impossibilidade de pensar a cidade separada da sociedade e do momento histórico analisado.

Ao admitir que a cidade é um produto social afirma-se que o homem produz este espaço urbano à luz das estruturas política, jurídica, econômica e ideologia do tempo histórico em questão. Em uma sociedade de classes sociais distintas e com interesses antagônicos a

possibilidade de reprodução da vida não perpassa por um simples direito de escolha, mas sim por estruturas e signos mais complexos que limitam e oprimem o cotidiano dos sujeitos de acordo com a classe social a qual está inserido. Há uma intensa e desigual relação entre burguesia e proletariado. Assim como da teleologia dos aparatos institucionais que garantem privilégios em detrimento dos direitos.

A cidade constitui uma forma de socialização capitalista das forças produtivas. É o resultado da divisão social do trabalho, é uma forma desenvolvida de cooperação entre as unidades de produção... Concentra as condições gerais da produção capitalista. Estas condições gerais, por sua vez, são condições da produção e da circulação, de consumo; processos que contam com suportes físicos, quer dizer, objetos materiais incorporados ao solo. (TOPALOV apud RODRIGUES. 1988. p.30)

Nesta lógica perversa do capital os interesses da classe burguesa são materializados via dominação consentida. Sendo assim, a apropriação e produção do espaço urbano ainda que possibilite a existência de contrarracionalidades, ocorre de acordo com os interesses de poucos. Trata-se das grandes corporações e grupos financeiros, dos especuladores, dos incorporadores e das construtoras que propiciam via respaldo do Estado a alienação do território nacional.

Para Arlete Moysés Rodrigues (1988. p. 35) “o advento do capitalismo redimensiona o modo de ocupação do espaço. A cidade é o lugar privilegiado da produção industrial e da acumulação de capitais”. Com a possibilidade de auferir melhores salários houve o aumento da população principalmente nos grandes centros urbanos. O monopólio da propriedade privada e a ausência da intervenção estatal em prol da classe trabalhadora propiciou uma ocupação marginalizada da cidade. A segregação socioespacial é o aspecto visível da apropriação desigual e desumana do espaço urbano. Trata-se de um processo que é controlado/regulado pelo mercado imobiliário via especulação. Assim como pelo Estado por meio de políticas públicas que viabilizam a ação privada e normatiza o território a favor da garantia dos interesses de grandes corporações financeiras.

Carlos (2007. p. 73) ao refletir acerca da produção capitalista do espaço urbano diz

A ocupação do espaço da cidade, submetida à existência da propriedade privada do solo urbano, é produto da expansão da urbanização capitalista apoiada na generalização do valor de troca no espaço, fazendo com que o acesso à cidade seja mediado necessariamente, pelo mercado imobiliário.

Continua a autora

A contradição entre o processo de produção social do espaço e sua apropriação privada está na base do entendimento da reprodução espacial; porque em uma sociedade fundada sobre a troca, a apropriação do espaço, ele próprio produzido como mercadoria, liga-se cada vez mais à forma mercadoria, servindo às necessidades da acumulação através das mudanças/readaptações de usos e funções dos lugares [...] (p. 74)

Com o valor de troca imperando sobre o valor de uso, a cidade mercadoria predomina. O acesso à moradia digna é inviabilizado para grande parte da classe trabalhadora. A produção do espaço urbano é potencializada a fim de responder a racionalidade instrumental dos empreendedores urbanos – elite patrimonialista nacional e grupos financeiros que comandam o setor imobiliário.

A *valorização* do valor de troca nos ajuda a compreender o acentuado crescimento do déficit habitacional brasileiro, a especulação imobiliária e por consequência a segregação socioespacial. Para Rodrigues (1994) a terra possui “um valor que se valoriza pela monopolização do acesso a um bem necessário à sobrevivência e tornado escasso e caro pela propriedade”. Logo, na medida em que a terra é apropriada pela iniciativa privada a fim de gerar reserva de valor e/ou acúmulo de bens, o direito de morar é cerceado de grande parcela da população. ENGELS (apud RODRIGUES. 1989. p. 12) faz importante análise

Uma sociedade não pode existir sem crise habitacional, quando a maioria dos trabalhadores só tem seu salário, ou seja, o indispensável para sua sobrevivência e reprodução; quando melhorias mecânicas deixam sem trabalho massas operárias; quando crises industriais determinam, de um lado, a existência de um forte exército de desempregados e, de outro, jogam repetidamente na sua grande massa de trabalhadores; quando os proletários se amontoam nas ruas das grandes cidades; quando o ritmo da urbanização é tanto que o ritmo das grandes construções de habitação não a acompanha; quando, enfim, o proprietário de uma casa, na sua qualidade de capitalista, tem o direito de retirar de sua casa, os aluguéis mais elevados. Em tal sociedade a crise habitacional não é um acaso, é uma instituição necessária.

Na cidade corporativa a crise do setor habitacional esta intimamente relacionada as possibilidades de aquisição da classe trabalhadora e aos mecanismos de financeirização da habitação. Acentua Rodrigues (1989. p. 62) “A retenção de terras vazias para aguardar sua valorização é uma das principais causas do não acesso da população à moradia.” Os espaços se fragmentam. A classe trabalhadora de baixa renda desloca-se no urbano e fixa-se de acordo com as possibilidades apontadas pela especulação imobiliária, não por seus desejos e necessidades.

Para Alves,

A partir do momento em que determinado espaço (periférico ou central, mas tido como degradado e desvalorizado) passa a ser incorporado pelas estratégias do mercado imobiliário, em geral articuladas com as do Estado, temos como tendência uma imanente possibilidade de conflito. No movimento de incorporação e valorização, as populações, em geral, são sempre criminalizadas pois ocupam áreas tidas como ilegais, ou seja, são culpadas pela própria situação e são essas que passam a ser penalizadas, muitas vezes com sua expulsão da área, migrando na metrópole em busca de outros lugares para sobrevivência.(2011. p.37)

O desenho da cidade a partir do uso e ocupação do solo urbano *respeita* a luta de classes. A segregação socioespacial torna-se um fato consumado e em constante expansão. Cidades de todas as dimensões estão expostas a esta expressão da desigualdade social que diferencia o acesso e apropriação ao espaço urbano. A modernização do território se manifesta de forma seletiva, enclaves dotados de formas de alto padrão de luxo rodeados por áreas excluídas dos privilégios [direitos] mínimos. Para Topalov apud Rodrigues (1988. p. 78)

A urbanização capitalista é antes de tudo uma multitude de processos privados de apropriação do espaço urbano. E cada um deles está determinado pelas próprias regras de valorização de cada capital em particular, de cada fração do capital. Em consequência a reprodução mesma dessas condições gerais, urbanas (socialização das forças produtivas), da produção capitalista se transforma em problema.

A segregação socioespacial aos olhos dos formadores de opinião pública e da ala conservadora da nossa sociedade está vinculada ao discurso meritocrata, ou seja, o sujeito tem aquilo que merece diante dos seus esforços. A vida [de alguns] é encarada como simples escolhas isoladas da totalidade. Não se faz a análise conjuntural. O salário é entendido como uma justa remuneração do trabalho e cada sujeito recebe o que merece de acordo com sua história de vida. Assim sendo, há uma cidade fragmentada diante da capacidade diferenciada de acesso a terra. Uma cidade construída para aqueles que podem pagar por todos os equipamentos que propiciam uma ilusória *qualidade de vida* e outra cidade contaminada pela suposta impureza proveniente da classe trabalhadora de baixa renda. É atribuída a população de baixa renda a ideia de cidade nociva/perigosa, como se esta fosse a responsável pela perversidade e males que perambulam o espaço urbano.

Por meio dos grandes grupos midiáticos, as mídias impressa e televisiva naturalizam diariamente a pobreza e sua forma de manutenção no espaço. Há o desvio das responsabilidades e a sustentação hipócrita de falsas hipóteses. O Estado e a iniciativa privada não são

responsabilizados por seus atos [ou ausência de]. Busca-se uma perigosa legitimação acerca do conceito de Estado. Fortifica-se a noção de Estado/Empresa como algo natural e benéfico, quando este corresponde ao contrário, uma vez que trata a vida em sua plenitude como uma mercadoria. São valores e princípios neoliberais incorporados a esfera pública.

De acordo com Boron apud Santos Jr. (2007, p.294)

nas últimas duas décadas do século XX, a questão urbana e o processo de exclusão social se constituíram em problemas centrais para pensar o futuro da Humanidade. Os efeitos perversos do redesenho do papel do Estado e das macropolíticas econômicas preconizadas pelo Consenso de Washington e sua ideologia neoliberal são bastante conhecidos no que se refere ao agravamento das desigualdades nas cidades, à massificação da pobreza, à insegurança generalizada e à exclusão recente.

A utilização do *discurso lacunar* para enganar/ludibriar as massas e formar o senso comum atribui a classe trabalhadora principalmente de baixa renda a responsabilidade do caos de sua própria vida e da sociedade como um todo. Esta é a visão burguesa de vida que impera nos principais veículos de comunicação e na própria burocracia estatal. Assim sendo, criam-se mecanismos que visam normatizar os corpos e mentes, atenuar ou se esquivar de responsabilidades por meio de discursos pautados em falácias.

Para Bonduki (1986. p. 269)

O espaço urbano, o bairro, as relações de vizinhança, a moradia, os equipamentos coletivos de caráter mais local, são construídos, geridos e utilizados pelo Estado de maneira a reproduzir, na sua micro-política, as estruturas de poder e de dominação em vigor na sociedade definindo normas de comportamento normalizados e padronizados (ou patronizados?) para que nada escape ao controle... No universo doméstico da moradia, no reino doméstico-domesticado, as instituições totais, comandadas pela TV, pela propaganda oficial, constroem um universo onde cada um é um agente passivo. As escolas, as áreas de lazer, os centros de saúde, as creches administradas pelo Estado, completam este quadro de submissão do indivíduo às instituições totais, que impõem um modo de vida previsto e regulamentado.

Esta sinergia do poder público e iniciativa privada criam os espaços de exclusão e diminuem com propósito de anular a formação de sujeitos históricos, ou seja, indivíduos politizados, conscientes e transformadores da realidade em que vivem. A normatização dos corpos por meio da repressão e outros dispositivos garantem a manutenção da ordem preestabelecida.

Este Estado neoliberal além de não garantir a vida subtraí (mas não anula) as esperanças do [sobre]viver. Como mencionou Arlete Moysés Rodrigues em sua tese ao estudar a luta pela

terra via processo de ocupação na cidade de Osasco (SP) “restou a constatação de que o Estado, ao atuar no urbano, mantém e (re)produz o “equilíbrio” das segregações espaciais. A cada um o que é possível pagar.”<sup>1</sup>

## 1.2. Renda da terra e teoria do valor

*Cidadãos! Um grupo de exploradores, parasitas e sanguessugas do povo, sob o pretexto de embelezar a cidade de São Paulo, demolindo uma imensidade de casas velhas, deu um valor artificial aos terrenos e às casas velhas, para melhor explorar o povo trabalhador [...] elevaram fabulosamente os preços dos aluguéis. (Trecho de um manifesto no jornal La Battaglia. São Paulo. 1912)*

As discussões acerca dos conceitos de renda da terra e da teoria do valor são de grande importância para a compreensão da produção e apropriação do espaço urbano. A teoria do valor e principalmente o conceito de renda da terra remetem a discussões extensas e complexas. O texto que segue longe de abordar todo o conhecimento produzido sobre o tema tem por objetivo fornecer subsídios que enriqueçam a discussão deste trabalho dentro dos limites de quem o produz.

A terra como mercadoria não possui valor, mas sim preço<sup>2</sup>. Portanto, a terra não gera lucro *em si*, mas sim renda capitalizada da terra. O processo de mercantilização da terra tornou a renda territorial capitalizada. Conforme afirmou José de Souza Martins com o fim do trabalho escravo a terra passou a ser cativa, não mais o escravo, e se intensificou os processos de monopolização da propriedade privada da terra.

Ariovaldo Umbelindo de Oliveira ao estudar o modo capitalista de produção analisou a manifestação e a apropriação da renda da terra. Para o autor a renda da terra “resulta da concorrência, renda da terra diferencial; e é, na medida em que resulta do monopólio, renda da terra absoluta.”<sup>3</sup>. A renda diferencial

<sup>1</sup> RODRIGUES. Arlete Moyses. Na procura do lugar o encontro da identidade (um estudo do processo de ocupação de terras: Osasco). Tese de Doutorado, Dep. Geografia, FFLCH- USP, 1988.p. 90.

<sup>2</sup> Conforme a teoria marxista, somente o trabalho humano gera valor. “[...] a terra e as edificações sobre ela tem na aparência um preço determinado pelo mercado. Na essência o preço é determinado pela produção social da existência. Ser proprietário de um pedaço de terra permite, pelo menos em princípio, apropriar-se de uma renda. Devo ressaltar, como já dito anteriormente, que o fato de ser proprietário de uma casa para morar – uma mercadoria – não implica em ser capitalista e nem necessariamente em ser defensor da ordem capitalista. No entanto, permite apropriar-se de uma renda.” (RODRIGUES. A. M. 1988. p. 70)

<sup>3</sup> Ariovaldo Umbelindo de Oliveira. Modo capitalista de produção, agricultura e reforma agrária. 2007. p.47. Disponível em: [https://dl.dropboxusercontent.com/u/312097/blog/modo\\_capitalista.pdf](https://dl.dropboxusercontent.com/u/312097/blog/modo_capitalista.pdf)

resulta do caráter capitalista da produção e não da propriedade privada do solo, ou seja, ela continuaria a existir se o solo fosse nacionalizado. Já a renda da terra absoluta resulta da posse privada do solo e da oposição existente entre o interesse do proprietário fundiário e o interesse da coletividade. Resulta do fato de que a propriedade da terra é monopólio de uma classe que cobra um tributo da sociedade inteira para colocá-la para produzir. Inclusive, ela desapareceria caso as terras fossem nacionalizadas. Além dessas duas formas de renda da terra, sob o modo capitalista de produção, existe a **renda de monopólio** que é também lucro suplementar oriundo, derivado, de um preço de monopólio de certa mercadoria produzida em uma porção do globo terrestre dotado de qualidades especiais. (OLIVEIRA. A. U. 2007. p. 43)

Portanto, a renda da terra possibilita “lucro extraordinário permanente” aos detentores dos meios de produção.

Assim, a renda capitalista da terra, ao contrário da renda da terra pré-capitalista que nasce na produção, tem sua origem na distribuição da mais-valia, onde a condição de proprietário da terra lhe garante o direito de receber a renda, assim como o capitalista recebe o lucro médio. É dessa forma que o exercício do monopólio de uma classe ou fração de classe sobre a terra pode só colocá-la para produzir mediante a cobrança de um tributo, permitindo assim que mesmo o "pio solo" (que não deveria pagar renda) possa também auferi-la, a renda da terra absoluta. (OLIVEIRA, A. U. 2007. p. 55)

No espaço urbano a renda capitalizada da terra resulta da valorização a partir das relações de concorrência do circuito imobiliário (renda diferencial) e do monopólio (renda absoluta). Rodrigues (1988. p. 64) ao discutir as especificidades da mercadoria terra/habitação a partir da produção de Paul Singer afirmou que

a terra urbana é disputada para diferentes usos que se pautam pelas regras do jogo capitalista, que se fundamenta na propriedade do solo e por isso, e só por isso, proporciona renda e em consequência é assemelhada ao capital. Mas o capital gera lucro na medida em que preside, orienta e domina o processo social de produção, o que não acontece com o “capital imobiliário”, porque o espaço é condição necessária à realização de qualquer atividade mas não se constitui como meio-de-produção, o que o torna um falso capital. Ele é valor que se valoriza, mas a origem de sua valorização não é a atividade produtiva, mas a monopolização do acesso a uma condição indispensável da produção – a edificação.

Logo, pode-se admitir que a terra tem seu preço estabelecido pela complexa e perversa lógica de mercado do sistema capitalista que sobrepõe o valor de troca sobre o valor de uso. David Harvey (1980. p. 132) discute acerca da teoria do valor desde as formulações liberais à análise crítica e proposta conceitual de Marx.

Marx começa aceitando a proposição de que cada mercadoria tem duplo aspecto de expressão na sociedade capitalista burguesa – valor de uso e valor de troca. Ele afirma que “um valor de uso tem valor somente em uso, e realiza-se no processo “de consumo”. Os valores de uso, conseqüentemente, “servem diretamente como meios de existência”. Empregado dessa maneira, contudo, “o valor de uso como tal está fora da esfera de investigação da economia política”. Marx passa então a considerar o valor de troca. Este, sugere, aparece à primeira vista como “relação quantitativa; a proporção pela qual valores de uso são trocados por outros”. Mas, em seu modo típico, passa, então, a indagar das forças que geram o valor de troca na sociedade capitalista. Ele conclui que a criação do valor de troca reside no processo social de aplicação de trabalho socialmente necessário aos objetos da natureza para criar objetos materiais (mercadorias) apropriados para o consumo (uso) pelo homem.

Portanto, a mercadoria só possui valor de uso para seu proprietário porque também possui um valor de troca. E para que tenha sentido de troca na dimensão econômica deve-se também possuir valor de uso para outros sujeitos. Caso estes aspectos não sejam contemplados, não há configuração do aspecto de mercadoria. Esta relação dialética entre valor de uso e valor de troca Marx atribuiu a mercadoria.

Para David Harvey (1980) a teoria do valor [e portanto o aspecto mercadoria] assumi um papel “mais que especial”<sup>4</sup> na discussão do uso do solo e benfeitorias nele materializadas. O autor classifica seis aspectos específicos aos solos e benfeitorias: [i] são mercadorias de localização fixa; [ii] são mercadorias indispensáveis; [iii] são mercadorias de baixa rotatividade, ou seja, mudam de proprietários/locatários com pouca frequência; [iv] o solo é uma mercadoria permanente e as benfeitorias de maneira geral possui considerável duração no tempo; [v] a troca da mercadoria ocorre em um momento específico mas seu uso se estende por um período indefinido; [vi] são mercadorias que possuem usos diferentes e que não são mutuamente exclusivos para o usuário.

As especificidades do solo urbano e suas benfeitorias merecem análise individualizada para entender o todo que se manifesta de forma monopolista. A *localização absoluta* [i] atribui privilégios ao sujeito que pode determinar a finalidade de uma localização específica. A *necessidade do habitar para [re]produção da vida* [ii] restringe a possibilidade de escolha diante da oferta. O *baixo fluxo de rotatividade em um determinado espaço* destinado para a renda da terra [iii] ocorre de maneira diferenciada de acordo com a finalidade e atratividade da benfeitoria.

---

<sup>4</sup> “O solo e as benfeitorias são, na economia capitalista contemporânea, mercadorias. Mas o solo e as benfeitorias não são mercadorias quaisquer: assim, os conceitos de valor de uso e de troca assumem significado mais que especial.” David Harvey. A justiça social e a cidade. 1980. p.135.

A *variável tempo*, neste caso considerada alta, [iv] propicia a acumulação ampliada da riqueza. A *troca ocorre em um momento único, mas o uso ocorre de forma estendida* [v], ainda que isto não seja uma especificidade do solo e benfeitorias há uma outra relação de consumo com este tipo mercadoria. O *uso diferenciado e não mutuamente exclusivo* [vi] carrega consigo distintos valores de uso sob um mesmo valor de troca final. Todas estas características qualificam e torna particular o acesso a terra urbana. O monopólio privilegiado da terra dificulta e/ou inviabiliza o acesso à moradia, ou seja, o consumo desta mercadoria.

Afirmar a moradia como mercadoria e que o acesso (consumo) a este bem ocorre somente mediante a compra remete também as discussões do poder da ideologia ao fetichizá-la. Trata-se do “sonho da casa própria” incorporado/apropriado pelo discurso ideológico do sistema capitalista. Milton Santos discutiu o consumo por moradias na ótica da hipertrofia do valor de troca em relação ao valor de uso, na ênfase na ideia de propriedade privada e nos valores que exaltam o individualismo. Neste processo a noção de direito a moradia muitas vezes se transforma em direito do consumidor. Fato que pode ou não desviar a luta pelo acesso [direito] a moradia digna.

O consumismo frequentemente se dá em uma das suas múltiplas metamorfoses, muitas inaparentes. A casa própria não é a necessidade, esta é a de morar decentemente. A casa própria insere o indivíduo no circuito do consumo da mercadoria, fetichizando no ato de compra e venda o que é necessidade social essencial. A ideologia do consumo, mediante suas múltiplas aparências, está fortemente impregnada na população. Uma boa parcela do conteúdo dos movimentos sociais urbanos defende mais o consumidor que mesmo o cidadão. O direito à moradia se confunde com o direito de ser proprietário. Este termina sendo imposto ideologicamente como o certo, como se fosse um objetivo do cidadão... Ser proprietário é um elemento essencial na ideologia do consumidor [...]. (SANTOS, M. 1987. p.126. grifo meu)

Não estenderei a discussão acerca dos aspectos que envolvem o *consumo* por moradias, pois não é o foco deste trabalho. Mas cabe pontuá-lo a fim de enriquecer a problemática do acesso à moradia digna, a monopolização e a estrutura ideológica que compõem o processo de financeirização<sup>5</sup>. Arlete Moyses Rodrigues (1988) atenta para a importância da desmistificação

---

<sup>5</sup> David Harvey (1982) também elucida acerca da forma como o capital em sua relação dialética com o todo social confronta interesses. Ainda que não esteja na citação abaixo propondo uma discussão acerca do cidadão consumidor traz elementos acerca da especificidade desta mercadoria e da tensão que a envolve.

“O modo de produção capitalista força uma separação entre o trabalhar e o viver ao mesmo tempo que os reintegra de maneira complexa... As lutas em torno do fundo de consumo para o trabalhador, emergem das tensões inevitáveis entre os apropriadores (procurando renda), os construtores (procurando lucro), os financistas (procurando juros) e o trabalho (procurando se opor às formas secundárias de exploração que ocorrem no local de vida). Entretanto, os

do incentivo a casa própria. Deve haver cuidado ao relacioná-la com a esfera do consumo. Acredita que a abordagem deve ser classista, pois permite compreender como os detentores dos meios de produção buscam mecanismos via a própria mercadoria fetichizada para santificar a noção de propriedade privada.

Sobre o valor de uso, o valor de troca, o conceito de renda e as teorias do uso do solo urbano David Harvey (1980. p. 162) conclui<sup>6</sup>

A renda é a parte do valor de troca que se destina ao proprietário e possuidor do solo. Os valores de troca relacionam-se (através da circulação de mercadorias) aos valores de uso socialmente determinados. Se argumentamos que a renda pode prescrever o uso, então isto implica que os valores de troca podem determinar o valores de uso, criando novas condições [...]. O mercado capitalista de economia de troca penetra tanto em cada aspecto da vida social e privada que exerce controle quase tirânico sobre o sistema de sustentação da vida [...].

O capítulo que segue tratará de discutir o processo de financeirização da moradia no Brasil. As instituições envolvidas e como este processo distanciou, ao longo da história, a moradia da classe trabalhadora.

---

meios e as formas de tais conflitos diários são o reflexo de uma tensão muito mais profunda, com manifestações não tão facilmente identificáveis – uma luta sobre o significado e a definição de valores de uso, do padrão de vida da força de trabalho, da qualidade de vida, da consciência e até mesmo da própria natureza humana.” (Harvey, D. 1982. Esp. Debates, n.6).

<sup>6</sup> David Harvey. A Justiça Social e a Cidade. Capítulo V (Valor de Uso, Valor de Troca e Teoria do Uso do Solo Urbano)

## **CAPÍTULO DOIS - A QUESTÃO DA MORADIA: RESGATE DA ATUAÇÃO DO ESTADO E O PROCESSO DE FINANCEIRIZAÇÃO DA MORADIA**

*“[...] um aparelho administrativo alheio à Sociedade, alheio às tendências predominantes no âmbito das classes e grupos sociais que compõem a maioria do povo. Essa é a realidade: o Estado transforma-se em mero aparelho administrativo dos blocos de poder transnacionais (IANNI, Otávio. 2000, p. 55)”*

*“A lei é um instrumento das classes dominantes para manter-se no poder, e conservar submissas as classes oprimidas.” (Dia de Revolução. Consciência Humana)*

A situação de exclusão espacial que a classe trabalhadora convive nas cidades está relacionada ao antagonismo inerente ao próprio modo de produção capitalista. A *universalização* da moradia não esta nos planos dos empreiteiros, construtoras e incorporadoras imobiliárias. A estes interessam somente os que podem pagar para tê-la. A apropriação das questões que envolvem a moradia é seletiva e respondem aos interesses de ampliação do capital.

Compreender o processo de financeirização da moradia remete a um arcabouço histórico e teórico específico. O objetivo deste capítulo será analisar a atuação do Estado acerca das políticas públicas implementadas em território nacional que viabilizaram a mercantilização da terra.

O estudo da questão da moradia remete a compreender sua vinculação a *terra*. A terra é um bem [mercadoria] não reproduzível, permanente e que se valoriza no tempo. Possui *preço* e não *valor*, ou seja, não é produto do trabalho humano é um bem natural. Admitindo que somente o trabalho gera valor a terra é uma mercadoria que possui um preço que não é definido pelo trabalho produzido e sim pela economia de mercado. Segundo Rodrigues (1988. p. 45)

Cerca de  $\frac{3}{4}$  da *terra urbana* é utilizada para habitação, o que implica numa concorrência entre as diferentes “necessidades” de moradia, e entre as necessidades de reprodução do capital e de reprodução da força de trabalho, ou seja, o espaço necessário para moradia também conflita com diferentes usos urbanos. Neste sentido, penso que a luta pela moradia caracteriza um processo extremamente rico que permite analisar a produção e o consumo do espaço urbano [...].

A moradia é requerida por aqueles que dela necessitam fazer o uso e/ou por aqueles que dela querem auferir renda. Assim sendo há uma disputa da moradia pelo direito de uso-aluguel, uso-compra e/ou pelo direito da propriedade privada-compra.

No Brasil antes da Lei das Terras de 1850 a terra não era um bem comercializado. A concessão de terras a particulares era uma maneira de promover a ocupação, povoamento e defesa do território. Ainda que este processo não ocorresse de maneira arbitrária e ingênua, não houve neste primeiro momento a necessidade do ato de compra para que se tivesse a posse da terra. Foi a partir da lei de 1850 que iniciou a mercantilização institucionalizada da terra. Interessante observar que a lei das terras e a proibição do tráfico negreiro foram assinadas no mesmo ano. José de Souza Martins fez interessante consideração sobre as amarras da renda da terra “a renda, até então capitalizada no escravo, tornava-se renda territorial capitalizada. Se no regime sesmarial, o da terra livre, o trabalho tivera que ser cativo; num regime de trabalho livre a terra tinha que ser cativa”<sup>7</sup>. A partir de então a terra passa a ter um preço.

A criação de um mercado de trabalho e a mercantilização da terra, aliadas ao crescimento das atividades urbanas, criaram as condições para que o complexo da construção civil começasse a se configurar. O mercado de residências de luxo abriu oportunidades para a organização da atividade construtora em bases empresariais, com divisão de atribuições: escritórios de arquitetura e engenharia, construtoras, comércio de importação de materiais de construção, indústria e comércio locais de materiais de construção. Essa divisão social do trabalho se acentuaria nos anos 1920, quando a urbanização terá papel crucial para as atividades econômicas que se desenvolverão na cidade. Ainda assim, a consolidação do setor como um —complexo industrial porque cada uma das atividades ligadas à construção tem seu ritmo de formação e características específicas (FIX, M. 2011. p. 67)

|| será – len  
||, e ocorrerá

Com avanço das relações capitalistas a terra foi submetida com maior intensidade ao circuito produtivo. O acesso a terra/moradia só poderia ocorrer mediante compra, locação e/ou espaço cedido. A Lei das Terras<sup>8</sup> institucionalizou um mercado de compra e venda de terras propiciando os mecanismos de fetiche do capital.

O preço definido era uma maneira de inviabilizar a posse da terra ao trabalhador (escravos libertos e imigrantes) e manter o monopólio da aristocracia. Cabe ressaltar a ausência do Estado na promoção de políticas voltadas para a construção de moradias. Estas eram avaliadas de forma negativa pela aristocracia.

<sup>7</sup> José de Souza.Martins. O cativo da terra. São Paulo. Editora Contexto. 2010. p. 47.

<sup>8</sup> Ainda sobre a Lei de Terra a bibliografia atenta para importantes reflexões: “A lei n.601 de 18.09.1850, conhecida como a Lei das Terras, veio compor no plano jurídico a nova relação específica imposta pelo modo de produção para impedir, num momento historicamente importante da ascensão do capitalismo, o acesso do trabalhador sem recursos à terra.” (BALDEZ apud RODRIGUES. 1988. P. ). “A lei das terras, com a definição e universalização da propriedade capitalista da terra, o cativo da terra, foi a forma de assegurar a sujeição do trabalho ao capital na transição do trabalho escravo para o livre... A renda capitalizada no escravo, transformava-se em renda territorial capitalizada.” (MARTINS apud RODRIGUES. 1988. P )

Somente na Era Vargas, com a criação do Instituto de Aposentadoria e Pensões (IAPs) houve a intervenção na alocação de recursos para uma embrionária política habitacional. O IAPs tinha por objetivo utilizar a aposentadoria dos seus mutuários. Os rendimentos provenientes da incorporação imobiliária era uma estratégia para capturar recursos para uma classe de alta renda. Havia algumas poucas iniciativas de particulares e organizações financeiras de iniciativa privada. Não havia um sistema financeiro habitacional desenvolvido, apenas embrionário.

Os IAPs foram a primeira medida efetiva de “*suporte estatal ao setor da construção*” no país, “por meio da constituição de um setor público de construção habitacional, do financiamento da atividade construtiva e da ampliação da demanda, pela concessão de crédito aos trabalhadores”(FIX, 2011. p.76)

A Fundação Casa Popular (FCP) criada em 1946 foi a primeira iniciativa do Estado na fomentação de habitação. Não produziu resultados significativos, pois não se sustentou diante da baixa captação de recursos. Neste período, em 1942, a lei do inquilinato também foi outra medida estatal de grande impacto no setor da habitação, pois restringiu a livre negociação dos alugueis<sup>9</sup>.

O Plano de Metas, de Juscelino Kubitschek (1956-1961), possibilitou a expansão da indústria da construção civil. O subsetor da construção pesada cresceu em ritmo acelerado. Já o segmento de edificações se desenvolveu de maneira discreta. Não teve os mesmos incentivos do Estado além de ser considerado um “mercado consumidor” com características distintas do segmento mencionado.

O início dos anos 60 foi marcado por profundas transformações no território nacional. Por meio da repressão e do cerceamento da liberdade foi imposto um governo autoritário. O golpe militar aprofundou as desigualdades sociais, favoreceu a expansão do lucro da burguesia nacional e permitiu a entrada irresponsável do capital internacional além da fuga de capitais para pagamento da dívida externa. A fim de manter a *ordem* os militares implementaram um conjunto ações com objetivo claro de atenuar as tensões sociais.

A escolha da habitação como eixo da política urbana, deveu-se à tentativa de diminuir as tensões nas áreas urbanas. Atende-se a uma necessidade e uma reivindicação (estabilidade social); acentua-se a filosofia da casa própria (aliados da ordem) e aumenta-se o índice de empregos; e propicia-se o crescimento econômico geral, considerando-se que para a indústria de construção são

<sup>9</sup> Ver BONDUKI, Nabil Georges. Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: FAPESP, 1998. E TASCHNER, Suzana Pasternak. Política Habitacional no Brasil: Retrospectivas e Perspectivas. Cadernos de Pesquisa do LAP. Revista de Estudos sobre Urbanismo, Arquitetura e Preservação. São Paulo: USP, setembro – outubro de 1997. 1997.

necessários um grande número de insumos industriais que possibilitariam uma arrancada de crescimento de um “Brasil Grande”, como dizia o jargão do período. (RODRIGUES, A. M. 1988. p. 57)

Foram criados mecanismos para a ampliação do crédito à indústria da construção civil. O Banco Nacional de Habitação (BNH) teve orientação de aprofundar as relações com a iniciativa privada além da ampla estimulação para produção da casa própria<sup>10</sup> como medida de contenção das massas. O Sistema Financeiro de Habitação (SFH), o Banco Nacional de Habitação, as Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SFHU)<sup>11</sup> foram criados durante este período.

O SFH era um mecanismo legal de captação de poupança a longo prazo com objetivo de reverter os recursos financeiros em investimentos habitacionais. Tinha como órgão central o BNH. Havia duas fontes de recursos financeiros ao SFH: a arrecadação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) composto pelo conjunto da captação das letras imobiliárias e cadernetas de poupança, e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) poupança involuntária imposta aos trabalhadores a partir de 1967. Para Fix (2011. p. 53)

A criação de fluxos contínuos por meio do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), este último inspirado no modelo norte-americano, ampliou a escala das operações do setor da construção e forneceu as bases financeiras para a constituição do circuito imobiliário.

O SFH possibilitou a ampliação do segmento de edificações. O número de construtoras e incorporadoras imobiliárias expandiu e a grande maioria era nacional. A concepção capitalista da habitação norteou a produção de moradia. Assim sendo, o BNH e outras instituições envolvidas tornaram-se importantes mecanismos fomentadores da acumulação de capital. A política urbana do período se resumiu na produção seletiva de habitações<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> “O proprietário da casa própria pensa duas vezes antes de se meter em arruaças ou depredar propriedades alheias e torna-se um aliado da ordem Habitação (BNH), Roberto Campos”. O crédito hipotecário dificultaria ainda mais a participação dos mutuários em movimentos grevistas ou políticos. (FIX, M.A.B. 2011. p.90).

<sup>11</sup> O SFHU viabilizado pela lei federal nº 4.380 de 1964 foi a política habitacional de maior abrangência territorial até o período estudado.

<sup>12</sup> BOLAFFI a partir de estudo dos relatórios anuais do BNH sinalizou um cenário sombrio em relação a quantidade de moradias produzidas. Dados do relatório anual de 1971 indicam que “os recursos utilizados pelo Sistema Financeiro da Habitação só foram suficientes para atender a 24 por cento da demanda populacional (urbana). Isto significa que, seis anos após a criação do BNH, toda a sua contribuição para atender ou diminuir o déficit que ele se propôs eliminar constituiu em que esse mesmo déficit aumentasse em 76 por cento. De acordo com as previsões do BNH, em 1971 o atendimento percentual teria sido de 25,3 por cento e, embora deva aumentar ligeiramente em cada ano até 1980, o déficit deverá exceder 37,8 por cento do incremento da necessidade.” (1982 p. 53). Durante a

Os chamados “programas alternativos” destinados à população de baixa renda representaram porcentagens insignificantes no montante dos recursos investidos. Kowarick (1979, p. 50) analisou as finalidades dos recursos disponibilizados

o BNH, entre 1964 e 1977, aplicou a não desprezível soma de 135 bilhões de cruzeiros financiando 1.739.000 habitações, que foram destinadas, de modo particular, a família com rendimentos superiores a 12 salários mínimos.[...] é elucidativo mostrar que 80% dos empréstimos do Banco Nacional de Habitação foram canalizados para os estratos de renda média e alta, ao mesmo tempo, que naufragavam os poucos planos habitacionais voltados para as camadas de baixo poder aquisitivo. É contrastante neste sentido que as pessoas com até 4 salários mínimos constituam 55% da demanda habitacional ao passo que as moradias colocadas no mercado pelo Sistema Financeiro de Habitação raramente incluíam famílias com rendimento inferior a 12 salários.

Prossegue o autor na sua argumentação

o Banco Nacional de Habitação (BNH) não só se tornou um poderoso instrumento da acumulação, pois drenou uma enorme parcela de recursos para ativar o setor da construção civil – recursos por sinal advindos em grande parte de um fundo retirado dos próprios assalariados (FGTS) – como também voltou-se para a confecção de moradias destinadas às faixas de renda mais elevadas. (p.69)

As transformações na orientação das políticas públicas, fruto da crise econômica da década de 80 também impactaram o segmento de edificações. Houve grande queda no número habitações construídas e comercializadas. Por consequência, o número de construtoras e incorporadoras imobiliárias também reduziu. O modelo político econômico adotado durante o período da ditadura militar (1964-1985) entrou em colapso<sup>13</sup>. Instituições e organizações internacionais, como BID e Banco Mundial, passaram a orientar reformas estruturais no espaço urbano como condicionante ao respaldo financeiro fornecido. Estas reformas buscavam solidificar a redução da atuação do Estado via transformações no sistema financeiro habitacional a fim de estabelecer dispositivos que promovessem o mercado privado (sistemas regulatórios e mecanismos de captação de recursos privados) e garantisse a dimensão corporativa/empreendedora da cidade. (KOWARICK 1979, HARVEY 2006)

---

existência do BNH houve a criação dos seguintes programas destinados a população de baixa renda: Programa da Erradicação da Sub-Habitação (Promorar), Programa João de Barro, Plano Nacional de Habitação Popular, Programa de Financiamento de Lote Urbanizado, Programa de Financiamento da Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria da Habitação de Interesse Social, Programa de desfavelamento. Ainda que diversos obtiveram pouco impacto. O que não é de surpreender-se uma vez que este não era o objetivo.

<sup>13</sup> A aceleração inflacionária de 100% em 1980 alcançou 1770% em 1989.

O descontentamento da população no início dos anos oitenta demonstrado nas ruas principalmente pelos movimentos sociais de esquerda alavancou o processo de redemocratização do país. Com a derrubada dos militares houve também a extinção do BNH. Suas atribuições e recursos foram incorporadas pela Caixa Econômica Federal (CEF)<sup>14</sup>. Para Fix (2011. p. 54)

A extinção do BNH, em 1986, desarticulou e fragmentou a política habitacional, que permaneceu errática nos anos do ajuste estrutural e, posteriormente, nos primeiros movimentos da política neoliberal da década seguinte. [...] O Plano Real, as políticas de abertura comercial, privatizações e desregulamentação financeira, ainda assim, criaram algumas das condições para que essa lógica pudesse se impor sobre o urbano.[...] a financeirização incidiu no Brasil sobre o um circuito imobiliário ainda sob os efeitos da interrupção no desenvolvimento do sistema de crédito [...].

A constituinte foi convocada e promulgaram a *Constituição Federal Brasileira* (CF) em 1988. Houve a inclusão dos artigos referentes a função social da propriedade (182 e 183). Posteriormente a emenda constitucional nº26 de 2000 modificou o artigo nº6 da CF e a moradia passou a ser considerada um direito social<sup>15</sup>. A regulamentação destas leis ocorreu mediante aprovação do Estatuto da Cidade. O *Estatuto da Cidade*, instrumento legal que regulamentou o direito constitucional a moradia (Título VII - Da ordem Econômica Financeira, Capítulo II – Da Política Urbana – Artigos 182 e 183), foi aprovado após treze anos da constituinte mediante pressão do Fórum Nacional da Reforma Urbana. Ainda que seja respaldada por lei, a moradia como direito não ocorre como *fato*.

No governo de Fernando Collor (1990 a 1992) com a extinção do Ministério do Interior, os principais programas habitacionais ficaram sob a gestão do Ministério da Ação Social. O Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH) teve por objetivo a construção em caráter emergencial de aproximadamente 245 mil habitações em 180 dias por meio de contratos com a iniciativa privada. O tempo estimado não foi respeitado e o custo médio ficou muito superior ao previsto. A meta foi revista para 210 mil habitações e novamente não se concretizou. Também houve o Programa de Habitação Popular (PROHAP), o Programa Empresário Popular (PEP) e as Cooperativas. Itamar Franco (1992 a 1994) assumiu o governo após impeachment sofrido por

<sup>14</sup> RODRIGUES (1989) aponta para o fato de a Caixa Econômica Federal ter “herdado” além das atribuições e recursos uma inadimplência de Cz\$ 4,5 bilhões. O montante maior da inadimplência estava vinculado aos planos de desenvolvimento urbano (infraestrutura) e não diretamente a produção de moradias.

<sup>15</sup> Constituição Federal de 1988. Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais), Capítulo II (Dos direitos Sociais), artigo 6º “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, **a moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta constituição.” (BRASIL, 1988. *grifo meu*).

Collor e implementou os programas Habitar Brasil e Morar Município. O circuito imobiliário aos poucos foi reestruturando-se.

O setor imobiliário não acompanhou de início o salto de desnacionalização pelo qual passou a economia brasileira, a partir de 1995. No entanto, o capital internacional demandou, para se instalar na cidade, uma base hospedeira com características similares às encontradas nos países de origem. O resultado foi uma articulação entre promotores imobiliários locais e investidores nacionais – típica do funcionamento de uma máquina imobiliária de crescimento – para a construção de novas torres de escritório e complexos multiuso, que seriam alugados por empresas multinacionais. A mobilidade de capitais característica da globalização foi, assim, acompanhada pela cristalização de uma fração de capital que circula no meio ambiente construído [...]. (FIX. 2011. p. 122)

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1994 a 2002) houve a ampliação de instituições burocráticas e a forte penetração das políticas neoliberais. Maricato (1998. p. 2) fez interessante consideração sobre o período do governo FHC

A prática do governo revela uma mudança na trajetória: após alguns gestos iniciais que indicavam uma gestão democrática voltada para habitação de interesse social, a ação efetiva tomou os rumos conhecidos: priorização na regulação dos recursos financeiros onerosos visando melhor desempenho do mercado. Nessa trajetória fica evidente o desapego à democracia, já que no decorrer da gestão houve uma desmobilização e o fechamento dos frágeis canais de participação anteriormente existentes.

O Pró-Moradia e Habitar Brasil foram os dois principais programas federais voltados para melhorias em áreas degradadas e para produção de habitação à população de baixa renda. Enquanto o Habitat Brasil era financiado por recursos provenientes do Orçamento Geral da União (OGU), o Pró-Moradia era financiado pelo FGTS. A concessão de financiamentos de longo prazo para a construção/melhoria de habitações até doze salários-mínimos foi o principal programa federal para a habitação. O crédito deixou de ser fornecido para as empresas e construtoras e passou a ser fornecido direto ao consumidor via Carta de Crédito (SANTOS 1999). Também foram instituídas políticas facilitadoras da atuação de mecanismo de mercado via o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade Habitacional (PBQP-H) e a criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI)<sup>16</sup>

No final dos anos 1990 será criado o Sistema Financeiro Imobiliário que, embora objetivasse integrar o crédito imobiliário com o mercado de capitais,

---

<sup>16</sup> Os Fundos de Investimentos Imobiliários (FII) criados em 1993 e fortificados no governo de FHC também possibilitaram o estreitamento entre o setor imobiliário e o mercado de capitais. Cabe ressaltar o papel desempenhado pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) ao possibilitar a ampliação da relação setor imobiliário e mercado de capitais.

ainda tinha a caderneta de poupança e o FGTS como base importante para suas operações. O modelo advoga a captação de recursos no mercado de capitais, mas, na prática, propicia novas modalidades de captura dos fundos públicos. (FIX, M. 2011. p. 54)

Grande parte das instituições criadas no governo FHC foram mantidas no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2002 – 2010). Ocorreram transformações como a criação do Ministério das Cidades (com o objetivo de preencher a lacuna institucional que colocava a federação de certa forma fora das discussões sobre a “política urbana”, o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH (utilização de recursos orçamentários para subsidiar financiamentos e parcelamentos habitacionais de interesse social), o Plano Nacional de Habitação – PlanHab (estabeleceu as diretrizes da política nacional de habitacional), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS (possibilitar o acesso a moradia digna a população de baixa renda), o Programa Minha Casa Minha Vida (ampla produção de moradias pelo circuito formal da construção civil) e o Fundo Garantidor da Habitação Popular – FGHab (Fundo vinculado ao PMCMV com função de garantia de crédito a fim de mitigar o risco das operações dos agentes financeiros). (ROLNIK 2011)

Para Fix (2011. p. 55)

No início do governo Lula o tamanho do problema urbano exigiu uma resposta complexa e coordenada, que motivou a criação do Ministério das Cidades. As medidas adotadas pelo Ministério ampliaram o mercado e abaixaram a linha de exclusão ao crédito habitacional e à moradia. Ao mesmo tempo, repercutiram sobre a estrutura de propriedade das empresas e suas estratégias: abertura de capital na Bolsa, ingresso de capital estrangeiro por meio de *private equity* e compra de ações, concentração e centralização de capital.

Com uma política habitacional direcionada para a ampla produção de moradia - abrangendo todos os níveis de renda - associada ao aumento na arrecadação de recursos financeiros que subsidiam o setor houveram alterações nas estratégias empresais do segmento de edificações. Construtoras e incorporadoras com intuito de ampliar as possibilidades de lucro passaram a direcionar maiores recursos na construção residencial de baixa renda. Criaram marcas especializadas, promoveram fusões empresariais, abriram capital na BM&F BOVESPA e expandiram a ação territorial. O nicho mercadológico de edificação para baixa renda até então negligenciado diante dos altos índices de inadimplência passou a ser o pote de ouro das empresas do setor. O amplo subsídio ofertado pelo do governo federal trouxe a segurança almejada pelas

construtoras e incorporadoras imobiliárias. Por se tratar do foco deste trabalho, os próximos capítulos discutirão de maneira mais detalhada as questões levantadas neste parágrafo.

O breve resgate da atuação do Estado nas políticas públicas que remetem a produção do espaço urbano, mais especificamente da habitação, evidenciou que ao longo do período estudado a lógica de submeter as políticas públicas aos interesses da reprodução ampliada do capital orientou e fundamentou a ação do Estado. O antigo SFH/BNH e a atual SFI e CEF foram eficientes agentes dinamizadores da economia e fomentadores da renda da terra para a burguesia nacional e aos grupos financeiros internacionais. Com as políticas alinhadas ao processo de financeirização da moradia a erradicação e a atenuação do déficit habitacional da população marginalizada tornou-se um paradoxo. Um velho discurso entorpecedor das massas agora travestido de novas roupagens.

## **CAPÍTULO TRÊS - O RAMO DA CONSTRUÇÃO CIVIL NO BRASIL**

*“Subiu a construção como se fosse máquina. Ergueu no patamar quatro paredes sólidas. Tijolo com tijolo num desenho mágico. Seus olhos embotados de cimento e lágrima.”* (Construção. Chico Buarque)

*“A burguesia não repara na dor da vendedora de chicletes. A burguesia só olha pra si. A burguesia é a direita, é a guerra”* (Burguesia. Cazusa)

*“Vocês produzem a miséria e nos impedem de chegar á nível social. A burguesia fede.”* (Rato Cinza Canalha. Consciência Humana)

### **3.1. Impactos do ramo da construção civil no cenário econômico**

Com o processo de redemocratização do país e a implementação do Plano Real [1994] o Brasil se apresentou de maneira mais estável no *cenário econômico* nacional. Um conjunto de medidas favoreceram o controle da inflação, o superávit primário e o cambio flutuante.

A partir de dados do IBGE foi possível observar a partir de 2004 um incremento significativo no Produto Interno Bruto do País (PIB). Entre 2004 a 2008 houve uma taxa média de crescimento de 4,8% do PIB. Índice considerado positivo, principalmente em relação a década anterior. Entretanto, devido a crise financeira mundial do modo de produção capitalista o crescimento foi interrompido em 2009 e o país terminou o ano em recessão econômica de - 0,7%. (Ver gráfico 1).

A “marola” como afirmou o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva desencadeou impactos significativos em diversos setores, como fechamento de fábricas e demissões em massa de trabalhadores. Os impactos não se apresentaram mais expressivos, pois um conjunto de medidas consideradas anticíclicas foram adotadas com o propósito de dinamizar a economia nacional. O governo federal tentava com essas ações atenuar os efeitos da crise mundial em território nacional. Conforme evidenciaremos houve o favorecimento dos grandes empresários dos setores contemplados<sup>17</sup> por estas políticas via modificações de projetos a fim de ampliar suas possibilidades de auferir lucro.

No ramo da construção civil podemos mencionar dois programas do governo federal que dinamizaram grande quantidade de capital em território nacional, o Programa de Aceleração do

<sup>17</sup> “Exemplo claro de como as grandes empreiteiras mandam no Brasil, em entrevista concedida à revista Construção Mercado em fevereiro de 2009 (no mês anterior ao lançamento do PMCMV), o executivo Walter Torre, da WTorre, revelou ter apresentado ao presidente Lula, juntamente com outras cinco grandes incorporadoras, um pacote de medidas para desburocratizar a aprovação de crédito aos consumidores e às construtoras”. Fonte: Revista Caros Amigos [ano XVI. nº 190/2013. p.12]. No decorrer deste trabalho outras exemplificações evidenciaram a modelação do público a fim de favorecer e ampliar os interesses da iniciativa privada.

Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Além dos programas, outras medidas fomentaram o ramo da construção civil, tais como a desoneração do IPI nos materiais ligados a construção civil e o aumento dos investimentos via Banco Nacional Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O gráfico 1 apresenta a variação em porcentagem do PIB brasileiro e do PIB da construção civil. Foi possível observar que o PIB da construção civil obteve média maior que o PIB nacional. Também foi possível observar os impactos da conjuntura internacional no ano de 2009 e o crescimento expressivo do setor no ano seguinte devido ao cenário econômico mais favorável e os impactos de programas do governo federal, como o PMCMV.

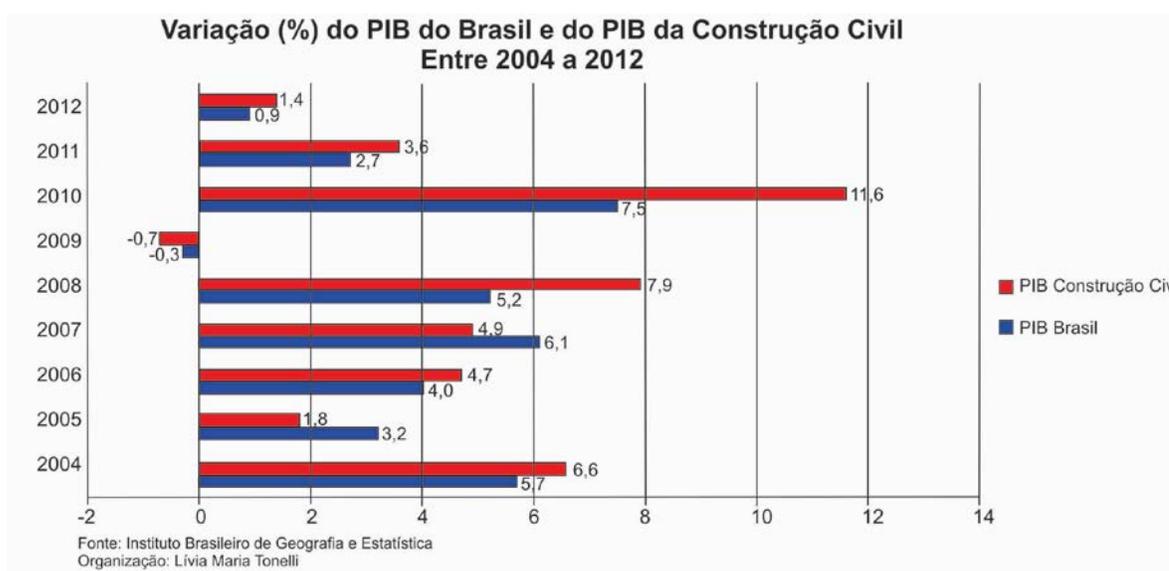


Gráfico 1 – Variação (%) do PIB do Brasil e do PIB da Construção Civil – Entre 2004 a 2012.

Segundo dados disponibilizados pela Associação Brasileira da Indústria de Materiais da Construção (ABRAMAT<sup>18</sup>) no ano de 2009 a construção civil representou 9,2% do PIB brasileiro, o que significa um montante financeiro de R\$ 224 bilhões. Em 2010 houve a ampliação do PIB nacional e do PIB da construção civil devido principalmente as afirmações das ações do governo federal e ao fortalecimento da demanda interna (maior oferta de crédito e elevação da renda familiar). Desta maneira, atingiu-se índices econômicos elevados (7,5% PIB brasileiro e 11,6% PIB da construção civil).

<sup>18</sup> Informações e índices extraídos do site da Associação Brasileira da Indústria de Materiais da Construção. <http://www.construcaobrasil.com.br/portal/tag/abramat/>. Acessados em: 24 de abril de 2013.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) publicados na Pesquisa Anual da Indústria da Construção do ano de 2010

Os resultados observados em 2010 apresentaram o mesmo padrão do primeiro ano da série, em que as empresas da atividade de obras de infraestrutura se destacaram pela maior contribuição no valor total das receitas brutas auferidas. O valor de R\$ 114,3 bilhões representou 43,5% do total da receita bruta em 2010, reduzindo 0,3 ponto percentual frente à participação observada em 2007 (R\$ 58,7 bilhões). As empresas do setor de edificações contribuíram com cerca de R\$ 107,0 bilhões em 2010, 40,7% do total, crescendo 1,5 ponto percentual em relação a 2007 (R\$ 52,5 bilhões), enquanto as empresas de serviços especializados para a construção, que obtiveram R\$ 41,8 bilhões de receita bruta em 2010, responderam por 15,9% do total, perdendo participação em relação a 2007 (17,0%). (IBGE. v. 20. 2010)

A *Tabela 1 – Dados Gerais da Indústria da Construção Civil* – indica por meio de distintas variáveis o crescimento expressivo do setor no ano de 2010 em comparação aos três anos anteriores. Foi possível observar que os dados referentes ao valor das incorporações, obras e/ou serviços, valor das obras e/ou serviços e receita operacional líquida do ano de 2010 apresentaram números mais discrepantes de crescimento com relação aos anos anteriores. Enquanto a média de crescimento da receita operacional líquida nos anos de 2007 a 2009 foi de aproximadamente R\$ 31 bilhões (crescimento médio de 22% ao ano), em 2010 foi de R\$ 58.876 bilhões, crescimento anual de 31,6%. A média de contratos públicos também aumentou 27% em 2010. Ou seja, o ano de 2010 foi significativo para os grandes empresários, proprietários e acionistas do ramo da construção, pois tiveram seus lucros fortemente expandidos e potencializados.

Tabela 1 – Dados Gerais da Indústria da Construção Civil

Ano	Dados Gerais da Indústria da Construção Civil								
	Número de empresas ativas	Pessoal ocupado	Salários, retiradas e outras remunerações	Gastos com pessoal	Total dos custos e despesas	Valor das incorporações, obras e/ou serviços	Valor das obras e/ou serviços	Construções para entidades públicas	Receita operacional líquida
	1 000		1 000 000 R\$						
2007	53	1 576	19 359	28 979	101 472	130 093	123 797	50 968	124 455
2008	57	1 806	25 718	38 725	132 830	163 109	158 693	68 607	154 597
2009	64	2 044	31 780	48 166	156 299	196 852	190 843	83 965	186 286

2010	79	2 479	41 899	63 128	205 583	258 797	250 038	106 976	245 157
------	----	-------	--------	--------	---------	---------	---------	---------	---------

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Indústria, Pesquisa Anual da Indústria da Construção 2007-2010.

Os anos seguintes, 2011 e 2012, representaram um período de redução do ritmo de produção e conseqüentemente redução também dos índices de crescimento do setor.

### 3.2. Análise da atuação das principais construtoras brasileiras

A fim de evidenciar os principais grupos financeiros e construtoras que atuam em território nacional no ramo da construção civil foi investigada informações na literatura da área em questão. A revista *O Empreiteiro* e a consultoria *Inteligência Empresarial da Construção* [ITC] foram as fontes de informações adotadas para seleção de construtoras a serem analisadas. Também foram analisadas publicações do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo (SindusCon – SP) e da Câmara Brasileira da Indústria da Construção. Entretanto, devido a publicação anual com o ranking das principais empresas que atuam no ramo da construção civil e o reconhecimento destas no ramo da construção civil, optou-se por adotar como referência a revista *O Empreiteiro* e a consultoria *Inteligência Empresarial da Construção*.

A revista *O Empreiteiro* publica anualmente edição especial na qual é divulgado um ranking com as principais empresas do ramo da engenharia e da construção civil que atuam em território nacional. A participação ocorre mediante inscrição em processo seletivo e o critério de classificação é a receita operacional bruta apurada em balanço contábil auditado e publicado pela empresa concorrente. Esta pesquisa envolveu aproximadamente 3 mil empresas.

Foram analisados os dados publicados no período de 2008 a 2011. O objetivo foi traçar um perfil das dez primeiras empresas classificadas e verificar se houve ou não oscilação na classificação e no segmento de atuação. O recorte de tempo remete ao ano anterior de lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida e a primeira fase do programa (2009 a 2011). Entre os anos de 2008 a 2011 houveram pequenas oscilações entre os dez primeiros classificados. As empresas Organização Odebrecht, Camargo Corrêa S/A, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão e Construtora OAS mantiveram respectivamente em ordem crescente as primeiras colocações. As empresas Delta Construções, Galvão Engenharia, Gafisa S/A, MRV Engenharia e Participações S/A e Mendes Júnior ocuparam as colocações seguintes. Cabe ressaltar que as mesmas alternaram colocações nos anos em estudo com exceção das empresas MRV Engenharia e Participações S/A e Mendes Júnior que em 2008 não estiveram entre as dez primeiras colocações

e a Construtora Gafisa S/A que na publicação de 2011 esteve na décima segunda colocação. Entretanto, devido ao expressivo deslocamento no ranking [MRV Engenharia e Participações S/A e Mendes Júnior] e posterior afirmação optou-se por selecioná-las.

De maneira geral é possível afirmar que as cinco primeiras empresas citadas (Organização Odebrecht, Camargo Corrêa S/A, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão e Construtora OAS) estão relacionadas a obras de infraestrutura. Apenas no ano de 2011 as empresas Organização Odebrecht e a Construtora OAS passaram a atuar na produção de edifícios residenciais.

Galvão Engenharia e Mendes Júnior atuaram em obras de infraestrutura. Já as empresas Gafisa S/A e MRV Engenharia e Participações S/A durante todos os anos atuaram na produção de edifícios residenciais.

Esta breve análise a partir dos dados publicados pela revista *O empreiteiro* permite afirmar que as dez primeiras empresas, com maior faturamento no ramo da construção civil, não estão em sua totalidade ligadas a contratos públicos do Programa Minha Casa Minha Vida. Suas atividades estão relacionadas a obras custeadas pela iniciativa privada e setor público – principalmente via empreendimentos do PAC. Somente a MRV Engenharia e Participações S/A, a Gafisa S/A e a Bairro Novo Empreendimentos Imobiliários S/A (subsidiária da Organização Odebrecht) possuem relação com o PMCMV. Esta constatação permite inferir o questionamento se a disponibilidade dos recursos federais (PAC e PMCMV) esta atrelada a um pacto de distribuição na participação das atividades da construção civil no país, entre estes grandes grupos econômicos do setor.

Segue abaixo os segmentos de atuação detalhados das empresas citadas acima entre 2008 a 2011<sup>19</sup>.

### **Organização Odebrecht**

- Entre 2008 a 2010 atuou nos segmentos:

Obras Rodoviárias, Usinas Hidrelétricas/ Barragens, Túneis, Obras Portuárias, Obras Ferroviárias, Usinas Nucleares, Plataformas Offshore, Instalações Petrolíferas/ Petroquímicas, Pontes e Viadutos, Aeroportos, Oleodutos/ Gasodutos, Obras Metroviárias, Linhas de Transmissão e Obras de Saneamento.

- Em 2011 passou a atuar também nos segmentos:

Edifícios Residenciais, Edifícios Comerciais, Condomínios Horizontais, Incorporações, Edificações para Fábricas, Shopping Centers e Hotéis.

---

<sup>19</sup> Fonte: Revista O Empreiteiro. Edições nº 510, 499, 488 e 466. Organização: Livia Maria Tonelli.

### **Camargo Corrêa S/A**

- Entre 2008 a 2010 atuou nos segmentos:  
Obras Rodoviárias, Usinas Hidrelétricas/ Barragens, Túneis, Obras Portuárias , Obras Ferroviárias, Usinas Nucleares, Plataformas Offshore, Instalações Petrolíferas/ Petroquímicas, Pontes e Viadutos, Aeroportos, Oleodutos/ Gasodutos, Obras Metroviárias, Linhas de Transmissão e Obras de Saneamento.
- Em 2011 passou a atuar também nos segmentos:  
Edificações para Fábricas.

### **Andrade Gutierrez**

- Entre 2008 a 2010 atuou nos segmentos:  
Obras Rodoviárias, Usinas Hidrelétricas/ Barragens, Túneis, Obras Portuárias, Obras Ferroviárias, Usinas Nucleares, Plataformas Offshore, Instalações Petrolíferas/ Petroquímicas, Pontes e Viadutos, Aeroportos, Oleodutos/ Gasodutos, Obras Metroviárias, Linhas de Transmissão, Obras de Saneamento, Edificações para Fábricas, Shopping Centers e Hotéis.
- Em 2011 deixa de atuar no segmento:  
Hotéis.

### **Queiroz Galvão**

- Entre 2008 a 2011 atuou nos segmentos:  
Obras Rodoviárias, Usinas Hidrelétricas/ Barragens, Túneis, Obras Portuárias , Obras Ferroviárias, Plataformas Offshore, Instalações Petrolíferas/ Petroquímicas, Pontes e Viadutos, Aeroportos, Oleodutos/ Gasodutos, Obras Metroviárias, Linhas de Transmissão e Obras de Saneamento.

### **Construtora OAS**

- Entre 2008 a 2010 atuou nos segmentos:  
Obras Rodoviárias, Usinas Hidrelétricas/ Barragens, Túneis, Obras Portuárias , Obras Ferroviárias, Pontes e Viadutos, Aeroportos, Oleodutos/ Gasodutos, Obras Metroviárias, Linhas de Transmissão e Obras de Saneamento.
- Em 2011 passou a atuar também nos segmentos:  
Edifícios Residenciais, Edifícios Comerciais, Condomínios Horizontais, Incorporações, Edificações para Fábricas, Shopping Centers e Hotéis.

### **Delta Construções**

- Entre 2008 a 2010 atuou nos segmentos:  
Obras Rodoviárias, Usinas Hidrelétricas/ Barragens, Túneis, Pontes e Viadutos, Aeroportos, Oleodutos/ Gasodutos e Obras de Saneamento.
- Em 2011 passou a atuar também nos segmentos:

Obras Ferroviárias, Instalações Petrolíferas/ Petroquímicas, Pontes e Viadutos, Edifícios Residenciais, Edifícios Comerciais, Condomínios Horizontais, Incorporações e Edificações para Fábricas.

### **Galvão Engenharia**

- Entre 2008 a 2010 atuou nos segmentos:  
Obras Rodoviárias, Usinas Hidrelétricas/ Barragens, Túneis, Obras Portuárias , Obras Ferroviárias, , Pontes e Viadutos, Aeroportos e Oleodutos/ Gasodutos.
- Em 2011 passou a atuar também nos segmentos:  
Plataformas Offshore e Obras Metroviárias.

### **Gafisa S/A**

- Entre 2008 a 2011 atuou nos segmentos:  
Edifícios Residenciais, Edifícios Comerciais, Condomínios Horizontais, Incorporações, Shopping Centers e Hotéis.

### **MRV Engenharia e Participações S/A**

- Em 2008 atuou nos segmentos:  
Edifícios Residências e Condomínios Horizontais.
- Entre 2009 a 2010 passou a atuar também nos segmentos:  
Edifícios Comerciais e Incorporações.
- Em 2011 atua somente nos segmentos:  
Edifícios Residências e Incorporações.

### **Mendes Júnior**

- Entre 2008 a 2010 atuou nos segmentos:  
Obras Rodoviárias, Usinas Hidrelétricas/ Barragens, Túneis, Obras Portuárias , Obras Ferroviárias, Plataformas Offshore, Instalações Petrolíferas/ Petroquímicas, Pontes e Viadutos, Aeroportos, Oleodutos/ Gasodutos, Obras Metroviárias, Linhas de Transmissão e Obras de Saneamento.
- Em 2011 passou a atuar também nos segmentos:  
Usinas Nucleares, Telecomunicações, Edifícios Residenciais, Edifícios Comerciais, Condomínios Horizontais, Edificações para Fábricas, Shopping Centers e Hotéis.

A partir das publicações da revista *O Empreiteiro* também foi possível traçar um perfil a respeito da variação da receita bruta e do patrimônio líquido das construtoras selecionadas. No *gráfico 2* ficou evidente que não houve um padrão comum de crescimento e/ou declínio na renda bruta das construtoras citadas. As construtoras Camargo Correia S/A e Queiroz Galvão, por exemplo, apresentaram crescimento nos dois primeiros anos acompanhado de declínio do

faturamento nos anos seguintes. As empresas Organização Odebrecht, Andrade Gutierrez, MRV Engenharia e Participações S/A e Gafisa S/A apresentaram crescimento no faturamento durante todos os anos em questão. Já a Construtora OAS, Delta Construção e Mendes Júnior apresentaram queda no faturamento apenas no ano de 2011. Interessante observar o discrepante crescimento no faturamento da Organização Odebrecht no ano de 2011 e o padrão cadenciado de variação do crescimento do faturamento da MRV Engenharia e Participações S/A.

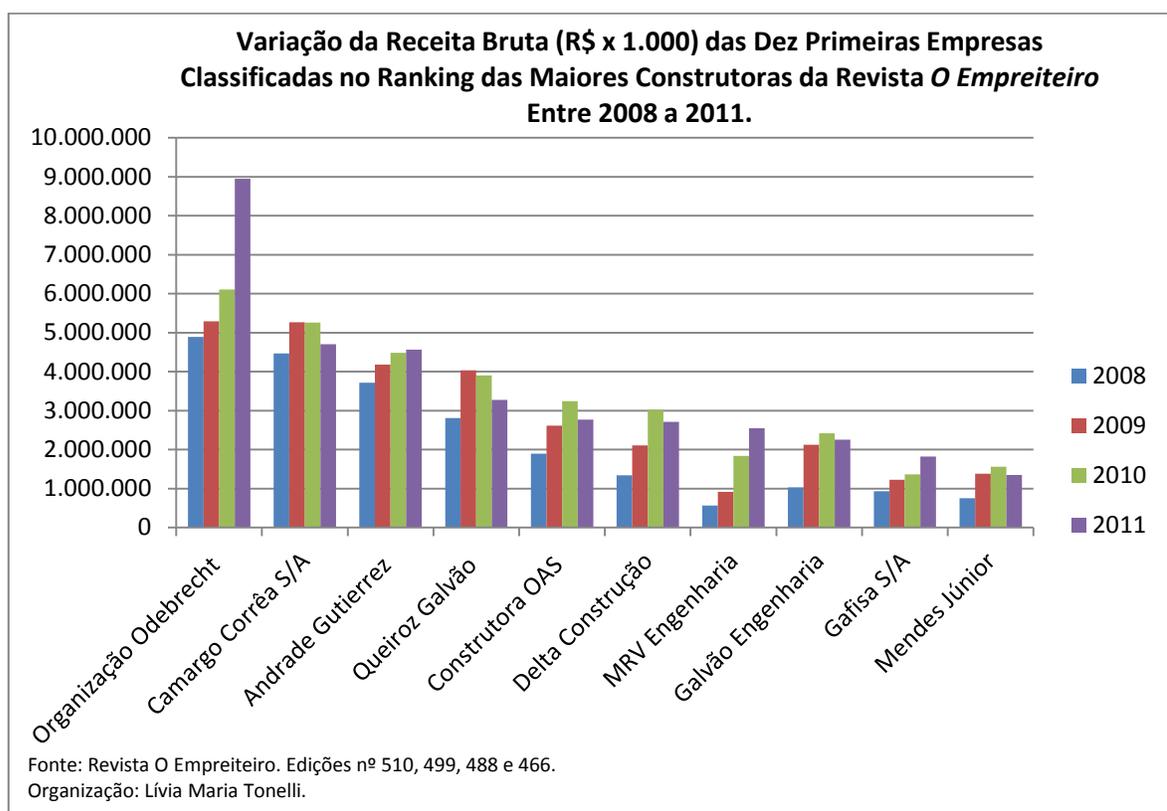


Gráfico 2 – Variação da Receita Bruta (RS x 1.000) das Dez Primeiras Empresas Classificadas no Ranking das Maiores Construtoras da Revista O Empreiteiro – Entre 2008 a 2011.

O gráfico 3 apresenta a variação do patrimônio líquido das construtoras selecionadas. As variações ocorreram de maneira distinta do gráfico acima. Não foi observada nenhuma correspondência de crescimento e variação entre receita bruta e patrimônio líquido. A Organização Odebrecht apresentou o maior patrimônio líquido, com exceção no ano de 2009 que a Camargo Corrêa S/A a superou. Fato interessante foi observar as variações das construtoras MRV Engenharia e Participações S/A e Gafisa S/A. Ambas não estavam nas primeiras colocações do ranking, porém apresentaram patrimônio líquido elevado. Diferente de todas as

construtoras selecionadas, que tem como segmento central obras de infraestrutura, as duas atuam principalmente no segmento de edificações residenciais, comerciais e incorporações.

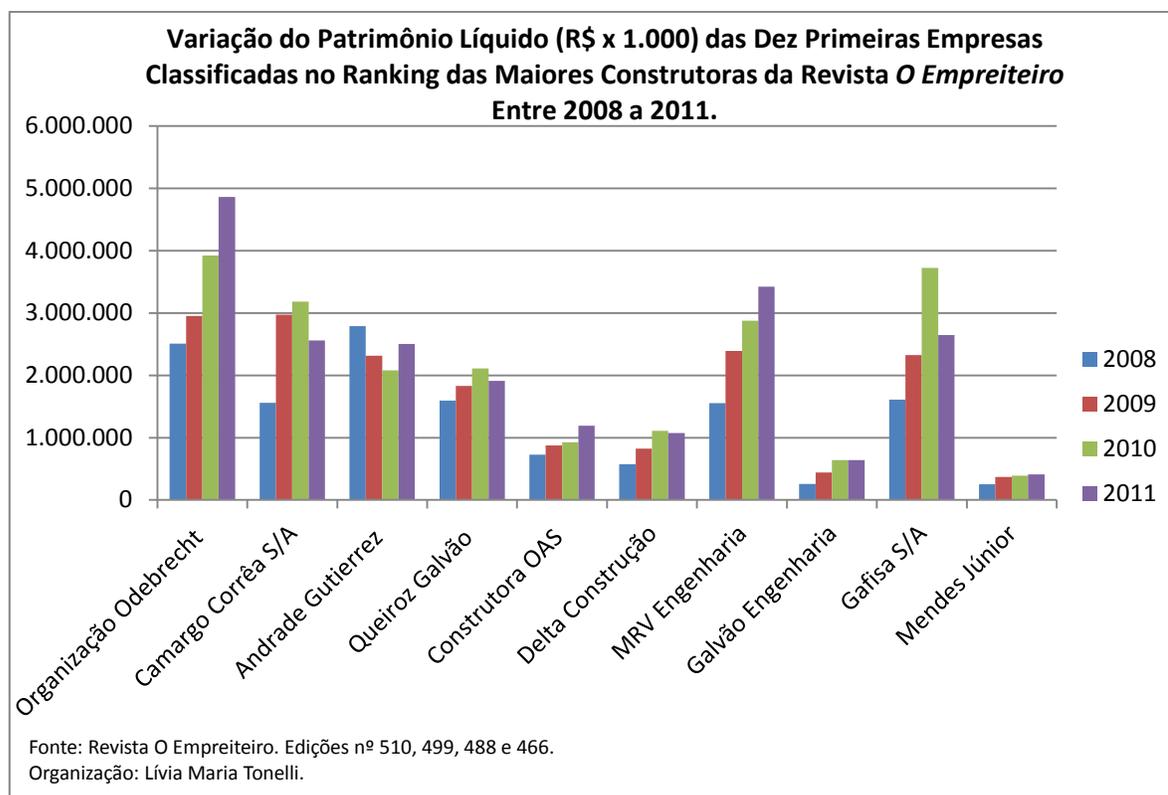


Gráfico 3 – Variação do Patrimônio Líquido (RS x 1.000) das Dez Primeiras Empresas Classificadas no Ranking das Maiores Construtoras da Revista O Empreiteiro – Entre 2008 a 2011.

As informações disponibilizadas pela *Inteligência Empresarial da Construção* classifica as principais construtoras do país através do total de metros quadrados produzidos anualmente por cada empresa. A premiação ocorre em diferentes categorias: residencial regional<sup>20</sup>, residencial baixa renda, industrial Brasil<sup>21</sup>, comercial Brasil<sup>22</sup>, recordista<sup>23</sup> e prêmio ITCnet

<sup>20</sup> As regionais são divididas em: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Centro-Oeste, Sul e Norte/Nordeste.

<sup>21</sup> Admite-se como segmento industrial Brasil os setores: Agro-Industrial, Alimentos e Bebidas, Consumo, Energia e Ferrosos e Não Ferrosos, Materiais de Construção, Mecânica e Elétrica, e Petróleos e Afins. Fonte: ITC.

<sup>22</sup> Admite-se como segmento comercial Brasil os setores: Edifícios Corporativos, Shoppings, Hotéis, Hospitais, Escolas, Universidades, Centros de Distribuição, Estádios, Centros de Convenções, etc. Fonte: ITC.

<sup>23</sup> Admite-se recordista a construtora que obtiver a maior quantidade de metros quadrados construído em território nacional. Trata-se de uma classificação geral. Fonte: ITC.

Sustentax – construção sustentável<sup>24</sup>. A consultoria ITC recebe as inscrições e avalia a veracidade das mesmas.

Diferentemente do ranking elaborado pela revista *O Empreiteiro*, os resultados divulgados pela pesquisa da ITC são mais específicos para o estudo deste trabalho, pois não contabilizam empreendimentos do segmento da construção civil pesada<sup>25</sup>. Logo, são considerados apenas obras de infraestrutura de empreendimentos residenciais, comerciais e industriais. O *quadro 1* apresenta as principais construtoras de empreendimentos residenciais, comerciais e industriais entre os anos 2008 a 2011.

<b>Principais Construtoras de Empreendimentos Residenciais, Comerciais e Industriais - 2008 a 2011.</b>				
<b>Categoria</b>	<b>ANO</b>			
	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Residencial Regional São Paulo	Even Construtora e Incop. S/A	Even Construtora e Incop. S/A	Gafisa S/A	Gafisa S/A
Residencial Regional Rio de Janeiro	RJZ/Cyrela Brazil Realty	RJZ/Cyrela Brazil Realty	RJZ/Cyrela Brazil Realty	RJZ/Cyrela Brazil Realty
Residencial Regional Minas Gerais	MRV Engenharia S/A	MRV Engenharia S/A	MRV Engenharia S/A	MRV Engenharia S/A
Residencial Regional Espírito Santo	MRV Engenharia S/A	Galwan	Galwan	Galwan
Residencial Regional Sul	Criciúma Construções Ltda	Criciúma Construções Ltda	Plaenge Empreendimentos Ltda	Plaenge Empreendimentos Ltda
Residencial Regional Centro-Oeste	Construtora Borges Landeiro Ltda			
Residencial Regional Norte/Nordeste	Grupo Capuche	Grupo Capuche	Moura Dubeux Engenharia Ltda	Direcional Engenharia Ltda
Recordista	Gafisa S/A	Gafisa S/A	Gafisa S/A	Gafisa S/A
Residencial Baixa Renda	*	*	MRV Engenharia S/A	MRV Engenharia S/A
Comercial	Hochtief Brasil S/A e Brookfield	Racional Engenharia Ltda e	Racional Engenharia Ltda e	Racional Engenharia Ltda e Hochtief

<sup>24</sup> Admite-se as duas construtoras que se classificarem entre as 100 maiores por critérios re regulamento específico de padrão de sustentabilidade. Fonte: ITC.

<sup>25</sup> Obras de Pontes, Viadutos, Rodovias, Ferrovias e Saneamento Básico e Hídricas (Portos, Cais, Berços, Piers). Fonte: ITC.

	Incorporações S/A	Brookfield Incorporações S/A	Brookfield Incorporações S/A	Brasil S/A
Industrial	Racional Engenharia Ltda e Matec Engenharia e Construções Ltda	Serpal Engenharia e Construtora Ltda e Wtorre Engenharia e Construção S/A	Serpal Engenharia e Construtora Ltda e Wtorre Engenharia e Construção S/A	Serpal Engenharia e Construtora Ltda e Construtora Costa Feitosa Ltda
Sustentável	*	MPD Engenharia e Construção Ltda e Dan-Hebert Construtora e Incorporadora Ltda	MPD Engenharia e Construção Ltda e Rio Verde Engenharia e Construções Ltda	MPD Engenharia e Construção Ltda e MBigucci

(\*) Dados não disponíveis.

Fonte: Inteligência Empresarial da Construção.

Organização: Livia Maria Tonelli.

Quadro 1 – Principais Construtoras de Empreendimentos Residenciais, Comerciais e Industriais – 2008 a 2011.

Não houve grandes alterações das empresas que foram premiadas nas diversas categorias listadas no período em estudo. A construtora Gafisa S/A em todos os anos foi quem mais metros quadrados construiu no Brasil. Já a MRV Engenharia e Participações S/A foi em todos os anos a empresa que mais construiu para a população de baixa renda. Na categoria regional Rio de Janeiro, Minas Gerais e Centro-Oeste teve a atuação predominante respectivamente das construtoras RJZ/Cyrela Brazil Realty, MRV Engenharia e Participações S/A e Construtora Borges Landeiro Ltda. Já nas outras regionais e nas categorias - sustentabilidade, comercial e industrial Brasil - houveram maiores variações nas empresas premiadas.

A partir do ranking ITC podemos indicar quais foram as principais empresas que atuaram na segmentação de edifícios residenciais. Sendo estas Gafisa S/A, MRV Engenharia e Participações S/A, Even Construtora e Incorporadora S/A, RJZ/ Cyrela Brazil Realty, Galwan, Criciúma Construções Ltda, Construtora Borges Landeiro Ltda, Plaenge Empreendimentos Ltda, Grupo Capuche, Moura Dubex Engenharia Ltda e Direcional Engenharia Ltda.. Pesquisas e entrevistas com consultores destas construtoras apontaram que apenas a Even Construtora e Incorporadora S/A e a Construtora Borges Landeiro Ltda não atuaram pelo programa Minha Casa Minha Vida.

### 3.3 Análise das principais construtoras brasileiras no mercado de ações

A partir do levantamento das principais empresas do ramo da construção civil o objetivo passou a ser o de verificar se estas empresas possuem capital aberto negociável no mercado de ações e analisar as variações dos valores e montantes negociados na BM&F BOVESPA<sup>26</sup>. Também foram utilizados os veículos de informações<sup>27</sup> e das instituições públicas reguladoras<sup>28</sup> da área financeira a fim de corroborar ou não as teses e informações levantadas neste trabalho.

A diversidade de situações e especificidades encontradas a partir do levantamento de informações evidenciou um cenário complexo. As elucidações que virão tratam-se de apontamentos que carecem de estudos mais aprofundados. Houve dificuldades em cruzar informações da BM&F BOVESPA e Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Assim como, confirmá-las junto as empresas em estudo. Outra situação que dificultou a pesquisa é o fato de algumas construtoras fazerem parte de holdings e/ou outras formas de fusão/aquisição empresarial. Isto acaba por englobar montantes e informações maiores (generalizadas), ou simplesmente não apresentaram informações nas bases pesquisadas por terem parte de sua burocracia travestida de outra razão social.

Admitido o exposto acima foi observado que 65% das construtoras mencionadas não possuem capital aberto e negociável na bolsa de valores. Entretanto, cabe ponderar esta informação, pois são casos como a Organização Odebrecht, que possui um conjunto de outras empresas – por exemplo, a Braskem S/A – com capital aberto; a Queiroz Galvão que possui movimentações financeiras pela holding QGEP Participações; a Hochtief Brasil S/A investimento estrangeiro em território nacional onde a matriz possui capital aberto mas esta filial (Construtora TEDESCO) não. Ou seja, de maneira (in)direta estão envolvidas no mercados de ações arcando com seus ganhos e/ou perdas. Se admitíssemos esta relação (in)direta a porcentagem apontaria para a grande maioria das construtoras com capital aberto na BM&F BOVESPA. Outra

---

<sup>26</sup> A BM&FBOVESPA é uma companhia que administra mercados organizados de títulos, valores mobiliários e contratos derivativos, além de prestar serviços de registro, compensação e liquidação, atuando, principalmente, como contraparte central garantidora da liquidação financeira das operações realizadas em seus ambientes. (Disponível em: <http://www.bmfbovespa.com.br/pt-br/intros/intro-sobre-a-bolsa.aspx?idioma=pt-br>).

<sup>27</sup> Revista Exame [Seção Mercado] e os jornais O Estado de São Paulo e Folha de São Paulo.

<sup>28</sup> Comissão de Valores Mobiliários. A CVM possui entre outras funções: assegurar o funcionamento eficiente e regular dos mercados de bolsa e de balcão, promover a expansão e o funcionamento eficiente e regular do mercado de ações e estimular as aplicações permanentes em ações do capital social das companhias abertas, evitar ou coibir modalidades de fraude ou manipulação destinadas a criar condições artificiais de demanda, oferta ou preço de valores mobiliários negociados no mercado. Disponível em: <http://www.cvm.gov.br/>

informação foi de que a maioria das empresas possui registro de início de atividades na CVM e na BM&F BOVESPA a partir do ano de 2007.

### **3.4. Análise das principais construtoras e incorporadoras do pmcmv no mercado de ações**

As análises dos documentos disponibilizados pela BM&F BOVESPA indicou que as principais empresas que atuam no ramo da construção de edifícios residenciais e comerciais possuem em sua maioria capital aberto, principalmente as construtoras e/ou incorporadoras com sede na região sudeste. Esta metamorfose do segmento ocorreu em ritmo diferenciado – mais lento - em comparação ao ramo da construção civil pesada. Por se tratar em grande maioria de empresas familiares e pela própria especificidade do segmento (até então destinado quase que *exclusivamente* a uma elite) o salto para a abertura de capital característica dos anos noventa ocorreu de maneira gradativa no circuito imobiliário. As recentes transformações no circuito imobiliário remetem a uma “combinação entre fundos públicos e capital financeiro internacional”<sup>29</sup> que viabilizaram a ampliação do segmento residencial, principalmente o “econômico”.

As empresas que abriram capital na Bolsa passaram por mudança patrimonial significativa. Várias delas receberam novos fluxos de investimentos ainda antes da abertura de capital, por meio dos fundos de *private equity*, termo utilizado para designar investimento em empresas e ativos cujas ações ou cotas não são negociadas publicamente em um mercado organizado, como o da Bolsa de Valores, por exemplo. Empresas gestoras captam recursos financeiros de investidores e compram a participação minoritária de uma empresa ou assumem controle do negócio. Depois de algum tempo a gestora procura sair do investimento por meio de venda da participação, pela abertura de capital em Bolsa de Valores, pelo repasse das cotas e ações para os investidores ou mesmo pela — assunção do prejuízo ou falência ou fechamento da empresa. Vários fundos desse tipo compraram participações em empresas do setor, participaram da preparação para a oferta primária inicial, e depois desmobilizaram seus ativos ao longo do ano. (FIX, M. 2011. p.162)

A revista Caros Amigos (ano XVI. nº 190/2013. p.13) informou que “nada menos que 17 grandes empresas do setor imobiliário abriram seu capital na bolsa de valores” em 2007. Ermínia Maricato complementa afirmando que estas empresas “estavam descapitalizadas porque compraram terras. O PMCMV era tudo o que precisavam”. Fix (2011) ao analisar a relação entre

---

<sup>29</sup> FIX. M. A. 2011. p.185.

governo e segmento de edificação evidenciou o direcionamento das ações da união em prol dos empresários do segmento.

Vale lembrar que o governo chegou a propor outra resposta ao problema da crise das empresas do setor, antes do MCMV. A Medida Provisória 443, de 2008, autorizou o governo, em especial a Caixa Econômica Federal, por meio da criação de uma subsidiária (Caixa Participações), a comprar ações de empresas da construção civil – construtoras e incorporadoras. O setor imobiliário se opôs fortemente à medida e a Cbic acusou o governo de tentar estatizar o setor. Assim, o setor advogava apoio do governo como condição necessária para produção de habitação de baixo custo e, simultaneamente, liberdade para a construção das casas nos seus termos, de modo semelhante ao de seus colegas norte-americanos [...].(FIX. 2011. p.139)

O jornal O Estado de São Paulo (25/07/2009, p. B5) publicou que o ramo da construção civil teve a maior alta semestral (até a data em questão) na bolsa de valores. Alta de 87%, enquanto outros ramos como petróleo e gás obtiveram apenas 46%. Ainda em 2009, quando o PMCMV foi lançado

a participação de investidores estrangeiros em distribuições públicas de ações de incorporadoras brasileiras foi de 93,4% para a PDG, 68,3% para Tecnisa, 93,1% para a Gafisa, 52,5% para a Even, 69,6% para a Inpar e 73,3% para a MRV. Já a participação dos investimentos estrangeiros no volume total das distribuições realizadas na Bovespa foi de 75,4%. (Revista Caros Amigos ano XVI. nº 190/2013. p.13)

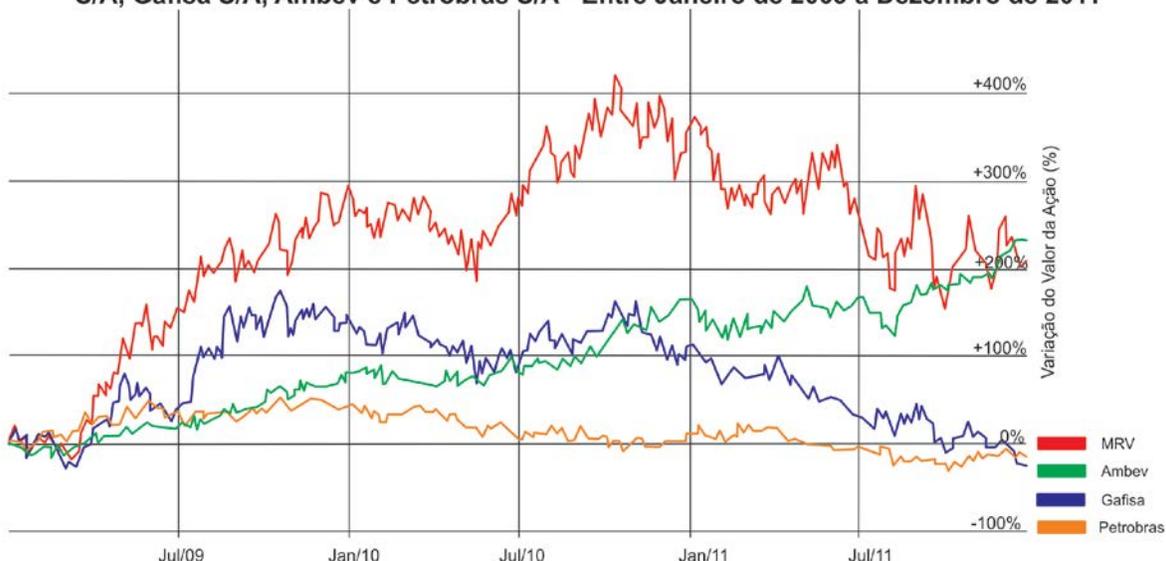
O *gráfico 4* apresenta a variação do valor das ações de duas importantes construtoras do PMCMV (MRV Engenharia e Participações S/A e Gafisa S/A) e de outras duas empresas referência no cenário econômico e na BM&F BOVESPA (Cia. Bebidas das Américas - Ambev e Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras<sup>30</sup>) entre janeiro de 2009 a dezembro de 2011. O objetivo com este gráfico foi propor uma análise comparativa que evidenciasse a valorização do segmento residencial nacional no mercado aberto de capital.

Foi possível observar o expressivo crescimento do valor das ações da construtora MRV Engenharia e Participações S/A em relação as outras três empresas. O ritmo de crescimento das duas construtoras diminuiu após o ano de 2010. Além de apresentar fortes oscilações. Em contrapartida, as ações da Ambev tiveram ritmo crescente de valorização e as ações da Petrobras S/A encerraram o período negativamente e com pouca valorização durante todo período analisado.

---

<sup>30</sup> Ambas possuem o maior valor de mercado avaliado pela BM&FBOVESPA, respectivamente R\$ 256.920 e R\$ 253.504 bilhões.

**Variação do valor das ações em porcentagem das empresas MRV Engenharia e Participações S/A, Gafisa S/A, Ambev e Petrobras S/A - Entre Janeiro de 2009 a Dezembro de 2011**



Fonte: [www.exame.com.br](http://www.exame.com.br)

(...) Simulação de gráficos interativos na revista Exame. Sessão Mercado/Cotação Bovespa.

Organização: Lívia Maria Tonelli

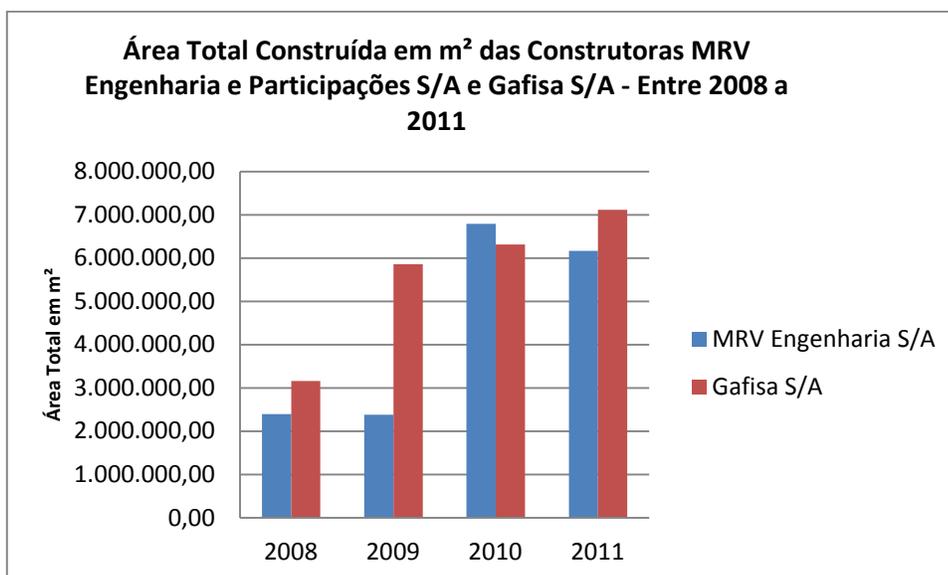
Gráfico 4 – Variação do valor das ações em porcentagem das empresas MRV Engenharia e Participações S/A, Ambev, Gafisa S/A e Petrobras S/A – Entre Janeiro de 2009 a Dezembro de 2011.

Em 2010 também se observou o maior PIB da construção civil já registrado (11,6%).

Segundo o IBGE na Pesquisa Anual da Indústria da Construção

o crescimento das obras residenciais no período de 2007 a 2010 foi influenciado pela abertura de capital de diversas empresas de edificações. A oferta pública de ações na Bolsa de Valores de São Paulo proporcionou às construtoras capital de longo prazo, que foi investido em novos empreendimentos e também na compra de outras empresas, especializadas em nichos de mercado, como o de habitação popular, e também localizadas em outros estados. (IBGE. v.20. 2010)

O gráfico 5 apresenta a área total de m<sup>2</sup> construído pelas construtoras MRV Engenharia e Participações S/A e Gafisa S/A entre 2008 a 2011. Foi possível observar que a construtora Gafisa S/A já apresentava ritmo acelerado de crescimento no ano de implementação do PMCMV, enquanto a MRV Engenharia e Participações S/A teve sua expansão maior no ano seguinte. Segundo informações da BM&F BOVESPA o pacote de ações destas construtoras possuem valor atual de mercado de R\$ 1.658 (Gafisa S/A) e R\$ 3.213 bilhões (MRV Engenharia e Participações S/A).



Fonte: Ranking ITC.

Organização: Lívia Maria Tonelli

Gráfico 5 – Área Total Construída em m<sup>2</sup> das Construtoras MRV Engenharia e Participações S/A e Gafisa S/A – Entre 2008 a 2011.

A projeção a partir de estudos da Fundação Getúlio Vargas e do IBGE apontaram para a formação de 35 milhões de famílias até o ano de 2030 (adição de aproximadamente 1,5 milhões de novas famílias por ano no período indicado), tendência para o aumento de créditos disponíveis, declínio do número de pessoas que habitam um mesmo domicílio particular e aumento no rendimento médio familiar. Segundo relatório da construtora estes fatores associados ao déficit habitacional brasileiro aumentarão a demanda por habitações e por consequência estima-se o forte crescimento do mercado imobiliário brasileiro.

A Gafisa S/A<sup>31</sup> é uma das principais empresas do mercado de incorporação e construção civil com atuação focada em empreendimentos residenciais. Possui sede no estado do Rio de Janeiro, mas atua em território nacional por meio de três empresas: Tenda, Gafisa e Alphaville. O foco de atuação de cada empresa está relacionado a faixa de renda contemplada<sup>32</sup>. A Gafisa S/A além de possuir ações na BM&F BOVESPA também possui ações na Bolsa de Valores de Nova

<sup>31</sup> A marca Gafisa foi transferida à Gafisa S.A., quando da sua constituição em 1997, pela sociedade hoje denominada Companhia Imobiliária (Cimob), antiga Gomes de Almeida Fernandes Imobiliária S.A. Fonte: [www.gafisa.com.br](http://www.gafisa.com.br)

<sup>32</sup> *Tenda*: incorporadora com foco em empreendimentos residenciais no Segmento Popular. *Gafisa*: incorporadora com foco em empreendimentos residenciais no Segmento de Média, Média-Alta e Alta Renda. *Alphaville*: maior empresa de desenvolvimento urbano focada na venda de lotes residenciais para os Segmentos de Média, Média-Alta e Alta Renda. Informações disponíveis em: [www.gafisa.com.br](http://www.gafisa.com.br).

York. Outra informação interessante para este trabalho e disponibilizada nos relatórios enviados pela construtora a BM&F BOVESPA foi de que

Em 2005, uma afiliada da Equity International passou a ser a titular de aproximadamente 32% do nosso capital social por meio da subscrição de novas ações por nós emitidas. A Equity International é uma sociedade que investe em empresas atuantes no setor imobiliário fora dos Estados Unidos e é uma afiliada da Equity Group Investments, LLC, empresa de investimentos fundada e liderada por Samuel Zell que, é um dos maiores investidores do setor imobiliário do mundo.

Um conjunto de outros atos sinalizaram relações mais estreitas com o capital internacional de corporações financeiras estrangeiras<sup>33</sup>. Os principais acionistas são Equity International (EIP Brazil Holdings, LLC e EI Fund IV Pronto LLC) com 7,5% das ações em 2010; a Marsico Capital Management LLC FMR LLC (Fidelity), a Morgan Stanley & Co. e o Banco Itaú S/A que totalizam o controle de 20% do capital social da empresa.

A *tabela 2* apresenta a composição acionária da Gafisa S/A. A estatística de abertura de capital da construtora no banco de dados da BM&F BOVESPA indicou 57 corretoras que participaram do consórcio de distribuição e 14.028 investidores participantes do varejo (pessoas físicas mais clubes de investimento). Foi possível observar que a maior porcentagem das ações da empresa está em livre negociação, ou seja, acionistas estratégicos como diretores e conselho administrativo não são os principais investidores. Trata-se do Free Float. Atualmente a construtora encontra-se em instabilidade financeira, com queda do valor das ações e desconfiança de investidores<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Em 2006 conclui-se oferta pública inicial no Brasil, com esforços de colocação no exterior, resultando na pulverização de, aproximadamente, 47% do total de nossas ações no encerramento da oferta. Em 2007 conclui-se oferta pública primária, inclusive sob a forma de American Depositary Shares (ADSs), representadas por American Depositary Receipts (ADRs), conjuntamente com uma oferta pública secundária de ações por parte de alguns acionistas, resultando na pulverização de, aproximadamente, 78,7% do total de ações no encerramento da oferta. Após o encerramento desta oferta, as sociedades relacionadas à Equity International e à GP ficaram sendo proprietárias de, aproximadamente, 14,2% e 7,1%, respectivamente, do total das ações de nossa emissão (excluindo as ações em tesouraria). Ainda em 2007, a Brazil Development Equity Investments, LLC, uma sociedade relacionada à GP, vendeu o remanescente das ações de que era titular, representativas de, aproximadamente, 7,1% das ações emissão da empresa. Em 2008 afiliadas da Equity International compraram no mercado americano mais 3.300.000 ADRs da Gafisa (que representam 6.600.000 ações ordinárias, ou 5% de capital da empresa na época). Informações disponíveis em: <http://www.bmfbovespa.com.br/dxw/FrDXW.asp?site=B&mercado=18&razao=GAFISA%20S.A.&pregao=GAFISA&ccvm=16101&data=31/12/2008&tipo=5>

<sup>34</sup>Disponível em: <http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/1007/noticias/a-tenda-dos-horrores-da-gafisa>.

Tabela 2 – Composição Acionária da Gafisa S/A

Composição Acionária	Quantidade de Ações	Porcentagem (%)
Fundação dos Economistas Federais - Funcef	23.855.800	5,51
Free Float	408.863.249	94,36
Tesouraria	599.486	0,14
<b>TOTAL</b>	<b>433.318.535</b>	<b>100</b>

Fonte: [www.gafisa.com.br](http://www.gafisa.com.br)

Organização: Livia Maria Tonelli

A MRV Engenharia e Participações S/A<sup>35</sup> é também uma das principais empresas do mercado de incorporação e construção civil com atuação focada em empreendimentos residenciais para baixa renda. Possui sede em Belo Horizonte (MG), mas atua em território nacional. O Grupo MRV é composto pela MRV Engenharia e Participações S/A, Urbamais Desenvolvimento Urbano, Log Commercial Properties, Prime Incorporações e Construções S/A e MRL Engenharia.

Em dezembro de 2006, antes de abrir capital na Bolsa, a **MRV** vendeu 16,7% do seu capital para o fundo de investimento **Autonomy Capital Research LLP**, do britânico Charles Gibbins<sup>510</sup>. Um movimento característico, portanto, de *private equity*, semelhante àquele feito por Sam Zell na Gafisa, entre outros. No ano seguinte, quando fez sua oferta de ações na Bolsa, 42,2% foram subscritas pelo seu fundador e presidente, e mais 10,3% por sócios, na forma de participações. A receita líquida aumentou quase 174% com essa operação, e 178% com a captação realizada em 2008. O faturamento trimestral corrigido passou de 71,6 milhões de reais no início de 2007 para 714 milhões de reais no segundo trimestre de 2010. Ou seja, um crescimento de dez vezes em poucos anos. (FIX, M. 2011. p.156)

A *figura 1* apresenta a composição acionária da empresa. Atualmente os principais acionistas da construtora são o proprietário Rubens Menin Teixeira de Souza, o conselho/diretoria, o Autonomy Capital Two Sarl que detém 11,6% em fundos com sede nas ilhas Cayman e a empresa norteamericana de investimentos Janus Capital Management LCC com 4,99% das ações.

<sup>35</sup> O Grupo MRV foi fundado em 1979 pelos sócios Rubens Menin Teixeira de Souza, Mário Lúcio Pinheiro Menin e Vega Engenharia Ltda.[que se retira da sociedade após de dois anos de início da mesma], com a constituição da MRV Serviços de Engenharia Ltda., na cidade de Belo Horizonte - MG, com o objetivo de construir e incorporar empreendimentos residenciais na capital mineira. Atualmente a empresa atua nas seguintes frentes de ações: (i) a administração de bens próprios; (ii) a incorporação, construção e comercialização de imóveis próprios ou de terceiros; (iii) a prestação de serviços de engenharia pertinentes às atribuições dos responsáveis técnicos; e (iv) a participação em outras sociedades na qualidade de sócia ou acionista. Informações disponíveis em: <http://www.bmfbovespa.com.br/dxw/FrDXW.asp?site=B&mercado=18&razao=MRV%20ENGENHARIA%20E%20PARTICIPACOES%20S.A.&pregao=MRV&ccvm=20915&data=31/12/2008&tipo=5>

A estatística de abertura de capital da construtora no banco de dados da BM&F BOVESPA indica 60 corretoras que participaram do consórcio de distribuição e 15.657 investidores participantes do varejo (pessoas físicas mais clubes de investimento). Em 2007 além de tornar-se uma empresa de capital aberto na BM&F BOVESPA a MRV Engenharia e Participações S/A passou a ser a primeira empresa correspondente negocial da Caixa Economica Federal [CEF]. Atualmente é a maior operadora do PMCMV, representando 90% dos seus negócios<sup>36</sup>. A MRV Engenharia e Participações S/A foi responsável por aproximadamente 10% dos empreendimentos da primeira fase.



Total de ações : 482.879.777  
 Free Float : 67,9%  
 Posição em 15/03/2013

Fonte: <http://ri.mrv.com.br/composicao.aspx>

Figura 1 – Composição Acionária da Empresa MRV Engenharia e Participações S/A

A análise do ramo da construção civil no Brasil permitiu elucidar os impactos deste no plano econômico: contribuição significativa no aumento do produto interno bruto e na oferta de trabalho. A construção civil ao fomentar grande quantidade de recursos financeiros, incrementar e dinamizar a economia nacional na perspectiva das taxas de lucro tem despertado o interesse de investimento estrangeiros<sup>37</sup>.

<sup>36</sup>Informações disponíveis em: [http://www.oempreiteiro.com.br/Publicacoes/11703/Pesquisa\\_aponta\\_as\\_construtoras\\_imobiliarias\\_que\\_se\\_DESTA\\_CARAM\\_em\\_2011\\_.aspx](http://www.oempreiteiro.com.br/Publicacoes/11703/Pesquisa_aponta_as_construtoras_imobiliarias_que_se_DESTA_CARAM_em_2011_.aspx)

<sup>37</sup> Em síntese, o capital internacional ingressa pela via financeira. Isso não significa, contudo, que assumo sozinho o comando do setor imobiliário. De um lado, encontra barreiras próprias da formação social brasileira. Algumas destas

As informações obtidas a partir da análise do comportamento das principais empresas do segmento de edificação residencial na BM&F BOVESPA e da literatura da área permitem afirmar que as administradoras dos fundos de investimentos de empresas do setor imobiliário – em sua maioria norteamericanas – se beneficiaram com a expansão e perspectivas de crescimento do mercado imobiliário brasileiro. O crescimento do setor e a valorização das ações na bolsa de valores possibilitaram o incremento da lucratividade das empresas mencionadas neste trabalho. Segundo Bonduki (2013)<sup>38</sup>

a medida em que o mercado imobiliário estadunidense e outros importantes, como o espanhol, passaram por um período de crise, o Brasil tornou-se polo atrativo de aplicação desses capitais. [...] O que foi potencializado pela melhora das condições econômicas do País, de maneira geral, e por nossas condições jurídicas favoráveis, que deram segurança aos investidores. Com isso, há um processo de financeirização do mercado imobiliário brasileiro, com aplicações maciças de capitais.

A tese de que o PMCMV serviu para promover maior rentabilidade ao capital internacional em crise é constatada a partir da discussão fomentada. Entretanto, devido as tramas, burocracias e legislação é complexo mensurar a representatividade de tal afirmação. Acredita-se que em consonância com outros programas governamentais como o programa de aceleração do crescimento e obras de infraestrutura para os espetáculos dos megaeventos que ocorrerão em território nacional (Copa do Mundo - 2014 e Olimpíadas – 2016, orçadas em mais de R\$ 130 bilhões<sup>39</sup>) a tese será nutrida de maior significado.

---

foram parcialmente dribladas, como a desigualdade – que exclui a maior parte da população brasileira do acesso ao mercado imobiliário formal – por meio da injeção de fundo público (voltaremos a esse ponto). De outro, a mobilidade desejada não recomenda um grau de participação tal que implique vínculo mais forte do capital internacional com o território brasileiro. (FIX, M. 2011. p.172)

<sup>38</sup> Revista Caros Amigos (ano XVI. nº 190/2013. p.10) .

<sup>39</sup> Informações disponíveis em: <http://www.estadao.com.br/noticias/economia,gastos-para-copa-e-olimpiada-somam-quase-r-130-bi,452462,0.htm>

## CAPÍTULO QUATRO - O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

*Não era para ter favela, fome na periferia  
No mundo nós somos a sexta maior economia  
Ninguém tem onde morar, não aceito e nem me acostumo  
habitação já foi direito, hoje é sonho de consumo  
(Wendel – Novo Pinheirinho Santo André)*

*“Mano periferia segue sangrando. Mãe chorando irmão se matando! Mano periferia segue sangrando. E eu pergunto até quando?” (Periferia segue sangrando. Gog)*

### 4.1. Conjuntura de lançamento

O Programa Minha Casa Minha Vida foi lançado em março de 2009<sup>40</sup> no contexto da crise financeira mundial do modo de produção capitalista. Crise iniciada no mercado financeiro de hipotecas norte-americano e que teve impactos significativos na geopolítica mundial.

Para Fix (2013)

Os problemas foram acirrados pela crise financeira mundial em 2008, quando as empresas de incorporação imobiliária lideraram a queda no mercado de ações. A crise financeira mundial serviu de pretexto para o problema habitacional ser elevado a uma questão nacional, algo inédito desde a extinção do BNH.<sup>41</sup>

As crises econômicas estão relacionadas a necessidade constante de ampliação (reprodução) do capital e a própria dialética do sistema. Segundo Harvey (2009) na história do capitalismo a taxa de crescimento do capital é de 3% ao ano<sup>42</sup>. Este excedente de capital necessita constantemente ser reinvestido em espaços que garantam a geração de mais dinheiro. Por se tratar do local da reprodução da vida da maioria da população e por suas potencialidades para propiciar o espetáculo do consumo, o espaço urbano tornou-se o principal local de investimentos do capital em expansão. Sendo assim, Harvey afirma que tratou-se acima de tudo de uma crise urbana, pois partiu da crise de acumulação e reprodução do capital no espaço urbano.

No capítulo anterior foi indicado que neste período da história quantidade significativa de construtoras e incorporadoras do setor imobiliário abriram seu capital para negociação na BM&F

<sup>40</sup> O Programa Minha Casa Minha Vida foi lançado em março de 2009, instituído pela medida provisória 459/2009 e regulamentado pela lei nº 11.977 de julho do mesmo ano.

<sup>41</sup> “Direito à cidade na mundialização financeira: transformações recentes na política habitacional e no circuito imobiliário no Brasil” de Mariana de Azevedo Barretto Fix. Publicado no XV Enanpur em Recife – PE. Disponível em: <http://www.xvenanpur.com.br/>

<sup>42</sup> Desde 1750.

BOVESPA e que a maior parte dos investidores eram norte-americanos. A discussão permitiu afirmar que o PMCMV atuou como medida econômica que amorteceu e mascarou as possibilidades de maiores impactos da crise financeira mundial em território nacional (ainda que não seja possível por meio deste trabalho mensurar tal afirmação). Representou expressiva otimização dos lucros dos grandes empresários nacionais do ramo da construção civil, assim como de grupos financeiros internacionais envolvidos na composição acionária e tramas destas empresas.

Cabe ressaltar que o governo federal já apontava para políticas e diretrizes de estímulos ao crédito e a financiamentos, como por exemplo o PAC I (2007 – 2010). O programa afirmou a tendência de “dar continuidade ao aumento do volume de crédito, sobretudo do crédito habitacional e do crédito a longo prazo para investimentos em obras de infraestrutura”<sup>43</sup>

A intenção agora é refletir por meio da análise do programa em si e dos resultados alcançados na primeira fase de implementação. Acredita-se que muito além de uma medida anticíclica, o PMCMV é uma política de cunho industrial de produção de moradias. Portanto, carece da dimensão política necessária as questões da moradia.

A lei nº11.977 que regulamentou o PMCMV também propôs a regulamentação fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, ou seja, atuou por meio de duas frentes de ações: a disponibilização de créditos e subsídios públicos para a *produção formal* de moradias e o aperfeiçoamento de instrumentos e procedimentos de regularização de moradias construídas sob a via de informalidade<sup>44</sup>. No entanto, foi possível observar apenas a efetivação da primeira frente de ação. Fato que vem a corroborar com a hipótese levantada, uma vez que viabilizar a regularização de moradias sob via da informalidade não fomenta com a mesma amplitude o mercado das construtoras e incorporadoras. Além de aumentar as despesas do Estado em virtude dos investimentos necessários para a garantia dos serviços urbanos.

---

<sup>43</sup>Disponível

em:

[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivos/noticias/pac/070122\\_PAC\\_medidas\\_institucionais.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivos/noticias/pac/070122_PAC_medidas_institucionais.pdf)

<sup>44</sup> CAPÍTULO III - DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ASSENTAMENTOS URBANOS. Seção I. Disposições Preliminares. Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm)

## 4.2. O programa em si e a análise do discurso

O crédito público ofertado na produção de habitação pelo PMCMV possui relação direta com a renda familiar. As linhas de crédito variam entre famílias que auferem até 3 e de 3 a 10 salários mínimos mensalmente. A partir de documentos oficiais foi indicado que as famílias com renda de até 3 salários mínimos teriam subsídio integral com isenção do seguro; famílias com renda de 3 a 6 salários mínimos teriam aumento do subsídio parcial em financiamentos com redução dos custos do seguro e acesso ao fundo garantidor, e as famílias com renda de 6 a 10 salários mínimos teriam estímulo à compra com redução dos custos do seguro e acesso ao fundo garantidor<sup>45</sup>.

Segundo a cartilha oficial da primeira fase do programa

A meta é ambiciosa: construir um milhão de habitações, *priorizando famílias com renda de até 3 salários mínimos*, mas que também abrange famílias com renda de até 10 salários mínimos. *Isto só será possível com uma ampla parceria entre União, Estados, Municípios, empreendedores e movimentos sociais*. Trata-se de um esforço inédito em nosso país, mas necessário e viável. (Caixa Econômica Federal, p.3. 2009. grifo meu)

No discurso de lançamento do PMCMV o presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, e o ministro da fazenda, Guido Mantega, anunciaram um investimento total na ordem de 60 bilhões de reais “dos quais R\$ 34 bilhões a serem liberados por meio de subsídios, com recursos da União, FGTS e BNDES, e R\$ 26 bilhões provenientes dos financiamentos do FGTS (recurso oneroso)”. Afirmaram a importância e magnitude do programa em virtude da ampla geração de empregos e renda<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> A operacionalização do PMCMV deve alocar primeiramente os recursos da união. Os projetos são posteriormente apresentados pelas construtoras (podendo haver parceria entre outras instituições/organizações e movimentos sociais). A Caixa Econômica Federal analisa os projetos e se deferido os contratos são firmados. A parceria entre Estados e Municípios pode ocorrer via aportes financeiros, doação de terrenos, infraestrutura para o empreendimento, desoneração fiscal e agilização nos trâmites burocráticos (alvarás e licenças). Os recursos para faixa de renda mensal de até 3 salários mínimos provém do FAR. Já de faixa de renda de 3 a 10 salários mínimos mensal provém do FGTS. Quanto ao processo de seleção dos interessados que possuem até três salários mínimos de renda mensal, devem passar por quatro fases. Primeira fase: deve haver uma seleção de candidatos pelo município (Os candidatos deverão estar inscritos nos cadastros habitacionais dos municípios, estados ou DF. Na seleção dos candidatos, têm prioridade famílias: desabrigadas que perderam seu único imóvel, ou ainda residentes em áreas de risco ou insalubres; com mulheres chefes de família; que possuam pessoas com deficiência. Observação: reserva de no mínimo 3% das unidades habitacionais para atendimento aos idosos e às famílias que tenham pessoas com deficiência); segunda fase: inserção no cadastro único (a prefeitura providencia a inclusão ou atualização dos candidatos selecionados no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal); terceira fase: apresentação dos candidatos (A relação de candidatos selecionados é oficializada na instituição financeira responsável) e quarta fase: verificação de informações. Fonte: Documentos Oficiais do PMCMV.

<sup>46</sup> Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/audio/2009/marco/a250309.asp>.

O ministro disse ainda que o programa, sobretudo, vai gerar emprego e renda. De acordo com estimativas da Fundação Getúlio Vargas, Mantega citou que a implementação de um programa habitacional de 1 milhão de moradias poderá produzir 1,5 milhão de novos empregos na economia brasileira. Ele acrescentou que esta movimentação, envolvendo R\$ 60 bilhões e mais de 1 milhão de empregos, implicará num PIB adicional de 2%, “ou seja, o PIB crescerá mais 2% além daquilo que cresceria normalmente”.

Shimizu (2010, p.12) apontou para a distribuição geográfica das moradias previstas na primeira fase do PMCMV. As regiões Sudeste e Nordeste foram as mais contempladas pelo programa e o Estado de São Paulo foi o que teve maior aporte de recursos financeiros.

[...] na região norte do país planeja-se alocação de 10,3% do total de moradias; no Nordeste, 34,3%; no Sudeste, 36,4%; no Sul, 12%; e no Centro-Oeste, 7%. Destaca-se alguns estados onde planeja-se grande aporte de recursos: São Paulo (com 18,40% do total de recursos), Minas Gerais (8,85%), Bahia (8,07%), Rio de Janeiro (7,47%), Maranhão (7,28%), Rio Grande do Sul (5,18%), Ceará (5,16%) e Pará (5,07%).

O valor máximo do imóvel a ser contemplado pelo financiamento do programa varia de acordo com a localização. Por exemplo, municípios localizados nas regiões metropolitanas (de São Paulo, Rio de Janeiro e/ou Distrito Federal) o valor máximo do financiamento do imóvel na primeira fase do programa foi de 130 mil. Devido a especulação imobiliária este valor foi reajustado para 190 mil reais na segunda fase do programa.

Segundo dados do PNAD 2007, a carência por habitação se concentrava na faixa de renda de famílias que recebem até 3 salários mínimos, representando 90,9% do total<sup>47</sup>. No entanto, para estas estavam previstas<sup>48</sup> apenas 35% das unidades habitacionais, ou seja, 350 mil unidades, o que corresponde a 5,5% do total do déficit para esta faixa de renda. Já as famílias que possuem rendimento mensal entre 3 a 10 salários mínimos foram contempladas com 60% das unidades habitacionais previstas, ou seja, 600 mil unidades.<sup>49</sup> O *gráfico 6* apresenta o percentual da população contemplada pelo PMCMV de acordo com a faixa de renda.

<sup>47</sup> Déficit Habitacional Brasileiro segundo faixa de renda: 0 a 3 salários mínimos: 90,9%; 3 a 6 salários mínimos 6,7%; 6 a 10 salários mínimos 2,4% salários mínimos. Fonte: IBGE, PNAD 2007.

<sup>48</sup> Trata-se da previsão de construção de moradias para a 1ª fase do PMCMV. A 2ª fase do PMCMV. foi lançada em 2011 e segundo informações do Governo Federal prevê a construção de aproximadamente 2 milhões de moradias até 2014.

<sup>49</sup> R\$ 16 bilhões foram para subsidiar 400 mil habitações previstas [50 mil mencionadas no texto mais 50 mil unidades habitacionais no espaço rural]. Para as famílias que auferem de 3 a 6 salários mínimos mensal estava previsto a construção de 400 mil unidades habitacionais com aporte financeiro do governo federal na ordem de 10 bilhões de reais e para as famílias que auferem de 6 a 10 salários mínimos estavam previstas 200 mil unidades do programa. Cabe apontar que as regiões com maior índice no déficit habitacional foram respectivamente a região sudeste com 36,4% e a região nordeste com 34,3%. O déficit habitacional do país concentrou-se nas regiões

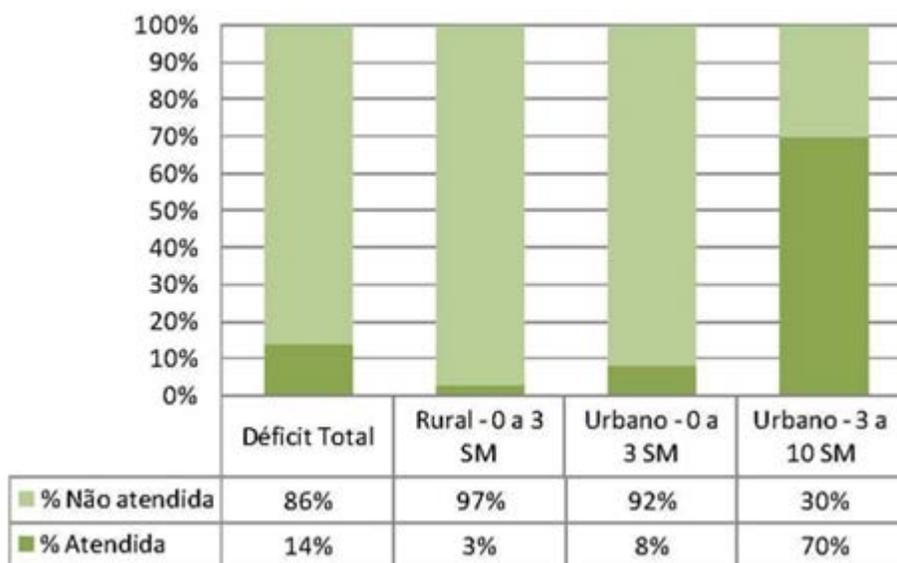


Gráfico adaptado de ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. *Como o governo Lula pretende resolver o problema da Habitação. Alguns comentários sobre o pacote Minha Casa, Minha Vida*. Disponível em: [www.correiodacidadania.com.br](http://www.correiodacidadania.com.br), 2009. Utilização de dados do IBGE 2000.

Gráfico 6 – Percentual de população atendida pela primeira fase do PMCMV segundo faixa de renda.

Fix ressalta importante diferença a partir das faixas de renda – até 3 e de 3 a 10 salários mínimos – na lógica de produção de moradias.

No primeiro caso, as empresas são contratadas pela CEF, remuneradas pela construção e têm a demanda organizada e cadastrada pelas prefeituras. No segundo, encarregam-se da incorporação do empreendimento que lançam no mercado e assumem os riscos, caso não consigam vendê-lo. Essa diferença reflete-se no perfil de empresas que participam de cada um desses segmentos e na forma dos empreendimentos. (FIX, M. 2011. p. 190)

É possível afirmar que não houve uma preocupação *de fato* por parte do governo federal em subsidiar *as reais famílias* que necessitam de moradia e possuem diversas barreiras de acesso a mesma. Fato corroborado em entrevista concedida ao jornal *O Estado de São Paulo* pelo vice-presidente de governo da Caixa Econômica Federal, Jorge Hereda<sup>50</sup>

**Jorge Hereda, admite que o programa não teve como foco principal, nessa primeira fase, as famílias de baixíssima renda.** "A faixa de zero a três salários é importante, mas tem uma parcela significativa de famílias com 3, 4 e 5 salários mínimos que precisavam desse acesso também", diz Hereda. (*grifo meu*)

metropolitanas, 28,5% de todo o déficit nacional. Informação interessante é o alto déficit habitacional no espaço rural da região Centro Oeste. Em 2008 representou quase 70% do total.

<sup>50</sup> Matéria intitulada “minha casa minha vida deixa de lado quem ganha menos”. Publicada em 30 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,minha-casa-minha-vida-deixa-de-lado-quem-ganha-menos,602306,0.htm>

## Prossegue Hereda

Segundo ele, **o Minha Casa Minha Vida foi elaborado para resolver duas questões iniciais: a ampliação do mercado imobiliário e uma ausência quase completa de subsídios nesse setor.** "Mais de 22 milhões de pessoas chegaram à classe C e há baixos índices de desemprego. Havia uma demanda para esse público que, antes, não passaria nem na porta de um empreendimento imobiliário." **Além disso, cerca de 50 mil famílias que recebem entre dois e três salários já conseguem se financiar, sem subsídio total.** (*grifo meu*).

Os responsáveis pela elaboração e direcionamento do PMCMV negligenciaram as instituições e conselhos específicos da área. Negligenciaram também o acúmulo de discussões das organizações e movimentos sociais que debatem e lutam há muitos anos pelo direito a moradia digna. Sabotaram a participação popular dos reais afetados pelo monopólio da propriedade privada e da renda da terra.

O MCMV, entretanto, foi elaborado sob liderança da Casa Civil e do Ministério da Fazenda, **em diálogo direto com representantes da construção, e sem participação popular.** A estrutura operacional do Ministério das Cidades, que articula as políticas de habitação, saneamento, transportes e desenvolvimento urbano, não foi mobilizada na concepção do pacote. O Conselho das Cidades, órgão deliberativo do Ministério, não foi consultado. O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, que deveria concentrar todos os recursos da política habitacional de modo a uniformizar os critérios de acesso, ficou também fora do MCMV, exceto na modalidade "Entidades", restrita a 1,5% do subsídio público. Diferentemente, o pacote direciona os recursos para um fundo público secundário e sem conselho, o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), mais maleável e desregulado<sup>490</sup>, utilizado para a faixa de 0 a 3 salários mínimos. (FIX. M. 2011. p. 140. *grifo meu*)

A ampla produção de moradia via PMCMV atendeu a classe média ascendente - classe C. A classe D e principalmente a classe E ficaram a margem do programa. Ambas não despertaram os interesses das construtoras devido a redução nas possibilidades de lucro e de inadimplência. Embora a classe E não ofereça o risco de inadimplência, pois a responsabilidade de aquisição do imóvel esta a cargo do governo federal, o mesmo não ocorre com a classe D que tem somente parte do imóvel subsidiado<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> No período em estudo a FGV admitia como classe E quem obtivesse renda até R\$ 768. Classe D – R\$768 a R\$ 1.064. Classe C – R\$ 1.064 a R\$ 4.591.

A Caixa Econômica Federal foi questionada quanto ao número expressivo de projetos não autorizados para construção de habitações na faixa até três salários mínimos. O jornal *O Estado de São Paulo*<sup>52</sup> apontou que das aproximadamente 550 mil propostas de projetos, pouco mais da metade foram aceitas pela Caixa Econômica Federal. Jorge Hereda argumentou que as propostas descumpriam com premissas básicas do projeto e que o maior obstáculo foi o alto preço dos terrenos.

Para Fix (2013)

O programa contornou algumas das barreiras que limitavam o alargamento do circuito imobiliário e deu suporte a continuação de sua expansão, tornando o processo de centralização e concentração de capital mais agudo (Fix, 2011). Na falta de uma política fundiária, promoveu o aumento da especulação imobiliária e expandiu o padrão predatório de expansão das cidades brasileiras.(p. 2)<sup>53</sup>

Ficou explícito a forma pela qual as construtoras e os interessados conseguiram direcionar o pacote do governo federal para atender e potencializar interesses próprios. Um conjunto de argumentos podem ser lançados para justificar o não foco na construção de moradias para população de baixa renda. Todos estes em primeira ou em última instância estão relacionados a manutenção dos interesses de classes.

Em texto publicado no jornal *Brasil de Fato*<sup>54</sup> Guilherme Boulos, coordenador do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), acredita que mesmo o programa incorporando reivindicação histórica do MTST – ampla oferta de subsídios “são as construtoras que definem o terreno e a localização do empreendimento. Não deixa de ser uma privatização das diretrizes de política habitacional”. Para Boulos o governo federal entregou a política pública da habitação ao mercado privado.

Rubem Menin presidente e principal acionista da MRV Engenharia e Participações S/A concedeu entrevista ao jornal *O Estado de São Paulo* [19/04/2010] em matéria intitulada “Uma obra de construir casas”<sup>55</sup>. Menin disse que discutiram o programa os sete empresários mais os representantes do governo federal. Informou que a princípio as construtoras teriam participação

<sup>52</sup> Matéria intitulada “Minha Casa Minha Vida deixa de lado quem ganha menos”. Publicada em 30 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,minha-casa-minha-vida-deixa-de-lado-quem-ganha-menos,602306,0.htm>

<sup>53</sup> “Direito à cidade na mundialização financeira: transformações recentes na política habitacional e no circuito imobiliário no Brasil” de Mariana de Azevedo Barretto Fix. Publicado no XV Enanpur em Recife – PE. Disponível em: <http://www.xvenanpur.com.br/>

<sup>54</sup> Texto “O déficit permanente de moradia” de Aline Acarso. Publicado em 17/01/2013. Disponível em: <http://www.brasildefato.com.br/node/11604>

<sup>55</sup> Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,uma-maquina-de-construir-casas,540169,0.htm>

secundária no projeto. No entanto, após as discussões todas as propostas das construtoras foram aceitas. Um exemplo foi a não dependência de terras do poder público e os altos subsídios disponibilizados pelo governo federal. Nas palavras do empresário o projeto “acabou saindo melhor do que a encomenda”. A matéria no jornal informou que o crescimento da empresa que era de 15% em relação ao ano de 2008, com o PMCMV foi ampliado para 50%.

Maricato (2009. p. 45) em entrevista concedida a revista Carta Capital questiona a parceria público privado no PMCMV

O Programa Minha Casa é o retrato de seus autores: representantes de onze grandes empresas de construção e/ou incorporação em parceria com uma equipe do governo federal liderada pela ministra - chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff. O mercado fez a proposta de seus sonhos, e o governo pediu uma compensação: do 1 milhão de moradias, 400 mil são dirigidas à população com renda de zero a três salários mínimos.

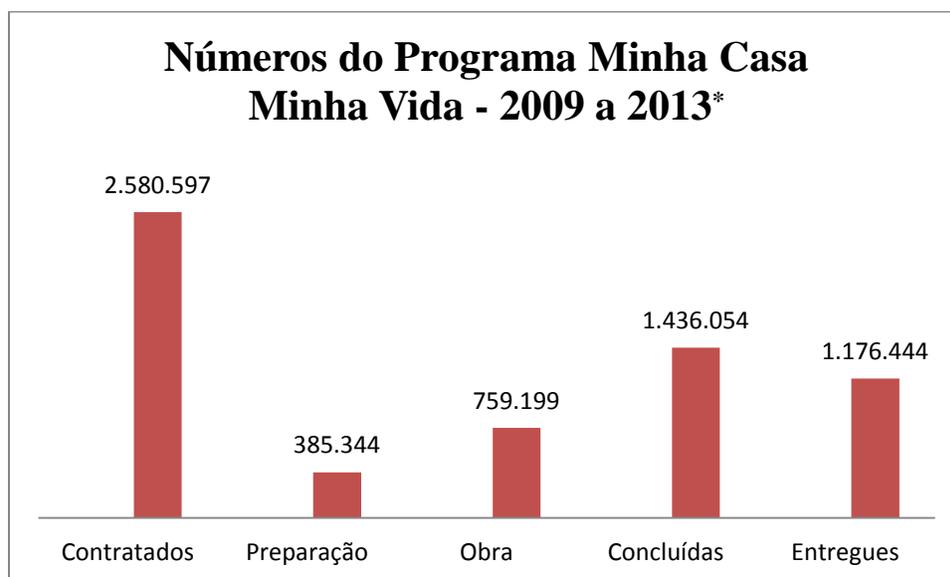
Ao permitir que os interesses privados dos grandes grupos do ramo da construção civil conduzam a produção do espaço urbano há uma inversão do público. As construtoras passaram a atuar como gestoras da cidade. Com a financeirização da moradia a segregação se tornou fato consumado. A cidade corporativa impõem seus ritmos e lógica.

A fim de contemplar a discussão acerca do PMCMV buscou-se indicar o que a literatura aponta como avanço neste programa. De acordo com Castelo (2009, p.6)

as famílias com renda inferior a três salários serão beneficiadas pelo PMCMV, podendo se utilizar do sistema de garantia do fundo se tomarem financiamento. No entanto, o programa possui condições ainda mais favorecidas para essas famílias por meio do FAR (Fundo de Arrendamento Social). O subsídio direto corresponde à quase totalidade do valor do imóvel, que deve estar situado entre R\$ 37 mil a R\$ 52 mil. Dentro dessa faixa de renda, as famílias podem se cadastrar junto aos Estados e Municípios, ou diretamente na Caixa. As famílias selecionadas poderão adquirir o imóvel pagando prestações mensais equivalentes a 10% da renda familiar, sendo o mínimo de R\$ 50,00. Em caso de morte ou invalidez permanente, o imóvel será considerado quitado. O pagamento só inicia quando o imóvel for entregue à família. Ou seja, para esse grupo com menor capacidade de pagamento, a ação do Estado é de prover a habitação, exigindo contrapartida mínima e sem envolvimento de agente financeiro.

Foi possível observar que quanto maior a carência econômica maior o incentivo do governo federal. Para os mutuários com renda até 3 salários mínimos além do mencionado acima houve isenção do pagamento nos cartórios de registros de imóveis.

Na intenção de trazer elementos elucidativos para este trabalho houve a tentativa de encontrar relatórios oficiais da primeira fase do PMCMV. A resposta das instituições questionadas (Caixa Econômica Federal e Ministério das Cidades) é que não existe um documento específico e sim divulgações de documentos de maneira fragmentadas. Estes podem ser por meio de notícias, pronunciamentos e/ou publicações em plataformas oficiais. O *gráfico 7* apresenta os números em geral do PMCMV entre o lançamento (março de 2009) até abril de 2013 a partir de dados obtidos na Caixa Econômica Federal.



(\*). Entre março de 2009 a abril de 2013.

Fonte: Caixa Econômica Federal.

Organização: Lívia Maria Tonelli.

*Gráfico 7* – Números do Programa Minha Casa Minha Vida – 2009 a 2013\*.

O Ministério das Cidades forneceu via Sistema de Acesso a Informação a relação das dez construtoras com maior número de unidades habitacionais contratadas na primeira fase do programa (*Tabela 3*). Foi possível observar a superioridade do valor de investimentos e de habitações da MRV Engenharia e Participações S/A (maior operadora do programa) em relação as outras construtoras. A R Carvalho Construções e Empreendimento Ltda, a Sertenge S/A e a Gráfico Empreendimentos Ltda foram as principais operadoras da região nordeste, segunda maior área com destinação de recursos do PMCMV. Observou-se também a presença de subsidiárias, tais como a Construtora Tenda, subsidiária da Gafisa S/A, e a Bairro Novo Empreendimentos Imobiliários S/A, subsidiária das Organizações Oldebrecht. O Grupo Canopus esteve presente

com duas marcas, a Canopus Empreendimentos Ltda e a Construtora Emcasa Ltda. A construtora e incorporadora mineira Direcional Engenharia S/A, segundo informações institucionais disponíveis em seu endereço eletrônico, teve atuação em diferentes localidades do território nacional.

*Tabela 3 – Dez construtoras com maior número de unidades habitacionais contratadas na primeira etapa do Programa Minha Casa Minha Vida.*

Construtora	UH*	Valor de Investimento (R\$)
MRV ENGENHARIA E PARTICIPACOES S/A	36.677	2.645.519.040
R CARVALHO CONSTRUÇOES E EMPREENDIMENTOS LTDA	10.237	466.898.166
SERTENGE S/A	9.910	419.553.778
CONSTRUTORA TENDA	9.783	768.965.357
EMCCAMP RESIDENCIAL S/A	8.637	428.287.443
BAIRRO NOVO EMPREENIDMENTOS IMOBILIARIOS S/A	7.400	353.424.123
GRAFICO EMPREENDIMENTOS LTDA	7.025	304.475.633
CANOPUS CONSTRUÇOES LTDA	6.617	274.641.524
DIRECIONAL ENGENHARIA S/A	5.857	273.304.863
CONSTRUTORA EMCASA LTDA	5.511	216.170.549

Fonte: Ministério das Cidades

(\*) Unidades Habitacionais.

Organização: Livia Maria Tonelli

Outras fontes de informações foram os trabalhos científicos e a literatura do ramo da construção civil. Entretanto muitos dados se chocaram e/ou não apresentaram o recorte de tempo desejado (primeira fase do programa). Pesquisa de Cardoso, Araújo & Jaenisch (2013)<sup>56</sup> indicou que

A primeira fase do Programa (de março de 2009 a maio de 2011) envolveu a contratação de 4.493 empreendimentos, totalizando 743.430 unidades habitacionais, distribuídas por 983 municípios de todos os Estados da Federação e o Distrito Federal (Caixa, 2011). No entanto, alguns problemas apontados pela literatura especializada sobre a produção de programas habitacionais anteriores (principalmente os associados ao Banco Nacional de Habitação) ainda persistem.

<sup>56</sup> “Morando no limite: sobre padrões de localização e acessibilidade do programa minha casa minha vida na região metropolitana do rio de janeiro”. Adauto Lucio Cardoso, Flávia de Sousa Araújo, Samuel Thomas Jaenisch. Publicado no XV Enanpur em Recife – PE. Disponível em: <http://www.xvenanpur.com.br/>

Ainda que o PMCMV seja considerado um “avanço” diante das políticas habitacionais anteriores, isto por si só não o enobrece ou o coloca como um *referencial* de ação governamental no combate ao déficit habitacional. Para Nabil Bonduki (2013)<sup>57</sup>

Tirando fora o fato de esse programa ter deixado de implementar várias estratégias previstas no Plano Nacional de Habitação, pois seu objetivo principal foi enfrentar a crise econômica de 2008/9 apoiando o setor da construção civil, as normas estabelecidas acabaram por gerar uma séria distorção na alocação de recursos e na localização das moradias produzidas que, além de ter um impacto reduzido no déficit habitacional, geram novos problemas urbanos.

Foi possível observar a ausência de uma política habitacional que combata de fato os problemas relacionados a questão da moradia. Também deve-se atentar para o fato da segunda frente de ação do programa, o aperfeiçoamento de instrumentos e procedimentos de regularização de moradias construídas sob a via da informalidade, não terem sido aplicados pelas instituições competentes.

As implicações territoriais, econômicas e sociais a partir da implementação do PMCMV merecem atenção. Podemos elencar como principais consequências do programa a forte e intensa especulação imobiliária que provocou o aumento do preço dos imóveis e terrenos fortificando os processos de segregação socioespacial. O *sonho da casa própria* se distanciou cada vez mais da realidade da classe trabalhadora brasileira.

Para Nabil Bonduki (2013)<sup>58</sup>

A inundação de recursos para habitação, assim como o aumento do crédito imobiliário, sem que tivesse sido prevista uma política fundiária para combater a valorização imobiliária, acabaram por gerar um forte processo de especulação imobiliária, desviando os subsídios para os proprietários da terra e gerando exclusão social, pois inquilinos de baixa renda não conseguem mais pagar os aluguéis e são expulsos para localizações mais periféricas.

Ermínia Maricato (2012)<sup>59</sup> também fez apontamentos a respeito do impacto da especulação imobiliária no aumento do valor dos imóveis e preço dos terrenos

---

<sup>57</sup> Nabil Bonduki “Falta de visão gera contradições nas cidades e exclusão”. Publicado em 15/05/2013. Disponível em: <http://www.viomundo.com.br/politica/nabil-bonduki-falta-de-visao-gera-efeitos-contraditorios-nas-cidades-e-exclusao.html>

<sup>58</sup> Ibidem.

A segregação territorial se renova diante de uma atividade imobiliária altamente especulativa. Em São Paulo, o preço dos imóveis sofreu aumento de 153% entre 2009 e 2012. No Rio, o aumento foi de 184%. Uma certa classe média foi incluída no mercado residencial, mas não as camadas que integram a maior parte do déficit habitacional. A terra urbana permanece refém dos interesses do capital imobiliário.

A elevação dos preços dos imóveis e terrenos a partir do *boom* da construção civil via PMCMV foi objeto de investigação de diversos pesquisadores. O Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA – divulgou estudo no qual apontou para uma possível “bolha” especulativa no mercado imobiliário brasileiro<sup>60</sup>. Afirmou que o principal responsável pelo surgimento desta bolha foi o governo federal. “A insistência do governo em aquecer mais ainda um mercado imobiliário já aquecido só tende a piorar o resultado final”. No entanto, acredito que o estudo careceu da dimensão social dos impactos da especulação imobiliária. Assim como da ação e mecanismos utilizados pela iniciativa privada a fim de catalisar seus investimentos. Para Raquel Rolnik (2012)<sup>61</sup>

O que incomoda no debate dos economistas é que a sustentabilidade do crescimento do crédito habitacional é tratada apenas do ponto de vista do equilíbrio financeiro do país, sem considerar o que significam essas altas de preços dos imóveis na vida das pessoas. [...] Outra importante questão que os economistas não levam em conta é como o aumento da oferta de crédito no mercado imobiliário tem afetado as cidades brasileiras, implicando numa realocação dos grupos sociais no espaço e, no limite, pode levar a um aumento da segregação. Isso porque, para os grupos de menor renda, diante da bolha dos preços, resta morar nas localizações mais periféricas da cidade.

A forte especulação imobiliária e o conseqüente aumento dos preços dos imóveis e terrenos acabaram também por dificultar a implementação do PMCMV principalmente nos grandes centros urbanos. Pesquisa realizada na região metropolitana do Rio de Janeiro<sup>62</sup> apontou para o padrão periférico de áreas contempladas pelo programa.

O cruzamento de dados como a distribuição espacial das unidades habitacionais, a renda dos beneficiários e as condições de acesso à rede de transporte público,

<sup>59</sup> “Ermínia Maricato: A terra urbana permanece refém dos interesses do capital imobiliário” Publicado em 25/11/2012. Disponível em: <http://www.viomundo.com.br/politica/erminia-maricato-a-terra-urbana-permanece-refem-dos-interesses-do-capital-imobiliario.html>

<sup>60</sup> Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1762.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1762.pdf)

<sup>61</sup> Matéria Minha Casa, Minha Dívida. Publica em 19 de setembro de 2012. Disponível em: <http://raquelrolnik.wordpress.com/2012/09/19/minha-casa-minha-divida/>

<sup>62</sup> “Morando no limite: sobre padrões de localização e acessibilidade do programa minha casa minha vida na região metropolitana do Rio de Janeiro” Adauto Lucio Cardoso, Flávia de Sousa Araújo, Samuel Thomas Jaenisch. Publicado no XV Enanpur em Recife – PE. Disponível em: <http://www.xvenanpur.com.br/>

nos aponta que parte significativa das unidades de interesse social produzidas pelo Programa está localizada na periferia, ou seja, nos limites da malha urbana da cidade, o que nos leva a afirmar, a priori, um possível deslocamento intraurbano da população, bem como a constituição de novos núcleos habitacionais em áreas ainda não providas de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos.

Outros fatores que favorecem a implementação do programa em cidades menores e localizadas no interior dos Estados são geralmente a maior quantidade de terrenos disponíveis e a melhor localização dos mesmos. Conforme apontou Bonduki (2013) “A ausência de uma visão integrada tem gerado efeitos contraditórios nas cidades, pois os próprios investimentos governamentais nas cidades provocam a exclusão socioterritorial dos mais pobres.”<sup>63</sup>

A precarização das relações de trabalho em canteiros de obras vinculados ao PMCMV também se fez presente. Ocorreram denúncias no Ministério Público de trabalho escravo e/ou outras formas de ataques aos direitos dos trabalhadores. A MRV Engenharia e Participações S/A chegou a ter suspensão em contratos com a CEF, pois foi comprovado relações de trabalho escravo em alguns de seus empreendimentos. Ainda que não seja uma exclusividade do PMCMV cabe ressaltar as estratégias do empresariado na precarização das relações de trabalho como forma de maximização dos ganhos, digo *lucros*.

Por se tratar de um programa de cunho industrial desenvolvimentista o PMCMV se distanciou e muito do Plano Nacional de Habitação (PlanHab). Não só se distanciou como o comprometeu, uma vez que provocou alterações no Sistema Nacional de Habitação por Interesse Social (SNHIS). Krause, Lima Neto & Balbim (2013)<sup>64</sup> discutem a política nacional de habitação e em que medida esta deixa de incorporar instrumentos de decisão e controle ao comprometer o SNHIS.

o MCMV passou a encabeçar a atuação do governo federal na provisão habitacional, promovendo, em sua esteira, mudanças no próprio marco do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, cujo fundo nacional (FNHIS), o principal instrumento de efetivação do SNHIS, mantido com recursos do Orçamento Geral da União, praticamente deixou de apoiar a provisão pública de habitação de interesse social. Verifica-se dessa maneira que o SNHIS, instrumentalizado pelo PlanHab e pelo FNHIS, assim como por planos e fundos locais de habitação, teve a partir desse momento um direcionamento quase que exclusivo para ações de urbanização de assentamentos precários, incluindo o apoio a ações já em andamento no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), enquanto a provisão

---

<sup>63</sup> Ibidem.

<sup>64</sup> Artigo “Minha casa minha vida, nosso crescimento: como fica a política habitacional?” KRAUSE, LIMA NETO & BALBIM (2013.p.1). Publicado no XV Enanpur em Recife – PE. Disponível em: <http://www.xvenanpur.com.br/>

habitacional passou a ser executada por intermédio, também quase que exclusivo, do MCMV. (p. 1. 2013)

A análise das contradições do discurso e dos impactos do PMCMV permitiu afirmar a partir do exposto que este muito longe de enfrentar as perversas ações e tramas do circuito imobiliário, o alimentou com todos os nutrientes necessários a fim de garantir a sua reprodução.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O poeta enxerga tanto  
 ao ponto de depositar  
 nas palavras  
 as balas  
 que de outra maneira  
 jogariam seus miolos  
 a dez metros de distância  
 (Silvana Menezes)

A política urbana ao longo da história do Brasil serviu como instrumento de manutenção e ampliação dos privilégios da burguesia. Normas foram impostas e a cidade foi construída no ritmo da acumulação perversa do capital. A extração da mais-valia do trabalhador e o lucro extraordinário permanente da terra são as engrenagens deste processo que acaba por sabotar o direito a vida digna da classe trabalhadora.

Conforme afirmou Ermínia Maricato “A dominação de classe no Brasil está ligada à propriedade da terra. E é aí que se dá a disputa. Nós temos uma herança patrimonialista que vem da renda especulativa fundiária e imobiliária. É preciso alterar isso.”<sup>65</sup> Da Lei das Terras de 1850, que mercantilizou o acesso a terra, a atual configuração do circuito imobiliário, a terra foi transformada em ativo financeiro. Trata-se do nocivo processo de financeirização da moradia que tem como agentes Estado e iniciativa privada.

O monopólio da propriedade privada potencializa a renda da terra e (re)produz a lógica especulativa nas cidades. O índice FipeZap de preços e imóveis anunciados registrou, por exemplo, um aumento de 105,5% no preço dos imóveis para venda em São Paulo entre 2008 a 2011 e 60% de aumento nos valores dos imóveis para locação no mesmo período. Uma valorização muito superior ao índice inflacionário do período acumulado. Fato que tornou ainda mais distante a casa própria aos reais necessitados.

A lógica financeirizada do circuito imobiliário avançou com a criação do Sistema Financeiro da Habitação. Ganhou forças nos anos noventa com o Estado neoliberal e com a criação do Sistema Financeiro Imobiliário. Estes impulsionaram transformações significativas no segmento da construção civil residencial. O circuito imobiliário aos poucos vem perdendo seu

---

<sup>65</sup> Jornal Brasil de Fato. Reportagem de Aline Scarso “Habitação e acesso à cidadania”, publicada em 17 de janeiro de 2013. Disponível em: <http://www.brasildefato.com.br/node/11603>

caráter estratificado e segmentado. A abertura de capital e as estratégias de mercado via fundo de investimentos permitiram a expansão e a acumulação de capital em escala até então desconhecida.

Os resultados da pesquisa indicam que o capital internacional ingressou por meio de fundos de investimento geridos por empresas de *asset management* e *private equity*, na terminologia empregada pelo mercado para designar as diversas modalidades de gerenciamento de recursos de terceiros. A composição desses fundos não é informação pública, o que dificulta a análise do perfil dos donos do dinheiro na ponta final. Sabemos que são compostos por investidores brasileiros e estrangeiros, institucionais e pessoas físicas, mas não é possível obter a proporção exata. (FIX, M. 2011. p.163)

As políticas públicas pelas questões pertinentes a moradia nunca foram dimensionadas e respondidas com a seriedade que os problemas sugerem. Em uma sociedade de classes com interesses antagônicos e com instituições mantenedoras da “*ordem*” tal fato não é surpresa. Da Fundação Casa Popular (primeiro plano de intervenção centralizado do Estado na produção de moradias) ao programa Minha Casa Minha Vida foi observado que a produção de moradia para a classe trabalhadora não foi o foco das pretensões conforme afirmavam. Foram discursos cada qual com a especificidade do momento histórico em questão para responder aos interesses de classe.

Conforme evidenciado neste trabalho o programa Minha Casa Minha Vida beneficiou a expansão dos lucros das principais construtoras e incorporadoras do circuito imobiliário nacional. Considerado o mais expressivo programa de financiamento habitacional pós-BNH (1986), o PMCMV não atacou o problema central da questão da moradia – universalização da moradia digna. Ao contrário, possibilitou a intensificação dos processos de segregação socioespacial. O programa longe de cumprir com seu discurso de promoção de moradia para a população de baixa renda (onde está concentrado mais de 90% do déficit habitacional) fortaleceu o processo de segregação socioespacial via especulação imobiliária. Não inocentemente a chamada nova classe média (classe média C) foi a mais contemplada por unidades habitacionais.

No contexto ao qual foi lançado (crise econômica mundial) o PMCMV foi um programa de cunho industrial desenvolvimentista que objetivou a dinamização da economia nacional por meio da geração de emprego e renda. Respondeu a um só tempo a duas questões: acumulação e legitimação.

Conforme os dados disponibilizados pela BM&F Bovespa o segmento residencial teve grande valorização no período e possibilitou a maior rentabilidade ao capital internacional em

crise. A finalidade do programa não remeteu a dimensão política da produção da casa e da produção do espaço urbano, mas sim na geração de números e índices favoráveis a economia global.

O Minha Casa Minha Vida formula uma resposta para a questão urbana não a partir das características intrínsecas ao problema, mas sim das necessidades impostas pelas estratégias do poder e dos negócios. Alçou a habitação a um “problema nacional”, mas o definiu segundo os critérios de uma fração do capital, o circuito imobiliário, e do poder. O MCMV injeta fundo público em um sistema no qual os novos espaços são formulados predominantemente segundo os atuais critérios e parâmetros dos negócios imobiliários. O MCMV foi um “golaço” que o setor imobiliário está “comemorando até hoje”, na metáfora utilizada pelo diretor executivo Sindicado das empresas imobiliárias de habitação, em um debate na Casa da Cidade, ao confirmar que o pacote funcionou como uma espécie de tábua de salvação para as empresas 600. Em resposta, no mesmo debate, vários militantes da reforma definiram o MCMV como um gol contra. (FIX, M. 2011. p.223)

Ao longo deste trabalho evidenciamos a forma pela qual o programa foi moldado de acordo com os interesses das principais construtoras e incorporadoras imobiliárias. Proprietários do ramo da construção civil, acionistas majoritários, instituições públicas e organizações financeiras se manifestaram publicamente afirmando “*quem*” o programa beneficiaria *de fato*. Com as diretrizes voltadas para a produção industrial da casa em prol da dinamização da economia e da ampliação dos lucros dos agentes envolvidos no circuito imobiliário, a moradia como direito se tornou um paradoxo.

O PMCMV se distanciou do Plano Nacional de Habitação e castrou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) ao deslocar os interesses da política habitacional. Resultado de um projeto de lei de iniciativa popular o FNHIS sofreu eliminação e/ou desvio de repasses diante das novas diretrizes e perspectivas governamentais. Atualmente o PMCMV já está na segunda fase de implementação. A promessa passa a ser dois milhões de novas unidades habitacionais “*para população de baixa renda*”, totalizando um investimento na ordem de 125,7 bilhões de reais (R\$ 72,6 bilhões para subsídios e R\$ 53,1 para financiamentos). Houve alterações, o Banco do Brasil também passou a operacionalizar o programa. Assim como outros dispositivos burocráticos.

Ao pensar a transformação da realidade via o próprio aparato do Estado (reformas) há uma série de instrumentos, tais como os de indução do desenvolvimento urbano, os de regularização das posses urbanas e os de gestão democrática que possibilitam refletir sob um planejamento urbano mais adequado as necessidades do povo brasileiro. Todos estes remetem ao

Estatuto da Cidade que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Entretanto, devemos abandonar a inocência de acreditar que por meio do Estado *capitalista/burguês* superaremos problemas fruto da sua própria lógica de reprodução. Apoderar-se da burocracia existente é apenas uma frente de ação (que alguns acreditam) diante das possibilidades de luta a fim de superar a sociedade desigual que vivemos.

A universalização da moradia e o direito a cidade passa necessariamente pela reforma fundiária (revolução?). O poder judiciário ignora o direito a moradia e esquece que o mesmo é absoluto e que o direito a propriedade é relativo à função social<sup>66</sup>. Se houvesse o real interesse de erradicação do déficit habitacional estes dispositivos legais poderiam ser utilizados, por exemplo, para ocupação de prédios vazios.

Há uma ausência na prática política de desapropriação de imóveis ilegais – vazios e sem função social. O Fórum Nacional de Reforma Urbana que luta pela conversão de habitações vazias em moradia popular, apontou que há mais de 5 milhões de unidades habitacionais potenciais nas áreas centrais das grandes cidades do Brasil. Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada também indicou que em 2006 foram contabilizados 6,7 milhões de imóveis vazios<sup>67</sup>. Se o Estatuto da Cidade fosse levado a sério estes imóveis ociosos deveriam ser desapropriados e destinados a combater o déficit habitacional. É necessário enfrentar e romper com a elite patrimonialista nacional. A “*simples*” efetivação do ato legal da função social da propriedade já seria capaz de suprir quase a totalidade de carência por habitação do Brasil. Entretanto, conforme mencionamos anteriormente, é necessário abdicar da inocência.

Buscar a erradicação do déficit habitacional significa pensar a cidade como *obra*, não como *produto* (mercadoria). Dessa maneira a construção da cidade, em seu sentido amplo, passará necessariamente pela prevalência do valor de uso sobre o valor de troca. Assim acreditamos que os espaços poderão ser democráticos (de fato) e destinados a reprodução da vida em sua plenitude, com os direitos sociais garantidos a todos os cidadãos. Admitir esta premissa traz a responsabilidade maior de combater o capital, de buscar uma transformação social radical que crie o novo. Uma sociedade do povo para o povo, onde não haja opressão e negação da vida.

[...] o direito à cidade significa o direito de nós criarmos cidades que satisfaçam as necessidades humanas, as nossas necessidades. O direito à cidade não é o

---

<sup>66</sup> Ermínia Maricato. Disponível em: [http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna\\_id=5427](http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=5427)

<sup>67</sup> Informações disponíveis em <http://www.brasildefato.com.br/node/11603> e <http://www.brasildefato.com.br/content/mais-casas-mais-especula%C3%A7%C3%A3o>

direito de ter [...] as migalhas que caem da mesa dos ricos. Todos devemos ter os mesmos direitos de construir os diferentes tipos de cidades que nós queremos que existam<sup>68</sup>. (HARVEY, D. 2009)

A reivindicação do direito a cidade nos coloca na luta cotidiana contra a mercadoria *terra* e a privatização da cidade. A propriedade da terra por si só não garante o direito a cidade, mas talvez possibilite uma das condições mínimas necessárias de luta para transformá-la. “*É uma revolta contra o predomínio do valor de troca, uma luta pelo valor de uso da cidade e da propriedade.*”<sup>69</sup>

Retorno a epígrafe deste trabalho de conclusão de curso “(...) *não é a solução do problema da habitação que resolve ao mesmo tempo a questão social, mas é a questão social que tornará possível a solução do problema da habitação*”. (Friedrich Engels. Em Contribuição ao Problema da Habitação). A luta pela universalização da moradia digna remete a uma luta muito maior, a luta contra o capital!

---

<sup>68</sup> Disponível em: [http://www.novamerica.org.br/MEDH2/arquivos/FSM\\_discursoAbertura.pdf](http://www.novamerica.org.br/MEDH2/arquivos/FSM_discursoAbertura.pdf).

<sup>69</sup> Arlete Moysés Rodrigues (2007). Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24533.htm>

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Glória da Anunciação. A segregação socioespacial na metrópole paulistana. Revista GEOUSP, São Paulo, n°29, p.33-42, 2011.

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. Como o governo Lula pretende resolver o problema da Habitação. Alguns comentários sobre o pacote Minha Casa, Minha Vida. Disponível em: [http://www.correiodadania.com.br/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=66&Itemid=171](http://www.correiodadania.com.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=66&Itemid=171). 2009.

AZEVEDO, Sérgio de. O desempenho do poder público na área habitacional: um breve retrospecto. In: Déficit habitacional no Brasil. Belo Horizonte. Fundação João Pinheiro. 1995.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e Urbanismo: O Problema e o Falso Problema. IN: MARICATO, Ermínia (Org). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial. 2ª edição. São Paulo. Editora Alfa-Omega. 1982.

BONBUKY, Nabil. Origens da habitação social no Brasil. São Paulo. Estação Liberdade/FAPESP. 1998.

BRANDÃO, Carlos Antônio Leite. A cidade em crise. Revista Diversa da Universidade Federal de Minas Gerais. Ano 8, n°8. agosto de 2009.

BRASIL. Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm). Acessado em: 07 de abril de 2013.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília. DF: Senado Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acessado em: 14 de abril de 2013.

BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Dispõe sobre o Estatuto da Cidade. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm). Acessado em: 07 de fevereiro de 2013.

BRASIL. Lei nº 10.931 de 02 de agosto de 2004. Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula

de Crédito Bancário. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.931.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.931.htm). Acessado em: 07 de fevereiro de 2013.

BRASIL. Lei nº 11.977 de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm). Acessado em: 23 de maio de 2013.

BRASIL. Medida Provisória 2220 de 4 de set de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2220.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm). Acessado em: 21 março de 2013.

CIGNOLLI, Alberto. Estado e força de trabalho. Introdução à política social no Brasil. Editora Brasiliense. 1984.

FIX, Mariana de A. B. Financeirização e Transformações Recentes no Circuito Imobiliário no Brasil – Tese de Doutorado. IE Unicamp. 2011.

GOTTDIENER, Mark. A produção social do espaço urbano. Tradução Geraldo Gerson de Souza. São Paulo. EDUSP. 1993.

HARVEY, David. A justiça social e a cidade. São Paulo. Editora Hucitec. 1980.

\_\_\_\_\_. A produção capitalista do espaço. São Paulo. Annablume. 2006.

\_\_\_\_\_. Discurso de abertura na Tenda de Reforma Urbana, 29 de Janeiro de 2009, Fórum Social Mundial, Belém. Disponível em: [http://www.novamerica.org.br/MEDH2/arquivos/FSM\\_discursoAbertura.pdf](http://www.novamerica.org.br/MEDH2/arquivos/FSM_discursoAbertura.pdf).

IANNI, Otávio. O Declínio do Brasil Nação. *In*: Revista Estudos Avançados, ano 2000, pp. 51 – 58.

IBMEC (Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais). Sistema Financeiro de Habitação. Rio de Janeiro. 1974.

KOWARICK, Lucio. A espoliação urbana. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1979.

LEFEBVRE, Henri. A cidade do capital. Rio de Janeiro. DP&A Editora, 2001.

\_\_\_\_\_. A revolução urbana. 3ºreimp. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

\_\_\_\_\_. Espaço e política. Tradução Margarida Maria de Andrade e Sérgio Martins. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2008.

\_\_\_\_\_. O direito à Cidade. São Paulo. Editora Documentos. 1969.

LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. A questão habitacional no Brasil. Estudo encomendado pela Câmara dos Deputados/ Consultoria Legislativa da Área XIII Desenvolvimento Urbano, Trânsito e Transportes. Julho. 2001. Disponível em: [http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1469/questao\\_habitacional\\_lorenzetti.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1469/questao_habitacional_lorenzetti.pdf?sequence=1)

MARICATO, Ermínia. Indústria da construção e política habitacional. São Paulo. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - USP. 1983.

MARICATO, Ermínia. O nó da terra urbana. Carta Capital. São Paulo. n. 570. p. 45. 2 set. 2009.

MARTINS, José de Souza. O cativo da terra. São Paulo. Contexto. 2010.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. Modo de Produção Capitalista, Agricultura e Reforma Agrária. São Paulo. Labor Edições. 2007.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz & PECHMAN, Robert M. O que é a questão da Moradia. Editora Brasiliense. 1983.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Moradia nas Cidades Brasileiras. Editora Contexto, 1994.

\_\_\_\_\_. Na procura do lugar o encontro da identidade (um estudo do processo de ocupação de terras: Osasco). Tese de Doutorado. Dep. Geografia. FFLCH- USP. 1988.

ROLNIK, Raquel. Direito à moradia versus especulação imobiliária. Revista Caros Amigos. Ano XV. nº 169. 2011.

\_\_\_\_\_. É possível uma política urbana contra a exclusão? Disponível em: <http://raquelrolnik.wordpress.com/>. Acessado em: 18 de julho de 2011.

ROLNIK, Raquel, CYMBALISTA, Renato & KAZUO, Nakano. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana no país. Disponível em: <http://raquelrolnik.wordpress.com>. Acessado em: 03 de agosto de 2011.

SANTOS, Cláudio Hamilton. Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998. Textos para discussão no. 654. IPEA. Brasília. 1999.

SANTOS, Milton. A urbanização brasileira. São Paulo. Hucitec. 1994.

SANTOS JR., Orlando Alves. Cidade, Cidadania e Planejamento Urbano: desafios na perspectiva da Reforma Urbana. IN: FELDMAN, Sarah, FERNANDES, Ana. O Urbano e o Regional no Brasil Contemporâneo. Salvador. EDUFBA. 2007. (p. 293-314)

SIMONSEN, M. H. Poupança e crescimento econômico: o caso brasileiro. Ensaios Econômicos. EPGE. n. 178. 1991.

SCHMIDT, Benício Viero. O Estado e a política urbana no Brasil. Porto Alegre. Ed. Da Universidade, UFRGS, L&PM.1983.

SCHMIDT, Benício Viero & FARRET, Ricardo. A questão urbana. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Editora. 1986.