



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”

FACULDADE DE ARQUITETURA, ARTES, COMUNICAÇÃO E
DESIGN PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

GIOVANNA FARIA GHIRARDELLO

**A COMPOSIÇÃO DO CUSTO CONDOMINIAL E A PERMANÊNCIA NA MORADIA:
UMA ANÁLISE DE EMPREENDIMENTOS DO MINHA CASA,
MINHA VIDA EM BAURU-SP**

Bauru
2026

GIOVANNA FARIA GHIRARDELLO

**A COMPOSIÇÃO DO CUSTO CONDOMINIAL E A PERMANÊNCIA NA MORADIA:
UMA ANÁLISE DE EMPREENDIMENTOS DO MINHA CASA,
MINHA VIDA EM BAURU-SP**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", campus de Bauru, como requisito final para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Estevam Vanale Otero

BAURU
2026

G425c Ghirardello, Giovanna Faria

 A composição do custo condominial e a permanência na moradia: : uma
análise de empreendimentos do Minha Casa, Minha Vida em Bauru-SP /
Giovanna Faria Ghirardello. -- Bauru, 2026

 151 p. : il., tabs., fotos, mapas

 Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (UNESP),
Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design, Bauru

 Orientador: Estevam Vanale Otero

 1. Habitação Administração. 2. Política habitacional. 3. Edifícios de
apartamentos. I. Título.



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

Câmpus de Bauru



ATA DA DEFESA PÚBLICA DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE GIOVANNA GHIRARDELLO, DISCENTE DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO, DA FACULDADE DE ARQUITETURA, ARTES, COMUNICAÇÃO E DESIGN - CÂMPUS DE BAURU.

Aos 22 de junho de 2026, às 14h30min, no(a) <https://meet.google.com/xii-ttqb-hhz>,

realizou-se a defesa de DISSERTAÇÃO DE MESTRADO de GIOVANNA GHIRARDELLO, intitulada "A COMPOSIÇÃO DO CUSTO CONDOMINIAL E A PERMANÊNCIA NA MORADIA:

UMA ANÁLISE DE EMPREENDIMENTOS DO MINHA CASA, MINHA VIDA EM BAURU-SP". A

Comissão Examinadora foi constituída pelos seguintes membros: Professor Doutor ESTEVAM VANALE OTERO (Orientador(a) - Participação Virtual) do(a) Departamento de

Arquitetura, Urbanismo e Paisagismo / UNESP / Câmpus de Bauru - FAAC, Professor

Associado JEFFERSON OLIVEIRA GOULART (Participação Virtual) do(a) Departamento de

Ciências Humanas / UNESP / Câmpus de Bauru - FAAC, Prof. Dr. CAIO SANTO AMORE DE

CARVALHO (Participação Virtual) do(a) FAU-USP / Universidade de São Paulo, Após a

exposição pela mestranda e arguição pelos membros da Comissão Examinadora que

participaram do ato, de forma presencial e/ou virtual, a discente recebeu o conceito final: _

_____ APROVADA _____. Nada mais havendo, foi lavrada a presente ata, que após lida e

aprovada, foi assinada pelo(a) Presidente(a) da Comissão Examinadora.

Documento assinado digitalmente
 ESTEVAM VANALE OTERO
Data: 14/08/2026 08:39:22-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Professor Doutor ESTEVAM VANALE OTERO

GIOVANNA FARIA GHIRARDELLO

**A composição do custo condominial e a permanência na
moradia:** uma análise de empreendimentos do Minha Casa Minha
Vida em Bauru-SP

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Estevam Vanale Otero
UNESP – Câmpus de Bauru
Orientador

Prof. Dr. Jefferson Oliveira Goulart
UNESP – Câmpus de Bauru

Prof. Dr. Caio Santo Amore de Carvalho
USP – São Paulo

Bauru, 22 de junho de 2026.

Ao meu pai,
que, nos tempos difíceis e caminhos sinuosos,
viu em mim a serenidade de um remanso e me ensinou o fluxo de seguir.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que aplainou meus caminhos, sustentou cada passo e, em nenhum momento, me deixou só.

À minha primeira orientadora Prof^a. associada Rosio Fernández Baca Salcedo, *in memoriam*, que acreditou em mim desde o começo e que plantou em mim a confiança necessária para chegar até aqui.

Ao meu orientador Prof. Dr. Estevam V. Otero, que chegou de forma providencial e que, mesmo antes de assumir este trabalho, já me inspirava academicamente. Desde as primeiras aulas, com um olhar atento e generoso, contribuiu para o redirecionamento da temática e para o amadurecimento da pesquisa. Ao assumir a orientação, me trouxe segurança para seguir um caminho que se revelou mais consistente e significativo.

Ao meu marido Pedro Lucas, agradeço pela presença serena, constante e cheia de amor. Obrigada por estar comigo em tudo: nas ideias, nos congressos, nas incertezas e nas noites sem fim.

À minha mãe Marizabel, *in memoriam*, que sempre sonhou com esse momento para mim. Carrego comigo a certeza de que celebra essa conquista com o mesmo amor com que sempre me guiou.

Ao meu pai Nilson, professor, amigo, meu maior exemplo de profissional e de vida. Em você, sempre encontrei inspiração, direção e força.

À minha irmã Isabella, por nunca soltar a minha mão e por ser minha eterna companheira de jornada.

À minha tia Ana Lígia, por cada oração silenciosa, e por ter sido, em tantos momentos, o abraço de mãe que eu precisei.

À minha sogra Maristela, pelo apoio, acolhimento e por cada cuidado invisível que me sustentou mais do que palavras poderiam expressar.

Ao Sérgio e à Marília, pela generosidade e confiança ao abrirem portas tão importantes para esta pesquisa. Sem vocês, este trabalho não teria sido possível.

Aos meus colegas do mestrado (Evelyn, Maria Cecília, Thamires e Wesley), que me acolheram com tanto carinho e leveza, tornando essa caminhada mais bonita, mesmo em meio à diferença de idade.

À gentil equipe da Seção Técnica de Graduação do PPGARQ, pelo suporte e atenção ao longo deste processo.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) pela concessão da bolsa de pesquisa, processo nº 88887.952561/2024-00. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

“[...] E seja sobre nós a graça do Senhor, nosso Deus; e confirma sobre nós a obra das nossas mãos; sim, confirma a obra das nossas mãos.”

Bíblia (2009, SI 90,17)

RESUMO

A presente dissertação analisa os impactos financeiros do modelo condominial adotado em empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), com ênfase nos custos associados à manutenção das áreas comuns e seus efeitos sobre a permanência das famílias na moradia. Ancorada no debate sobre pobreza induzida pela moradia, a pesquisa investiga como esses encargos se inserem na relação entre renda e custo habitacional, especialmente no contexto da pós-ocupação. Adota-se uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório-comparativo, voltada à análise da estrutura e do comportamento dos custos condominiais no âmbito do programa. O estudo empírico contempla dois empreendimentos vinculados ao PMCMV: um destinado à Faixa 1, caracterizado como Habitação de Interesse Social (HIS), e outro inserido nas Faixas 2 e 3, associado ao segmento da chamada habitação social de mercado (HSM). Esses casos são analisados em conjunto com empreendimentos multifamiliares de diferentes padrões construtivos, compondo um quadro comparativo ampliado, todos situados na cidade de Bauru-SP. A metodologia articula análise documental, levantamento de planilhas administrativas de custos, entrevistas semiestruturadas e observações de campo. Os resultados indicam que, embora o modelo condominial seja amplamente adotado como solução na produção habitacional em larga escala, sua estrutura de custos apresenta rigidez e recorrência que tendem a desconsiderar as condições econômicas das famílias atendidas. Observa-se que os encargos condominiais, em alguns casos, assumem peso proporcionalmente elevado no orçamento doméstico, contribuindo para processos de inadimplência, endividamento e, em situações extremas, para a perda ou abandono do imóvel. Conclui-se que a acessibilidade à moradia, quando analisada para além do momento do acesso, depende da capacidade de sustentação dos custos ao longo do tempo, sendo a permanência uma dimensão central para a efetividade da política habitacional. Nesse sentido, a pesquisa contribui ao destacar a relevância dos custos condominiais na análise da habitação de interesse social, ampliando o debate sobre acessibilidade ao incorporar a dimensão da pós-ocupação e os efeitos cumulativos do custo de permanecer.

Palavras-chave: Minha Casa Minha Vida; Condomínio; Custo condominial; Pobreza induzida pela moradia.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the financial impacts of the condominium model adopted in housing developments under the Minha Casa Minha Vida Program (PMCMV), with emphasis on recurring costs associated with the maintenance of common areas and their effects on households' ability to remain in their dwellings. Grounded in the debate on housing-induced poverty the study examines how these expenses are embedded in the relationship between income and housing costs, particularly in the post-occupancy context. A qualitative, exploratory-comparative approach is adopted, focusing on the structure and behavior of condominium costs within the program. The empirical study includes two PMCMV developments: one in the Faixa 1 category, characterized as social housing (HIS), and another in the Faixas 2 and 3, associated with the so-called market-oriented social housing segment (HSM). These cases are analyzed alongside multifamily residential developments of different construction standards, forming an expanded comparative framework all located in the city of Bauru-SP. The methodology combines document analysis, administrative cost spreadsheets, semi-structured interviews, and field observations. The results indicate that, although the condominium model is widely adopted as a solution for large-scale housing production, its cost structure is characterized by rigidity and recurrence, often disregarding the economic conditions of the beneficiary households. Condominium fees, in some cases, represent a significant share of household budgets, contributing to processes of default, indebtedness, and, in more severe situations, to the loss or abandonment of the dwelling.

The findings suggest that housing affordability, when considered beyond the moment of access, depends on the long-term capacity to sustain housing-related costs, making permanence a central dimension for evaluating the effectiveness of housing policies. In this sense, the study contributes by highlighting the relevance of condominium costs in the analysis of social housing, expanding the debate on affordability to include the post-occupancy dimension and the cumulative effects of the cost of remaining.

Keywords: Minha Casa Minha Vida; Condominium; Condominium costs; Housing-induced poverty.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Metodologia de Yin (2018) aplicada na presente pesquisa.	26
Figura 2: Iniciativas governamentais após criação do Ministério das Cidades.	34
Figura 3: Modalidades do Programa:.....	46
Figura 4: Exemplo de tipologia p/ apartamento: 42m ²	59
Figura 5: Imagens ilustrativas residencial “A”.	73
Figura 6: Imagens ilustrativas residencial “B”.	75
Figura 7: Imagens ilustrativas residencial “C”.	76
Figura 8: Imagens ilustrativas residencial “D”.	78
Figura 9: Imagens ilustrativas residencial “E”.	78
Figura 10: Composição dos custos condominiais em porcentagens, por empreendimento.....	83
Figura 11: Mapa dos empreendimentos do PMCMV contratados no município de Bauru entre os anos de 2009 a 2020	78
Figura 12: Localização dos empreendimentos do PMCMV por Faixa (1, 1,5, 2 e 3)... ..	78
Figura 13: Anúncios referente à comercialização de imóveis inseridos no alambrado do Residencial A	

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Faixas de renda do PMCMV por fases.....	47
Quadro 2: Perfil dos empreendimentos analisados.....	88
Quadro 3: Perfil dos condomínios analisados.	89

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Composição dos custos condominiais em valores.....	82
Tabela 2: Empreendimentos do PMCMV contratados no município de Bauru entre os anos de 2009 a 2020.....	82

LISTA DE SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
BNH	Banco Nacional da Habitação
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
COHAB	Companhia de Habitação
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FAU	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
FCP	Fundação da Casa Popular
FGHab	Fundo Garantidor da Habitação Popular
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FOS	Fundo de Orientação Social
Fupam	Fundação para a Pesquisa Ambiental
HIS	Habitação de Interesse Social
HSM	Habitação Social de Mercado
IAPs	Institutos de Aposentadoria e Pensões
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LabHab	Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos
O.P.R.	Operações de Recuperação Residencial
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEPURB	Secretaria de Política Urbana
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SINDUSCON	Sindicato da Indústria da Construção Civil
SMs	Salários Mínimos
SNH	Secretaria Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
TJDF	Tribunal de Justiça do Distrito Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO	26
1: PANORAMA E CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA.....	26
1.1 Antecedentes e evolução histórica da política habitacional brasileira até o PMCMV	27
1.2 A eleição de Lula e o novo ciclo da política urbana: Criação do Ministério das Cidades e a Redefinição das Ações Habitacionais.....	33
1.3 A chegada do PMCMV (2009): Origens, formulação e objetivos	38
1.3.1 Operacionalização do PMCMV: Instrumentos, faixas de atendimento e desafios	45
1.3.2 Operacionalização entre Estado, mercado imobiliário e capital financeiro: tensões e contradições	51
1.3.3 Configuração físico-espacial dos empreendimentos no PMCMV	56
1.3.4 O condomínio edilício como forma jurídica da moradia produzida pelo PMCMV	60
CAPÍTULO 2 - ESTRUTURA CONDOMINIAL E ANÁLISE COMPARATIVA DA ESTRUTURA DE CUSTOS	64
2.1 Critérios de seleção e delimitação dos empreendimentos investigados e dos empreendimentos utilizados para comparação.....	70
2.2 Análise de dados dos custos condominiais.....	80
CAPÍTULO 3 - CUSTOS CONDOMINIAIS EM EMPREENDIMENTOS DO PMCMV - FAIXA 1 E FAIXA 2 E 3.....	96
3.3.1 Redução ou adiamento de manutenções preventiva.....	114
CAPÍTULO 4 - O CUSTO INVISÍVEL DE PERMANECER NA MORADIA DENTRO DO PMCMV.....	130
4.1 Acessibilidade formal e acessibilidade real	132
4.2 Permanência e empobrecimento na moradia formal.....	135
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	142
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	146

INTRODUÇÃO

No Brasil, a partir da década de 1950, em decorrência da demanda por habitação devido ao aumento da densidade populacional nas cidades e o preço elevado e a falta de terras disponíveis nas áreas centrais providas de infraestrutura das cidades, em especial, naquelas de médio e grande porte impulsionaram a verticalização da paisagem urbana, resultando em uma nova concepção de moradia: os edifícios multifamiliares. Estes surgem como solução para os problemas espaciais, pois favorecem a otimização do uso do solo por meio das construções verticais. Os edifícios multifamiliares, não apenas modificam a morfologia e a paisagem urbana, mas despontam como um universo de práticas e relações, resultantes do surgimento de um espaço à parte na dinâmica da cidade: o espaço de uso comum, privado exclusivo aos moradores pertencentes ao condomínio (Assunção e Conceição, 2018; Reis e Lay, 2010).

As "áreas de uso comum" em conjuntos habitacionais podem ser definidas como espaços e instalações compartilhados por todos os moradores do complexo residencial. Essas áreas não são de propriedade exclusiva de uma unidade habitacional específica, mas sim destinadas ao uso da comunidade que ali reside. Exemplos de áreas comuns incluem corredores, lobbies, salões de festas, espaços de recreação, jardins, estacionamentos, e quaisquer outras instalações de espaços físicos, ou de transição, compartilhados pelos residentes. Em empreendimentos de alto padrão, tais áreas são projetadas como elementos centrais de valorização, oferecendo múltiplas comodidades e espaços de socialização tornando-se quase um imperativo para o sucesso dos empreendimentos (Cavalcante; Toledo, 2020).

No entanto, em conjuntos habitacionais de interesse social, onde há mais moradias com áreas internas menores, esses espaços além de serem frequentemente negligenciados, são de baixa qualidade, além de acarretarem custos extras, advindos da manutenção desses espaços, somados a outros gastos oriundos da moradia em condomínios compartilhados.

Na habitação de interesse social (HIS) e Habitação Social de Mercado (HSM), as áreas comuns frequentemente apresentam qualidade inferior e carecem de manutenção adequada. Além disso, seu uso implica custos adicionais, através da taxa condominial que, somada à parcela de financiamento, eleva significativamente o custo de permanência na moradia. Esse formato, cada vez mais adotado na produção habitacional brasileira, especialmente em empreendimentos verticalizados de grande porte, tem despertado a atenção de pesquisadores que questionam sua viabilidade para famílias de baixa renda (Nunes, et al., 2021; Gimenez, 2014; Sanches; Moretti, 2013; Rufino, 2015;).

O programa minha casa minha vida (PMCMV) lançado em 2009, de acordo com o Governo Federal¹ foi responsável, desde sua criação, pela contratação de cerca de 7,7 milhões de unidades habitacionais, sendo 1,6 milhão na Faixa 1, usando subsídios expressivos do Orçamento Geral da União, algo sem precedentes na história do país, além de tornar a política habitacional protagonista da agenda do governo federal, mobilizando a gestão governamental e operacionalizando, em nível federal, arranjos público-privados, incluindo no seu desenho institucional diferentes modalidades (Royer, 2019).

Hoje, passados 16 anos desde o lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), ainda que os resultados alcançados sejam expressivos, há um consenso entre diversos pesquisadores da área sobre as limitações do desenho institucional adotado.

Apesar da escala alcançada, pesquisadores como Shimbo (2010) apontam limitações significativas no desenho institucional, caracterizado como “habitação social de mercado”, no qual agentes privados desempenham papel central na produção, guiados pela lógica de rentabilidade. Nesse arranjo, os interesses do setor imobiliário e do capital financeiro acabam se sobrepondo às necessidades efetivas dos beneficiários, como: adequação da localização, porte

¹ Dados obtidos por meio de notícia publicada pelo Governo Federal no Portal do Planalto. Disponível em: https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2024/04/201cqueremos-que-as-familias-vivam-decentemente201d-diz-lula-ao-anunciar-mais-de-112-5-mil-novas-moradias-do-minha-casa-minha-vida?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 26 jun. 2025.

do empreendimento, tipologia adotada e qualidade produtiva das unidades habitacionais.

O alto custo da terra e a predominância das grandes construtoras como promotoras do programa favoreceram a adoção de empreendimentos verticalizados de grande porte, muitas vezes com quatro ou mais pavimentos (no caso das regiões metropolitanas, com inclusão de elevadores), visando diluir o custo do terreno e maximizar a lucratividade (Cardoso; Mello; Jaenisch, 2015).

Desde o lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), o volume de moradias produzidas é expressivo, mas o desenho institucional do programa apresenta limitações que vêm sendo apontadas por diversos pesquisadores. Entre elas, destacam-se as dificuldades de gestão condominial na habitação de interesse social (HIS), sobretudo em empreendimentos na tipologia de apartamentos. Embora existam estudos que sinalizem tais problemas, ainda é escassa a produção acadêmica que examine de forma sistemática a sustentabilidade financeira desse modelo e seu impacto real sobre a permanência das famílias beneficiárias.

A configuração condominial implica despesas recorrentes para manutenção das áreas comuns, formalizadas na taxa condominial. Para famílias de baixa renda, esse custo adicional, somado às despesas básicas da moradia formal (água, gás, energia e IPTU) somadas em alguns casos às parcelas do financiamento, pode ultrapassar sua capacidade de pagamento, gerando sobrecarga financeira e o fenômeno conhecido como pobreza induzida pela moradia, situação em que o custo de manter-se no imóvel compromete desproporcionalmente o orçamento familiar, agravando a vulnerabilidade social e podendo levar à perda da posse pela inadimplência.

Gimenes (2014) e Velloso (2019) destacam dificuldades como a adaptação às novas regras de convivência, a falta de preparo para gestão do espaço comum e, em alguns casos, a ocorrência de criminalidade nas áreas condominiais, cuja natureza privada dificulta a intervenção policial. Ambos ressaltam a inadimplência como um dos principais desafios, sendo, segundo Velloso (2019), tanto na prestação do financiamento e na taxa condominial, um

fator determinante para o abandono do imóvel, conforme registro de entrevista com o Síndico, de um condomínio verticalizado do programa “Minha Casa, Minha Vida”, para famílias com renda de até três salários mínimos, no município de São José dos Campos:

Sabe, uma coisa que desanima as famílias é o custo de vida, ficou muito caro morar ali dentro. E o pior, isso é pra sempre, não é igual a prestação que um dia acaba, o condomínio é pra sempre (Velloso, 2019; pg.34).

Portanto o ônus excessivo que a moradia formal pode impor às famílias é um fator relevante para a análise da sustentabilidade socioeconômica no âmbito do PMCMV. Para as camadas de menor renda, a transição para a habitação formal eleva significativamente os custos com moradia, podendo induzir ou agravar situações de pobreza. Eloy (2023), em seu trabalho, a partir de referências internacionais, investiga como a moradia formal pode provocar o recrudescimento da chamada pobreza induzida pela moradia (shelter-induced poverty) e suscita o debate sobre a necessidade de considerar o custo acessível da moradia (affordability).

Segundo Eloy (2023) a acessibilidade financeira de uma moradia é geralmente avaliada de modo simplificado pelo custo de acesso à habitação (compra, aluguel ou outra forma) em relação à renda familiar, obedecendo a uma regra de 30% como limite máximo de comprometimento de renda (CR), para arcar com esses custos. Contudo, além do custo de acesso, seja através da taxa de aluguel ou parcela do financiamento, a moradia sobretudo formal, envolve outras despesas de manutenção, como contas de energia, água, gás, internet, impostos, taxas condominiais e manutenção das áreas comuns, que no geral não eram arcadas pelos seus moradores em suas residências precárias anteriores. Assim, o conceito de acessibilidade da moradia, que considera apenas o custo inicial de acesso, é insuficiente para medir o comprometimento real de renda e a capacidade financeira das famílias arcarem com as despesas advindas da habitação e deve ser complementado pelas demais despesas provenientes da moradia formal.

Em sua pesquisa Eloy (2023) apresenta dados da Pesquisa de Orçamento Familiar do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (POF/IBGE) 2017/2018 e aponta que as despesas relacionadas com a moradia formal, com destaque para o gasto de energia elétrica – que é o objeto de estudo de sua pesquisa -, comprometem parte significativa do orçamento familiar doméstico das famílias brasileiras em especial aquelas com renda de até 4 salários mínimos (SM). Apesar de não se aprofundar no tema, a autora também destaca gastos com condomínio e ressalta que esse gasto se tornou mais recorrente para famílias com faixa de renda de até 4 salários mínimos desde 2009, quando:

Essa tipologia de empreendimento tornou-se frequente na produção do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), especialmente na modalidade de apartamentos. Na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), esse item ainda apresenta percentuais relativamente baixos na composição das despesas das duas faixas de renda mais baixas, uma vez que a maior parte das famílias de baixa renda ainda reside em casas, fora de arranjos condominiais. Contudo, para aquelas que efetivamente vivem em condomínio, o peso da taxa condominial tende a ser consideravelmente mais relevante do que as estatísticas da POF indicam (Eloy, 2023; pg. 148).

Ademais, Eloy (2023) menciona estudo realizado por Balbim, Krause e Lima Neto (2015), no âmbito do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o qual confirma a hipótese levantada pela autora, cujo custos condominiais representam parcela significativa do comprometimento da renda de moradores de apartamentos, em praticamente todos os decis de renda.

Os resultados apresentados por Balbim, Krause e Lima Neto (2015) reforçam esse diagnóstico ao demonstrar que, até o final de 2012, 36,6% das unidades habitacionais (UH) do PMCMV-FAR entregues eram apartamentos, embora predominassem tipologias unifamiliares. Os autores identificam que, embora a renda média das famílias moradoras em apartamentos seja cerca de 8% superior à das demais, o comprometimento proporcional com despesas habitacionais (prestação, condomínio, água e luz) é, em praticamente todos os decis de renda, maior para esses moradores. A diferença se acentua a partir do segundo decil, chegando a aproximadamente 15% nos segundos e terceiros decis, evidenciando que, mesmo em contextos de renda um pouco mais elevada

dentro da população-alvo do programa, os custos condominiais tendem a exercer um impacto significativo no orçamento.

Apesar da relevância desse tema, observa-se uma lacuna importante na produção acadêmica no que se refere à compreensão detalhada da composição das taxas condominiais e dos fatores que as determinam, especialmente em empreendimentos de HIS e HSM. Embora estudos, como os realizados por Balbim, Krause e Lima Neto (2015) apontem o peso desses custos no orçamento das famílias, poucos se dedicam a investigar como tais valores são estruturados, quais elementos construtivos, tipológicos e de gestão influenciam sua formação e como esses fatores se comparam a empreendimentos de outros padrões.

Diante desse contexto, o problema que orienta esta pesquisa consiste em compreender como se estrutura a composição da taxa condominial em empreendimentos do PMCMV e de que maneira esses custos impactam a sustentabilidade financeira da moradia para as famílias beneficiárias, em comparação a empreendimentos multifamiliares de outros padrões construtivos.

Assim, o objetivo deste estudo é analisar empiricamente a composição e o peso da taxa condominial em empreendimentos de Habitação de Interesse Social e Habitação Social de Mercado, identificando os principais fatores que influenciam sua formação e discutindo suas implicações socioeconômicas à luz do conceito de pobreza induzida pela moradia.

Para atingir esse objetivo, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório-comparativo, estruturada a partir do método de estudo de caso comparativo, conforme proposto por Yin (2018).

Segundo Yin (2018) o primeiro e principal componente da investigação é precisar com clareza a natureza das suas questões, compreendendo: “se as questões do meu estudo possuem substância - por exemplo, “sobre o que é o meu estudo?” - e forma - por exemplo, “estou fazendo uma pergunta do tipo ‘quem’, ‘o que’, ‘por que’ ou ‘como?’””. O autor reforça que o estudo de caso é apropriado para responder a perguntas do tipo ‘como’ e ‘por que’, no caso da pesquisa em questão duas das indagações centrais partem de perguntas dessa natureza: *como se compõe o custo condominial nos empreendimentos de HIS e*

por que a tipologia condominial foi adotada em larga escala no PMCMV. Abaixo um esquema visual na figura 1 para facilitar a compreensão da metodologia de Yin (2018) aplicada na presente pesquisa.

Figura 1: Metodologia de Yin (2018) aplicada na presente pesquisa.



Fonte: Elaborada pela autora (2025) com base na metodologia de Yin (2018)

Yin (2018) define unidade de análise como o que exatamente será estudado, o “caso” em questão, na presente pesquisa a unidade de análise primária é um empreendimento de Habitação de Interesse Social (faixa 1) denominado **condomínio Residencial A** e um empreendimento de Habitação Social de Mercado (faixa 2 e 3), na cidade de Bauru-SP denominado **condomínio Residencial B**, e as unidades adicionais são os três empreendimentos comparativos (C, D e E) de padrões distintos.

O critério de seleção bem como as especificações dos empreendimentos serão melhor detalhados no capítulo 2 da presente pesquisa.

O recorte espacial concentra-se no município de Bauru-SP, onde se situa o estudo de caso principal, complementado por outros empreendimentos

localizados no mesmo contexto urbano para fins de comparação. A escolha do recorte geográfico fundamenta-se tanto na viabilidade de acesso aos dados quanto na existência de levantamentos prévios sobre empreendimentos de Habitação de Interesse Social no município, como o realizado por Otero (2016), permitindo o alinhamento com investigações já desenvolvidas acerca da produção do PMCMV no interior paulista.

A investigação empírica contempla dois empreendimentos vinculados ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) — um destinado à Faixa 1 (HIS) e outro às Faixas 2 e 3 (HSM) —, complementados por três empreendimentos multifamiliares de outros padrões construtivos, selecionados com base em critérios de comparabilidade relacionados ao padrão, escala e infraestrutura.

A coleta de dados foi realizada por meio da articulação de múltiplas fontes de evidência, incluindo entrevistas semiestruturadas com duas administradoras condominiais, análise documental de planilhas de custos e levantamento das características físicas e operacionais dos empreendimentos. A análise dos dados orienta-se pela relação entre variáveis estruturais — como número de unidades, padrão construtivo e complexidade da infraestrutura — e a composição das despesas condominiais, buscando identificar padrões, recorrências e diferenças significativas entre os casos estudados.

A interpretação dos resultados foi orientada por uma análise comparativa da composição das despesas condominiais em empreendimentos de Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação Social de Mercado (HSM) do PMCMV e em empreendimentos multifamiliares de outros padrões construtivos articulada ao conceito de pobreza induzida pela moradia (Eloy, 2023), buscando compreender de que forma a carga condominial pode comprometer a permanência das famílias no imóvel e gerar riscos de exclusão habitacional

A dissertação está estruturada em quatro capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo apresenta o panorama histórico e institucional da política habitacional brasileira até a consolidação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), discutindo sua formulação, operacionalização e os condicionantes que favoreceram a adoção do modelo

condomínial verticalizado na produção habitacional em larga escala. O segundo capítulo detalha os procedimentos metodológicos da pesquisa, os critérios de seleção dos empreendimentos analisados e a estrutura comparativa adotada para investigação dos custos condominiais em diferentes padrões habitacionais. O terceiro capítulo desenvolve a análise empírica da composição das taxas condominiais nos empreendimentos investigados, identificando os principais grupos de despesas e os fatores construtivos, tipológicos e operacionais que influenciam a formação desses custos. Por fim, o quarto capítulo discute os resultados obtidos à luz do conceito de pobreza induzida pela moradia, refletindo sobre os impactos da carga condominial na permanência das famílias beneficiárias do PMCMV e sobre os limites do modelo habitacional adotado pelo programa.

Os resultados da investigação evidenciam que, embora o PMCMV tenha sido eficaz na ampliação do acesso à moradia formal, sua estrutura apresenta limites significativos no que se refere à permanência das famílias nos empreendimentos. A análise empírica demonstrou que os custos contínuos associados à vida em condomínio — em especial a taxa condominial — desempenham papel central na definição das trajetórias habitacionais dos moradores, frequentemente comprometendo sua capacidade de sustentação da moradia ao longo do tempo.

Observou-se que esse processo se manifesta de forma diferenciada entre as faixas de atendimento do programa. Nos empreendimentos destinados à Faixa 1, a elevada vulnerabilidade socioeconômica das famílias tende a resultar na não permanência na unidade habitacional logo no início, enquanto, na Faixa 2, a permanência ocorre, em muitos casos, sob condições de crescente comprometimento da renda e endividamento, antes da perda do imóvel. Apesar dessas diferenças, ambas as situações convergem para um mesmo problema estrutural: o descompasso entre as condições econômicas dos beneficiários e os custos associados à moradia formal em contexto condominial.

Esses achados reforçam a necessidade de compreender a habitação para além do acesso inicial, incorporando a dimensão da permanência e da sustentabilidade financeira ao longo do tempo. Ao evidenciar o papel dos custos

condominiais nesse processo, a pesquisa contribui para o debate sobre a efetividade das políticas habitacionais, indicando que o modelo condominial, tal como amplamente adotado, pode produzir efeitos contraditórios ao objetivo de garantir o direito à moradia.

NOTA SOBRE O USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Durante o desenvolvimento desta dissertação, foram utilizadas ferramentas de inteligência artificial generativa como apoio auxiliar em etapas específicas do trabalho, incluindo revisão textual e aprimoramento da escrita acadêmica, auxílio na organização e interpretação de dados, apoio em cálculos e elaboração de esquemas visuais, croquis e imagens ilustrativas. Todas as informações produzidas com auxílio dessas ferramentas foram revisadas criticamente pela autora, que assume integral responsabilidade pelo conteúdo, interpretação dos dados, análises e conclusões apresentadas nesta pesquisa.

CAPÍTULO 1: PANORAMA E CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

O presente capítulo apresenta a arquitetura institucional do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), iniciando pelos antecedentes e pela evolução histórica que contextualizam sua criação. O programa surge como resposta à crise econômica de fins dos anos 2000 e à expressiva demanda por habitação aos segmentos mais pobres da população brasileira, passivo acumulado em décadas de urbanização espoliadora, articulando três objetivos centrais: ampliar o acesso à moradia, reduzir o déficit habitacional e estimular a economia por meio do setor da construção civil.

Em seguida, detalha-se o arranjo híbrido que combinou diretrizes públicas com uma operação essencialmente privada, conduzida majoritariamente pelo mercado imobiliário sob uma lógica mercantil. Esse modelo buscou atender dois públicos-alvo distintos: a Habitação de Interesse Social (HIS), por meio da Faixa 1 (famílias com renda de até 3 salários mínimos) e Habitação Social de Mercado (HSM) (Shimbo, 2010), por meio das Faixa 2 e 3 (famílias com renda entre 3 e 6 entre 6 e 10 salários mínimos, respectivamente).

O capítulo também analisa o papel desempenhado pelos três principais atores que moldaram o PMCMV: o Estado, o mercado imobiliário e o capital financeiro. Observa-se que o Estado assumiu funções indutoras e de garantidor institucional, enquanto a execução e a definição de grande parte das

características construtivas ficaram a cargo das grandes construtoras. Conclui-se com uma reflexão sobre os limites e potencialidades de uma política habitacional marcada pela tensão entre a função social de prover moradia digna e os interesses econômicos dos agentes de mercado.

De forma introdutória, aponta-se que, na prática, houve predominância de empreendimentos verticais e de grande escala, estruturados no modelo condominial. Ainda que não se aprofunde aqui a explicação das razões dessa escolha, registra-se que essa configuração trouxe desafios significativos de manutenção das áreas comuns — aspecto que será explorado em capítulos posteriores.

1.1 Antecedentes e evolução histórica da política habitacional brasileira até o PMCMV.

As primeiras intervenções públicas na área da habitação no Brasil, se deram a partir do marco histórico da revolução de 1930, quando surgem as primeiras “massas urbanas”, no contexto do fim da República Velha (1899-1930). Segundo Azevedo (1988), tais intervenções inserem-se na política nacional a fim de legitimar o Estado, após o fim do poder exclusivo oligárquico, onde as questões sociais não tinham espaço na agenda governamental. Assim, surgem as primeiras ações voltadas à produção de moradias populares, como os Institutos de Aposentadorias e Pensões, os IAPs. Embora restritos ao seu público associado (industriários, comerciários, bancários etc.) foi responsável pela construção de casas populares em grande escala pela primeira vez na história do país. Posteriormente, em 1946, a Fundação da Casa Popular (FCP) institucionalizava-se, sendo o primeiro órgão nacional voltado exclusivamente para a construção da habitação popular. Embora bem-intencionadas, essas primeiras iniciativas públicas na área da habitação não tiveram ação expressiva como política habitacional. Segundo Bonduki e Koury (2007, p.3) faltava-lhes: “fontes de recursos estáveis, estrutura institucional articulada e coerente em nível nacional e local e vinculação entre a produção habitacional e a política urbana, o que tornou limitadas as ações do poder público”.

Portanto, apesar das iniciativas nesse período, o governo brasileiro foi incapaz de estruturar uma política nacional de habitação.

No início da década de 1960, o país enfrentava uma profunda crise urbana, resultante do acelerado processo de urbanização, impulsionado pela migração campo-cidade da população rural em busca de oportunidades de emprego, associadas ao crescente desenvolvimento industrial. Iniciavam-se as primeiras discussões e propostas no campo da habitação por parte de diferentes segmentos da sociedade. Nesse cenário, destaca-se a iniciativa do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) que, frente ao debate, organizou o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU), nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo em 1963, com o apoio do governo federal, resultando nas primeiras propostas para uma política habitacional de envergadura (Bonduki; Koury, 2007).

Como resultado do SHRU foi elaborado um anteprojeto de lei de reforma urbana, que previa a criação de uma nova estrutura institucional para a política urbana e habitacional, com um fundo nacional específico de habitação e um órgão central de gestão. Esse anteprojeto propunha a constituição de um Banco Nacional de Habitação (BNH) e de um plano nacional de habitação (PNH). Parte dessas propostas foi apropriada pelo regime cívico-militar em 1964, sem seu conteúdo progressista, como a criação do BNH (Bonduki; Koury, 2007).

Apesar de o Banco Nacional de Habitação (BNH), criado em 1964, ter sido apresentado como uma ruptura com o passado pelo civil-regime militar, sua estrutura refletia diversas influências anteriores, como nas tentativas frustradas de reestruturação da Fundação da Casa Popular (FCP). Aspectos como a indexação das prestações, captação de recursos via poupança, criação de receitas próprias e a adoção de um modelo organizacional flexível foram resgatados e reconfigurados sob um novo discurso que consolidava uma política habitacional em moldes empresariais, sem subsídios, mesmo para as camadas mais pobres. O governo também esperava que a iniciativa da criação do BNH fortalecesse a economia do país através de estímulo à poupança, geração de empregos para mão de obra não-qualificada, fortalecimento da indústria de materiais de construção e a expansão do setor da construção civil e de atividades associadas (Azevedo, 1988).

Ademais, Azevedo (1988) aponta que o principal objetivo da criação do BNH foi uma estratégia de natureza política, apoiada na convicção de que a posse da moradia poderia exercer um papel disciplinador, afastando o trabalhador de posturas contestatórias e aproximando-o dos valores da ordem e

da propriedade, sendo importante instrumento de contenção das tensões sociais crescentes no contexto pós-golpe de 1964.

Segundo o Ministério das Cidades (2004, p. 9), o BNH deixou contribuições expressivas no modelo institucional aplicado à política habitacional no país, através de um conjunto de características estruturantes, tais como:

i) Criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), cujo objetivo era captação de recursos subsidiados a fim de garantir provisão financeira estável para financiamento da cadeia produtiva habitacional, através de duas fontes de financiamento a poupança compulsória através do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), e a poupança voluntária através do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

ii) Organização de diretrizes gerais para atuação na área habitacional e urbana em nível federal, por meio da formulação de programas nacionais que, a partir do governo central, estabeleceram orientações gerais a serem seguidas por órgãos executores nos níveis estaduais e municipais, permitindo que a implementação ocorresse de forma descentralizada, no entanto coordenada com a atuação nacional.

iii) Estruturação de uma agenda de redistribuição de recursos financeiros entre regiões do país, a fim de corrigir desigualdades regionais no acesso aos fundos públicos com base em critérios definidos pelo governo federal, mas com ênfase na alocação regional de verbas.

iv) Criação de uma rede de agências - Companhias de Habitação Popular (COHAB): controladas pelos governos locais (estadual ou municipal), sendo responsáveis diretas pela operação da política pública, a partir das diretrizes e recursos estabelecidos pelo órgão central.

Embora o BNH tenha sido concebido com o objetivo de atender prioritariamente famílias com renda entre 1 e 3 salários mínimos, esse público-alvo foi progressivamente excluído do foco dos investimentos. Isso ocorreu não apenas por limitações operacionais internas, mas também por pressões externas ao escopo da política social do banco, como a necessidade de garantir a sustentabilidade financeira do sistema e os efeitos da instabilidade econômica própria do período (décadas de 1960 a 1970) (Azevedo, 1988). A principal fonte de recursos do SFH, o FGTS, utilizado tanto para financiar obras quanto para

conceder crédito aos mutuários, apresentava falhas estruturais: era sistematicamente sub-remunerado, sobretudo em contextos de alta inflação, o que comprometia sua capacidade de financiamento. A defasagem na correção monetária dos saldos resultava em perda real para os trabalhadores — especialmente os de vínculos mais frágeis, justamente aqueles que a política habitacional pretendia beneficiar. A combinação entre ineficiência distributiva e crise no financiamento culminou na extinção do BNH em 1986, evidenciando a necessidade de uma reestruturação mais profunda da política habitacional no país (Azevedo, 1988; Margutti, 2011; Cardoso e Aragão, 2013).

A partir da década de 1990, o próprio FGTS passou a enfrentar instabilidades recorrentes, decorrentes de sua sensibilidade aos ciclos econômicos. Em períodos de crise, como naquele momento, ocorre simultaneamente a queda dos depósitos (em razão do desemprego e da redução da massa salarial) combinado com o aumento dos saques, inclusive por aposentadoria — já que os trabalhadores que ingressaram no sistema nos anos 1960 começavam a se aposentar, fechando o ciclo de 30 anos da cadeia. Esse desequilíbrio entre captação e despesas agravou a fragilidade do fundo. Somente nos anos 2000, com a retomada do crescimento econômico e o aumento da formalização do trabalho, o FGTS voltou a apresentar equilíbrio entre entradas e saídas, além de alcançar rendimentos financeiros suficientes para compensar os déficits acumulados em décadas anteriores (Cardoso; Aragão, 2013).

A política habitacional conduzida pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), entre as décadas de 1960 e 1980, mostrou-se profundamente limitada em sua capacidade de atender às camadas populares e teve como efeito estrutural a intensificação da periferização urbana. Como apontam Rolnik e Nakano (2009), embora o sistema tenha financiado milhões de unidades habitacionais, a maior parte dos recursos do FGTS foi direcionada ao mercado de médio e alto padrão, elevando o preço da terra e empurrando a moradia popular para áreas periféricas, carentes de infraestrutura, serviços e acesso a empregos. Costa (2014) reforça que apenas 35% das unidades financiadas até 1980 foram formalmente destinadas às famílias de baixa renda.

Ademais a implantação de milhares de unidades em conjuntos populares atraiu considerável número de famílias de baixa renda para essas áreas

periféricas, impulsionando seu crescimento populacional, estimulando ocupações irregulares em terrenos vizinhos e a autoconstrução fato que contribuiu para a explosão da favelização no período (Silva; Soraggi, 2018).

Após a extinção do BNH, a política habitacional federal passou por um período de instabilidade institucional, sendo conduzida por diferentes órgãos ao longo do tempo. Essa fragmentação comprometeu a continuidade das ações e dificultou a consolidação de uma estratégia habitacional de longo prazo. Com pouca articulação por parte do governo federal, as iniciativas habitacionais nesse período foram desenvolvidas, em grande parte, sob responsabilidade dos governos estaduais e municipais. Por quase duas décadas, o país enfrentou a ausência de uma política com escala e abrangência robusta em todo o território nacional, resultando em uma expressiva redução no volume de produção e financiamento habitacional, deixando uma lacuna significativa na condução da política habitacional no Brasil (Cardoso; Aragão, 2013).

Esse intervalo de quase duas décadas é reconhecido por alguns estudiosos (Ministério das Cidades, 2004; Arretche, 2000) como “descentralização por ausência”, marcado por ausência de recursos financeiros expressivos e falta de capacidade institucional de gestão federal. Tal cenário é reforçado a partir da reforma constituinte de 1988.

Segundo o Ministério das Cidades (2004, p.11):

Seja pela redefinição institucional acentuadamente municipalista promovida pela nova Constituição de 1988, seja pela iniciativa dos novos governos municipais eleitos na década de 80, ou, ainda, como reflexo da desarticulação institucional dos sistemas estaduais de habitação e da retração e fragilidade das políticas federais, houve um efetivo processo de descentralização e municipalização das políticas habitacionais, a partir de meados dos anos 80. Esse processo ressalta a potencialidade da gestão municipal em ampliar a eficácia, a eficiência e a democratização das políticas. A gestão municipal teria, ainda, a virtude de ser o nível de governo que permitiria uma maior integração entre as políticas de provisão de moradias e as políticas fundiária e de controle do uso e ocupação do solo, o que ampliaria mais suas possibilidades de eficácia/eficiência. No entanto, a ideologia municipalista que passa a dominar importantes setores intelectuais e políticos, de certa forma, ajudou a desviar o foco do processo de desarticulação institucional que caracterizou o setor habitacional nesse período.

De fato, o que ocorreu no setor habitacional foi mais fruto de uma descentralização por ausência, sem uma repartição clara e

institucionalizada de competências e responsabilidades, sem que o governo federal definisse incentivos e alocasse recursos significativos para que os governos dos estados e municípios pudessem oferecer programas habitacionais de fôlego para enfrentar o problema.

Diante disso, destaca-se uma diversidade de modelos alternativos no desenvolvimento de ações habitacionais locais promovidos pelos estados e municípios, caracterizada por elevado grau de autofinanciamento, foco em urbanização de assentamentos precários e construção de moradias por meio de mutirão e autogestão. Dentre os programas destacam-se: Programa de Urbanização e Regularização de Favelas e Loteamentos Periféricos; Programa Habitar Brasil/BID e Programa Morar Município (Ministério das Cidades, 2004; Margutti, 2011).

Segundo Margutti (2011) em 1995 através da criação da Secretaria de Política Urbana (SEPURB), o governo federal passou a contar com um órgão vinculado ao Ministério do Planejamento encarregado de coordenar objetivos, definir estratégias e estabelecer diretrizes no campo da habitação, dessa forma pôs fim aos dez anos de quase estagnação em relação à política habitacional nacional, conforme ressaltam (Campos; Mendonça, 2013, p.69):

Foi posta em curso, em 1996 pelo Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a nova Política Nacional de Habitação (PNH). Formulada no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), pela Secretaria de Política Urbana (SEPURB), a PNH foi implementada em um contexto de lutas urbanas pelos direitos sociais. Ao mesmo tempo, aprofundava-se o ideário neoliberal no país e o discurso do Estado eficiente e mínimo. O governo propugnava a sua incapacidade de sozinho financiar a expansão que se considerava necessária e defendia a articulação do setor público com o setor privado empresarial.

Apesar das iniciativas governamentais, o período entre 1994 e 2002 foi marcado por uma significativa retração nos empréstimos provenientes do FGTS, em razão da forte crise financeira internacional. Esse contexto levou à formação e ao fortalecimento de modelos alternativos adotados pelas construtoras, com o objetivo de atender à demanda habitacional da classe média-baixa. Nesse cenário, estratégias como o autofinanciamento, utilizado pelo setor empresarial para suprir a demanda de alta renda, e o sistema de cooperativas, voltado para a população de baixa renda, foram amplamente desenvolvidas, impulsionadas

pelo aperfeiçoamento de técnicas de redução de custos na construção civil. Essa conjuntura, conforme explicam Cardoso e Aragão (2013), pode ser entendida como um prenúncio da especialização da produção habitacional empresarial direcionada à chamada “classe C”, que se consolidaria anos mais tarde com o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Outro prenúncio que preparou o terreno para que a política habitacional e urbana do país ganhasse um novo patamar, nos anos seguintes, foi a sanção do Estatuto da Cidade (Lei no 10.257/2001) regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo diretrizes para a política urbana e o uso da propriedade com função social (Margutti, 2011).

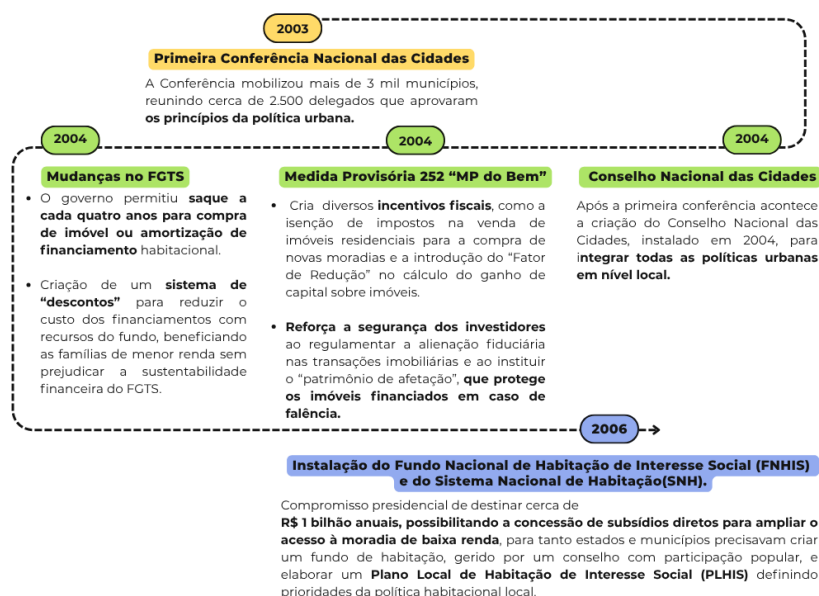
1.2 A eleição de Lula e o novo ciclo da política urbana: Criação do Ministério das Cidades e a Redefinição das Ações Habitacionais

Em janeiro de 2003, Luiz Inácio Lula da Silva toma posse como 35.º presidente do Brasil, dando início à primeira gestão de uma colização de centro-esquerda no país, onde a ideia de uma política habitacional mais democrática e integrada ganha força e a agenda urbana ganha visibilidade por meio da criação do Ministério das Cidades em 2003,

Reunindo, pela primeira vez, as pastas das políticas setoriais (habitação, saneamento e transporte) em âmbito federal e reconhecendo a relevância da agenda pela reforma urbana. Algumas das experiências municipais levadas a cabo ao longo da década de 1990, como a criação de espaços de participação social e a produção autogerida de moradia, foram incorporadas às ações do ministério, ensejando, entre outras ações, a criação do Conselho Nacional das Cidades (Margutti, 2011, p.122).

Conforme também apontam Cardoso e Aragão (2013) a criação do Ministério alimentou novas iniciativas que dariam contorno na institucionalização da política habitacional, que ocorreria nos anos seguintes, conforme exposto cronologicamente da figura 2 abaixo:

Figura 2: Iniciativas governamentais após criação do Ministério das Cidades.



Fonte: Cardoso e Aragão (2013). Organizada pela autora (2025)

Segundo Cardoso e Aragão (2013) essas iniciativas representariam um forte compromisso do governo federal em atender as camadas de baixa renda na provisão de habitação. A estrutura montada através dos Conselhos Gestores fortaleceria a atuação dos estados e municípios, juntamente com a participação da sociedade civil na alocação dos recursos recebidos para HIS.

A criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e a instalação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), previstos na Lei nº 11.124/2005, demandaram a elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) como instrumento técnico de planejamento a longo prazo, sob coordenação da Secretaria Nacional de Habitação e do Ministério das Cidades. O plano tinha como principal diretriz: "reduzir, no prazo de até quinze anos, o déficit habitacional, estimado pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad 2007 em 6,3 milhões" (Marguti, 2018, p.122).

Além de estabelecer metas e diretrizes para o enfrentamento do déficit habitacional até 2023, o PlanHab permitiu a criação de mecanismos específicos de captação e alocação de recursos públicos voltados à habitação, por meio do FNHIS, com recursos provenientes do Orçamento Geral da União (OGU), exigindo contrapartidas locais e planos habitacionais em âmbito municipal e estadual (PLHIS), geridos por Conselhos Gestores paritários.

A elaboração do PlanHab contou com o apoio técnico do Instituto Via Pública, Fupam-LabHab-FAUUSP e Logos Engenharia. Através de uma metodologia participativa, incluiu debates com a sociedade civil, gestores locais e especialistas, por meio de oficinas, encontros regionais e reuniões técnicas, sendo um importante momento para capacitação da equipe da SNH. (Loureiro; Macário; Guerra, 2013; LabHab, 2007; Brasil, 2023).

Para solucionar as necessidades habitacionais que compreenderiam o período de 2007 a 2023, o plano foi estruturado em 4 eixos temáticos: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil. Visando atingir os seguintes objetivos:

- Adotar cenários macroeconômicos, de crescimento demográfico e evolução das necessidades habitacionais;
- Fixar metas físicas e financeiras de atendimento com base em prioridades e especificidades regionais;
- Estabelecer a forma de articulação dos recursos dos três níveis de governo;
- Propor uma nova articulação institucional;
- Formular os mecanismos e instrumentos de regulamentação e fomento à produção de mercado e ampliação da cadeia produtiva;
- Definir critérios de priorização e atendimento da população de baixa renda;
- Orientar a elaboração dos planos habitacionais de âmbitos estadual e municipal.

(LabHab, 2023)

O PlanHab também influenciou a retomada do crédito habitacional por meio do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), e através de contrapartidas locais e planos habitacionais em âmbito municipal e estadual (PLHIS), geridos por Conselhos Gestores permitiu a criação de mecanismos específicos de captação e alocação de recursos públicos, com critérios mais transparentes e foco na população de baixa renda (Cardoso; Aragão 2013).

Neste mesmo período foram promovidas reformas no acesso ao crédito habitacional, como o FGTS e o SBPE, que passaram a oferecer condições mais acessíveis de financiamento para classe média, através da ampliação do prazo para quitação e redução nas taxas de juros e no caso do FGTS, para famílias com renda de até 3 salários mínimos oferecimento de subsídio. Essa combinação entre subsídios públicos e crédito facilitado aliados ao instrumento

de “alienação fiduciária”, que facilitava ao credor a tomada do imóvel em caso de inadimplência desde 1997, ampliaram a facilidade e garantia ao mercado imobiliário e resultaram em um ambiente favorável à expansão da produção habitacional no país por parte das construtoras (Arantes; Fix, 2009).

Embora a trajetória fosse marcada por progressos, com um horizonte promissor delineado, um revés se insinuou no percurso:

Todos esses elementos são importantes para caracterizar um quadro mais favorável ao desenvolvimento da política habitacional e à ampliação do financiamento. Como elemento desfavorável, cabe lembrar a substituição do Ministro das Cidades, em julho de 2005, em um movimento que tendeu progressivamente a colocar o Ministério mais a serviço da política de clientela, favorecendo os aliados do governo no Congresso e reduzindo a sua capacidade de desenvolver uma política urbana com autonomia e dentro de um enfoque mais universalista (Cardoso; Aragão, 2013, p.33).

Concomitantemente aos traçados políticos que se delineavam no período e à boa fase econômica vivida pelo país a partir de 2006, consolidou-se um ambiente propício à adoção de políticas desenvolvimentistas, como o lançamento do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007. O programa priorizava grandes investimentos em infraestrutura urbana e habitacional, articulando-se a outras estratégias de estímulo ao consumo e à redução da pobreza, como o Bolsa Família, que promoveu melhorias nos indicadores sociais por meio da transferência de renda, e o aumento real do salário mínimo, que fortaleceu o poder de compra da chamada “classe C” (Cardoso; Aragão, 2013).

Segundo Sales et al. (2014) esse conjunto de fatores também impulsionou o mercado imobiliário, que passava por um ciclo de expansão, marcado pela abertura de capital de grandes incorporadoras como MRV, Cyrela e Gafisa, e pela atuação mais agressiva de empresas nacionais no setor habitacional. Tal contexto construiu as bases para o adensamento de uma política urbana baseada na aliança entre Estado e mercado, com forte apoio em subsídios públicos e valorização dos ativos imobiliários, que ocorreria logo em seguida.

Com crédito abundante e incentivos fiscais, estas construtoras passaram a ter atuação nacional, diversificaram seus produtos, e expandiram seu mercado

para o atendimento de diferentes faixas de renda. Ocorre também uma concentração de capital inédita no setor, com grandes empresas absorvendo empresas regionais e ampliando investimentos, conforme analisam (Arantes; Fix, 2009, p.14 e 15):

A partir de 2006, as principais empresas construtoras e incorporadoras abriram seu capital na Bolsa de Valores, capturando bilhões de reais em poucos meses. Ao que tudo indica, gastaram grande parte na aquisição de bancos de terra. As três maiores empresas somam hoje cerca de cinco bilhões de reais em terras. Com a abertura na Bolsa e a injeção de capital, as empresas tiveram que se expandir, tanto geograficamente quanto para faixas do mercado até então inexploradas. Isso significa uma ampliação do circuito imobiliário, antes concentrado, para outras cidades e a entrada das empresas no chamado “setor econômico” (de 6 a 12 salários mínimos de rendimento familiar).

Todos esses fatores somados produziram o boom imobiliário brasileiro a partir de 2007. O crescimento repentino com a capitalização e a ampliação do rendimento no setor foi, contudo, insustentável. Produziu-se em 2008 um pico de inflação na construção (12,2%, o dobro do índice geral), houve falta de determinados insumos e de mão-de-obra especializada, casos de má gestão em algumas empresas, redução de exigências em relação ao crédito e à qualidade dos produtos, produção acima da demanda e, por fim, uma oferta acima da capacidade do crédito.

Conforme exposto por Arantes e Fix (2019) após a insustentabilidade do boom imobiliário, a produção do setor passou por um período de ociosidade, devido ao longo período de expansão, ampliação de investimentos em bancos de terras e investimento significativo na alta produção de unidades habitacionais. Essa situação tornou-se ainda mais delicada com a crise financeira global, desencadeada a partir de 2007 pelos desequilíbrios no mercado de hipotecas de alto risco nos Estados Unidos, e agravada em 2008 com a falência do banco Lehman Brothers. A desaceleração atingiu principalmente as economias desenvolvidas, mas seus efeitos também se fizeram sentir no Brasil, exigindo respostas coordenadas por parte do Estado (Loureiro; Macário; Guerra, 2013; Moreira; Soares, 2010).

A crise financeira de 2008 representou um ponto de inflexão que motivou o governo brasileiro a reestruturar sua gestão política e econômica. Mudanças no aparato governamental, voltadas para a mobilização de recursos públicos e a ampliação da participação do Estado na economia, colocando a Casa Civil, em

destaque, centralizando esforços junto aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento para o enfrentamento da crise (Loureiro; Santos; Gomide, 2011 apud Loureiro; Macário; Guerra, 2013).

Esse novo cenário institucional, somado à fragilidade do setor imobiliário brasileiro, que já apresentava elevados estoques e redução no ritmo de vendas, caminhando para um possível colapso, acentuou a urgência por medidas que articulassem Estado e mercado no enfrentamento da paralisação do setor e da crise. Essa articulação institucional influenciou diretamente o desenho e a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida, lançado em 2009, marcando uma nova fase na política habitacional brasileira (Loureiro; Macário; Guerra, 2013).

No tópico seguinte, será abordado como esse programa foi formulado, destacando o arranjo híbrido entre o Estado e o setor privado que deu origem ao Minha Casa Minha Vida, com ênfase nos objetivos declarados para enfrentar a crise econômica.

1.3 A chegada do PMCMV (2009): Origens, formulação e objetivos

Foi no contexto da crise econômica e dos ajustes nas bases institucionais que o governo adotou iniciativas voltadas a mitigar os efeitos da recessão, visando fortalecer a economia e garantir a sustentação de sua base política. Simultaneamente, as grandes construtoras enfrentavam a pressão de seus investidores para escoar as unidades já em produção e assegurar a rentabilidade do elevado volume de recursos imobilizados em terras. Dessa forma, governo federal e setor privado passaram a atuar de forma convergente na formulação do Programa Minha Casa Minha Vida, concebido como uma iniciativa de caráter anticíclico, que acabou por articular diferentes interesses diante do novo cenário econômico.

Conforme exposto anteriormente as grandes construtoras já vinham estudando formas de ampliar seu mercado junto às classes média e baixa. Em nota de seu trabalho Menezes (2015, p. 111) relata:

Através de entrevistas com o então presidente do SINDUSCON-RJ, Roberto Kaufman, Andrade (2011) aponta que o Programa Minha Casa Minha Vida começou a ser gestado no final do

governo de Fernando Henrique Cardoso como um projeto piloto denominado “habitação sustentável”. No fim de 2007, “o SINDUSCON-RJ, a FIRJAN, o vice-governador do governo do estado do Rio de Janeiro, representantes da prefeitura do Rio de Janeiro e um grupo de empresários foram ao México, em uma missão”, com o intuito de conhecer e estudar o amplo programa habitacional que estava sendo desenvolvido nesse país.

Na pesquisa de Cardoso e Aragão (2013) é possível encontrar mais relatos da entrevista realizada por Andrade (2011):

Segundo Kauffmann, os aspectos considerados positivos da experiência mexicana foram, então, incorporados à proposta do SINDUSCON-RJ, além dos subsídios explícitos, um fundo garantidor e um cadastro centralizado. Em 2008, o SINDUSCON-RJ teve uma audiência com a então ministra Dilma Rousseff, da Casa Civil, e apresentou o denominado projeto “habitação sustentável” para atender a famílias de baixa e média renda, com a inclusão, além dos elementos acima citados, também de incentivos fiscais. A ministra Dilma, segundo Kauffmann, (2010) considerou o projeto como o melhor proposto até aquele momento para o setor e manifestou a sua intenção em lançá-lo logo após as eleições municipais, que ocorreriam em outubro e novembro de 2008 em todo o país. (...), em março de 2009, foi lançado em todo o território nacional o PMCMV, embasado, segundo Kauffman, na proposta do SINDUSCON-RJ (Andrade, 2011, p. 111, apud Cardoso; Aragão, 2013, p. 42).

Além da missão ao México, que serviu como modelo operacional mais recente na formulação da proposta apresentada ao governo federal, é importante destacar que o modelo chileno também foi referência no setor habitacional latino-americano. Desenvolvido desde o final da década de 1970, o modelo chileno combinava subsídios públicos diretos com financiamento privado e forte participação do mercado privado na produção habitacional. Lógica que, de forma semelhante, viria a ser adotada pelo PMCMV (Guerreiro; Rolnik; Marí-Toro, 2022).

A partir da apresentação da proposta “Habitação Sustentável” à Casa Civil, a articulação institucional entre diferentes esferas do Estado foi se intensificando. A Casa Civil, sob liderança da ministra Dilma Rousseff, assumiria papel central na formulação do programa, articulando as demandas do empresariado com a dinamização da economia, este momento foi marcado com

a presença direta do setor conforme aponta Loureiro, Macário e Guerra (2013, p. 16):

Também na área habitacional, a Casa Civil passou a desempenhar papel de destaque. Antes mesmo do lançamento oficial do PMCMV em março de 2009, a então ministra Dilma Rousseff já havia se reunido com empresários do setor da construção civil, tais como Cyrela, Rossi, MRV, WTorre, Rodobens e já se falava na construção de 1 milhão de casas para a faixa de renda até dez SMS, incluindo a estruturação do fundo garantidor.

Nesse contexto, as grandes construtoras assumiram papel central na formulação e posteriormente execução do Programa Minha Casa Minha Vida, através de um arranjo institucional caracterizado pela estreita parceria entre Estado e setor privado. A proposta apresentada pelas empresas da construção civil, ancorada na produção habitacional em larga escala, foi recebida como uma solução oportuna para estimular o crescimento do setor, produzir empregos e, simultaneamente, enfrentar o déficit habitacional. Soma-se a isso o enfraquecimento do Ministério das Cidades enquanto órgão formulador das políticas urbanas como destaca Santo Amore (2015, p. 16 e 17):

O contexto da crise econômica, junto com o enfraquecimento do Ministério das Cidades no seu papel de formulador e condutor da política urbana, levou o governo acolher a proposta do setor da construção civil, apostando no potencial econômico da produção de habitação em massa. Prometia-se construir 1 milhão de casas, num primeiro momento sem prazo definido, investindo 34 bilhões de reais oriundos do orçamento da União e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), além de recursos para financiamento da infraestrutura e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para financiamento da cadeia produtiva. Com essa iniciativa de caráter anticíclico, previa-se gerar empregos num setor da economia capaz de mobilizar diversos outros setores associados: desde a indústria extrativista e produtora dos materiais básicos da construção civil até a indústria moveleira e de eletrodomésticos, que é ativada no momento da entrega das chaves.

Ainda que o PMCMV tenha sido formulado sob o pretexto de responder à urgência habitacional e impulsionar a economia nacional, sua origem expõe a fragilidade do papel atribuído aos marcos regulatórios e às instâncias participativas da política urbana, que, embora formalmente instituídos, foram pouco acionados no processo decisório (Maricato, 2009).

Conforme apontam Arantes e Fix (2019), o Estatuto da Cidade, de 2001, por exemplo, estabelecia diretrizes para uma política urbana orientada pela função social da propriedade, pelo planejamento participativo e pela gestão democrática, o que foi ignorado como referência na definição dos critérios de alocação dos recursos do programa. No mesmo movimento, o Conselho das Cidades, principal órgão deliberativo da política urbana federal, tampouco foi consultado durante a elaboração do pacote habitacional. O FNHIS, que havia sido instituído justamente para centralizar os recursos habitacionais e garantir critérios unificados de acesso, bem como seu conselho gestor, também foram deixados de fora do processo decisório. A proposta de criação de um Sistema Único das Cidades (articulando programas, recursos e ações entre os entes federativos), uma das principais reivindicações dos movimentos sociais, igualmente não avançou.

Loureiro, Macário e Guerra (2013) observam que, enquanto representantes do setor da construção civil participaram ativamente das negociações que moldaram o programa, os segmentos populares e organizações da sociedade civil foram excluídos. Após o lançamento do PMCMV, conselheiros do FNHIS e do Conselho Nacional das Cidades manifestaram-se publicamente sobre a ausência de diálogo e a desconsideração das instâncias participativas no processo de formulação. Em diversos fóruns e plataformas digitais, movimentos sociais ligados a esses colegiados expressaram preocupações quanto a aspectos estruturais do programa, destacando a necessidade de que a produção habitacional fosse articulada a uma política urbana mais ampla, capaz de garantir o acesso a serviços públicos essenciais. Havia, entre esses grupos, o receio de que se repetisse a lógica dos grandes conjuntos habitacionais do período do BNH, marcados pelo isolamento urbano e pela precariedade da integração à cidade consolidada.

Esse cenário sugere que o arranjo institucional que deu origem ao programa acabou por favorecer determinados agentes em detrimento de outros, estabelecendo as bases de uma condução política fortemente influenciada por interesses privados, conforme revelam Arantes e Fix (2009);

O objetivo declarado do governo federal é dirigir o setor imobiliário para atender à demanda habitacional de baixa renda, que o mercado por si só não alcança. Ou seja, é fazer o mercado habitacional finalmente incorporar setores que até então não

tiveram como adquirir a mercadoria moradia de modo regular e formal. Se as “classes C e D” foram descobertas como “mercado” por quase todas as empresas nos últimos anos, ainda havia limites, numa sociedade desigual e de baixos salários, para a expansão no acesso a mercadorias caras e complexas, como a moradia e a terra urbanizada. Com o pacote habitacional e o novo padrão de financiamento que ele pretende instaurar, esses limites pretendem ser, se não superados, alargados por meio do apoio decisivo dos fundos públicos e semi-públicos, de modo que a imensa demanda por moradia comece a ser regularmente atendida pelo mercado.

Instituído por meio da Medida Provisória nº 459/2009, posteriormente convertida na Lei nº 11.977, o PMCMV, já em seu lançamento apresentou a meta ambiciosa de viabilizar um milhão de unidades habitacionais. O volume de recursos previsto somava R\$ 34 bilhões, mobilizados por meio do Orçamento Geral da União, do FGTS e de aportes adicionais via BNDES, voltados à infraestrutura urbana (Cardoso; Aragão, 2013).

Além dos objetivos econômicos e políticos já mencionados, o programa também se amparava na justificativa social de enfrentamento ao déficit habitacional. Segundo Santo Amore (2015), os discursos oficiais que acompanharam o lançamento do PMCMV enfatizavam a gravidade do déficit habitacional brasileiro, estimado em 7,2 milhões de moradias, das quais 90% concentravam-se em famílias com renda inferior a três salários mínimos, 70% nas regiões Sudeste e Nordeste e cerca de 30% nas áreas metropolitanas. Estimava-se que o programa poderia reduzir esse número em até 14%.

Como analisam Loureiro, Macário e Guerra (2013), a incorporação do PMCMV ao PAC, a partir de 2010, explicitou a função econômica assumida pela política habitacional no contexto pós-crise. Os autores argumentam que a urgência em dinamizar o setor da construção civil fez com que os objetivos sociais, como o enfrentamento do déficit habitacional entre trabalhadores de baixa renda, fossem gradualmente secundarizados. Nesse sentido, afirmam:

Na verdade, o PMCMV representou, politicamente, o deslocamento das prioridades antes acordadas à política habitacional pelo Ministério das Cidades, sob a direção de Olívio Dutra e seus assessores envolvidos com o PlanHab, e a imposição de novas prioridades para a área, determinadas tanto pela necessidade de uma resposta rápida à crise econômica e o papel de destaque assumido pela Casa Civil na gestão das políticas prioritárias do governo, quanto pela pressão do empresariado. Prioridades agora melhor contempladas com a

mudança de comando no ministério. (Loureiro; Macário; Guerra 2013, p. 17)

Como apontam Arantes e Fix (2009), ainda que marcado por fortes interesses do mercado e por tensionamentos institucionais, é preciso reconhecer que o PMCMV incorporou, em sua concepção inicial, um componente distributivo relevante. O programa, apesar de operado por agentes privados e articulado ao circuito do capital imobiliário, foi publicamente apresentado como uma iniciativa de forte perfil distributivo, sustentada por recursos públicos e voltada à população de baixa renda. Segundo os autores, o volume de subsídios mobilizado de 34 bilhões de reais, conferia ao pacote o caráter de uma “imensa operação de distribuição de renda e de “salário indireto”.

Esse direcionamento se traduziu, concretamente, na mobilização de um volume inédito de recursos para a habitação de interesse social. Como destaca Santo Amore (2015), o programa inaugurou, em escala nacional, uma modalidade de subsídio quase integral para famílias com renda de até três salários mínimos, uma faixa historicamente excluída das políticas de provisão habitacional, superando, inclusive, os patamares previstos nos cenários mais otimistas do PlanHab.

Para viabilizar operacionalmente esse modelo de subsídio quase integral, foi utilizado o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), criado em 2001, pela Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, no governo Fernando Henrique Cardoso. O FAR passou por uma reestruturação no PMCMV, se tornando o principal instrumento de financiamento público que passou a operar com recursos do Orçamento Geral da União, sob gestão da Caixa Econômica Federal (Brasil, 2001; Loureiro; Macário; Guerra, 2013; Nascimento, et al. 2015).

O FAR foi estruturado com o propósito de financiar diretamente a produção de unidades habitacionais voltadas para famílias com renda mensal de até R\$ 1.395,00 (valor de 2009), grupo que compunha a Faixa 1 do programa. Nessa modalidade, o subsídio estatal cobria até 90% do valor do imóvel, e as famílias beneficiárias assumiam apenas parcelas simbólicas compatíveis com a renda dos mutuários. Ao final, havia a transferência definitiva da propriedade, o que configurava um processo de financiamento subsidiado por meio de contrato de arrendamento com opção de compra (Nascimento, et al. 2015).

Além da Faixa 1, destinada às famílias com renda mensal de até três salários mínimos e operada majoritariamente via FAR, o PMCMV estruturou diferentes modalidades de financiamento voltadas a grupos com maior capacidade de pagamento. As Faixas 2 e 3 do programa atenderam famílias com renda mensal de até seis e até dez salários mínimos, respectivamente, por meio de contratos convencionais de financiamento habitacional, subsidiados com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e operados em condições favorecidas, como taxas de juros reduzidas e prazos estendidos. Essas modalidades, embora menos subsidiadas que a Faixa 1, também integravam o acesso ao crédito e à moradia formal para segmentos intermediários da população (Santo Amore, 2015).

A estruturação do Programa Minha Casa Minha Vida se deu por fases sucessivas, cada uma delas acompanhada de metas específicas de contratação habitacional. Essa divisão permitiu ao governo federal estabelecer objetivos quantitativos de produção e acompanhar o desempenho do programa ao longo do tempo, adaptando suas diretrizes conforme o contexto político, econômico e orçamentário de cada período (Santo Amore, 2015).

Conforme exposto por Santo Amore (2015) lançamento de cada fase do programa, foram estabelecidas metas ambiciosas de contratação e produção de moradias. Na Fase 1 (2009–2010), a meta era contratar 1 milhão de unidades habitacionais, com 400 mil destinadas à Faixa 1. Na Fase 2 (2011–2014), a meta aumentou para 2 milhões de unidades, mantendo a proporção de cerca de 40% para a Faixa 1. Já na Fase 3 (a partir de 2016), embora as metas tenham sido menos precisas, indicava-se uma continuidade do modelo, com menor peso relativo para a habitação extremamente popular.

Essa distribuição de produção por faixa de renda gerou críticas importantes desde os primeiros anos do programa. Santo Amore (2015) destaca que pesquisadores como Arantes e Fix (2009), Maricato (2009), Rolnik e Nakano (2009) já alertavam no lançamento do programa o descompasso entre as metas do programa e estrutura do déficit habitacional brasileiro:

Alguns textos que se adiantaram na reflexão sobre os possíveis impactos do programa chamavam a atenção para o descolamento entre déficit e metas de produção: afinal, se 90% do déficit estava nas faixas de renda de até três salários mínimos, por que apenas 40% das unidades era direcionada a essa faixa? Apontavam também a prevalência dos interesses

dos setores imobiliário e da construção civil no processo de formulação do Programa, pois os 60% restantes das moradias para rendas superiores já tinham se consolidado como mercado para esses setores pelo menos nos cinco anos que antecederam o lançamento do Minha Casa Minha Vida. (Santo Amore, 2015, p. 17).

Por fim, ainda que tenha mobilizado vultosos recursos públicos e buscado responder ao déficit habitacional das camadas de menor renda incorporando diferentes frentes operacionais, desde parcerias com entes públicos até através de atendimento por meio de entidades da sociedade civil o programa não contemplou produção estatal direta em nenhuma de suas faixas. Em todas as modalidades, a execução foi operada majoritariamente por agentes privados, em maior ou menor escala, seja na produção das unidades, seja no financiamento (Euclides, et al., 2020).

No tópico seguinte, serão detalhadas essas modalidades operacionais, com destaque para suas especificidades, formas de contratação e impactos observados, acompanhadas de quadros que sintetizam essas características.

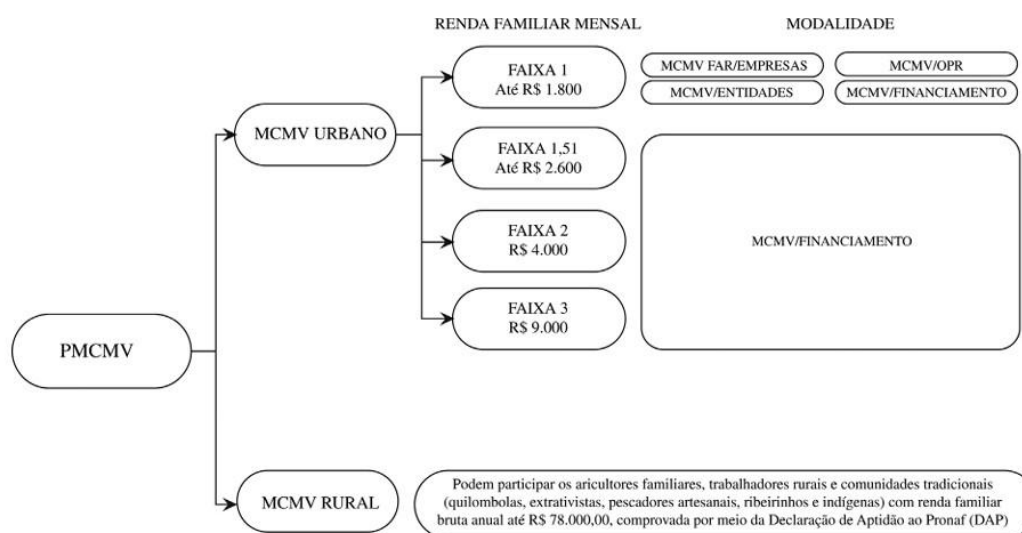
1.3.1 Operacionalização do PMCMV: Instrumentos, faixas de atendimento e desafios

A operacionalização do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi estruturada com base na segmentação por faixas de renda e na criação de modalidades específicas de atendimento habitacional, cada uma com regras próprias de financiamento, subsídios e agentes operadores. Essa organização permitiu ao programa alcançar diferentes grupos da população, ao mesmo tempo em que estabeleceu distintas formas de relação entre o setor público, o setor privado e os beneficiários.

O Programa, embora instituído como uma única política habitacional, foi operacionalizado por meio de diferentes vertentes e modalidades, definidas de acordo com a localização e a faixa de renda das famílias beneficiadas. Segundo Euclides et al. (2022), o programa se desdobra em duas grandes frentes: o PMCMV Urbano (anteriormente chamado de Programa Nacional de Habitação Urbana) e o PMCMV Rural (vinculado ao antigo Programa Nacional de Habitação

Rural). No âmbito urbano, foram estruturadas quatro modalidades principais: o PMCMV Financiamento; o PMCMV Empresas (para municípios com mais de 50 mil habitantes); o PMCMV Entidades (voltado a organizações sociais); e o PMCMV Oferta Pública (para municípios menores). Já a vertente rural conta com uma única modalidade, destinada a agricultores familiares para a produção ou aquisição de um imóvel. Abaixo na figura 3 que esquematiza as modalidades do programa por atendimento de faixa de renda:

Figura 3: Modalidades do Programa:



Fonte: Brasil, 2021 apud Euclydes et al. (2022).

Ainda que se trate formalmente de um único programa, sua ampla abrangência, que vai de famílias sem renda até aquelas com rendimento de até dez salários mínimos, implicou na adoção de estratégias diferenciadas conforme a faixa de renda. Como destaca Ferreira (2012), essa diferenciação resulta, por um lado, em subsídios públicos a fundo perdido para a população de mais baixa renda (de zero a três salários mínimos), com implementação conjunta aos municípios e seleção de beneficiários por meio de cadastros sociais. Já para as faixas de renda média, o programa opera majoritariamente com recursos onerosos, provenientes do FGTS, a serem devolvidos por meio de financiamento habitacional com juros reduzidos. A partir dessa segmentação, o programa passou a ser estruturado com base em faixas de renda familiar específicas, que orientam tanto a forma de acesso quanto os mecanismos de financiamento e subsídio disponíveis em cada modalidade, as quais serão demonstrado a seguir:

Quadro 1: Faixas de renda do PMCMV por fases

FASE	FAIXA	RENDA FAMILIAR MENSAL
FASE 1 2009 até 2011	Faixa 1	Até 1.395,00 reais
	Faixa 2	De 1.395,01 a 2.790,00 reais
	Faixa 3	De 2.790,01 a 4.650,00 reais
FASE 2 2011 até 2016	Faixa 1	Até 1.600,00 reais
	Faixa 2	De 1.600,00 a 3.100,00 reais
	Faixa 3	De 3.100,00 a 5.000,00 reais
FASE 3 2016 até 2020	Faixa 1	Até R\$ 1.800,00 reais
	Faixa 1,5	De R\$ 1.800,00 a R\$ 2.350,00 reais
	Faixa 2	De R\$ 2.350,00 reais a R\$ 3.600,00 reais
	Faixa 3	De R\$ 3.600,00 reais a R\$ 6.500,00 reais
INTERRUPÇÃO	Mudança de Governo	
FASE 4 2023 até abril 2026	Faixa 1	Até R\$ 2.850,00 reais
	Faixa 2	De R\$ 2.850,01 a R\$ 4.700,00 reais
	Faixa 3	De R\$ 4.700,01 a R\$ 8.600,00 reais
ATUALIZAÇÃO a partir de abril de 2026	Faixa 1	Até R\$ 3.200 reais
	Faixa 2	De R\$ 3.200,01 até R\$ 5 mil
	Faixa 3	De R\$ 5.000,01 até R\$ 9.600

Fonte: Elaborado pela autora (2025), com base em informações de Santo Amore (2015) e atualizado com informações das páginas da internet do Ministério das Cidades (2026).

Na Faixa 1 do PMCMV Urbano (foco de estudo dessa pesquisa), existem três modalidades principais FAR, Oferta Pública de Recursos (OPR) e Financiamento, antigo Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), para atendimento de famílias com renda de até 1.395,00 reais (em valores da época) e R\$ 3.200,00 (em valores atualizados para abril de 2026), voltados à população

de mais baixa renda. Essas operações foram majoritariamente financiadas com recursos públicos oriundos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), provenientes da União, caracterizados como recursos não onerosos, ou seja, os chamados “dinheiros baratos” que dispensavam retorno e sem cobrança de juros, o que possibilitou um subsídio quase integral do valor dos imóveis (Santo Amore, 2015; Ministério das Cidades 2025).

No entanto, o programa também operou com outras modalidades voltadas à Faixa 1, como o Financiamento com subsídio misto e o MCMV Entidades, que ampliaram as formas de acesso à moradia por diferentes vias, conforme pode-se observar a seguir (Loureiro; Macário; Guerra, 2013, Euclides, et al., 2020):

Os recursos do FAR são distribuídos entre os 27 estados da federação proporcionalmente à estimativa do déficit habitacional de cada um. A partir da disponibilização desses recursos pelo governo federal, as agências regionais da Caixa selecionavam os projetos considerando a existência de contrapartidas locais, o menor custo por unidade, a infraestrutura urbana disponível e a presença de equipamentos sociais. A maior parte dos empreendimentos nessa faixa foi viabilizada por meio da contratação direta de construtoras privadas, que produziam as unidades e posteriormente as transferiam aos beneficiários, com subsídio quase integral do valor do imóvel (Loureiro; Macário; Guerra, 2013).

As construtoras, em muitos casos, podiam apresentar propostas completas, incluindo o terreno, o projeto arquitetônico, os licenciamentos e o cronograma de obras. Alternativamente, as prefeituras podiam disponibilizar terrenos públicos e promover chamamentos para selecionar propostas de empreendimentos, cabendo a elas também a hierarquização da demanda local. A seleção dos beneficiários seguia critérios nacionais como renda familiar, não possuir imóvel, não ter sido atendido por outros programas habitacionais e ausência de restrições cadastrais e, a partir de 2023 respeitando critérios de priorização como famílias chefiadas por mulheres, presença de pessoas com deficiência, localização em áreas de risco ou outras vulnerabilidades definidas localmente (critérios formalizados via a MP 1.162/2023, posteriormente convertida na Lei 14.620/2023,). Além disso, havia empreendimento com “demanda fechada”, voltados ao reassentamento de famílias removidas em

função de obras de urbanização, eliminação de risco ou infraestrutura (Rolnik, et al. 2010).

Segundo Krause, Balbim, e Neto (2013) uma modalidade relevante na Faixa 1 foi a Oferta Pública de Recursos (OPR), voltada principalmente a municípios de até 50 mil habitantes, onde o mercado imobiliário privado tende a ser menos atuante. Nessa modalidade, os entes públicos, especialmente prefeituras, lançam editais para selecionar construtoras que executarão os empreendimentos com recursos geralmente provenientes do FAR, também a fundo perdido.

Já a modalidade PMCMV Entidades é financiada com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), sendo operacionalizada por meio de um fluxo específico: as entidades sem fins lucrativos, como cooperativas habitacionais e movimentos sociais organizados, interessadas devem se habilitar previamente junto ao Ministério das Cidades e, uma vez habilitadas, apresentam suas propostas à Caixa Econômica Federal, que realiza a análise técnica e envia os projetos para seleção ministerial. Após aprovados, as entidades formalizam a demanda junto à Caixa, que conduz o enquadramento, contrata a operação, libera os recursos conforme o cronograma e fiscaliza a execução das obras infraestrutura (Rolnik, et al., 2010).

De acordo com Rolnik, et al. (2010) o PMCMV Entidades diferencia-se das demais modalidades da faixa, por priorizar a lógica da autogestão, conferindo às entidades a responsabilidade pelo desenvolvimento dos projetos, acompanhamento e execução das obras, o que pode ocorrer por administração direta, mutirão assistido, empreitada global ou autoconstrução, geralmente com apoio de assessoria técnica.

Apesar de seu potencial emancipador e da valorização da participação comunitária, Rolnik (2015) destaca que a modalidade Entidades atendia exclusivamente a Faixa 1 e chegava a consumir, apenas 1% dos recursos totais destinados ao programa, ou seja, ao combinar modalidades Entidades no contexto geral do programa (todas as faixas), o percentual é ainda menor do que na Faixa 1 isoladamente, permanecendo como um componente minoritário dentro da lógica geral do programa (Arantes; Fix, 2009).

Diferente das anteriores, o PMCMV Financiamento permite que as famílias da Faixa 1 comprem diretamente imóveis no mercado, desde que os

empreendimentos atendam aos critérios de localização, tipologia e preço estabelecidos pelo programa e o beneficiário tenha vínculo formal de trabalho com carteira assinada ou que tenha gerado contribuição ao FGTS por, no mínimo, 3 anos. Nos primeiros anos do programa o financiamento direto com FGTS + subsídio era possibilitado somente para famílias da Faixa 2 e 3 e a Faixa 1 tradicionalmente era atendida por subsídio quase integral (FAR/OPR), sem financiamento tradicional (Cambaúva, 2024).

Entretanto, em 2017 passou a vigorar a Instrução Normativa 25 do Ministério das Cidades, de 28 de setembro de 2016 onde houve a criação da faixa 1,5 que foi a primeira tentativa de incluir um modelo de financiamento com subsídio também para Faixa 1 e mais recentemente, a Portaria MCID nº 1.416/2023 regulamentou oficialmente a possibilidade de financiamento para Famílias da Faixa 1 urbana com recursos do FGTS combinados ao Fundo Garantidor da Habitação Popular.

O Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab), segundo Loureiro, Macário e Guerra (2013, p. 17) possui como objetivo:

[...] garantir o pagamento pelo mutuário da prestação mensal devida aos agentes financeiros, em caso de desemprego e redução temporária da capacidade de pagamento para família com renda mensal de até dez SMs. Esse fundo também cobre o saldo devedor do financiamento, em caso de morte e invalidez permanente, além das despesas de recuperação relativas a danos ao imóvel de mutuários dessa faixa de renda.

Os autores complementam em nota de rodapé:

Essas famílias são financiadas pelo FGTS que só pode comprometer a prestação de até 20% de sua renda. Recebem carta de crédito da CAIXA, com redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor, procurando diretamente o empreendimento, que, por sua vez, foi financiado pela CAIXA, ainda que sem exigências de padrões arquitetônicos mínimos.

Embora o FGHab tenha surgido como instrumento principal de garantia para a Faixa 1 e 1,5, atualmente sua aplicação se estendeu também às Faixas, 2 e 3, sempre como mecanismo de proteção ao financiado. Nas Faixas 2 e 3, é uma garantia obrigatória do contrato, especialmente para famílias com renda até cerca de R\$ 5 mil por mês (Brasil, 2022).

As faixas 2 e 3 do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foram desenhadas para atender famílias com renda entre três e dez salários mínimos,

representando o chamado “segmento econômico” da política habitacional. Diferentemente da Faixa 1, nessas faixas o acesso à moradia se dá principalmente por meio de financiamentos habitacionais com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), operados individualmente pelos beneficiários (Ferreira, 2012).

Complementando, Santo Amore (2015) esclarece que trata-se de uma estrutura baseada em recursos onerosos, ou seja, financiamentos que devem ser pagos ao longo do tempo, mas que contam com subsídios parciais. A Faixa 2 compreendia famílias com renda entre 1.395,01 a 2.790,00 (valores da época do lançamento do programa) e R\$ 3.200,01 até R\$ 5.000,00 (em valores atualizados para abril de 2026). Já a Faixa 3 contempla famílias com renda de 2.790,01 a 4.650,00 reais (valores da época do lançamento do programa) R\$ 5.000,01 até R\$ 9.600,00 (valores atualizados para abril de 2026), e não oferece subsídios diretos, embora ainda conte com benefícios como acesso ao Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab) e taxas de juros reduzidas (Santo Amore, 2015; Ministério das Cidades, 2025).

Como detalha Rolnik (2015), a dinâmica das Faixas 2 e 3 também envolve o financiamento da produção habitacional por empresas da construção civil, que apresentam previamente seus projetos às superintendências da Caixa Econômica Federal. Após análise preliminar e autorização para lançamento e comercialização, as construtoras podem iniciar as vendas das unidades. Quando se atinge a comercialização mínima exigida, a Caixa assina o contrato de Financiamento à Produção, liberando os recursos por etapas ao longo da execução da obra. As famílias adquirem os imóveis por meio de financiamento direto com a Caixa, com ou sem subsídio, a depender da faixa de renda. Além do financiamento de imóveis novos, também estão contempladas a construção em terreno próprio, a aquisição de imóvel na planta e a aquisição de terreno com construção.

1.3.2 Operacionalização entre Estado, mercado imobiliário e capital financeiro: tensões e contradições

Conforme exposto anteriormente cada modalidade do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) definiu não apenas o perfil do público beneficiado e o tipo de subsídio concedido, mas também os instrumentos financeiros utilizados, o tipo de operação contratual (direta ou indireta) e o protagonismo de determinados agentes: públicos, privados ou sociais.

Independentemente da modalidade, o PMCMV apresenta uma lógica estruturante comum: o financiamento simultâneo ao produtor (construtoras) e ao consumidor (famílias), com o Estado atuando como financiador, intermediador e garantidor do crédito (Cardoso; Aragão, 2013).

Essas escolhas operacionais moldaram a forma, conformando os resultados produzidos e os limites encontrados na condução da política pública, uma vez que, conforme analisa Shimbo (2015), o PMCMV redefiniu a atuação estatal na habitação: o Estado deixou de ser provedor direto e passou a induzir condições que favorecem a ação de agentes privados como promotores da habitação.

Nesse sentido a Casa Civil da Presidência da República centralizou a coordenação política do programa, enquanto a Secretaria Nacional de Habitação (SNH) do Ministério das Cidades intermediava as diretrizes junto à Caixa Econômica Federal e demais órgãos federais, como os Ministérios da Fazenda e do Planejamento (Loureiro; Macário; Guerra, 2013).

Loureiro, Macário e Guerra (2013) complementam que por outro lado, a estrutura institucional do PMCMV conferiu centralidade tanto à Caixa Econômica Federal quanto às grandes construtoras, estabelecendo um arranjo em que esses dois atores assumiram o protagonismo na condução do programa, em detrimento de outros órgãos públicos e dos governos locais.

O papel desempenhado pela Caixa Econômica Federal no âmbito do PMCMV tem sido amplamente reconhecido pela, não apenas como operadora financeira, mas como agente central na condução e estruturação do programa. A centralidade da instituição se evidencia em diferentes aspectos, como aponta Rufino (2015, p. 55) ao destacar seu duplo papel na operacionalização das modalidades conforme as faixas de renda:

Apesar das especificidades das relações entre os agentes nas diferentes regiões, o protagonismo da Caixa Econômica Federal e a prevalência de uma lógica financeira na implementação do Programa destacam-se como traços comuns das experiências

investigadas. A Caixa Econômica Federal, operadora do programa, passa a se relacionar de maneira mais direta com os agentes imobiliários, oferecendo crédito imobiliário – Faixas 2 e 3: Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) – ou 'comprando' os empreendimentos – Faixa 1: Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). No caso da Faixa 1, os empreendimentos são ofertados a uma demanda cativa, determinada pelos cadastros definidos pelas prefeituras.

Complementarmente, Loureiro, Macário e Guerra (2013, p. 23) assinalam que a atuação da Caixa, como agente central na condução e estruturação do programa, ultrapassa a mera gestão dos fluxos financeiros, exercendo influência direta na formatação técnica e normativa do PMCMV:

A CAIXA, de certa forma, também tem influenciado o desenho do programa, pois além de contratar a operação financeira e acompanhar a execução das obras pelas empresas construtoras, estabelece os critérios técnicos para sua operacionalização e execução. Na verdade, essa instituição tem papel decisivo na gestão operacional do PMCMV, na medida em que é responsável pela concessão do financiamento tanto ao usuário quanto às construtoras e incorporadoras e pela aprovação do projeto do ponto de vista técnico, jurídico e econômico-financeiro.

Nesse arranjo, as construtoras desempenham um papel central, sobretudo nas modalidades voltadas para a Faixa 1 financiadas com recursos do FAR, onde assumem o protagonismo na execução física dos empreendimentos. Nessas situações, exercem forte influência na formatação dos projetos, desde a escolha dos terrenos até a entrega das unidades habitacionais, apresentando propostas que seguem as diretrizes técnicas do programa (Loureiro, Macário e Guerra, 2013).

Esse protagonismo, no entanto, não se restringe à Faixa 1. Também nas faixas 2 e 3, o setor privado assumiu a centralidade na condução do programa, como evidenciam Cardoso, Mello e Jaenisch (2015, p. 74), ao afirmarem que:

O setor privado passa, então, a ser o principal agente promotor da política, cabendo às empresas construtoras e incorporadoras a iniciativa de produzir, assim como o direito de tomar decisões referentes à escolha dos terrenos, tipologia do empreendimento, tecnologias construtivas, número de unidades, qualidade dos materiais, ou mesmo a faixa de renda à qual o empreendimento seria destinado.

Nessa lógica, as decisões estratégicas da política habitacional passam a ser determinadas por critérios empresariais de custo e viabilidade, enquanto os municípios são relegados a funções burocráticas e residuais, como aprovação de projetos, flexibilização de legislações urbanísticas e seleção de beneficiários da Faixa 1 (Cardoso; Mello; Jaenisch, 2015).

Conforme exposto o próprio desenho institucional adotado pelo PMCMV, limita a atuação direta do poder público como promotor e gestor dos empreendimentos. A centralidade atribuída à instituição financeira (Caixa Econômica Federal) e ao setor privado (construtoras e incorporadoras) ocorre em detrimento dos órgãos públicos responsáveis pelas políticas urbanas e habitacionais, restringindo seu papel à homologação de projetos e ao gerenciamento de cadastros da demanda (Cardoso, Queiroz e Jainish, 2013).

O governo justificou a adoção desse modelo de condução da política habitacional com base nas dificuldades operacionais enfrentadas pelo poder público, especialmente pelos municípios, na aplicação de recursos e na execução de obras dentro dos marcos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A lentidão nos trâmites burocráticos, a carência de pessoal técnico qualificado, os entraves legais e fiscais e os processos licitatórios demorados foram apontados como fatores que inviabilizavam uma atuação estatal mais direta. Diante desse contexto, o Governo Federal, em articulação com a Casa Civil, optou por um modelo de produção habitacional diretamente ligado ao mercado, apostando na iniciativa privada como agente motor do processo e, assim, minimizando a necessidade de gestão pública direta (Arantes; Fix, 2019).

Essa lógica se reproduziu nos municípios, como analisa Rufino (2010), ao examinar o papel das prefeituras na implementação do programa. Em vez de atuarem como planejadores ou reguladores do território, os entes locais assumiram majoritariamente a função de viabilizadores da produção habitacional privada. Para garantir a execução dos empreendimentos, as administrações municipais recorreram à flexibilização de parâmetros urbanísticos, à aceleração de trâmites administrativos e, não raro, à renúncia ao planejamento urbano em nome da “viabilidade” dos projetos. Na prática, cabia aos municípios remover obstáculos burocráticos e assegurar que os empreendimentos se adequassem

formalmente aos requisitos mínimos exigidos, ainda que isso implicasse perdas significativas em termos de qualidade urbana e integração territorial.

Nesse cenário, autores como Ferreira (2012) e Shimbo (2010) afirmam que a habitação deixa de ser tratada como um direito social a ser garantido pelo Estado e passa a ser condicionada à dinâmica de interesses empresariais e à lógica de viabilidade econômica. O PMCMV consolidou, assim, um modelo de política habitacional fortemente dependente do mercado, orientado à produção em massa e com baixa articulação com o planejamento urbano e territorial. Conforme expõe Santo Amore (2015, p. 18), já se alertava, nos primeiros anos do programa, que:

O perigo de se repetirem os erros reconhecidos do BNH, de produção periférica em locais mal servidos por infraestrutura urbana, já era mencionado, tendo em vista a desarticulação da produção habitacional em relação às matérias urbanísticas, em relação às ações municipais de regulação do uso e ocupação do solo, que estariam apoiadas na efetivação da função social da propriedade, na implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, na elaboração dos Planos Diretores em bases diferentes daquelas que os tinham caracterizado durante os anos 1970 e 1980. A questão da terra, o nó da política urbana brasileira, e da segregação socioespacial eram enfim apontadas como o principal gargalo que o Minha Casa Minha Vida não enfrentava, com consequências ainda difíceis de serem previstas.

Além disso, segundo Santo Amore, Shimbo e Rufino (2015), o PMCMV adotou uma leitura bastante simplificada do chamado “problema habitacional”, ignorando sua complexidade territorial e social. O autor destaca que o PlanHab, que previa uma abordagem multifacetada com programas e soluções adaptadas às distintas realidades urbanas, organizadas em onze tipologias municipais conforme dinâmicas demográficas e econômicas, foi completamente desconsiderado na condução do programa.

Nesse sentido, os autores observam:

O Programa se apresenta, enfim, como solução única e pouco integrada aos desafios das cidades brasileiras para enfrentamento de complexo “problema habitacional”, baseado numa produção padronizada e em larga escala, desarticulada das realidades locais, mal inserida e isolada da cidade, a partir de um modelo de propriedade privada condominial. (Santo Amore; Shimbo; Rufino, 2015, p.420)

Em vez de promover soluções diversificadas e articuladas com o planejamento urbano, o programa apostou na homogeneização das respostas, priorizando a repetição de um modelo único de produção massiva. Com isso, transformou-se em instrumento de fortalecimento da indústria da construção civil e de consolidação de um novo padrão de acumulação de capital — amplamente apoiado pelo Estado — em detrimento de alternativas públicas, comunitárias ou autogestionárias de provisão habitacional (Fix, 2011; Shimbo, 2010; Shimbo et al., 2014).

A diversidade de soluções e o planejamento integrado, fundamentais para enfrentar o déficit habitacional de forma mais sustentável, foram relegados a segundo plano diante da centralidade conferida ao setor privado e à lógica da viabilidade econômica. O PMCMV consolidou-se, assim, como uma política habitacional de caráter marcadamente mercantil, centrada na atuação das incorporadoras e construtoras, enquanto ao Estado coube o papel de garantidor de condições favoráveis ao mercado — mesmo que isso implicasse a flexibilização de normas urbanísticas, o afastamento de princípios de planejamento e a exclusão de formas alternativas de produção.

1.3.3 Configuração físico-espacial dos empreendimentos no PMCMV

Embora o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) tenha abarcado outras tipologias construtivas e arranjos urbanísticos, observa-se, na prática, a predominância de empreendimentos verticais de grande escala, organizados no formato condominial. Os apartamentos contendo área em média de 39 m² (até 2016) m² e 41,5 m² (após 2023) são dispostos em edifícios no formato “H” de 4 ou 5 pavimentos. Trata-se de uma opção economicamente vantajosa, pois em função do número reduzido de pavimentos, a legislação de grande parte dos municípios brasileiros não exige a presença de elevadores. Essa configuração esteve presente tanto nas regiões metropolitanas quanto em cidades médias, consolidando-se como solução habitacional recorrente ao longo da implementação do programa (Rufino, 2015; Ferreira, 2012; Cardoso; Mello; Jaenisch, 2015).

No contexto das regiões metropolitanas, onde a disponibilidade de terrenos é menor e o custo da terra urbana mais elevado, a implantação de empreendimentos habitacionais tende a ocorrer em lotes reduzidos, especialmente quando inseridos na malha urbana. Nesses locais, o Programa Minha Casa Minha Vida passou a adotar empreendimento verticais em torres com elevadores, uma vez que a maior quantidade de pavimentos possibilita ampliar a oferta de unidades e diluir o custo da terra (Ferreira, 2012).

Esse movimento também é relatado por gestores públicos envolvidos no programa. Reali (2019, p.69), ao recordar sua experiência como secretário de habitação em Diadema e posterior atuação na Secretaria de Habitação da cidade de São Paulo, afirma:

Em 2012 saiu uma portaria, criando a matriz de responsabilidade, exigindo do gestor municipal, o compromisso de complementar a infraestrutura e os equipamentos necessários para o atendimento da nova demanda gerada pelo empreendimento a ser implantado: tentamos dialogar naquele momento, de ampliar o número de unidades e de andares para amortizar o custo da terra, que nas regiões metropolitanas é muito alto, e a tipologia de 4 andares sem elevador, começou a inviabilizar o custo das unidades. Foi quando se ampliou o aporte de subsídios para viabilizar o uso de elevadores e depois equacionar o custo do condomínio.

A partir desse depoimento, percebe-se que a solução encontrada, ampliar os subsídios federais para viabilizar edifícios mais altos com elevadores, pode ser interpretada como um movimento em que o governo amplia os aportes públicos não para tensionar a lógica do mercado, mas para acomodá-la, reforçando a dependência da política habitacional em relação aos interesses privados do setor imobiliário e da construção civil desconsiderando os efeitos territoriais causados (Shimbo, 2010; Cardoso, 2013).

Como observa Ferreira (2012), essa estratégia resultou em conjuntos de elevada densidade construtiva e demográfica — frequentemente superiores a 900 habitantes por hectare — organizados em torres homogêneas e contíguas, impactando fortemente a paisagem de bairros predominantemente horizontais, repetindo erros históricos do Banco Nacional de Habitação, como lembra o autor (2012), a consolidação de grandes vazios urbanos, a formação de bairros monofuncionais e isolados da malha, sem diversidade de usos e grupos sociais,

resultaram em um modelo de urbanização insustentável do ponto de vista ambiental, econômico e social.

Apesar disso, houveram também tentativas do governo de evitar a reprodução de padrões urbanos já verificados no período do BNH. Nesse sentido, o PMCMV revelou que, ao menos em parte, buscou-se aprender com esse passado: o Ministério das Cidades, por meio da Portaria nº 325, estabeleceu parâmetros técnicos para limitar o adensamento, determinando que empreendimentos verticais em formato condominial não poderiam ultrapassar 500 unidades, ou 250 no caso de condomínios segmentados. Entretanto, como observam Cardoso, Araújo e Aragão (2018), tais restrições não foram suficientes para conter a lógica do setor privado, que passou a fracionar grandes glebas em empreendimentos juridicamente independentes, mas contíguos e padronizados.

Com isso, projetos repetitivos e homogêneos seguiram sendo implantados em larga escala, atendendo às normas da Caixa Econômica Federal, mas perpetuando conjuntos habitacionais de grande extensão e pouco integrados à malha urbana.

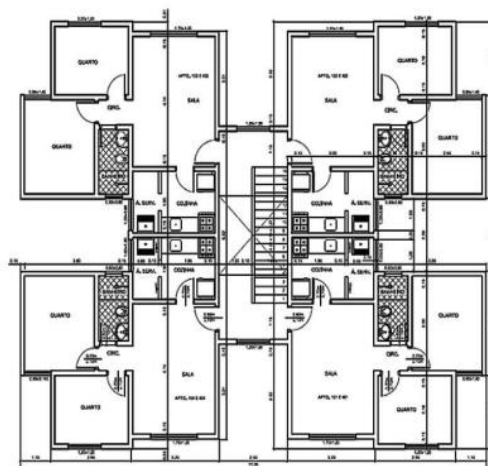
Essa homogeneização não se restringiu à escala local, mas foi reproduzida em todo o território nacional. Como afirma Ferreira (2012, p. 74):

Na escala da implantação, algumas incorporadoras e construtoras adotam modalidades padronizadas por todo o País – os ‘carimbos’ – em seus empreendimentos habitacionais voltados ao ‘segmento econômico’, desconsiderando as condições socioespaciais, ambientais e topográficas dos terrenos nos quais se inserem.

Contudo, tal padronização não foi apenas um movimento do setor privado: o próprio governo acabou reforçando esse modelo de apartamentos com plantas tipo “H” no momento do lançamento do programa, conforme aponta (Moraes, 2013, p. 66 e 67):

A Caixa Econômica Federal, apresentou plantas sugestivas para casas térreas e apartamentos (Figura 3) com finalidade de realização de orçamento destas construções. Devido a esta divulgação, rapidamente estes projetos alastraram-se pelo país como exemplo de projeto arquitetônico dentro dos padrões aprovados pelo programa e assim foram usados como “carimbo” por muitas empresas executoras (construtoras).”

Figura 4: Exemplo de tipologia p/ apartamento: 42m².



Fonte: Caixa, 2012 in Moraes 2013

Diante disso Cardoso e Aragão (2013) também destacam que, para atender às normativas da Caixa, as construtoras passaram a adotar plantas genéricas que possibilitavam a aprovação de inúmeros projetos semelhantes em diferentes terrenos, o que resultou na consolidação de um padrão homogêneo nos empreendimentos. Tal dinâmica contribuiu para que o setor privado recorresse a soluções repetitivas, replicadas em diferentes contextos territoriais.

Assim, percebe-se uma contradição fundamental: embora a política buscasse evitar a repetição de erros históricos do BNH, como a formação de conjuntos monofuncionais e isolados, foi o próprio Estado que, ao estabelecer parâmetros normativos e difundir modelos de referência, acabou por reforçar a lógica da padronização arquitetônica e urbanística.

Conforme exposto anteriormente, o controle sobre a escolha e a produção dos empreendimentos imobiliários permaneceu sob responsabilidade das empresas privadas, que definiam o projeto, a localização e o terreno a ser utilizado. Embora em algumas localidades tenha havido participação de pequenas construtoras, foram os grandes grupos empresariais — especialmente após sua entrada na bolsa de valores, nos anos 2000, que expandiram sua atuação em escala territorial e pulverizaram o modelo adotado pelo programa (Fix, 2011; Shimbo, 2010). Apesar do expressivo volume de crédito que impulsionou a produção habitacional no período, as decisões empresariais foram orientadas pelo cálculo de rentabilidade e pela busca de margens de lucro mais elevadas. Nesse processo, o valor máximo da unidade habitacional, previamente

definido pela Caixa Econômica Federal, encontrava-se em permanente tensão com o preço dos terrenos e os custos de construção, condicionando o potencial de ganhos das empresas (Cardoso; Aragão, 2013; Santo Amore, 2015).

Ainda que tal predominância decorra de fatores institucionais, econômicos e produtivos que serão aprofundados em capítulos posteriores, é relevante destacar, desde já, que esse arranjo introduziu desafios específicos à sustentabilidade financeira dos empreendimentos e à permanência das famílias beneficiárias. Tais desafios, especialmente relacionados à gestão condominial e ao custeio das áreas comuns, constituem o núcleo da questão investigada nesta pesquisa e serão explorados em profundidade no capítulo 3.

1.3.4 O condomínio edilício como forma jurídica da moradia produzida pelo PMCMV

A organização dos conjuntos de múltiplos blocos em empreendimentos organizados em condomínios não constitui apenas uma solução arquitetônica ou urbanística recorrente no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), mas corresponde também a uma forma jurídica específica de organização da propriedade, com implicações diretas sobre o funcionamento e a sustentabilidade dos conjuntos habitacionais.

Conforme exposto acima, embora o condomínio edilício apresente-se como uma estratégia eficiente do ponto de vista da viabilização física e financeira dos empreendimentos, permitindo a otimização do uso do solo através da ampliação da oferta de unidades e diluição do custo da terra, a forma de organização implica a instituição de um regime coletivo de gestão e manutenção, no qual os custos das áreas comuns são rateados entre os moradores, independentemente de sua capacidade contributiva individual.

Essa condição se materializa de forma explícita no momento da contratação e da entrega das unidades. Ao receber as chaves do imóvel financiado pelo Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), o beneficiário passa automaticamente a assumir uma série de responsabilidades relacionadas tanto ao uso da unidade quanto à sua inserção no condomínio. A **Cartilha meu Condomínio Legal**, documento orientador elaborado pela Caixa Econômica

Federal e entregue no momento da contratação, explicita que, a partir da assinatura do contrato, o morador deve ocupar o imóvel em até 30 dias, solicitar as ligações de água e energia, pagar regularmente as prestações do financiamento — quando existentes — e arcar com todas as despesas decorrentes da posse, como IPTU, energia elétrica, água, limpeza urbana e, quando aplicável, a taxa condominial.

A explicitação desses encargos desde o momento da contratação evidencia que o acesso à moradia, ainda que subsidiado, não elimina os custos permanentes associados à vida condominial. Mesmo nos empreendimentos da Faixa 1, nos quais a moradia ou a parcela do financiamento é integralmente subsidiada em determinados casos, a taxa condominial permanece como obrigação do morador, configurando-se como um dos principais custos recorrentes da habitação. Nos empreendimentos das Faixas 2 e 3, esse encargo se soma às prestações do financiamento, ampliando o peso da moradia no orçamento das famílias.

Enquanto a **Cartilha meu Condomínio Legal** explicita as responsabilidades assumidas individualmente pelos beneficiários, a forma de organização da gestão condominial varia de acordo com a faixa de atendimento do programa.

No caso das Faixas 2 e 3, financiadas com recursos do FGTS, a gestão condominial é de responsabilidade integral dos moradores desde a entrega das unidades. Já na Faixa 1, custeada pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), existe uma etapa inicial diferenciada: é destinado um montante equivalente a **0,5% do valor da unidade habitacional** para viabilizar a implantação da gestão condominial. Esse recurso é aplicado em ações como a contratação de administradora temporária, a realização das primeiras assembleias, a elaboração do regimento interno e o trabalho social de orientação aos beneficiários, com o objetivo de garantir a organização mínima para o funcionamento do condomínio. Após essa fase de transição, os custos passam a ser rateados entre os condôminos, que se tornam os responsáveis pela manutenção plena das áreas comuns.

Esse arranjo encontra respaldo legal na Lei nº 14.620/2023, cujo artigo 11 estabelece expressamente que as famílias beneficiárias do PMCMV devem arcar com as taxas decorrentes da posse ou propriedade do imóvel, incluindo o pagamento da taxa condominial. Dessa forma, a legislação reforça a lógica de que, independentemente da modalidade de financiamento ou da capacidade financeira dos beneficiários, a autossustentação do condomínio constitui condição fundamental para a permanência na moradia.

Ao optar pela forma jurídica do condomínio edilício, o programa estabelece um arranjo no qual os moradores passam a assumir um conjunto de custos e responsabilidades que extrapolam o acesso à unidade habitacional, incluindo a manutenção das áreas comuns, a gestão coletiva e a absorção dos efeitos da inadimplência entre os próprios condôminos. Trata-se de um regime regulado por lei, que implica a existência de encargos obrigatórios, contínuos e relativamente inflexíveis, cuja incidência independe das variações de renda das famílias.

Como será discutido nos capítulos que tratam dos estudos de caso, esse arranjo tende a produzir tensões significativas entre as exigências do modelo condominial e as condições econômicas dos beneficiários, constituindo um dos elementos centrais para a compreensão das dinâmicas de funcionamento e permanência nos empreendimentos analisados.

Nesse sentido, observa-se que a adoção do condomínio edilício no âmbito do PMCMV não deve ser compreendida como um elemento neutro, mas como uma escolha institucional que estabelece, desde sua origem, as bases do regime de custos e responsabilidades que incidirá sobre os moradores no período pós-ocupação. Ao transferir a gestão e o financiamento das áreas comuns para famílias de baixa renda, o modelo condominial incorpora uma lógica de autossustentação que se revela central para a compreensão dos desafios relacionados à manutenção dos empreendimentos e à permanência dos beneficiários.

A compreensão detalhada desse regime jurídico — especialmente no que se refere à natureza obrigatória das obrigações condominiais — será

aprofundada no capítulo seguinte, permitindo explicitar de forma mais precisa os mecanismos que estruturam essa dinâmica.

CAPÍTULO 2 - ESTRUTURA CONDOMINIAL E ANÁLISE COMPARATIVA DA ESTRUTURA DE CUSTOS

Partindo da compreensão do condomínio edilício como a forma jurídica predominante na produção habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), este capítulo volta-se à análise de sua dimensão operacional, com foco na estruturação e no comportamento dos custos condominiais.

Nesse contexto, o capítulo tem como objetivo compreender como se estrutura a composição de custos no condomínio edilício e de que maneira esses custos se manifestam em empreendimentos vinculados ao PMCMV. Para isso, desenvolve-se uma análise comparativa da estrutura de custos que toma como referência dois empreendimentos inseridos no programa: um pertencente à Faixa 1, caracterizado como Habitação de Interesse Social (HIS), e outro enquadrado nas Faixas 2 e 3, associado ao segmento da chamada “habitação social de mercado” (HSM), conforme proposto por Shimbo (2010).

Esses empreendimentos são analisados em conjunto com outros condomínios multifamiliares de diferentes padrões construtivos e características físicas e operacionais, compondo um quadro comparativo ampliado. A partir desse recorte, busca-se compreender, de forma mais aprofundada, os fatores que estruturam o custo condominial e influenciam seu comportamento.

Para fundamentar essa análise, o capítulo inicia com a apresentação dos principais aspectos jurídicos que regulam o condomínio edilício, incluindo as regras de rateio das despesas e as responsabilidades atribuídas aos condôminos.

Na sequência, são apresentadas as características físicas e operacionais dos empreendimentos analisados, considerando aspectos como tipologia construtiva, número de unidades, presença de equipamentos coletivos e modelo de gestão. Essa etapa permite contextualizar as condições específicas de cada caso e estabelecer uma base comparativa consistente.

Posteriormente, elabora-se uma planilha comparativa da estrutura de custos dos empreendimentos, na qual as despesas são organizadas por grupos,

possibilitando a sistematização e a padronização dos dados. A partir desse instrumento, procede-se à análise comparativa propriamente dita, com o objetivo de identificar os principais componentes do orçamento condominial e verificar a distribuição relativa dos custos em cada caso.

Por fim, busca-se identificar os pontos de maior concentração de despesas — ou seja, os principais gargalos do custo condominial —, analisando em que medida esses itens se mantêm proporcionais entre os diferentes empreendimentos ou apresentam variações significativas em função de suas características físicas, operacionais e organizacionais.

Ao inserir os casos do PMCMV nesse conjunto mais amplo, torna-se possível não apenas identificar suas especificidades internas, mas também situá-los em relação a outros modelos de produção habitacional, evidenciando aproximações, distinções e eventuais incompatibilidades entre a estrutura de custos e o perfil socioeconômico das famílias atendidas.

Nessa perspectiva, a análise busca avaliar se os modelos adotados nos empreendimentos de HIS e de HSM, caracterizados pelo formato condominial em grande escala, são efetivamente capazes de produzir estruturas de custo compatíveis com a renda dos beneficiários ou se, ao contrário, tendem a reproduzir padrões operacionais e financeiros semelhantes aos de empreendimentos de médio padrão, desconsiderando as limitações orçamentárias dessas famílias. Ao examinar empiricamente a composição e o peso da taxa condominial nos empreendimentos analisados, procura-se identificar os fatores estruturantes desses custos e compreender suas implicações para a sustentabilidade da moradia.

Trata-se, portanto, de uma abordagem que não isola o PMCMV como objeto singular, mas o insere no universo mais amplo da produção condominial, permitindo compreender em que medida seus custos refletem especificidades do programa ou, alternativamente, reproduzem lógicas já consolidadas no mercado imobiliário. Nesse deslocamento, evidencia-se que a questão do custo condominial não pode ser compreendida apenas como um problema de gestão,

mas como expressão de um modelo de produção habitacional cujas implicações se estendem diretamente às condições de permanência das famílias na moradia.

A origem histórica do condomínio remonta a duas tradições principais. A primeira, de inspiração romana, associa-se à ideia de que cada condômino possui uma fração ideal da propriedade, podendo alienar ou reivindicar sua parte de forma autônoma. Já a segunda, vinculada à tradição germânica, privilegia a noção de propriedade em comum, sem divisão em cotas ideais, exigindo que todas as decisões sejam tomadas coletivamente. Essa herança conceitual evidencia que o condomínio não é apenas uma solução prática de moradia, mas também um modelo de organização social do espaço urbano. No Brasil, a lógica do condomínio edilício não adota de forma “pura” nem o modelo romano nem o germânico, mas se aproxima mais do modelo romano, em que cada condômino tem direito a uma fração ideal da propriedade (proporcional à sua unidade). Isso significa que o morador é proprietário da sua unidade exclusiva (apartamento, por exemplo) e também coproprietário das áreas comuns (escadas, jardins, corredores etc.), em proporção definida na matrícula do imóvel (Azevedo, 2015).

A constituição desse tipo de empreendimento está diretamente ligada à figura do incorporador, profissional ou empresa responsável por planejar, organizar e comercializar o conjunto das unidades. O incorporador não apenas coordena a construção, mas também estrutura juridicamente o condomínio, vinculando cada unidade a uma fração ideal da área total do empreendimento. Assim, ele atua como mediador entre o mercado imobiliário, os futuros moradores e o ordenamento jurídico (Azevedo, 2015; Castelo Neto, 2008).

Após o término das construções a averbação da construção no Registro de Imóveis e a expedição do habite-se, cabe ao incorporador promover a instalação do condomínio, convocando os adquirentes para a primeira assembleia, onde serão aprovados a convenção, o regimento interno, a previsão orçamentária e é eleito o síndico. Esse marco inaugural representa, portanto, a transição da responsabilidade da construtora para os próprios moradores, que passam a constituir uma coletividade organizada (Castelo Neto, 2008).

A convenção do condomínio, que possui natureza estatutária, funciona como verdadeira “lei interna” do edifício, vinculando todos os condôminos: “a partir dela decorrem direitos, deveres e a forma de rateio das despesas comuns”. O síndico deverá realizar a abertura do CNPJ junto à Receita Federal, o que conferirá autonomia jurídica ao condomínio; o síndico também passa a ser responsável pela gestão financeira e pela contratação ou não de administradora especializada, com possibilidade de terceirização dos serviços de portaria, limpeza, manutenção e vigilância ou opção por autogestão, com anuência dos condôminos. Embora a legislação não preveja remuneração obrigatória para o trabalho do síndico, a convenção pode estabelecer gratuidade ou prever formas de compensação — direta, indireta (isenção da taxa) ou mista —, sendo todas consideradas *pro labore* e sujeitas à contribuição previdenciária (Brasil, 1991).

Para viabilizar a gestão do empreendimento, elabora-se um orçamento mensal que corresponde à soma das despesas condominiais, cujo valor rateado entre os moradores recebe a denominação de taxa condominial. Essas despesas podem ser ordinárias, quando relacionadas aos serviços essenciais e ao funcionamento cotidiano do edifício — como consumo de água e gás (quando não há medição individualizada), limpeza, portaria, manutenção das áreas comuns, conservação de equipamentos de segurança e pagamento de funcionários —, ou extraordinárias, quando destinadas a reformas estruturais, realização de benfeitorias, aquisição de equipamentos ou constituição de fundos de reserva. O valor total apurado é dividido entre as unidades autônomas por meio de rateio, que ocorre com base na fração ideal. No condomínio edilício brasileiro, essa fração é o critério que define a “cota” de cada condômino tanto em relação à propriedade das áreas comuns quanto na proporção das despesas que lhe cabem, funcionando, portanto, como parâmetro jurídico e financeiro da vida condominial (Castelo Neto 2008).

Nesse contexto, a taxa condominial assume centralidade na dinâmica de custeio das despesas de funcionamento e manutenção das áreas comuns. Sua natureza jurídica é definida pelo Direito Civil como obrigação *propter rem*³,

³ *Propter rem* é expressão jurídica em latim que significa “decorrente da coisa”. Indica obrigações vinculadas ao bem, independentemente da pessoa do devedor, como ocorre com as taxas condominiais.

vinculada à titularidade do imóvel. O condômino, ao aderir ao condomínio edilício, concorda implicitamente com o pagamento das despesas comuns, não podendo se eximir sob o argumento de não utilização das áreas coletivas (arts. 1.315 e 1.336 do Código Civil; Lei nº 4.591/64). O inadimplemento enseja sanções que vão desde multa e juros até a perda do direito de voto e a penhora do próprio imóvel, ainda que bem de família (art. 1.715 CC) (Lemos; Melo, 2017).

Entre a literatura especializada em Direito (Lemos; Melo, 2017), a noção de obrigação *propter rem* é tratada de forma clara e objetiva: significa que certos deveres decorrem automaticamente da própria titularidade do bem, isto é, surgem “por causa da coisa” e não da vontade individual do proprietário. Assim, o simples fato de alguém ser dono de uma unidade condominial já gera a responsabilidade compulsória de arcar com as despesas comuns, independentemente de uso ou concordância.

No caso das taxas condominiais, isso implica que o morador, ao adquirir a unidade, assume também o compromisso inescapável de custear as áreas comuns, ainda que não faça uso direto delas, conforme previsto no Código Civil. Nos empreendimentos de habitação social, essa obrigatoriedade é ainda reforçada pela Lei nº 14.620/2023, cujo artigo 11 determina expressamente que as famílias beneficiárias do Programa Minha Casa, Minha Vida devem arcar com as taxas decorrentes da posse ou da propriedade do imóvel, incluindo as taxas condominiais.

Para populações em situação de vulnerabilidade, essa regra jurídica, que para a doutrina parece evidente, pode se revelar abstrata e até onerosa, uma vez que transfere a essas famílias responsabilidades financeiras que muitas vezes não estavam claras no momento da aquisição. Ainda que a legislação trate a fração ideal como instrumento de justiça proporcional, na prática ela pode se converter em uma armadilha financeira e de gestão, sobretudo quando os empreendimentos contam com áreas comuns que demandam manutenção constante.

O não pagamento da taxa condominial, além de acarretar multas e juros, pode levar à suspensão de direitos de participação em assembleia e, em última

instância, à execução judicial da dívida e à perda do imóvel, mesmo quando este é considerado bem de família. Como a legislação brasileira não diferencia condomínios de alto padrão daqueles destinados à moradia popular, aplica-se um modelo único que ignora desigualdades sociais e, em vez de promover inclusão, pode reforçar processos de exclusão e a pobreza induzida pela moradia.

A taxa de condomínio é um montante que precisa ser pago mensalmente para garantir o bom funcionamento do condomínio, sendo calculada sobre a soma das despesas condominiais, podendo estas ser ordinárias (referente às despesas dos serviços essenciais como água e gás, em alguns casos, e para o gerenciamento e manutenção das áreas comuns do empreendimento e equipamentos de segurança) e extraordinárias (referente a reformas, aquisições de patrimônio, benfeitorias), através de rateio entre as unidades.

Para despesas extraordinárias é necessário autorização e aprovação de contas em assembleia; já as despesas ordinárias, segundo o Art. 1.336, em seu inciso I, do Código Civil, dispõe a obrigatoriedade de todos os condôminos ao pagamento da taxa condominial. Nos empreendimentos de habitação social do PMCMV essa obrigatoriedade é reforçada pelo art. 11 da lei nº14.620, de 13 de julho de 2023, que atribui às famílias beneficiárias do Programa MCMV a obrigação de honrar com pagamento taxas decorrentes da posse ou da propriedade do imóvel como a taxa condominial.

Em caso de negligência com o pagamento da taxa condominial o inadimplente poderá sofrer a combinação de correção monetária pelo IPCA, juros moratórios pela Selic e multa de até 2%. Caso se prolongue a inadimplência, o condomínio pode entrar na justiça para cobrar a dívida, acarretando ainda mais custos com honorários advocatícios e custas processuais, negativação do nome em órgãos de proteção ao crédito e, em última instância, o juiz pode determinar a penhora do imóvel para quitação da dívida condominial (Brasil, 2024).

2.1 Critérios de seleção e delimitação dos empreendimentos investigados e dos empreendimentos utilizados para comparação

Os estudos de caso selecionados situam-se no município de Bauru-SP, escolhidos pela viabilidade de acesso aos dados (através de pesquisa documental em duas administradoras de condomínios da cidade do estudo de caso, onde foi liberado acesso das planilhas administrativas de composição de custo dos condomínios, com o pedido para não divulgação nominal dos empreendimentos em questão) e pela existência de levantamentos anteriores por Otero (2016) sobre a produção habitacional local, o que permite a continuidade das investigações já desenvolvidas sobre o PMCMV no interior paulista.

Em Bauru, a produção habitacional vinculada ao PMCMV foi significativa, tendo registrado, entre 2009 e 2015, média anual superior a duas mil unidades contratadas, número muito acima da produção habitacional destinada a essa faixa de renda nas décadas anteriores. Conforme observa Otero (2016), essa produção manteve padrões de localização periférica já consolidados, com tipologias majoritariamente verticais e apesar do volume expressivo, tais empreendimentos reafirmaram lógicas históricas de segregação socioespacial no território bauruense.

Foi a partir do levantamento realizado por Otero (2016), que identificou cerca de cinquenta empreendimentos do PMCMV no município, que se buscou junto a duas administradoras locais a obtenção de dados atualizados. Entretanto, apenas dois desses conjuntos contava com informações disponíveis de forma consistente, o que orientou a escolha dos estudos de caso.

Assim, o trabalho adota como objeto de análise os **Residenciais “A” e “B”**, empreendimentos do PMCMV, sendo o residencial A enquadrado como HIS, destinado à faixa 1 do programa, e o residencial B como HSM, destinado a atender as faixas 2 e 3.

O **residencial “A”** é composto por 576 unidades habitacionais de aproximadamente 50 m², distribuídas em trinta e seis blocos multifamiliares, implantado em gleba urbana única, sob regime condominial, com fechamento

perimetral por alambrado e controle de acesso por portaria única. Formado por edifícios de baixa altura (até quatro pavimentos), sem elevador, organizados em implantação que prioriza a racionalização construtiva e a otimização da ocupação do lote. A infraestrutura condominial compreende áreas comuns pavimentadas, circulação interna de pedestres e veículos, vagas de estacionamento descobertas, redes de infraestrutura básica (água, esgoto, energia elétrica e drenagem), além de espaços destinados a uso coletivo, como salão de festas e sala administrativa do síndico, o conjunto está sob administração condominial profissional de empresa.

Devido ao compromisso de confidencialidade estabelecido com os agentes envolvidos na pesquisa, não foi possível realizar a visita técnica a todos os empreendimentos analisados, tampouco divulgar informações que permitissem sua identificação direta. No entanto, no caso do residencial A, foi possível estabelecer contato com a síndica e realizar visita ao local, mediante acordo de anonimização dos dados e das informações coletadas.

Para os demais empreendimentos, incluindo o residencial B, não houve contato direto com a gestão condominial nem possibilidade de visita in loco. Nesses casos, a caracterização física e tipológica foi realizada a partir de levantamento indireto, com base em anúncios imobiliários disponíveis publicamente, complementados por descrições técnicas fornecidas por administradoras condominiais.

Com o objetivo de preservar o anonimato dos empreendimentos, foram elaboradas imagens ilustrativas por meio de ferramentas de inteligência artificial, utilizadas exclusivamente para a caracterização do padrão construtivo e da tipologia, não correspondendo a registros fotográficos reais.

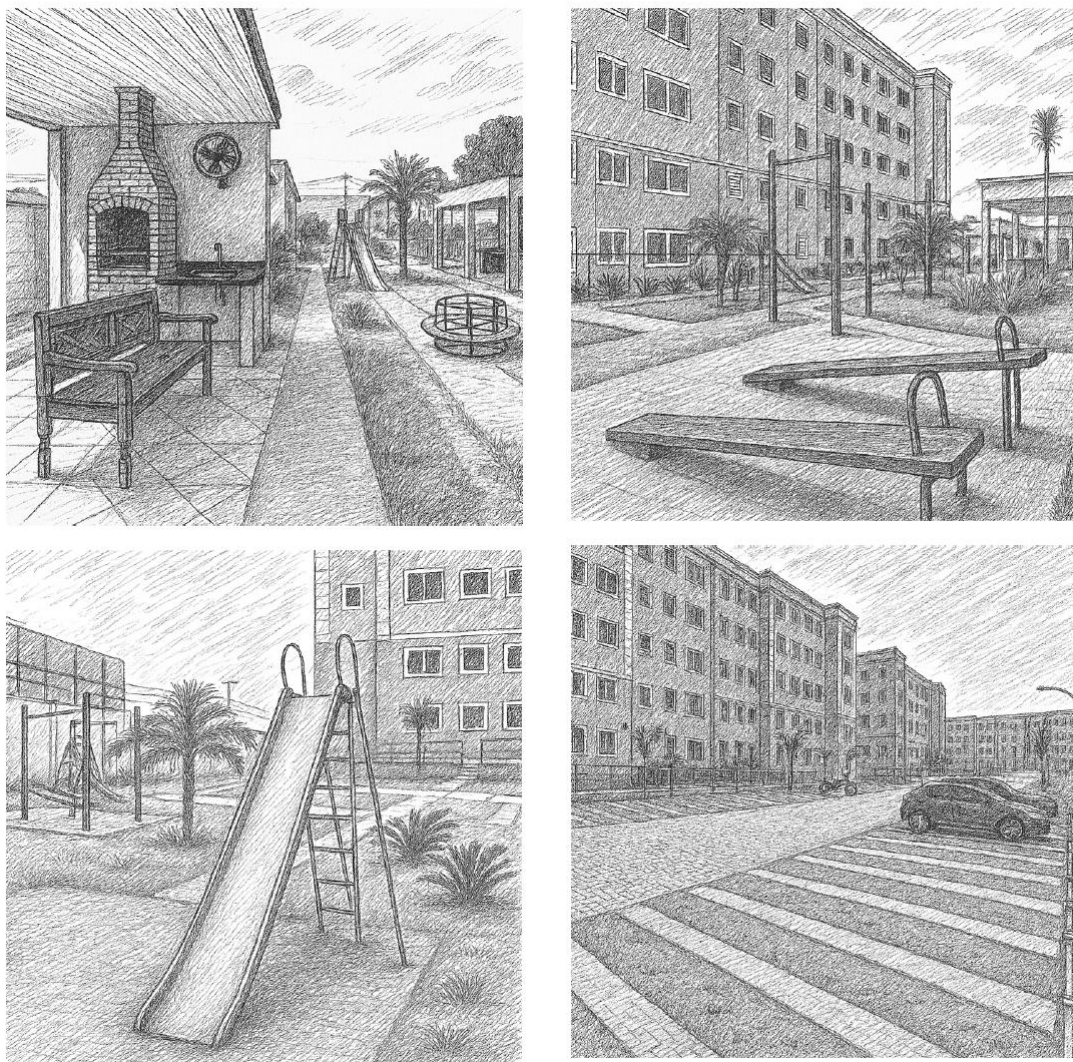
Figura 5: Imagens ilustrativas residencial “A”.



Fonte: Elaborada pela autora através de I.A. – Copilot (2025)

O **residencial “B”** é composto por 195 unidades habitacionais de aproximadamente 50 m², distribuídas em cinco blocos. Implantado em gleba fracionada em empreendimentos juridicamente independentes, mas contíguos e padronizados, O conjunto encontra-se implantado em lote único, sob regime condominial, com fechamento perimetral por muro e controle de acesso por portaria. A organização interna é estruturada por vias de circulação com pavimentação em piso intertravado, destinadas ao tráfego local e ao acesso às vagas de estacionamento com cobertura metálica. A infraestrutura condominial inclui áreas de uso comum compostas por salão de festas, churrasqueira, parque infantil e áreas ajardinadas, distribuídas entre os blocos de forma a configurar espaços de convivência interna. Observa-se tratamento paisagístico simples, com arborização pontual e jardins lineares ao longo das circulações

Figura 6: Imagens ilustrativas residencial “B”.



Fonte: Elaborada pela autora através de I.A. – Copilot (2025).

Em seguida, foram selecionados outros três empreendimentos que não integram o PMCMV. A escolha buscou incluir conjuntos de diferentes tipologias e padrões⁴ construtivos, identificados neste trabalho como residenciais “C”, “D” e “E”, definidos a partir de critérios que serão detalhados na sequência.

O empreendimento “C”, classificado como padrão construtivo “simples com elevador”, possui quase a mesma quantidade de unidades habitacionais

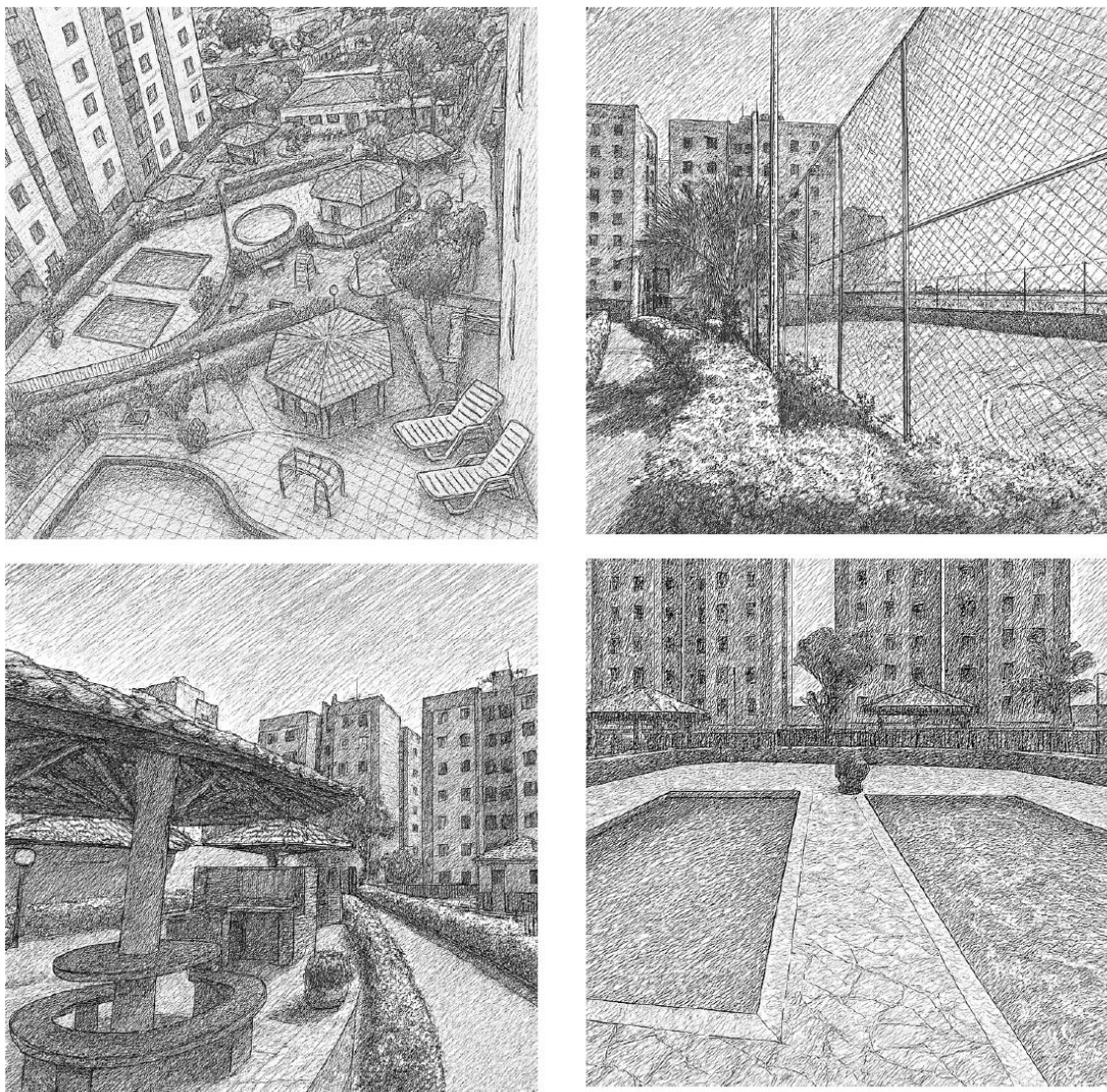
⁴ Para classificação dos empreendimentos usou-se as categorias de tipologia/padrão construtivo conceituadas pelo IBAPE/SP, encontrado no guia: Índices de Unidades Padronizadas (IUP) que subsidia a avaliação de edificações a partir de características construtivas como: tipo de materiais de acabamento empregados, preocupação com a forma e a funcionalidade arquitetônica, presença de elevadores, quantidade de pavimentos e etc.

(190 unidades) que o Residencial “B” (195 unidades), diferenciando-se do mesmo devido à presença de área de lazer mais estruturada e elevador.

O empreendimento é constituído por blocos multifamiliares verticalizados implantados em lote único sob regime condominial, com fechamento perimetral por muros contínuos e controle de acesso. A implantação organiza-se em torno de área central de uso comum, configurando pátio interno estruturador. Os edifícios apresentam volumetria padronizada, com implantação perimetral que libera o miolo do lote para atividades coletivas com área de lazer, composta por: Salão de festas de uso coletivo; conjunto de piscinas (adulto e infantil), implantadas em área central pavimentada; Sauna; Quadra poliesportiva descoberta; Quiosques com churrasqueiras; Playground infantil; Tratamento paisagístico com áreas ajardinadas e circulação interna pavimentada.

Dessa forma, foi possível constatar quanto a presença de elevador e área de lazer estruturada influenciam no valor final da taxa condominial. Abaixo (Figura 5) imagens ilustrativas do Residencial “C”.

Figura 7: Imagens ilustrativas residencial “C”.



Fonte: Elaborada pela autora através de I.A. – Copilot (2025).

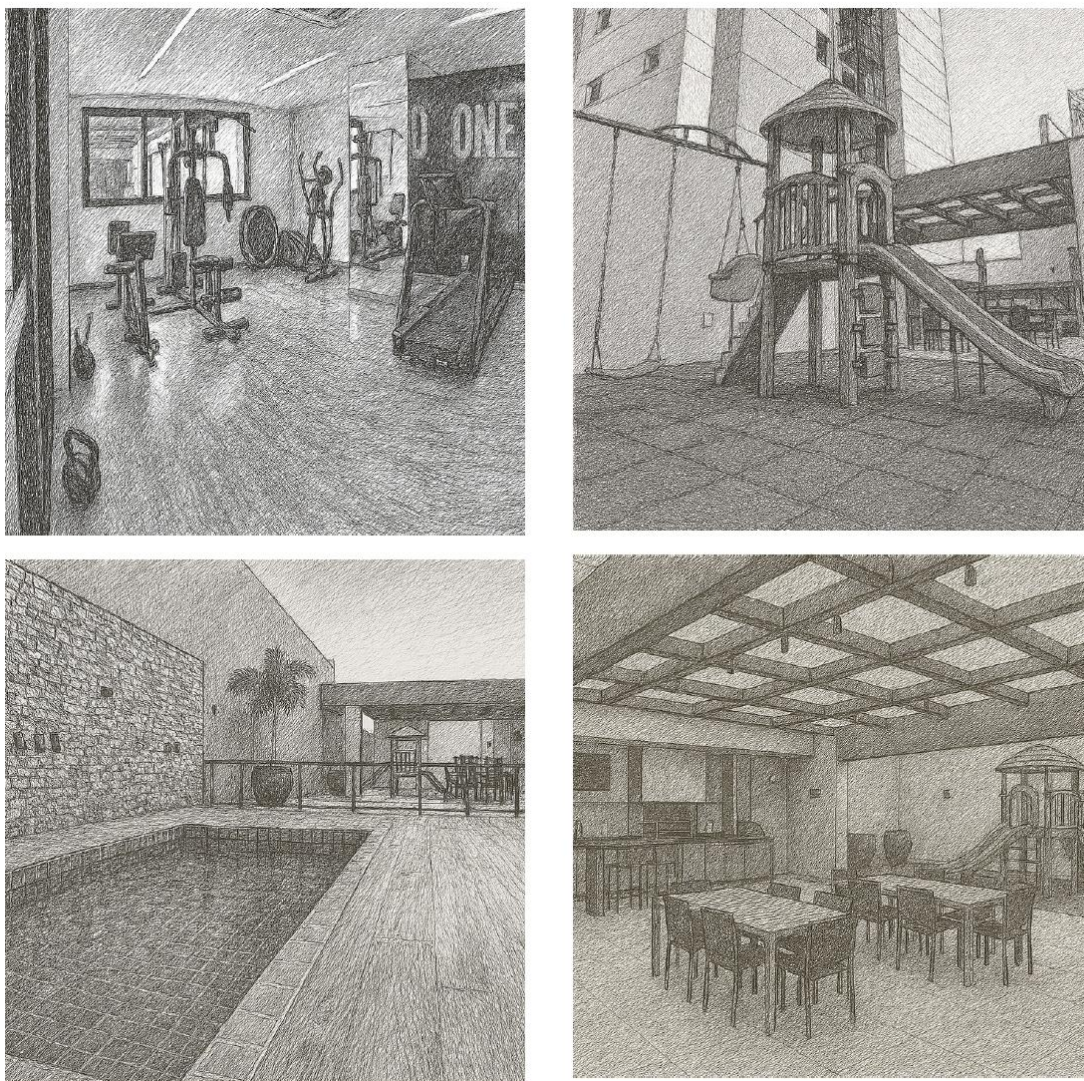
Classificado como “padrão médio” o empreendimento “D” foi selecionado por configurar tipologia de torre única, com número reduzido de unidades (74 apartamentos), permitindo análise comparativa quanto à relação entre escala condominial, estrutura de pessoal e custo de manutenção, e por adotar sistema de portaria remota 24 horas, substituindo o modelo tradicional com funcionários presenciais em turno integral.

Implantado em lote urbano consolidado no município de Bauru, o edifício é composto por uma única torre residencial, com quatro apartamentos por

pavimento. A configuração vertical contempla dois elevadores sociais e um elevador de serviço, garantindo separação funcional dos fluxos.

A infraestrutura condominial compreende: Academia; Piscina adulto; Salão de festas; Espaço gourmet; Churrasqueira; Playground; Áreas de convivência pavimentadas e ajardinadas. Abaixo (Figura 7) imagens ilustrativas do residencial “D”.

Figura 8: Imagens ilustrativas residencial “D”.



Fonte: Elaborada pela autora através de I.A. – Copilot (2025).

O empreendimento “E” foi selecionado por se tratar de um exemplar da categoria “padrão fino” ou, como comercialmente divulgado no mercado imobiliário, como “alto padrão”. O edifício apresenta implantação em lote urbano

inserido em área consolidada e valorizada da cidade, com fechamento perimetral e controle de acesso permanente. A configuração volumétrica indica torre residencial única, com elevada verticalização e ocupação concentrada do solo, liberando parte do térreo para áreas comuns e equipamentos de lazer.

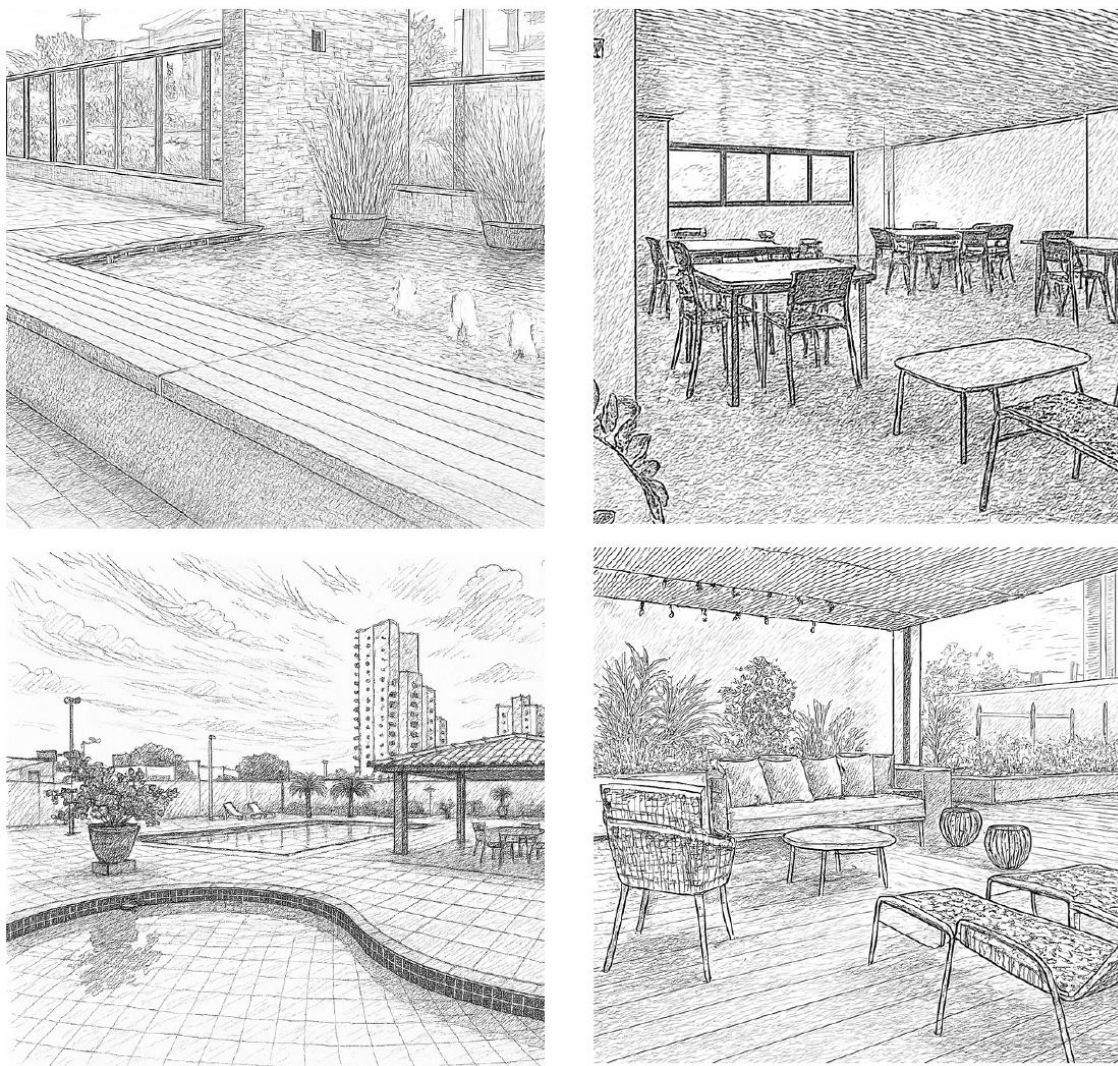
A tipologia contempla uma unidade por pavimento, garantindo maior privacidade e exclusividade. O edifício dispõe de elevadores social e de serviço independentes e vagas de garagem múltiplas (duas a três por unidade).

A área de lazer encontra-se concentrada em pavimento térreo e/ou laje específica, com tratamento paisagístico qualificado e maior diversificação programática quando comparada a empreendimentos de padrão econômico. A infraestrutura condominial inclui: Portaria com funcionamento 24 horas; Salão de festas; Espaço gourmet; Piscinas adulto e infantil; Quadra poliesportiva; Playground; Brinquedoteca; Hidromassagem; Academia equipada; Mercadinho interno de conveniência 24h.

Do ponto de vista morfológico e de gestão, trata-se de condomínio vertical de alta complexidade operacional, com infraestrutura recreativa e de serviços ampliada, o que implica estrutura administrativa profissionalizada.

A seleção desse exemplar foi para verificação se percentualmente os fatores que influenciam a composição dos custos da taxa condominial de um empreendimento de alto padrão são correlatas às do objeto de estudo. Abaixo (Figura 8) imagens ilustrativas do residencial “E”.

Figura 9: Imagens ilustrativas residencial “E”.



Fonte: Elaborada pela autora através de I.A. – Copilot (2025).

Conforme exposto anteriormente, a taxa condominial é composta por custos fixos (despesas ordinárias) e custos variáveis (despesas extraordinárias). Para efeito de análise deste trabalho, o enfoque recai sobre os custos fixos, uma vez que, embora cada condomínio apresente especificidades, esse conjunto de despesas tende a se repetir de forma recorrente, independentemente do porte, número de unidades ou padrão construtivo.

A análise foi estruturada em duas etapas, a partir de bases de dados distintas, provenientes de duas administradoras com perfis de atuação diferentes. Considerando a heterogeneidade na estrutura dos planos de contas fornecidos, adotou-se, previamente, um procedimento de padronização das

categorias de despesas, com o objetivo de viabilizar a comparabilidade entre os empreendimentos analisados. Para isso, definiu-se como referência o modelo menos detalhado disponível, a partir do qual as demais planilhas foram reclassificadas, tomando-se como base a natureza predominante de cada despesa.

Nos casos em que foram identificadas categorias genéricas, como “operacional” ou “despesas diversas”, a alocação foi realizada por aproximação conceitual, com base na análise do conteúdo e da recorrência dos itens incluídos. Ressalta-se que tais decisões metodológicas foram consideradas na interpretação dos resultados, especialmente no que se refere às limitações da comparabilidade entre os empreendimentos.

Na primeira etapa da coleta, foram coletados dados referentes ao exercício de 2023, disponibilizados pela Administradora X, cuja atuação é predominantemente voltada a empreendimentos de médio e alto padrão. Excepcionalmente, essa administradora possuía, à época, a gestão de um empreendimento enquadrado nas Faixas 2 e 3 do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), o que possibilitou a comparação entre diferentes padrões construtivos dentro de uma mesma base temporal.

Na segunda etapa, incorporou-se à análise um empreendimento da Faixa 1, cujos dados foram obtidos junto à Administradora Y, especializada na gestão de empreendimentos de Habitação de Interesse Social. Ressalta-se que essa administradora assumiu a gestão do referido condomínio apenas em 2025, de modo que os dados disponíveis referem-se a esse período, diferindo da base temporal anteriormente analisada.

Diante dessa defasagem temporal, os valores referentes ao exercício de 2023 foram atualizados para o ano de 2025 com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), utilizando a calculadora oficial do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por se tratar de um índice amplamente adotado como referência para a inflação no Brasil. Esse procedimento teve como objetivo garantir a equivalência temporal dos dados e aproximar a análise das condições econômicas mais recentes.

2.2 Análise de dados dos custos condominiais

Os dados referentes aos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) — contemplando um residencial enquadrado na Faixa 1 (Residencial A) e outro pertencente às Faixas 2 e 3 (Residencial B), integram a base comparativa apresentada neste capítulo com o objetivo de situar sua estrutura de custos em relação aos demais perfis construtivos analisados. Contudo, as especificidades relacionadas ao funcionamento cotidiano desses empreendimentos, à forma de implantação condominial, aos mecanismos de inadimplência e aos impactos dessas dinâmicas sobre as famílias beneficiárias serão objeto de aprofundamento no capítulo seguinte, dedicado à dimensão empírica dos empreendimentos do PMCMV Faixas 1 e 2.

Para fins de sistematização e análise comparativa, os dados, embora coletados em etapas distintas, foram organizados de forma integrada em uma única tabela, após a realização dos procedimentos de padronização e compatibilização previamente descritos.

Com base nessas informações, elaborou-se a Tabela 1, que apresenta a composição detalhada dos custos condominiais, organizados por grupos de despesas, como: pessoal, administração, operacional, financeiro, seguro e provisões, consumo das áreas comuns (água, esgoto e energia), manutenções, materiais e portaria remota, permitindo a identificação dos principais componentes do orçamento e sua distribuição relativa entre os empreendimentos analisados.

Ressalta-se que as diferenças no perfil de atuação das administradoras constituem uma limitação da pesquisa. Contudo, essa condição também evidencia uma característica do próprio mercado de administração condominial, marcado pela segmentação entre diferentes padrões habitacionais, aspecto que dialoga com a análise desenvolvida ao longo do trabalho.

Tabela 1: Composição dos custos condominiais em valores.

GRUPO DE DESPESAS	MCMV		DEMAIS PADRÕES		
	Residencial A	Residencial B	Residencial C	Residencial D	Residencial E
1. PESSOAL					
Salários/Encargos/Benefícios Síndico/ Terceiros	R\$60.508,1	R\$ 38.651,18	R\$52.449,96	R\$11.812,95	52.999,52
2. ADMINISTRAÇÃO					
Taxa administrativa	R\$9.674,79	R\$ 2.287,05	R\$ 2.287,05	R\$ 2.287,05	R\$ 2.287,05
3. FINANCEIRO/OPERACIONAL					
Tarifas bancárias/ Internet / Emissão de boleto	R\$358,9	R\$ 154,38	R\$ 1.093,64	R\$ 615,52	R\$ 769,40
4. SEGURO E PROVISÕES					
Seguro / Fundo de reserva / Investimentos	R\$3.407,22	R\$ 3.209,31	R\$ 5.868,57	R\$ 1.776,75	R\$ 6.260,68
5. CONSUMO ÁREAS COMUNS					
Água e esgoto /Energia elétrica/ Telefonia	R\$6.016,46	R\$ 13.779,49	R\$ 29.028,20	R\$ 5.715,51	R\$ 10.221,97
6. MANUTENÇÃO E MATERIAIS					
Manutenções Predial e áreas comuns	R\$14.929,09	R\$ 4.299,66	R\$ 2.802,80	R\$ 2.143,32	R\$ 14.750,41
Materiais	R\$10.000,23	R\$ 571,76	R\$ 1.428,88	R\$ 329,74	R\$ 879,31
Piscina			R\$ 692,46	R\$ 439,65	R\$ 1.318,96
Elevadores			R\$ 4.506,46	R\$ 1.428,88	R\$ 2.747,84
7. PORTARIA REMOTA				R\$ 6.594,82	

Valor total para rateio	R\$104.894,79	R\$62.952,83	R\$100.158,02	R\$33.144,19	R\$92.235,14
Quantidade de unidades para rateio	576	195	192	74	39
Valor do rateio	R\$182,10	R\$322,83	R\$521,65	R\$ 447,89	R\$ 2.178,62
Valor da taxa praticada	R\$150,00	R\$322,83	R\$521,65	R\$ 447,89	R\$2.365,00

Fonte: Dados administradoras (2023; 2025), elaborada pela autora (2026).

Conforme exposto anteriormente, a taxa condominial é composta por custos fixos (despesas ordinárias) e custos variáveis (despesas extraordinárias). Para fins desta análise, o enfoque recai sobre os custos fixos, uma vez que, embora cada condomínio apresente especificidades relacionadas ao porte,

número de unidades e padrão construtivo, esse conjunto de despesas tende a se repetir de forma recorrente entre os empreendimentos analisados.

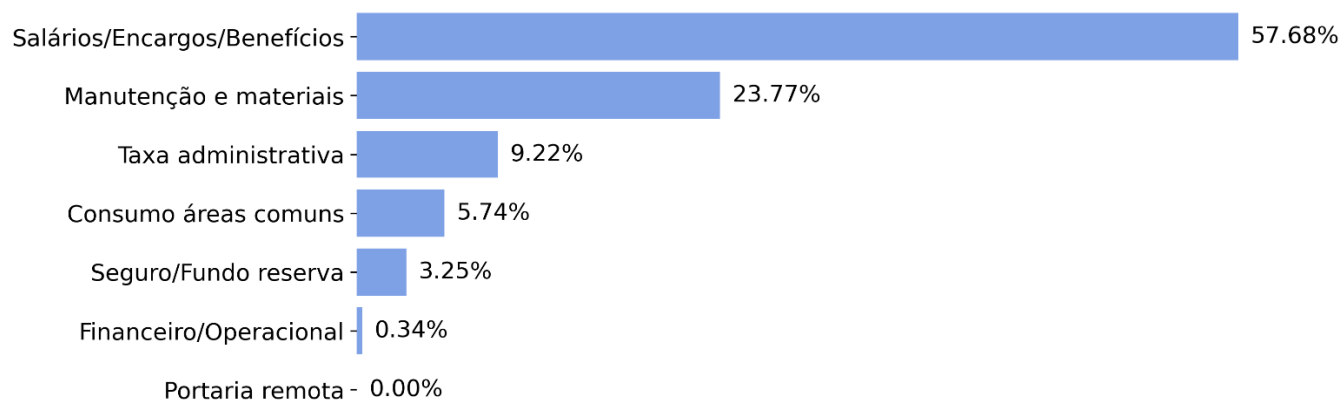
De modo geral, os residenciais estudados elaboram previsões orçamentárias anuais e buscam administrar os recursos arrecadados dentro desses limites, adequando as despesas ao valor efetivamente disponível em caixa. Entretanto, o residencial A, HIS, apresenta uma condição distinta. Em razão da maior vulnerabilidade socioeconômica da população residente, o valor necessário para cobrir os custos fixos já ultrapassa, desde a previsão orçamentária inicial, a capacidade de arrecadação condominial. Dessa forma, o empreendimento opera de maneira estruturalmente deficitária, mantendo-se em situação constante de endividamento.

Nesse contexto, observa-se a adoção de estratégias de compensação financeira para suprir parcialmente a insuficiência de recursos. Conforme será demonstrado no Capítulo 3 desta dissertação, uma das principais consequências desse desequilíbrio é a inadimplência junto à concessionária de água e esgoto. Além da taxa condominial mensal de aproximadamente R\$ 150,00, cada unidade realiza o pagamento médio de cerca de R\$ 40,00 referentes ao consumo individual de água. Contudo, diante da insuficiência da arrecadação ordinária, parte desses recursos é redirecionada para a cobertura de outras despesas operacionais do condomínio, resultando no acúmulo de débitos perante a concessionária responsável pelo serviço.

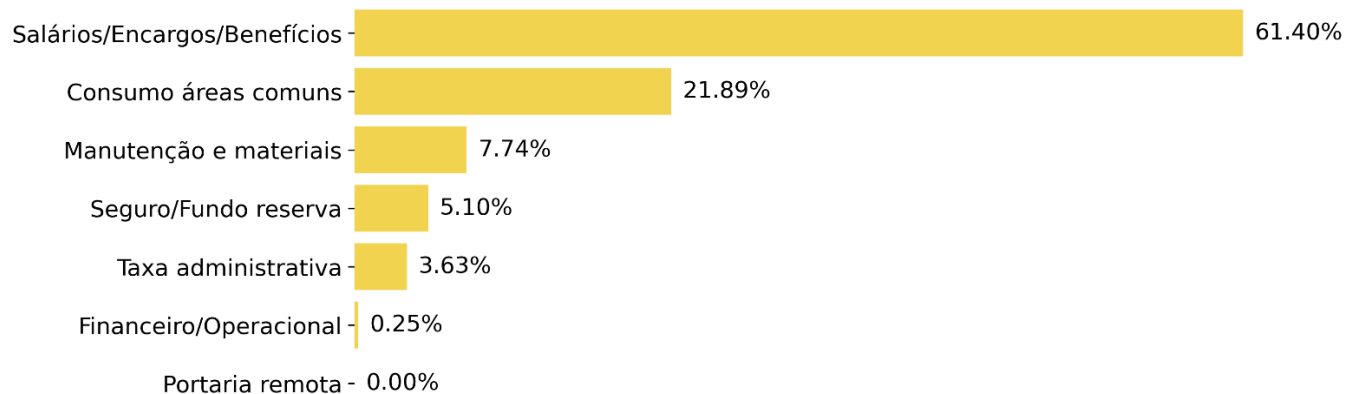
Para tornar a análise mais dinâmica e facilitar a comparação entre diferentes padrões construtivos e perfis de condomínio, os mesmos dados foram organizados também em gráfico, expostos na figura 9, permitindo visualizar o peso proporcional de cada item na formação da taxa condominial. Essa abordagem evidencia não apenas a variação absoluta de custos, mas também a participação relativa de cada componente nos diferentes contextos estudados.

Figura 10: Composição dos custos condominiais em porcentagens, por empreendimento

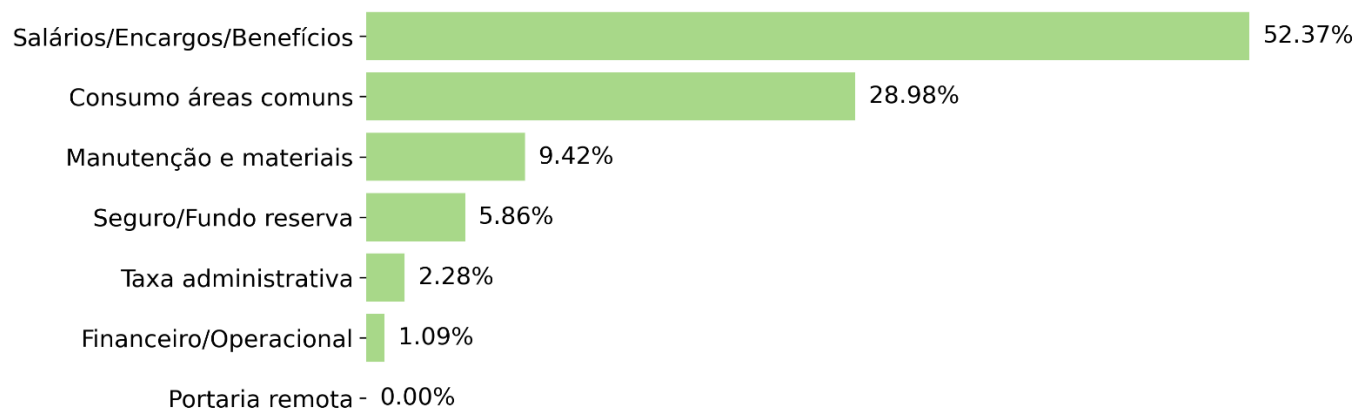
RESIDENCIAL A

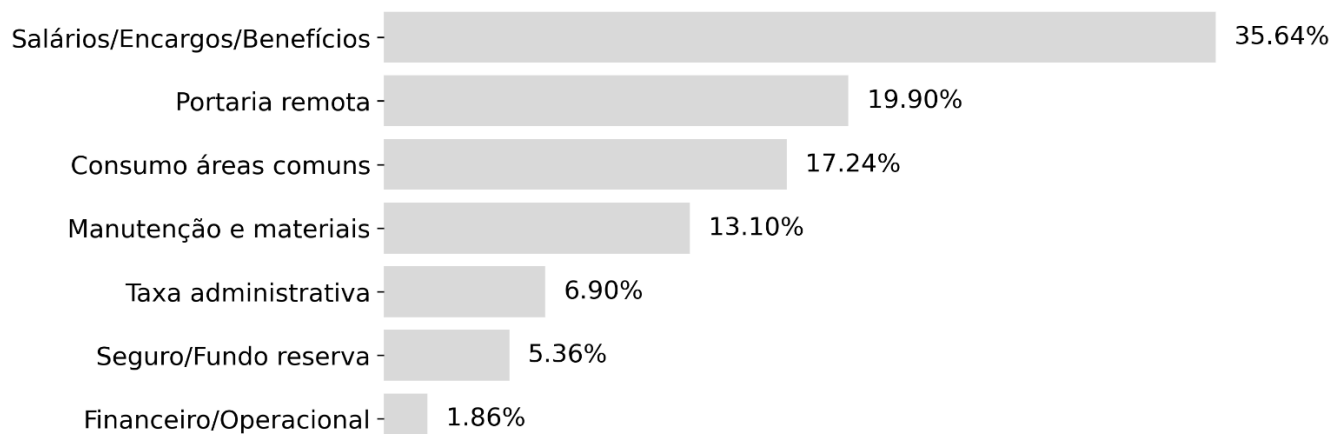
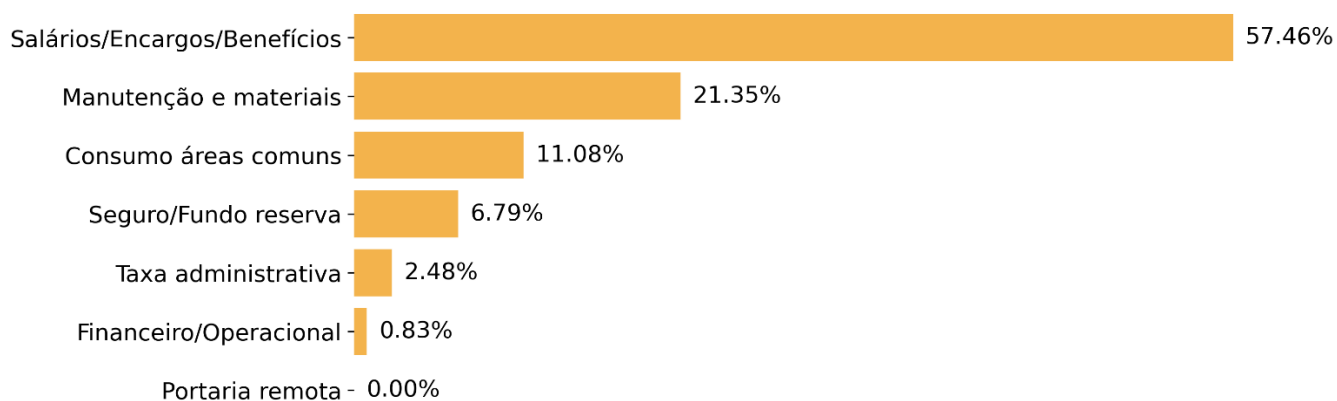


RESIDENCIAL B



RESIDENCIAL C



RESIDENCIAL D**RESIDENCIAL E**

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Após a apresentação da composição geral dos custos condominiais, tanto em valores absolutos quanto em termos proporcionais, torna-se necessário aprofundar a análise a partir dos itens mais representativos do orçamento. Essa etapa é fundamental para compreender como diferentes categorias de despesa influenciam o valor final da taxa condominial em cada empreendimento, considerando tanto aspectos legais quanto operacionais e de gestão. Assim, os dados coletados junto as administradoras foram organizados por tópicos: folha

de pagamento de colaboradores, despesas administrativas, seguro, fundo de reserva, contas essenciais e manutenções; de forma a evidenciar o peso de cada componente na estrutura de custos e as particularidades observadas entre os empreendimentos analisados.

Pessoal: refere-se às despesas relacionadas à contratação de mão de obra necessária para a operação e funcionamento do condomínio, incluindo salários, encargos trabalhistas, benefícios e pagamentos de funcionários próprios ou terceirizados, como síndicos profissionais, porteiros, zeladores, faxineiros e equipes de manutenção.

Segundo as administradoras consultadas, considera que o mínimo para o bom funcionamento dos empreendimentos analisados seriam: 1 zelador, 1 funcionário para limpeza e 4 porteiros (para revezamento de turno em caso de portaria 24 horas). Além de arcar com o salário, mesmo que o condomínio realize a contratação através de terceirização o custo com férias, 13º salário, FGTS, INSS, vale-alimentação, vale-transporte e demais encargos sociais e trabalhistas previstos em legislação e benefícios é do condomínio.

Administração: Corresponde às despesas relacionadas à gestão administrativa e financeira do condomínio, abrangendo serviços de administração condominial, emissão de boletos, assessoria contábil e suporte jurídico-operacional.

Incluí a taxa administrativa, valor pago à administradora responsável pela gestão operacional do condomínio, incluindo serviços como controle financeiro, emissão de boletos, elaboração de balancetes, apoio assemblear e assessoria administrativa.

Financeiro/operacional: Categoria destinada às despesas necessárias para o funcionamento cotidiano da operação financeira e comunicacional do condomínio.

Inclui tarifas de manutenção de conta bancária, taxas de emissão e processamento de boletos, contratação de internet para sistemas de

monitoramento e comunicação, além de demais custos operacionais relacionados à administração financeira.

Seguro e provisões: Refere-se aos valores destinados à proteção patrimonial do condomínio e à constituição de reservas financeiras preventivas para despesas futuras ou emergenciais.

Seguro: Referente à contratação de seguro para proteção das áreas comuns do condomínio contra riscos de incêndio, explosão e descargas elétricas, assim como cobertura para danos estruturais e roubos. Conforme previsto no Código Civil Brasileiro, a contratação do seguro é obrigatória e deve ocorrer em até 120 dias após a concessão do Habite-se.

Fundo de reserva: De acordo com o artigo 9º da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, conhecida como "Lei do Condomínio", havia a previsão da obrigatoriedade de destinar um percentual de arrecadação condominial para atender necessidades emergentes ou formar uma reserva para futuras benfeitorias. Contudo, com a substituição desta lei pela legislação vigente no Código Civil de 2002, alguns juristas entendem que a manutenção do fundo de reserva deixou de ser um item obrigatório. No entanto, ainda assim, é comum, como observado nos empreendimentos analisados, a destinação de aproximadamente 5% do total da previsão orçamentária para esse fim.

Investimentos: Compreende recursos destinados à realização de melhorias, modernizações ou aquisições patrimoniais voltadas à valorização e qualificação do empreendimento.

Consumo das áreas comuns: Abrange os custos relacionados ao consumo coletivo necessário para o funcionamento das áreas comuns do condomínio. Inclui despesas com abastecimento de água, coleta de esgoto, consumo de energia elétrica em áreas coletivas, como iluminação, bombas hidráulicas e equipamentos, além de serviços de telefonia e comunicação utilizados pelo condomínio.

Manutenção e materiais: Refere-se aos gastos necessários para conservação física, funcional e operacional das edificações e áreas comuns do condomínio.

Manutenções prediais e áreas comuns: Inclui serviços preventivos e corretivos voltados à conservação da infraestrutura do condomínio, tais como reparos hidráulicos, elétricos, pintura, jardinagem, conservação de fachadas e manutenção de equipamentos coletivos.

Materiais: Compreende a aquisição de materiais de limpeza, ferramentas, insumos de manutenção e itens necessários para o funcionamento cotidiano do condomínio.

Piscina: Refere-se aos custos específicos relacionados à manutenção, limpeza, tratamento químico e conservação da piscina e seus equipamentos.

Elevadores: Inclui despesas com manutenção preventiva, corretiva e contratos de assistência técnica dos elevadores, visando garantir segurança, funcionamento adequado e atendimento às normas técnicas vigentes.

Portaria remota: Categoria referente aos custos associados à implantação e operação de sistemas tecnológicos de controle de acesso e monitoramento à distância. Compreende despesas com empresas especializadas em monitoramento remoto, centrais de atendimento, sistemas de câmeras, controle de acesso, softwares de segurança e infraestrutura tecnológica utilizada para substituição parcial ou integral da portaria presencial.

A taxa condominial está diretamente relacionada à complexidade e ao perfil do empreendimento, variando em função do número de unidades, da infraestrutura disponível, dos recursos humanos, dos serviços contratados e também do perfil socioeconômico da população residente. Para compreender essas variações, é importante distinguir diferentes dimensões de análise.

A primeira refere-se ao **perfil do empreendimento**, associado às características físicas e construtivas, como quantidade de blocos, número de

pavimentos, metragem das unidades, existência de vagas de garagem e padrão construtivo. A segunda diz respeito ao **perfil do condomínio**, envolvendo os aspectos relacionados à gestão e à operação cotidiana, como quadro de funcionários, modelo de portaria, presença de elevadores, áreas comuns e serviços inclusos. Soma-se a essas dimensões o perfil socioeconômico dos moradores, uma vez que a capacidade contributiva da população influencia diretamente a viabilidade financeira do condomínio e sua capacidade de absorver os custos operacionais previstos.

Enquanto o perfil físico-construtivo evidencia a base estrutural que condiciona determinadas demandas de manutenção e operação, o perfil condominial demonstra como essas demandas se convertem em custos efetivos. Já o perfil socioeconômico interfere diretamente na capacidade de arrecadação e na sustentabilidade financeira do empreendimento, impactando de forma significativa a composição e a viabilidade da taxa condominial.

Nesse sentido, durante as entrevistas com as administradoras foram levantados atributos relevantes de cada empreendimento, sistematizados nos quadros 7 e 8 a seguir.

Quadro 2: Perfil dos empreendimentos analisados.

PERFIL DO EMPREENHIMENTO	MCMV		DEMAIS PADRÕES		
	Residencial A	Residencial B	Residencial C	Residencial D	Residencial E
Padrão	HIS - Faixa 1	HSM - Faixa 2 e 3	Padrão simples com elevador	Padrão médio	Padrão fino
Quantidade de Unidades	576	195	192	74	40
Vaga de garagem	1	1	1	2	3
Torres	36 blocos	5 blocos	6 blocos	1 bloco	3 blocos
Pavimentos	Térreo + 3	Térreo + 3	Térreo + 4	Térreo + 17	Térreo + 12
m² Unidades	51,77 m²	50 m²	65m²	70,99m²	390m²

Fonte: Elaborada pela autora (2026).

Quadro 3: Perfil dos condomínios analisados.

PERFIL DOS CONDOMÍNIOS	MCMV		DEMAIS PADRÕES		
	Residencial A	Residencial B	Residencial C	Residencial D	Residencial E
Tipo de Administração	Administradora	Administradora	Administradora	Administradora	Administradora
Quadro de Funcionários	04 Porteiros/ 01 Zelador / 03 Faxineiras	04 Porteiros/ 01 Zelador / 01 Faxineiras	04 Porteiros/ 01 Zelador / 02 Faxineiras	01 Zelador / 01 Faxineiras	04 Porteiros/ 01 Zelador / 02 Faxineiras
Modelo de portaria	Portaria 24hrs	Portaria 24hrs	Remoto	Portaria 24hrs	Portaria 24hrs
Elevador	-	-	6	3	6
Áreas Comuns	-	área de playground e churrasqueira	3 piscinas, quadra poliesportiva, churrasqueira, salão de festas.	1 piscinas, churrasqueira, salão de festas, academia	3 piscinas, quadra poliesportiva, churrasqueira, salão de festas, brinquedoteca, playground, academia, sauna.
Taxa Condominial	R\$150,00	R\$322,83	R\$521,65	R\$ 447,89	R\$2.365,00
Incluso	Água e esgoto	Água, esgoto e gás	Água, esgoto e gás	Água e esgoto	Água e esgoto
Isenção Condominial	Sindico	5 subsíndicos	Sindico e Subsindico	Sindico	Sindico

Fonte: Elaborada pela autora (2026).

Em relação ao perfil dos empreendimentos e do condomínio após comparar os cinco residenciais foi possível levantar algumas questões:

Quantidade de Unidades

A quantidade de unidades constitui um dos principais fatores de influência sobre o valor da taxa condominial por unidade, uma vez que os custos fixos do condomínio são distribuídos entre os moradores. Em termos gerais, empreendimentos com maior número de unidades tendem a apresentar maior capacidade de diluição das despesas coletivas, reduzindo proporcionalmente o impacto financeiro individual da taxa condominial.

Nesse sentido, nos empreendimentos vinculados ao PMCMV, observa-se diferença significativa entre os valores de rateio conforme a escala do conjunto. O empreendimento A, com 576 unidades, apresenta valor de rateio mensal de R\$182,10 por unidade, embora a taxa efetivamente praticada seja de

R\$150,00, valor inferior ao necessário para cobertura integral das despesas condominiais. Já o empreendimento B, com 195 unidades, apresenta valor de rateio e taxa praticada de R\$322,83 por unidade. Comparativamente, a redução de aproximadamente 66,1% no número de unidades resulta em um aumento de cerca de 77,3% no valor necessário de rateio por unidade. Os dados evidenciam que a menor escala reduz a capacidade de diluição dos custos coletivos e compromete a sustentabilidade financeira da gestão condominial, especialmente em empreendimentos de interesse social, nos quais a capacidade de pagamento dos moradores limita a adoção de taxas compatíveis com os custos reais de manutenção.

Dessa forma, a escala condominial revela-se variável central na modulação do impacto financeiro por unidade. Contudo, sua eficiência depende da relação entre arrecadação potencial, estrutura de custos e capacidade contributiva da população residente.

Altura da edificação e presença de Elevadores

Empreendimentos com maior número de pavimentos e presença de elevadores tendem a apresentar custos mais elevados de manutenção e operação condominial. Isso ocorre porque a verticalização introduz sistemas técnicos que demandam manutenção especializada contínua, consumo energético adicional e contratos permanentes de assistência técnica.

Nos empreendimentos do PMCMV (especialmente em cidades do interior, onde a maior disponibilidade e o menor custo da terra favoreceram edificações horizontalizadas ou de baixa altura) observa-se com frequência a adoção de tipologias sem elevador, contribuindo para a redução parcial dos custos condominiais. Contudo, apesar dos empreendimentos estudados terem adotado a tipologia sem elevador, essa característica não é uniforme no programa, havendo também empreendimentos verticalizados que incorporam esse tipo de equipamento.

Já nos empreendimentos de padrão médio e alto, a presença de elevadores é mais recorrente e representa parcela significativa dos custos permanentes do condomínio, nos residenciais C, D e E, os custos relacionados

à manutenção e operação dos elevadores representam respectivamente 4,50%, 4,31% e 2,98% das despesas totais do condomínio, envolvendo manutenção preventiva obrigatória, substituição de peças, vistorias técnicas e consumo energético.

A verticalização, portanto, não eleva os custos exclusivamente pela altura da edificação, mas sobretudo pela incorporação de sistemas técnicos permanentes que ampliam a complexidade operacional do condomínio.

Infraestrutura de Áreas Comuns

A comparação entre empreendimentos de diferentes padrões revela uma constatação significativa: mesmo em condomínios de menor padrão, não se observa redução proporcional nos custos de manutenção. O caso do Residencial A, que praticamente não dispõe de infraestrutura de lazer, é emblemático. Apesar de sua simplicidade, o item “manutenção e materiais” corresponde a 23,77% do orçamento total, proporção superior à verificada no Residencial E, empreendimento de alto padrão no estilo club, que oferece piscina, academia, brinquedoteca, salão de festas e sauna, mas cuja proporção é de 21,35%. Esse contraste evidencia que a ausência de equipamentos de lazer não implica, necessariamente, em economia proporcional.

Nos empreendimentos intermediários, observa-se comportamento semelhante. O Residencial B, também de padrão popular, apresenta 7,74% de seu orçamento destinado à manutenção e materiais, enquanto os Residenciais C e D, de padrão médio, registram 9,42% e 13,10%, respectivamente. Esses dados reforçam que, independentemente da complexidade das áreas comuns, os custos básicos de conservação permanecem relevantes e tendem a se manter em patamares próximos.

No caso do Residencial A, o porte físico e a escala de manutenção, com 16 blocos, perímetro extenso, muros, alambrados, concertinas, além de capinação e jardinagem em larga escala, geram despesas expressivas que compensam a simplicidade da infraestrutura. Já no Residencial E, embora os itens de lazer introduzam custos adicionais, o impacto proporcional não se distancia significativamente dos empreendimentos populares, demonstrando

que os gastos estruturais de conservação e segurança são determinantes na composição orçamentária, independentemente do padrão socioeconômico dos moradores.

Por fim, destaca-se que a presença de áreas molhadas, como piscinas, constitui fator crítico na elevação dos custos condominiais, mas não elimina o peso estrutural das despesas em empreendimentos populares de grande porte. Assim, a comparação entre os Residenciais A e E, complementada pelos dados dos demais, reforça a descoberta de que a complexidade do lazer não é o único vetor de impacto nos custos condominiais; a escala e a manutenção estrutural desempenham papel igualmente decisivo.

Quantidade de Funcionários

As despesas relacionadas ao quadro de funcionários e aos encargos trabalhistas configuram o principal componente do orçamento condominial nos empreendimentos analisados. Em todos os casos, observa-se que salários, encargos sociais e benefícios ultrapassam 50% da previsão orçamentária, consolidando a estrutura de pessoal como o núcleo rígido das despesas condominiais.

No Residencial B, por exemplo, esse item corresponde a aproximadamente 61,40% do orçamento previsto, ainda que o empreendimento apresente estrutura funcional reduzida em comparação aos demais. Tal resultado evidencia que, mesmo em condomínios com quadro simplificado, a necessidade de manutenção de serviços básicos, como limpeza, zeladoria e operação condominial: continua impondo custos elevados e inescapáveis.

No Residencial C, a adoção de portaria remota reduziu o custo direto com funcionários para 35,64%, mas introduziu uma nova despesa com o sistema equivalente a 19,90%. A soma desses valores (55,54%) aproxima-se dos percentuais observados nos empreendimentos com portaria presencial, como os Residenciais A e E, nos quais os custos com pessoal também superam a marca de 50%. Esse resultado demonstra que soluções tecnológicas não necessariamente reduzem os custos totais, mas apenas reconfiguram sua

composição, deslocando parte da despesa da folha de pagamento para contratos de serviços especializados.

Assim, a análise comparativa evidencia que, independentemente do padrão socioeconômico ou da adoção de tecnologias de gestão, a estrutura de pessoal permanece como a espinha dorsal das despesas condominiais, constituindo um núcleo de custos rígidos que dificilmente pode ser comprimido sem comprometer a operação cotidiana dos empreendimentos.

Consumo áreas comuns

As despesas relacionadas ao consumo das áreas comuns, especialmente água, esgoto e energia elétrica, apresentam peso significativo na composição da taxa condominial em todos os empreendimentos analisados. Por se tratarem de serviços essenciais ao funcionamento cotidiano do condomínio, esses custos tendem a permanecer relativamente estáveis entre diferentes padrões habitacionais.

Conforme observado nos residenciais analisados, o consumo de água e esgoto corresponde a 12,48% no Residencial A, 9,82% no B, 10,77% no C, 11,21% no D e 10,15% no E, evidenciando o caráter estrutural dessas despesas. No caso dos empreendimentos do PMCMV, esse impacto torna-se ainda mais relevante devido à menor capacidade contributiva da população residente, fazendo com que despesas essenciais assumam maior peso proporcional sobre o orçamento familiar.

Destaca-se, em particular, o Residencial A, cuja medição coletiva de água implica que parte do consumo individual das unidades é incorporada ao orçamento condominial. Essa característica amplia a pressão sobre a arrecadação e dificulta o equilíbrio financeiro, uma vez que despesas privadas passam a ser absorvidas pela gestão coletiva, aumentando os riscos de inadimplência e comprometimento do orçamento operacional.

É importante ressaltar que, apesar de o consumo não ser individualizado, esse custo não está incluso no valor de rateio condominial, sendo acrescido ao montante fixo de R\$ 150,00 de taxa condominial mais R\$

40,00 referentes à água, totalizando R\$ 190,00 por unidade. Essa configuração evidencia que, nos empreendimentos populares, a ausência de medição individual não reduz os custos, mas os redistribui de forma a aumentar a carga financeira sobre cada morador. Essa situação será aprofundada no capítulo seguinte, quando se discutirá em detalhe os efeitos da medição coletiva sobre a sustentabilidade financeira dos condomínios.

No que se refere ao gás, observa-se que apenas os Residenciais B e C possuem fornecimento coletivo, enquanto nos demais (A, D e E) o consumo é individualizado. Essa diferença, contudo, não se traduz em redução proporcional dos custos totais, pois os empreendimentos com fornecimento coletivo incorporam o valor do gás à taxa condominial, enquanto nos demais ele é pago separadamente pelos moradores. Assim, o impacto financeiro permanece equivalente, reforçando que serviços essenciais como água, esgoto e gás mantêm caráter estrutural e pouco flexível, independentemente do padrão construtivo ou da forma de medição adotada.

Impacto agregado dos custos

A análise comparativa evidencia que, embora os empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) tenham sido concebidos com estratégias de redução de custos (como maior número de unidades, edificações de menor altura e infraestrutura simplificada), os custos condominiais não se reduzem proporcionalmente quando comparados a empreendimentos de padrão médio e alto.

Os dados empíricos confirmam essa constatação. O Residencial A, enquadrado na Faixa 1 e praticamente desprovido de áreas de lazer, apresenta taxa condominial de R\$ 150,00, acrescida de R\$ 40,00 referentes à água, totalizando R\$ 190,00 por unidade. Já o Residencial B registra R\$ 357,58, o Residencial C R\$ 548,13, o Residencial D R\$ 479,47, e o Residencial E, de alto padrão e infraestrutura completa, R\$ 2.491,31. A comparação direta demonstra que, embora os valores absolutos variem, a diferença proporcional entre os custos não acompanha a diferença de padrão construtivo ou de infraestrutura.

Contrariando a expectativa de que a simplificação projetual implicaria redução significativa dos custos, observa-se que, mesmo nos empreendimentos da Faixa 1, os gastos condominiais mantêm comportamento semelhante ao observado nas demais faixas e padrões. Isso se explica pela existência de um conjunto de despesas essenciais (como manutenção predial, consumo de água e energia nas áreas comuns e organização mínima da gestão) que constitui um núcleo rígido de custos, pouco sensível à redução da complexidade física do empreendimento.

Ao distinguir os beneficiários das diferentes faixas do programa, evidenciam-se desafios distintos, porém estruturalmente relacionados. Na Faixa 1, a taxa condominial assume peso significativo no orçamento familiar, podendo, em alguns casos, aproximar-se ou até mesmo superar o valor da prestação habitacional. Já nas Faixas 2 e 3, embora haja melhoria na qualidade da infraestrutura e pequena ampliação das áreas comuns, persistem custos operacionais relevantes, associados à manutenção desses equipamentos e à estrutura de serviços.

Dessa forma, observa-se uma assimetria estrutural: enquanto empreendimentos de padrão médio e alto operam com custos mais elevados em termos absolutos, porém inseridos em contextos socioeconômicos mais favorecidos, os empreendimentos HSM e HIS enfrentam o desafio inverso, no qual custos mínimos de operação tornam-se proporcionalmente mais onerosos. Em ambos os casos, a taxa condominial emerge como elemento crítico para a sustentabilidade da permanência no imóvel, evidenciando tensões inerentes ao modelo condominial adotado pelo programa.

CAPÍTULO 3 - CUSTOS CONDOMINIAIS EM EMPREENDIMENTOS DO PMCMV - FAIXA 1 E FAIXA 2 E 3

Este capítulo examina como o modelo condominial se configura e opera nos dois empreendimentos do PMCMV selecionados para análise no município de Bauru–SP, abrangendo as Faixas 1, 2 e 3 do programa. Diferentemente do capítulo anterior, que tratou da estrutura comparativa de custos entre diferentes padrões construtivos, o enfoque recai aqui sobre a dimensão prática e cotidiana da gestão condominial: os processos de implantação, os desequilíbrios financeiros recorrentes, os mecanismos de inadimplência e suas consequências sobre as condições de permanência das famílias beneficiárias. A análise articula dados institucionais, documentação condominial e relatos de gestores, com o objetivo de evidenciar como os custos identificados no plano comparativo se manifestam e se agravam no interior de empreendimentos destinados a populações de baixa renda.

No município de Bauru, a implementação local do programa foi viabilizada a partir da formalização de adesão junto à Caixa Econômica Federal, em conformidade com a Lei Federal nº 11.977/2009. Para coordenar sua execução, foi instituído, por meio da Portaria nº 41/2009, um Grupo Multissetorial responsável pela organização da demanda habitacional, aplicação dos critérios de elegibilidade definidos pelo então Ministério das Cidades e acompanhamento da implantação dos empreendimentos. Essa estrutura institucional evidencia o papel ativo do município na seleção dos beneficiários e na articulação com os agentes financeiros envolvidos na produção habitacional (Prefeitura Municipal de Bauru, 2009; 2013).

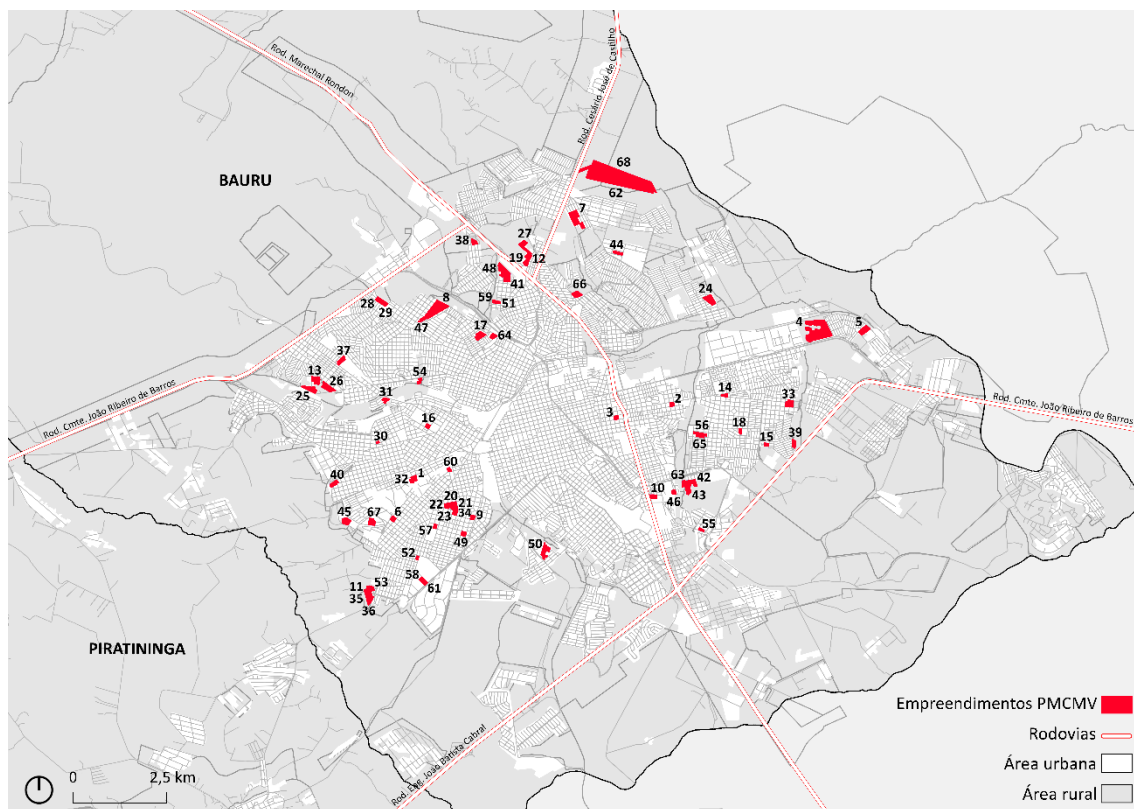
Embora o recorte empírico desta pesquisa se concentre em Bauru, os processos analisados não configuram uma especificidade local. A adoção recorrente da tipologia condominial, a atuação de grandes agentes privados e a produção em larga escala constituem padrões observados em diversas cidades médias brasileiras, particularmente aquelas classificadas como capitais regionais. Nesse contexto, a produção vinculada ao Programa Minha Casa Minha Vida passou a desempenhar papel relevante na reestruturação urbana

recente, influenciando tanto a forma da cidade quanto as condições de permanência das famílias na moradia (Otero, 2016).

A produção do Programa Minha Casa Minha Vida em Bauru foi sistematizada por Crosara (2025), em pesquisa de Iniciação Científica vinculada ao INCT Produção da Casa e da Cidade e ao Laboratório de Estudos e Pesquisas em Desenvolvimento Urbano Contemporâneo (LabDUC/FAAC/UNESP). O estudo analisou a produção imobiliária e a conformação do espaço urbano no Arranjo Populacional de Bauru entre 2000 e 2022, oferecendo base empírica consistente para a compreensão da inserção do PMCMV no município. Os dados, mapas e gráficos elaborados pela autora, utilizados neste trabalho com a devida autorização, subsidiam a caracterização da escala, distribuição e perfil da produção habitacional local

Entre 2009 e 2020, o PMCMV contratou 68 empreendimentos no município de Bauru, totalizando 14.476 unidades habitacionais, conforme dados sistematizados por Crosara (2025) na tabela 2. Desse conjunto, 62 empreendimentos foram implantados sob regime condominial, correspondendo a aproximadamente 91% do total de empreendimentos contratados e a 12.466 unidades — cerca de 86% da produção habitacional do período pelo programa. O dado evidencia que o modelo condominial não constitui solução pontual ou residual, mas forma predominante da produção local no âmbito do programa. Mesmo na Faixa 1, destinada às famílias de menor renda — que concentrou 5.120 unidades — observa-se a adoção recorrente desse regime, indicando sua consolidação como padrão organizativo da habitação de interesse social no município.

Figura 11: Mapa dos empreendimentos do PMCMV contratados no município de Bauru entre os anos de 2009 a 2020



Fonte: SNH/MDR. Organizado por Crosara (2025).

Tabela 2: Empreendimentos do PMCMV contratados no município de Bauru entre os anos de 2009 a 2020

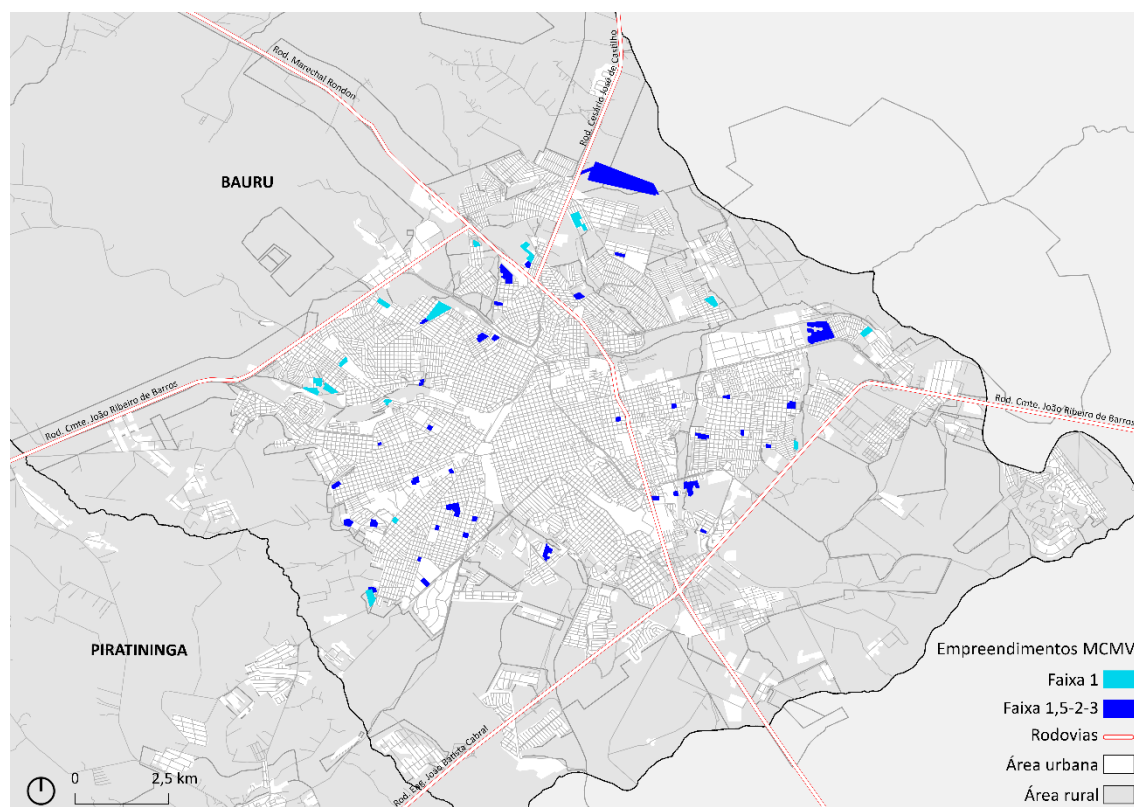
	Nome do empreendimento	Faixa PMCMV	Tipo de condomínio	Unid. Hab.	Empreendedor	Ano contrato
1	Residencial Águas do Sobrado	2 e 3	Vertical	176	Casaalta Construções Ltda	2009
2	Residencial Parque Bonutti	2 e 3	Vertical	137	MRV Engenharia e Participações S.A.	2010
3	Residencial Spazio Brescia	2 e 3	Vertical	66	MRV Engenharia e Participações S.A.	2010
4	Condomínio Terra Nova Bauru I	2 e 3	Horizontal	735	Terra Nova Rodobens Incorp Imob.	2010
5	Residencial dos Eucaliptos	1	Vertical	400	Casaalta Construções Ltda	2010
6	Conjunto Habitacional São João do Ipiranga	1	Horizontal	38	Gobbo Eng. e Assessoria	2010
7	Conjunto Habitacional Jardim Ivone	1	Horizontal	132	Gobbo Eng. e Assessoria	2010
8	Conjunto Habitacional Moradas do Buriti	1	Horizontal	254	Maré Constr. e Incorp. Ltda	2010
9	Residencial Spazio Bromélias	2 e 3	Vertical	121	MRV Engenharia e Participações S.A.	2010
10	Residencial Parque Borghesi	2 e 3	Vertical	195	MRV Engenharia e Participações S.A.	2010
11	Residencial Monte Verde 1	1	Vertical	256	Casaalta Construções Ltda	2010
12	Residencial Mirante da Colina	1	Vertical	240	Casaalta Construções Ltda	2010
13	Residencial Tres Américas	1	Vertical	496	ISO Constr. e Incorp. Ltda	2010
14	Residencial Parque Bauru Ville	2 e 3	Vertical	111	MRV Engenharia e Participações S.A.	2010
15	Residencial Florida	2 e 3	Vertical	109	Casaalta Construções Ltda	2011
16	Residencial Parque Belas Artes	2 e 3	Vertical	77	MRV Engenharia e Participações S.A.	2011
17	Spazio Belluno	2 e 3	Vertical	317	MRV Engenharia e Participações S.A.	2011
18	Residencial Dante Alighieri	2 e 3	Vertical	111	Casaalta Construções Ltda	2011
19	Residencial Portal da Colina	2 e 3	Vertical	187	Casaalta Construções Ltda	2011
20	Residencial Ipanema	2 e 3	Vertical	134	MRV Engenharia e Participações S.A.	2011
21	Residencial Cristo Redentor	2 e 3	Vertical	103	MRV Engenharia e Participações S.A.	2011
22	Residencial Guanabara	2 e 3	Vertical	128	MRV Engenharia e Participações S.A.	2011
23	Residencial Corcovado	2 e 3	Vertical	200	MRV Engenharia e Participações S.A.	2012
24	Residencial Santana	1	Vertical	576	ISO Constr. e Incorp. Ltda	2012
25	Residencial Tres Américas II	1	Vertical	384	ISO Constr. e Incorp. Ltda	2012
26	Residencial Água da Grama	1	Vertical	560	Casaalta Construções Ltda	2012
27	Residencial Arvoredo	1	Vertical	496	Casaalta Construções Ltda	2012
28	Residencial Chácara das Flores 1	1	Vertical	176	Gobbo Eng. e Assessoria	2012
29	Residencial Chácara das Flores 2	1	Vertical	176	Maré Constr. e Incorp. Ltda	2012
30	Residencial Reserva San Roman	2 e 3	Vertical	16	Gobbo Eng. e Assessoria	2012
31	Condomínio Residencial San Sebastian	1	Vertical	160	Maré Constr. e Incorp. Ltda	2012
32	Residencial Águas do Sobrado II	2 e 3	Vertical	119	Casaalta Construções Ltda	2012
33	Residencial Parque Bogotá	2 e 3	Vertical	398	MRV Engenharia e Participações S.A.	2012
34	Residencial Copacabana	2 e 3	Vertical	200	MRV Engenharia e Participações S.A.	2013
35	Residencial Monte Verde 2	1	Vertical	208	Casaalta Construções Ltda	2013
36	Residencial Monte Verde 3	1	Vertical	288	Casaalta Construções Ltda	2013
37	Residencial Manacas	1	Vertical	288	Construquali Engenharia Ltda	2013
38	Residencial Jardim TV	1	Vertical	192	Casaalta Construções Ltda	2013
39	Residencial dos Ypes	1	Vertical	224	Casaalta Construções Ltda	2013
40	Residencial Boa Vista	2 e 3	Vertical	235	Casaalta Construções Ltda	2013
41	Parque Bonardi	2 e 3	Vertical	532	MRV Engenharia e Participações S.A.	2014
42	Residencial Bela América	2 e 3	Vertical	341	MRV Engenharia e Participações S.A.	2014
43	Residencial Bela Europa	2 e 3	Vertical	187	MRV Engenharia e Participações S.A.	2015
44	Condomínio Vitta Mary Dotta	2 e 3	Vertical	225	Bivi Holding S.a.	2015
45	Residencial Recanto dos Pássaros	2 e 3	Vertical	204	Casaalta Construções Ltda	2016
46	Residencial New Wave Nações III	2 e 3	Vertical	47	Casaalta Construções Ltda	2016
47	Parque Biaggi	1,5 e 2	Vertical	180	MRV Engenharia e Participações S.A.	2016
48	Parque Bellagio	2 e 3	Vertical	340	MRV Engenharia e Participações S.A.	2016
49	Reserva Terra Branca	2 e 3	Vertical	54	Bivi Holding S.a.	2017
50	Parque Barcelona	2 e 3	Vertical	740	MRV Engenharia e Participações S.A.	2017
51	Parque Bari	1,5; 2 e 3	Vertical	79	MRV Engenharia e Participações S.A.	2017
52	Vitta Jardim Ferraz	2 e 3	Vertical	83	Bivi Holding S.a.	2017
53	Monte Verde Residencial	1,5; 2 e 3	Vertical	62	ELO Construções	2018
54	Residencial Reserva Pinheiro Machado	2 e 3	Vertical	49	ECOVITA Incorp. e Constr. Ltda	2018
55	Reserva Colonial	2 e 3	Vertical	100	Bivi Holding S.a.	2018
56	Parque Bela Espanha	1,5; 2 e 3	Vertical	272	MRV Engenharia e Participações S.A.	2018
57	Vitta Jardim Eugênia	2	Vertical	81	Bivi Holding S.a.	2018
58	Bela França	2 e 3	Vertical	68	MRV Engenharia e Participações S.A.	2019
59	Parque Branzi	2 e 3	Vertical	88	MRV Engenharia e Participações S.A.	2019
60	Vitta Vila Nipônica	2	Vertical	51	Bivi Holding S.a.	2019
61	Bela Grécia	2	Vertical	53	MRV Engenharia e Participações S.A.	2019
62	Residencial Vargem Limpa I	1,5; 2 e 3	Horizontal	676	Pacaembu Construtora S.a.	2019
63	Reserva Nações	2	Vertical	78	Vitta Residencial S.a.	2019
64	Residencial Boston	2 e 3	Vertical	91	MRV Engenharia e Participações S.A.	2020
65	Residencial Bela Suíça	2 e 3	Vertical	38	MRV Engenharia e Participações S.A.	2020
66	Vitta Jardim Oliveiras	2	Vertical	161	Vitta Residencial S.a.	2020
67	Residencial Quinta Ranieri Gold	2 e 3	Vertical	2	Construtora Dinâmica	2020
68	Residencial Vargem Limpa II	1,5; 2 e 3	Horizontal	175	Pacaembu Construtora S.a.	2020

Fonte: SNH/MDR. Organizado por Crosara (2025).

Os dois empreendimentos analisados nesta pesquisa inserem-se nesse contexto produtivo, tendo sido contratados nos anos de 2012, respectivamente. Ambos adotam o regime condominial, ainda que com configurações espaciais distintas, o que permite examinar como essa tipologia se materializa em diferentes segmentos do programa.

Do ponto de vista territorial, a implantação dos empreendimentos revela padrões distintos conforme a faixa de renda atendida. As unidades destinadas à Faixa 1 concentram-se majoritariamente em áreas periféricas ou em setores urbanos com infraestrutura incompleta, reiterando a histórica associação entre habitação de interesse social e terras de menor valorização. Já os empreendimentos das faixas intermediárias tendem a localizar-se em áreas com melhor inserção na malha urbana, próximas a eixos viários estruturantes e a setores mais consolidados (Crosara, 2025).

Figura 12: Localização dos empreendimentos do PMCMV por Faixa (1, 1,5, 2 e 3)



Fonte: SNH/MDR. Organizado por Crosara (2025).

O Empreendimento A situa-se na porção norte do município do município, em área caracterizada por expansão urbana viabilizada por conjuntos habitacionais promovidos pela Cohab/Bauru nas décadas de 1970 e 80 e por presença de infraestrutura parcialmente estruturada. Trata-se de setor historicamente associado à implantação de habitação de interesse social, marcado por maior distância em relação às centralidades tradicionais da cidade e por dinâmica imobiliária menos valorizada quando comparada a áreas centrais e vetores recentes de expansão. Já o Empreendimento B localiza-se na região sudeste do município, área inserida em vetor de expansão urbana mais recente, com maior proximidade a eixos viários estruturantes e a setores com oferta mais diversificada de comércio e serviços. Sua inserção na malha urbana apresenta maior integração ao tecido consolidado, refletindo padrão recorrente observado nas faixas intermediárias do programa.

No que se refere aos agentes promotores, a produção local revela significativa concentração empresarial. Conforme sistematizado por Crosara (2025), a MRV Engenharia e Participações S.A. foi a principal construtora atuante no município no âmbito do PMCMV, responsável por 26 empreendimentos e 5.196 unidades habitacionais. A segunda empresa com maior participação apresentou volume significativamente inferior, com 1.188 unidades produzidas no período, o que evidencia a centralidade da MRV na estruturação da oferta habitacional local, conforme demonstrado na tabela 3.

Tabela 3: Número de empreendimentos e quantidade de unidades habitacionais produzidas para as faixas 1,5, 2 e 3 do PMCMV no município de Bauru entre 2009 e 2020 por construtora

Construtora	Nº de empreendimentos	Nº UH Contratadas
MRV Engenharia e Participações S.A.	26	5.196
Casaalta Construções Ltda	8	1.188
Pacaembu Construtora S.A.	2	851
Terra Nova Rodobens Incorp Imob.	1	735
Bivi Holding S.A.	6	594
Vitta Residencial S.A.	2	239
ELO Construções	1	62
ECOVITA Incorp. e Constr. Ltda	1	49
Gobbo Eng. e Assessoria	1	16
Construtora Dinâmica	1	2

Fonte: SNH/MDR. Organizado por Crosara (2025).

Em suas análises, Crosara (2025) aponta não apenas a elevada capacidade operacional da empresa, mas também a consolidação de uma estratégia territorial estruturada. A autora sugere, inclusive, a possível constituição prévia de estoque de terras no município, fator que teria favorecido a implantação contínua de projetos em áreas específicas da cidade.

Tal condição viabilizou a reprodução de empreendimentos padronizados, com maior adensamento construtivo e organização sob regime condominial — modelo predominante nas faixas intermediárias do programa. O Empreendimento B, analisado nesta pesquisa, integra o conjunto de projetos entregues pela construtora no município e materializa essa lógica produtiva, estruturando-se em blocos verticais multifamiliares organizados sob gestão condominial. Sua configuração, portanto, não constitui caso isolado, mas expressão local de um padrão empresarial baseado na racionalização construtiva, na maximização do aproveitamento fundiário e na consolidação do condomínio como forma dominante da produção habitacional.

No âmbito da implantação territorial, observa-se ainda a recorrência de empreendimentos contíguos situados em grandes glebas urbanas posteriormente formalizados como contratos distintos. Essa fragmentação pode ser interpretada à luz do histórico normativo do PMCMV, que em diferentes fases estabeleceu limites máximos de unidades por empreendimento, posteriormente ampliados em ciclos subsequentes do programa. Ainda que tais parâmetros tenham variado ao longo do tempo, a existência de limites operacionais sugere que a divisão de grandes áreas em múltiplos empreendimentos formalmente autônomos possa ter funcionado como estratégia de adequação às regras de contratação, articulando escala produtiva, densidade construtiva e requisitos normativos.

No entanto, a constituição de condomínios juridicamente independentes, cada qual com número mais restrito de unidades, implica menor capacidade de diluição dos custos fixos de manutenção, administração e serviços comuns. Desse modo, a fragmentação territorial e contratual não produz apenas efeitos sobre a forma urbana, mas também sobre a sustentabilidade financeira da gestão condominial, incidindo diretamente sobre o valor da taxa mensal

suportada pelos moradores — aspecto que será aprofundado nos itens seguintes.

3.1 A implantação do modelo condominial nos casos estudados em Bauru-SP.

A implantação do modelo condominial nos empreendimentos analisados revela que a problemática envolvendo os custos de operação da gestão coletiva dos condomínios não emerge apenas no cotidiano posterior à ocupação, mas está inscrita no próprio momento de origem do condomínio. Antes mesmo da consolidação das dinâmicas internas, observa-se que o desenho institucional, a forma de organização inicial e a condução do processo de entrega já condicionam os limites e as tensões que se manifestarão posteriormente.

Nos dois casos investigados, o condomínio não surge como resultado de um processo gradual de construção comunitária, mas como uma estrutura jurídica previamente formalizada e entregue pronta aos moradores. A convenção condominial, a definição da administradora, a previsão orçamentária inicial e as regras de funcionamento já estão estabelecidas antes mesmo da apropriação efetiva pelos beneficiários. Embora a forma como essa implantação se materialize apresente diferenças entre os empreendimentos, observa-se que a operacionalização do modelo condominial no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida impõe desafios significativos à sua sustentabilidade financeira, impactando diretamente o orçamento familiar dos moradores desde os primeiros momentos de ocupação.

No Residencial A, o momento inaugural da vida condominial ocorreu simultaneamente ao processo da definição dos beneficiários na ordem de ocupação das unidades. Para isso, foi realizado um sorteio em ato público no Ginásio Panela de Pressão, ocasião em que os beneficiários selecionados na triagem realizada pelo município deveriam comparecer munidos de documentos pessoais.

Conforme relato da síndica, foi nesse mesmo dia que se realizou, de maneira improvisada, a definição da administradora e a escolha inicial do síndico, a partir de uma convocação informal do tipo “quem quer ser síndico?”.

Ou seja, no mesmo ato em que se formalizava a ocupação das unidades, consolidava-se também a estrutura de gestão condominial. Sem qualquer etapa prévia de formação, orientação ou preparação dos futuros moradores acerca do funcionamento do regime condominial, do significado da taxa mensal, das implicações do rateio das despesas comuns ou das responsabilidades inerentes à gestão coletiva. O condomínio nasce, portanto, como estrutura jurídica imediatamente operante, ainda que socialmente não amadurecida.

Os critérios de elegibilidade dos beneficiários sorteados estavam formalmente amparados por normativas municipais e federais: compete ao Município, por meio de Grupo Multissetorial instituído pela Portaria nº 41/2009, selecionar os beneficiários conforme critérios definidos pelo Ministério das Cidades nas Portarias nº 93 e 140/2010 (Bauru, 2013, p. 1). O documento informa que os inscritos foram organizados em dois grupos: o Grupo I, correspondente à chamada demanda dirigida, composto por famílias em situação de maior vulnerabilidade social — incluindo aquelas oriundas de processos de desfavelamento e reassentamento —, ao qual se destinavam 70% das unidades habitacionais; e o Grupo II, formado por famílias inscritas via cadastro habitacional geral, que, embora também de baixa renda, apresentavam alguma capacidade contributiva, sendo responsáveis pelo pagamento de valores de entrada e parcelas mensais vinculadas ao financiamento das unidades. A normativa ainda estabelecia percentuais específicos para mulheres chefes de família (60%), pessoas com deficiência (3%) e idosos (10%), além da formação de lista de reserva equivalente a 100% das unidades disponíveis.

Tais critérios expressam a priorização da vulnerabilidade social como princípio de acesso à moradia. Contudo, sob a perspectiva da dinâmica condominial, a composição resultante implica a convivência de famílias com distintos níveis de inserção socioeconômica e diferentes capacidades contributivas dentro de um mesmo regime jurídico que pressupõe responsabilidade financeira compartilhada e regularidade no pagamento das despesas comuns. Nesse contexto, a heterogeneidade entre os perfis atendidos tende a produzir tensões na gestão coletiva, na medida em que parte dos moradores apresenta maiores dificuldades em arcar com os custos

condominiais, o que pode repercutir sobre o equilíbrio financeiro do conjunto e gerar pressões indiretas sobre os demais condôminos. Tal configuração evidencia uma tensão intrínseca entre o critério social de acesso e o modelo condominial de gestão, cuja sustentabilidade depende da contribuição regular dos moradores.

Segundo relatos coletados, muitos moradores pertencentes ao Grupo II somente perceberam essa heterogeneidade após a efetiva ocupação das unidades, momento em que se tornaram evidentes as dificuldades de pagamento da taxa condominial e as tensões associadas à sustentabilidade financeira do empreendimento. A definição do valor da taxa, nesse contexto, revelou-se particularmente complexa: trata-se de estabelecer um rateio capaz de assegurar a manutenção mínima das áreas comuns e dos serviços essenciais, ao mesmo tempo em que se mantém compatível com realidades econômicas profundamente desiguais.

Nesse cenário, emergem também percepções de desequilíbrio entre os moradores, especialmente entre aqueles que, embora igualmente inseridos na faixa de baixa renda, assumem compromissos financeiros regulares e passam a perceber a inadimplência recorrente como um fator de sobrecarga indireta. Tal percepção não deve ser interpretada como expressão de conflito individualizado, mas como manifestação das tensões produzidas por um modelo que articula critérios sociais de acesso a um regime de custeio coletivo que pressupõe contribuição contínua.

A questão central, portanto, não reside na diversidade social em si — princípio desejável sob a ótica da política urbana —, mas na ausência de mecanismos institucionais de mediação e preparação para a gestão dessa diversidade no interior do regime condominial. A política pública organiza a vulnerabilidade para fins de acesso à unidade habitacional, mas não organiza a gestão da vulnerabilidade no contexto do habitar coletivo sob regime condominial. Tal condição evidencia os limites práticos de um modelo que pressupõe homogeneidade contributiva em um contexto marcado por desigualdades estruturais entre os próprios beneficiários.

Ademais, à heterogeneidade socioeconômica interna soma-se, logo após a entrega das unidades, a necessidade de realização de investimentos iniciais destinados à adequação ou complementação da infraestrutura coletiva, uma vez que parte das condições consideradas básicas para o funcionamento do conjunto não é plenamente contemplada no momento da entrega do empreendimento pelas construtoras.

No residencial A, destacam-se como demandas iniciais a implantação de camadas adicionais de segurança — como reforço do fechamento perimetral, instalação de sistemas de monitoramento por câmeras, melhorias nos portões de acesso e organização de mecanismos de controle de circulação de moradores e visitantes. Segundo relatos da administradora entrevistada, tais medidas são consideradas fundamentais em empreendimentos que concentram grande número de unidades e população numerosa, frequentemente situados em áreas urbanas periféricas e expostos a conflitos relacionados à invasão de unidades, circulação de pessoas externas ao condomínio, alto índice de criminalidade, tráfico de drogas e apropriação indevida de áreas comuns, sendo compreendidas como condição mínima para a estabilização do empreendimento, como foi o caso do residencial A.

Nesse contexto, observa-se que, desde o início da ocupação, o modelo condominial passa a operar sob uma tensão entre a capacidade contributiva dos moradores e as demandas financeiras impostas ao empreendimento, que incluem tanto despesas correntes quanto à necessidade de complementar a infraestrutura básica. Nesse sentido, as fragilidades observadas na gestão não podem ser atribuídas apenas a falhas individuais ou administrativas, mas remetem a limitações estruturais presentes no próprio processo de implantação do modelo.

No Residencial B, enquadrado nas Faixas 2 e 3 do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e produzido pela MRV Engenharia, o processo de implantação do condomínio ocorre sob maior condução prévia da construtora. Segundo relato da administradora, a empresa realiza uma reunião interna na qual define a previsão orçamentária inicial do empreendimento, incluindo a estimativa de despesas ordinárias e fundo de reserva. Fica estabelecido, desde

o início, que água e gás (cilindro) compõem a taxa condominial, pois não são individualizados.

O valor elaborado pela construtora da previsão orçamentária é apresentado na assembleia inaugural como parâmetro de custos básicos iniciais de funcionamento do condomínio. Segundo os relatos, entretanto, o montante fixado costuma ser significativamente superior ao valor informado pelos corretores de imóveis no momento da comercialização, chegando a superar o dobro da expectativa inicialmente construída junto aos futuros adquirentes do imóvel. A discrepância dos valores apresentados na assembleia gera queda brusca de expectativas nos novos moradores e produz tensionamentos já na etapa inaugural, uma vez que a taxa passa a ser percebida como aumento inesperado no orçamento familiar planejado por cada família em relação os custos de manutenção da nova moradia em relação ao que fora anteriormente divulgado.

A questão central, contudo, não se limita a essa frustração inicial. Ademais, destaca a administradora, a previsão orçamentária elaborada pela construtora parte também de uma expectativa irreal de recebimento integral das unidades, pressuposto esse que desconsidera a possibilidade de inadimplência — fenômeno que, segundo a experiência da administradora, é recorrente em empreendimentos da Faixa 2 produzidos pela MRV Engenharia. Em contextos nos quais a inadimplência da taxa condominial pode oscilar entre 20% e 30%, tal pressuposto revela-se estruturalmente frágil, uma vez que qualquer variação significativa na arrecadação compromete o equilíbrio orçamentário inicialmente projetado.

Desse modo, ainda que o orçamento seja apresentado tecnicamente estruturado, ele nasce assentado sobre uma “condição ideal” de funcionamento que não incorpora o risco social como variável constitutiva do modelo e que, na prática, pode resultar em desequilíbrio financeiro desde os primeiros meses de operação.

Portanto, constata-se grande descompasso entre expectativa e realidade no processo de formalização do orçamento para manutenção do

regime condominial no interior do PMCMV: a previsão financeira é aplicada segundo parâmetros técnicos e empresariais padronizados, sem mediação específica voltada às condições sociais e financeiras efetivas do público atendido.

Nos empreendimentos da Faixa 2, embora o contexto socioeconômico dos moradores seja distinto, também se observam demandas iniciais de investimento associadas à consolidação da infraestrutura coletiva. De acordo com os relatos coletados, é comum que os conjuntos sejam entregues com as áreas comuns ainda pouco equipadas, o que gera pressão inicial por melhorias como a implantação de coberturas nas vagas de garagem, aquisição de mobiliário e equipamentos para espaços coletivos — como salão de festas, academia ou áreas de convivência — e complementação do chamado “enxoval básico” necessário ao funcionamento das áreas compartilhadas.

Entretanto, mesmo diante dessas demandas iniciais de investimento, os relatos indicam que, já nos primeiros momentos de funcionamento do condomínio, torna-se evidente a dificuldade de sustentar financeiramente a estrutura mínima de operação. A combinação entre previsão orçamentária e arrecadação limitada, devido aos níveis recorrentes de inadimplência, e a necessidade de investimentos iniciais e manutenção de serviços essenciais, faz com que muitos condomínios passem rapidamente a operar sob condições de forte restrição orçamentária, nas quais a cobertura das despesas correntes já se apresenta como um desafio significativo para a gestão condominial, tema que será analisado no tópico seguinte.

3.2 Desequilíbrio orçamentário estrutural

Uma vez iniciada a ocupação das unidades e formalizada a estrutura de gestão condominial, torna-se necessário estabelecer um orçamento capaz de sustentar o funcionamento cotidiano do empreendimento. Em termos gerais, esse orçamento é composto por um conjunto de despesas correntes essenciais, que incluem custos com pessoal ou empresas terceirizadas responsáveis por serviços de portaria, limpeza e zeladoria, despesas administrativas vinculadas à gestão condominial, além dos gastos com consumo coletivo de água, energia

elétrica e demais insumos necessários à manutenção das áreas comuns e em alguns casos, como nos residenciais A e B, o consumo individual de água de cada unidade é somado, cobrada e rateada de forma conjunta, uma vez que o residencial não foi entregue com sistema de medição e individualização de água⁵.

É nesse contexto que se torna possível compreender o papel da estrutura de custos fixos na produção de um desequilíbrio orçamentário recorrente nos empreendimentos. Nos casos analisados, estima-se que aproximadamente 90% do orçamento esteja comprometido com despesas consideradas essenciais — como serviços de portaria, manutenção mínima das áreas comuns, custos administrativos e consumo básico de água (individual e coletiva) e energia. Isso significa que apenas uma parcela reduzida dos recursos arrecadados permanece disponível para a realização de manutenções corretivas, investimentos em infraestrutura ou enfrentamento de eventuais emergências financeiras.

Nos empreendimentos da Faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida, essa situação tende a se agravar em função das condições socioeconômicas dos moradores. Trata-se de um público cuja renda familiar pode situar-se entre zero e aproximadamente R\$ 1.600 ou R\$ 1.800 mensais. Nesses casos, o valor da taxa condominial precisa ser mantido em níveis reduzidos para não comprometer excessivamente o orçamento doméstico das famílias. O resultado é um cenário em que a arrecadação potencial do condomínio se mostra insuficiente para cobrir integralmente essas despesas básicas de funcionamento.

O estudo de caso do Residencial “A” ilustra de forma significativa esse processo. Quando a atual administradora assumiu a gestão do empreendimento,

⁵ No caso da água, vale ressaltar que a partir da Lei Federal nº 13.312/2016, cuja obrigatoriedade passou a vigorar em julho de 2021, tornou-se exigida a medição individualizada do consumo hídrico em novas edificações condominiais. Entretanto, grande parte dos empreendimentos produzidos anteriormente a esse período, como é o caso dos empreendimentos analisados no presente estudo, foram entregues com sistema de medição coletiva. Nesses casos, além do consumo das áreas comuns, o próprio consumo individual das unidades é inicialmente contabilizado de forma agregada, sendo posteriormente rateado entre os moradores por meio da taxa condominial, o que amplia a pressão sobre o orçamento coletivo do condomínio e dificulta o controle individual do consumo.

o condomínio acumulava dívidas expressivas, incluindo débitos elevados junto ao Departamento de Água e Esgoto de Bauru (DAE), contas de energia em atraso e obrigações trabalhistas não recolhidas referentes a funcionários. Segundo o levantamento inicial realizado pela equipe de administração, o conjunto apresentava passivos que ultrapassavam a casa dos milhões de reais, resultado de anos de arrecadação insuficiente, inadimplência elevada e ausência de manutenção preventiva.

Naquele momento, a taxa condominial vigente era de aproximadamente R\$ 100 por unidade, valor considerado insuficiente até mesmo para a cobertura das despesas correntes. Após um processo de negociação com os moradores, foi possível elevar gradualmente a contribuição mensal para cerca de R\$ 150, além da cobrança de valores referentes ao consumo mínimo de água. Ainda assim, mesmo com o aumento, a arrecadação permaneceu limitada diante do volume de despesas necessárias para a estabilização financeira do empreendimento.

A administradora relata que, mesmo em empreendimentos das Faixas 2 e 3 — nos quais a renda média dos moradores tende a ser mais elevada — já se observa dificuldade para sustentar taxas condominiais próximas de R\$ 300 a R\$ 350 mensais, valores necessários para assegurar uma estrutura mínima de funcionamento. Isso se relaciona, em parte, ao porte desses empreendimentos, que costumam ser menores, com cerca de 100 a 200 unidades. Nessa condição, embora os moradores apresentem maior capacidade contributiva em termos individuais, o número reduzido de unidades limita a arrecadação total, resultando em um cenário estruturalmente insuficiente, no qual o condomínio passa a operar próximo ao limite de sua capacidade financeira. Soma-se a isso o fato de que essa capacidade contributiva não se distribui de maneira homogênea entre os moradores, de modo que parte das famílias ainda encontra dificuldades para arcar com a taxa condominial, reforçando o quadro de restrição orçamentária.

Em relação a isso a administradora pontua que um dos fatores mais determinantes para a sustentabilidade financeira de qualquer condomínio está na relação entre o número de unidades habitacionais e a estrutura de custos fixos de operação. Empreendimentos com diferentes quantidades de unidades

— por exemplo, conjuntos com cerca de 200 apartamentos em comparação a empreendimentos com mais de 400 — apresentam capacidades de arrecadação significativamente distintas, ainda que atendam ao mesmo público-alvo. Entretanto, a estrutura de custos essenciais do condomínio não varia na mesma proporção.

A maior parte dessas despesas está associada à manutenção de pessoal, especialmente aos serviços de portaria e controle de acesso, que constituem o principal componente do orçamento condominial. Em muitos empreendimentos, independentemente de seu porte, a estrutura de controle de acesso se organiza em torno de uma única guarita, o que exige a manutenção de equipe fixa de porteiros para garantir o funcionamento contínuo do serviço. Nesse contexto, a operação da portaria — que envolve escalas de revezamento e pagamento de adicionais noturnos — tende a demandar a contratação de cerca de quatro funcionários, gerando um custo relativamente similar tanto em condomínios com cerca de 200 unidades quanto naqueles que ultrapassam 400 apartamentos.

Outras funções operacionais, como limpeza das áreas comuns e apoio à zeladoria, podem variar de acordo com o porte do empreendimento, com a eventual contratação de uma funcionária adicional ou de auxiliar de serviços gerais. Ainda assim, essas variações produzem impacto limitado na estrutura geral de custos, uma vez que atividades mais pontuais de manutenção podem ser supridas por contratações eventuais ou serviços realizados por diária. Dessa forma, observa-se que a ampliação do número de unidades tende a aumentar significativamente a capacidade potencial de arrecadação do condomínio, enquanto a estrutura básica de despesas permanece relativamente estável.

Diante desse cenário, seja em função da restrita capacidade contributiva dos grupos mais vulneráveis, seja pela baixa quantidade de unidades disponíveis para o rateio das despesas, a gestão condominial nesses empreendimentos passa a operar sob permanente pressão orçamentária. Mesmo em situações nas quais o nível de arrecadação se aproxima do esperado, a margem financeira disponível tende a ser extremamente reduzida, o que limita a realização de demandas que vão além do estritamente essencial, comprometendo a execução

de manutenções periódicas dos sistemas estruturais e a realização de melhorias nas áreas comuns. Em outras palavras, mesmo os custos considerados básicos já se mostram suficientes para tensionar o equilíbrio financeiro desses condomínios.

Em contextos nos quais se soma a esse quadro a ocorrência de inadimplência, tema que será tratado no tópico seguinte, o desequilíbrio financeiro tende a se aprofundar ainda mais, produzindo um ciclo de déficits sucessivos e acúmulo de dívidas ao longo do tempo. Trata-se, portanto, de um arranjo que exige contribuições regulares para a manutenção de uma infraestrutura coletiva cuja estrutura de custos se mostra, com frequência, incompatível com a capacidade contributiva das famílias residentes.

3.3 Inadimplência e mecanismos de compensação financeira

Como discutido no tópico anterior, a estrutura de custos dos condomínios analisados é composta majoritariamente por despesas fixas e pouco flexíveis, que precisam ser mantidas independentemente do nível efetivo de arrecadação. Nesse contexto, mesmo em situações de adimplência plena, a manutenção do equilíbrio orçamentário já representa um desafio significativo para a gestão condominial. Entretanto, a realidade observada nesses conjuntos revela a presença de um fator adicional de forte impacto sobre a sustentabilidade financeira dos condomínios: a ocorrência recorrente de inadimplência entre os moradores.

Segundo a administradora entrevistada, os níveis de inadimplência observados nos empreendimentos da Faixa 1 podem atingir patamares extremamente elevados, situando-se frequentemente entre 50% e 60% das unidades. Nos empreendimentos da Faixa 2 e 3, embora os percentuais sejam menores, ainda permanecem em níveis significativos, variando geralmente entre 20% e 30%. Esses índices indicam que uma parcela expressiva das unidades deixa de contribuir regularmente para a arrecadação condominial, reduzindo de forma substancial os recursos disponíveis para a manutenção das despesas coletivas e prejudicando o bem-estar comum.

De acordo com os relatos da administradora, esse fenômeno não pode ser compreendido apenas como resultado de comportamentos individuais dos moradores, mas como expressão de um conjunto mais amplo de condicionantes socioeconômicos e institucionais. Muitas famílias beneficiárias do programa passam a arcar simultaneamente com diferentes compromissos financeiros relacionados à moradia.

No caso das famílias de demanda dirigida, oriundas de processos de desfavelamento, os custos associados à unidade habitacional — como água, energia, gás e taxa condominial — passam a representar um encargo inédito, uma vez que tais despesas não faziam parte de sua realidade anterior, tornando-se onerosas desde o início da ocupação. Já para as famílias pertencentes ao Grupo II da Faixa 1 e às Faixas 2 e 3, somam-se a taxa condominial e as parcelas do financiamento habitacional, frequentemente parcelados e submetidos a mecanismos de correção e incidência de juros ao longo do tempo, que nem sempre são plenamente compreendidos no momento da compra do imóvel, o que tende a ampliar progressivamente o comprometimento da renda das famílias.

Nesse contexto, a inadimplência condominial tende a se manifestar como consequência das limitações do orçamento doméstico. Como sintetiza a administradora entrevistada: “A inadimplência do condomínio é mais um sintoma do que um problema em si. A pessoa está pagando a entrada parcelada, a parcela do financiamento e a taxa condominial. Muitas vezes ela não consegue pagar tudo isso.”⁶

O impacto desse cenário torna-se particularmente evidente quando se observa a estrutura orçamentária dos condomínios. Em um dos casos relatados pela administradora, a arrecadação potencial do empreendimento, considerando o pagamento integral das taxas condominiais, atingiria aproximadamente R\$ 54 mil mensais. Entretanto, com níveis de inadimplência em torno de 20%, a receita efetiva se reduz para cerca de R\$ 43 mil, produzindo um déficit significativo frente às despesas necessárias para a manutenção do condomínio.

⁶ Entrevista concedida pela Administradora Y à autora em 21 de novembro de 2025.

Esse desequilíbrio torna-se ainda mais crítico quando se considera que a maior parte do orçamento condominial, conforme discutido no tópico anterior, encontra-se comprometida com despesas fixas consideradas essenciais. No caso analisado, estima-se que aproximadamente 92% do orçamento esteja destinado ao pagamento de despesas correntes, incluindo serviços de portaria, limpeza e manutenção mínima das áreas comuns, custos administrativos relacionados à gestão condominial e despesas com consumo coletivo de água e energia. Dessa forma, resta ao condomínio uma margem extremamente reduzida de recursos — estimada em torno de 8% do orçamento — para lidar com manutenções, imprevistos ou investimentos na infraestrutura coletiva.

Esse contexto produz um dilema recorrente na gestão desses empreendimentos. Como resume a administradora: “Eu entendo que é muito para quem paga, mas também é muito pouco para quem administra.”⁷

A afirmação evidencia a tensão estrutural que caracteriza a gestão financeira desses condomínios. Para as famílias residentes, a taxa condominial representa um peso significativo no orçamento doméstico. Entretanto, do ponto de vista da administração, os valores arrecadados mostram-se frequentemente insuficientes para cobrir o conjunto de despesas necessárias ao funcionamento adequado do empreendimento.

Diante dessa combinação entre arrecadação limitada, inadimplência recorrente e estrutura de custos pouco flexível, a gestão condominial passa frequentemente a adotar estratégias emergenciais destinadas a garantir a continuidade mínima do funcionamento do condomínio. Essas estratégias não eliminam o desequilíbrio financeiro estrutural, mas funcionam como mecanismos de adaptação frente às restrições orçamentárias enfrentadas pelos empreendimentos.

3.3.1 Redução ou adiamento de manutenções preventiva

⁷ Entrevista concedida pela Administradora Y à autora em 21 de novembro de 2025.

A arrecadação limitada — e, em muitos casos, insuficiente para a gestão geral dos empreendimentos — somada ao elevado comprometimento com as despesas correntes essenciais, resulta no adiamento de manutenções preventivas, produzindo efeitos cumulativos sobre a conservação das infraestruturas coletivas. Pequenas falhas construtivas ou desgastes naturais, quando não tratados de forma preventiva, acabam evoluindo para problemas mais complexos, exigindo intervenções corretivas que, frequentemente, demandam recursos ainda mais elevados — justamente em contextos nos quais a capacidade financeira dos condomínios já se encontra fortemente comprometida.

Nesse sentido, despesas com manutenções preventivas tendem a ficar fora da previsão orçamentária, conforme relatado pela administradora, passando a ser tratadas predominantemente em caráter emergencial. Esse movimento reforça um ciclo no qual a ausência de prevenção amplia os custos futuros, agravando ainda mais o desequilíbrio financeiro.

Os relatos obtidos durante a pesquisa indicam que, em muitos casos, sistemas fundamentais ao funcionamento das edificações passam longos períodos sem receber manutenção adequada. Entre os exemplos mencionados destacam-se problemas recorrentes em redes hidráulicas, entupimentos em sistemas de esgoto e deterioração progressiva de tubulações e falta de limpeza adequada e regular dos reservatórios de água. A ausência de limpeza periódica desses reservatórios, por exemplo, pode gerar preocupações relacionadas à qualidade da água consumida pelos moradores, configurando inclusive potenciais riscos à saúde pública.

Também foram relatadas situações relacionadas à manutenção de sistemas de gás e de equipamentos de segurança predial. Em alguns empreendimentos, a deterioração ou o entupimento de tubulações externas destinadas à condução do gás pode levar moradores a recorrer a soluções improvisadas, como a utilização direta de botijões no interior das unidades habitacionais, prática que pode representar riscos adicionais de segurança a todo o conjunto.

Outra falha no sistema de manutenção predial mencionado pela administradora refere-se à proteção contra incêndio. Segundo relato⁸, a maioria dos empreendimentos da Faixa 1 com os quais teve contato apresenta o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) vencido há anos, em razão das dificuldades associadas à manutenção dos dispositivos e os custos exigidos para sua renovação.

Vale ressaltar que em diversos casos, essa situação não decorre apenas da insuficiência de recursos financeiros, mas também da recorrência de episódios de depredação e retirada de componentes instalados nas áreas comuns. São relatados, por exemplo, furtos de extintores, remoção de peças metálicas de cobre dos sistemas de hidrantes e subtração de luminárias de emergência. A ausência de sistemas de monitoramento no interior dos blocos contribui para a recorrência dessas práticas, dificultando tanto a prevenção quanto a responsabilização dos envolvidos, de modo que os investimentos realizados tendem a se perder em curto período de tempo.

Essas condições evidenciam que a restrição orçamentária não se limita a comprometer a conservação estética dos empreendimentos, mas pode também afetar dimensões fundamentais relacionadas à segurança predial e às condições sanitárias do conjunto habitacional.

De modo geral, os relatos indicam que a impossibilidade de manter rotinas adequadas de manutenção preventiva contribui para um processo gradual de deterioração das infraestruturas coletivas, ampliando a ocorrência de intervenções corretivas emergenciais e aumentando a vulnerabilidade dos empreendimentos a situações de risco estrutural, sanitário ou de segurança.

3.3.2 Priorização de despesas e postergação seletiva de pagamentos

A análise da documentação e relatos da administradora referente à gestão financeira dos condomínios analisados revela a existência de uma lógica recorrente de priorização de despesas, na qual o pagamento das diferentes obrigações é realizado de forma seletiva, de acordo com o grau de urgência e as

⁸ Entrevista concedida pela Administradora Y à autora em 9 de dezembro de 2025.

consequências imediatas associadas à sua inadimplência. Nesse contexto, a postergação de pagamentos a concessionárias de serviços públicos, especialmente no caso do abastecimento de água, insere-se em uma estratégia mais ampla de administração da escassez.

Os relatos coletados indicam que, diante da insuficiência de recursos para cobrir a totalidade das despesas, a gestão condominial passa a estabelecer uma espécie de hierarquia de pagamentos. Nessa hierarquia, determinadas contas são priorizadas em função do impacto direto e imediato que sua interrupção poderia gerar sobre o funcionamento do condomínio, enquanto outras são sistematicamente postergadas.

No caso do abastecimento de água, observa-se que sua natureza essencial, aliada às limitações institucionais para a interrupção do fornecimento em contextos de inadimplência coletiva, faz com que essa despesa seja frequentemente uma das primeiras a ser adiada. Em muitos empreendimentos, o valor devido à concessionária — correspondente ao consumo hídrico das áreas comuns e das unidades individuais — é incorporado à taxa condominial e arrecadado de forma conjunta. Contudo, diante da restrição orçamentária, esses recursos passam a ser redirecionados para o pagamento de outras despesas consideradas mais urgentes.

Como consequência, mesmo quando parte dos moradores realiza o pagamento regular de sua cota, inclusive no que se refere ao consumo individual de água, os valores arrecadados não são repassados à concessionária, sendo retidos e utilizados para a cobertura de outras demandas imediatas do condomínio.

Essa prática está diretamente relacionada à forma de medição do consumo de água. Como discutido anteriormente, grande parte desses empreendimentos opera com sistemas de medição coletiva, nos quais o consumo total (incluindo áreas comuns e unidades) é rateado entre os moradores e incorporado à taxa condominial. Nesse contexto, a ausência de individualização dificulta o controle do consumo e reduz os mecanismos de responsabilização direta, ao mesmo tempo em que

concentra no condomínio a obrigação integral de pagamento junto à concessionária.

Soma-se a isso a impossibilidade de aplicação de tarifas sociais diretamente à pessoa jurídica, o que impede que famílias em situação de vulnerabilidade sejam individualmente beneficiadas por subsídios públicos. No caso do município de Bauru, por exemplo, há previsão de atendimento por meio do Fundo de Assistência Social e Habitação, que poderia absorver parte dos custos do consumo hídrico de famílias de baixa renda. No entanto, a efetivação desse mecanismo depende da individualização das medições e da vinculação da cobrança ao CPF do morador. Nos empreendimentos com medição coletiva, em que a cobrança é realizada em nome do condomínio (CNPJ), esse tipo de política não pode ser aplicado, ampliando o custo médio por unidade e intensificando as pressões sobre o orçamento coletivo. Configura-se, assim, um descompasso entre o desenho da política tarifária orientado ao atendimento individualizado e a forma de operacionalização dos empreendimentos, que inviabiliza o acesso a mecanismos de mitigação da vulnerabilidade.

Sob a perspectiva das concessionárias, esse processo também revela tensões institucionais relevantes. No caso do abastecimento de água, observa-se que a impossibilidade de interrupção do serviço em situações de inadimplência coletiva, limita significativamente a capacidade de atuação da autarquia responsável. Diferentemente de outros serviços, como o fornecimento de energia elétrica, cuja gestão é realizada por empresas concessionárias com maior autonomia para suspensão do serviço, o abastecimento hídrico permanece sujeito a restrições legais que, na prática, inviabilizam o corte, mesmo diante de débitos expressivos acumulados.

Essa assimetria contribui para a consolidação de padrões diferenciados de priorização de pagamento, nos quais serviços passíveis de interrupção imediata tendem a ser priorizados em detrimento daqueles cuja continuidade é juridicamente assegurada. Como resultado, observa-se a formação de passivos significativos junto às concessionárias de água, que passam a operar sob condições de desequilíbrio financeiro, uma vez que sua sustentabilidade

depende diretamente da arrecadação tarifária, responsável por cobrir custos operacionais frequentemente indexados a insumos dolarizados.

Nesse contexto, emergem questionamentos quanto à distribuição de responsabilidades na gestão desse problema. Por um lado, destaca-se a limitação das concessionárias em lidar com a inadimplência em sistemas coletivos; por outro, evidencia-se a ausência de mecanismos estruturais que viabilizem a transição para modelos de medição individualizada em empreendimentos já consolidados. Ainda que a legislação mais recente estabeleça a obrigatoriedade da individualização em novas edificações, permanece em aberto a questão relativa ao tratamento dos empreendimentos existentes, especialmente aqueles produzidos em larga escala no âmbito do PMCMV.

No município de Bauru, essa situação motivou a realização de sucessivas audiências públicas conduzidas pelo vereador Pastor Bira, evidenciando a permanência e o agravamento do problema ao longo do tempo. Em um primeiro momento, em setembro de 2025, as discussões centraram-se no reconhecimento do volume expressivo de dívidas de aproximadamente de R\$ 6 milhões acumuladas pelos condomínios do Programa Minha Casa Minha Vida junto ao Departamento de Água e Esgoto (DAE), sem que se apresentassem soluções estruturadas capazes de enfrentar a questão em sua origem (Bauru, 2025).

Em audiência posterior, realizada em março de 2026, representantes da autarquia indicaram a possibilidade de implementação de um programa de refinanciamento de débitos (Refis), bem como passaram a reconhecer de forma mais explícita a necessidade de intervenções estruturais, especialmente no que se refere à individualização dos hidrômetros. Segundo o próprio DAE, a medição individualizada constitui uma estratégia central para conferir maior sustentabilidade financeira aos empreendimentos, ao permitir a responsabilização direta pelo consumo e viabilizar o acesso a mecanismos como a tarifa social. No entanto, sua implementação esbarra em entraves técnicos, institucionais e contratuais, incluindo a necessidade de diagnósticos específicos

por empreendimento e a dependência de concessionárias responsáveis pela modernização do sistema (Bauru, 2026).

Tal cenário explicita um descompasso entre a escala de produção do problema, associada a diretrizes de âmbito nacional, e os instrumentos disponíveis para sua resolução, frequentemente delegados à esfera municipal. Como consequência, tanto os condomínios quanto as concessionárias passam a operar em um ambiente de restrições mútuas, no qual as alternativas de solução se mostram limitadas e, muitas vezes, insuficientes frente à magnitude dos passivos acumulados.

Nesse contexto, observa-se que um problema estruturado no âmbito de uma política habitacional de alcance nacional transfere, em grande medida, o ônus de sua gestão e equacionamento para a escala local, onde os instrumentos disponíveis se mostram restritos diante da complexidade da questão. Ao mesmo tempo, agentes envolvidos na etapa de produção dos empreendimentos, responsáveis pela viabilização física e técnica do empreendimento não aparecem de forma central no debate sobre as soluções, evidenciando um descompasso na distribuição de responsabilidades ao longo do ciclo do PMCMV.

Além do abastecimento de água, observa-se que outras despesas também passam a ser geridas de forma estratégica. No caso da energia elétrica, por exemplo, os pagamentos tendem a ser realizados de maneira reativa, sendo frequentemente postergados até momentos próximos ao risco de interrupção do fornecimento. Esse comportamento evidencia que a gestão condominial opera a partir de um monitoramento constante dos limites institucionais de cada serviço, ajustando o fluxo de pagamentos conforme o grau de tolerância à inadimplência de cada concessionária.

Dinâmica semelhante pode ser observada na gestão da mão de obra, especialmente nos casos em que o condomínio opta pela contratação direta de funcionários, em substituição à terceirização, como estratégia de redução de custos imediatos. Nesses contextos, diante da restrição orçamentária, o cumprimento integral das obrigações trabalhistas, como recolhimento de FGTS, INSS e provisões para férias e encargos rescisórios, tende a ser parcial ou

irregular. Tal prática, embora contribua momentaneamente para o alívio do fluxo de caixa, resulta na formação de passivos trabalhistas que se acumulam ao longo do tempo, podendo gerar impactos financeiros ainda mais significativos no futuro.

Assim, a postergação de pagamentos não se configura como uma falha isolada de gestão, mas como parte de uma estratégia de adaptação à escassez. Ao operar sob condições de restrição orçamentária permanente, os condomínios passam a reorganizar continuamente suas prioridades, adiando determinadas obrigações e acumulando passivos que comprometem sua sustentabilidade no médio e longo prazo. Esse processo evidencia que o desequilíbrio financeiro não constitui uma condição eventual, mas um elemento estrutural do funcionamento desses empreendimentos.

3.3.3 Mecanismos de mitigação da inadimplência: o papel das empresas garantidoras

Diante dos elevados níveis de inadimplência e da insuficiência das estratégias internas de ajuste orçamentário, alguns condomínios passam a recorrer a mecanismos externos de compensação financeira, entre os quais se destaca a contratação de empresas garantidoras de receita condominial. Essas empresas atuam como intermediárias financeiras, antecipando ao condomínio uma parcela significativa da arrecadação prevista, independentemente do efetivo pagamento das taxas pelos condôminos.

De modo geral, o funcionamento desse modelo baseia-se na transferência do risco da inadimplência para a empresa garantidora. O condomínio, ao firmar contrato, passa a receber mensalmente um valor previamente acordado, normalmente inferior ao total projetado de arrecadação, em função da taxa de remuneração da empresa, enquanto a garantidora assume a responsabilidade pela cobrança dos inadimplentes, inclusive por vias administrativas e judiciais.

Esse mecanismo introduz maior previsibilidade ao fluxo de caixa condominial, permitindo que a gestão realize planejamentos orçamentários com base em receitas mais estáveis. Nesse sentido, a adoção da garantidora pode

representar um alívio imediato para condomínios que operam sob condições crônicas de instabilidade financeira, especialmente aqueles em que a inadimplência compromete significativamente a capacidade de pagamento das despesas correntes.

Entretanto, os dados empíricos indicam que a utilização desse instrumento está condicionada a determinados níveis de inadimplência. Em contextos onde os índices são extremamente elevados, a própria viabilidade do contrato com garantidoras pode ser comprometida, o que limita sua aplicação em parte dos empreendimentos de menor renda.

Além disso, embora a garantidora represente uma solução operacional no contexto coletivo para a regularização do fluxo de caixa, seus efeitos individuais sobre os moradores inadimplentes tendem a ser significativamente mais gravosos, já que os mecanismos de cobrança adotados por essas empresas frequentemente envolvem a aplicação de encargos adicionais e estruturas de juros mais elevados do que aqueles previstos nas convenções condominiais, o que contribui para o aumento expressivo do valor das dívidas ao longo do tempo.

Essa dinâmica evidencia que a garantidora não elimina o problema da inadimplência, mas promove sua reconfiguração, deslocando o ônus financeiro para os moradores e ampliando as dificuldades de regularização das dívidas. Em muitos casos, a dívida condominial torna-se progressivamente impagável, especialmente para famílias de baixa renda, reforçando processos de exclusão e vulnerabilidade.

A análise dos empreendimentos estudados revela que a atuação das empresas garantidoras assume características distintas conforme o perfil socioeconômico dos moradores e a estrutura financeira dos condomínios.

Nos empreendimentos da Faixa 1, marcados por níveis mais elevados de vulnerabilidade socioeconômica, a adoção de garantidoras tende a ser mais restrita. Isso ocorre, sobretudo, em função dos altos índices de inadimplência, que frequentemente ultrapassam os limites considerados aceitáveis por essas empresas para a formalização de contratos.

Além disso, mesmo nos casos em que mecanismos de cobrança judicial são acionados, observam-se entraves significativos para a efetiva recuperação dos créditos. A baixa capacidade financeira dos moradores inadimplentes, associada à ausência de bens passíveis de penhora, dificulta a execução das dívidas.

Outro elemento relevante refere-se à natureza jurídica da propriedade nos empreendimentos financiados. Enquanto o financiamento não é quitado, a titularidade formal do imóvel permanece vinculada à instituição financeira, o que limita a possibilidade de penhora da unidade habitacional para quitação de débitos condominiais. Essa condição contribui para a formação de um cenário de difícil resolução, no qual a inadimplência tende a se perpetuar sem mecanismos eficazes de cobrança.

Diante desse contexto, observa-se que nos empreendimentos da Faixa 1 a inadimplência frequentemente resulta no abandono das unidades habitacionais por parte dos moradores ainda nos primeiros anos, ou mesmo meses, após a ocupação. Nessas situações, as famílias tendem a retornar às condições de moradia informal ou a transferir a posse do imóvel por meios não formalizados. Esse processo compromete diretamente a função social da política habitacional, ao mesmo tempo em que reinsere esses imóveis na lógica de mercado, muitas vezes de maneira informal e com valorização progressiva.

Relatos obtidos junto à administração condominial⁹ indicam que, mesmo durante o período em que a comercialização formal das unidades é restrita, são recorrentes práticas de transferência por meio de contratos de gaveta associados à outorga de procurações com amplos poderes, permitindo que terceiros passem a exercer controle efetivo sobre os imóveis. Nesse contexto, observa-se a atuação de agentes locais que passam a adquirir unidades por valores significativamente reduzidos, frequentemente na ordem de poucos milhares de reais, com vistas à sua posterior regularização e revenda em patamares muito superiores após a quitação do imóvel.

⁹ Entrevista concedida pela Administradora Y à autora em 9 de dezembro de 2025.

Esse processo foi intensificado recentemente a partir da Portaria MCID nº 1.248/2023, que estabeleceu a quitação integral de unidades habitacionais para determinados beneficiários do programa que cumprissem critérios específicos, como o pagamento mínimo de parcelas e o enquadramento em programas sociais. A medida, embora represente um avanço sob a perspectiva do direito à moradia, produziu, no contexto analisado, um efeito colateral relevante: a ampliação das possibilidades de transferência formal dos imóveis, consolidando práticas que anteriormente ocorriam de maneira informal, como os contratos de gaveta associados à outorga de procurações com amplos poderes.

Segundo relatos da administração condominial, esse momento foi acompanhado por um movimento expressivo de corretores e imobiliárias de grande porte da cidade, muito além da atuação dos investidores locais, que já vinham operando de modo informal antes da regularização, adquirindo imóveis por valores reduzidos mediante acordos extrajudiciais e instrumentos jurídicos precários, que garantiam, na prática, o controle sobre as unidades mesmo antes da transferência formal da propriedade.

Observa-se que, nesse contexto, muitos beneficiários originais alienaram suas unidades a esses agentes locais por valores significativamente inferiores ao potencial de mercado. Após a quitação e regularização dos imóveis, tais agentes passaram a revendê-los ao mercado imobiliário formal por valores substancialmente mais elevados, viabilizando sua posterior inserção no circuito das grandes imobiliárias. Estas, por sua vez, impulsionaram ainda mais a valorização, ofertando as unidades por montantes elevados e ampliando a dinâmica especulativa.

Como resultado, observa-se um processo de substituição gradual do perfil socioeconômico dos moradores, descrito nos relatos como uma “oxigenação”¹⁰ da população residente, na medida em que famílias em situação de maior vulnerabilidade são progressivamente substituídas por grupos com maior capacidade contributiva para manutenção do empreendimento. Embora esse processo contribua, em certa medida, para a recomposição da arrecadação

¹⁰ Entrevista concedida por representante da Administradora Y à autora em 9 de dezembro de 2025.

condominial, ele evidencia uma contradição central do programa habitacional: os beneficiários originais frequentemente não conseguem permanecer no empreendimento, enquanto as unidades retornam ao mercado sob uma lógica de valorização que tensiona ainda mais o acesso à moradia.

Nesse sentido, a dinâmica observada revela que a política, ao não assegurar condições de permanência, acaba por reproduzir mecanismos de exclusão e reintroduzir os imóveis na lógica de circulação mercantil, esvaziando, ao longo do tempo, seu caráter social original.

Na Faixa 2, a mitigação da inadimplência se estrutura predominantemente por meio da transferência da cobrança para empresas especializadas, as chamadas garantidoras, que atuam como intermediárias financeiras no gerenciamento do risco. Esse arranjo permite assegurar a previsibilidade da receita condominial e a continuidade mínima dos serviços, mesmo em contextos de elevada inadimplência. Conforme relatado pela administração condominial¹¹, muitos empreendimentos já iniciam sua operação contando com esse tipo de mecanismo, evidenciando seu caráter estruturante nesse segmento.

No entanto, a atuação dessas empresas tende a intensificar o endividamento das famílias inadimplentes, em função da aplicação de juros elevados e encargos adicionais. Esse processo se articula com o fenômeno descrito na literatura como “pobreza induzida pela moradia”, no qual o acesso à habitação formal, associado a custos contínuos de manutenção, contribui para o agravamento da situação financeira das famílias. Observa-se que, embora essas famílias apresentem, inicialmente, alguma capacidade de inserção no mercado formal — com acesso a financiamento e renda estável —, o comprometimento de renda tende a se ampliar significativamente ao longo do tempo.

Observa-se, assim, um deslocamento do foco da política habitacional, que passa da permanência do beneficiário para a garantia do fluxo financeiro do empreendimento. Nesse contexto, a atuação das empresas garantidoras não

¹¹ Entrevista concedida por representante da Administradora Y à autora em 9 de dezembro de 2025.

apenas assegura a previsibilidade da receita condominial, como também redefine as condições de enfrentamento da inadimplência.

Ao assumirem a gestão da cobrança, essas empresas introduzem uma lógica mais rígida e financeirizada, marcada pela incidência de encargos adicionais, juros e mecanismos de pressão que tendem a dificultar a regularização das dívidas pelas famílias. Como resultado, a inadimplência deixa de ser tratada como uma condição transitória e passa a se consolidar como um processo cumulativo de endividamento.

Enquanto o condomínio ganha estabilidade e capacidade de planejamento, os moradores inadimplentes passam a enfrentar um progressivo agravamento de sua situação financeira, evidenciando o caráter assimétrico desse modelo. A mitigação da inadimplência, nesse caso, ocorre à custa do aprofundamento da vulnerabilidade econômica das famílias, configurando um mecanismo que, ao mesmo tempo em que protege o empreendimento, contribui para o estrangulamento financeiro dos beneficiários.

Em situações limite, esse processo pode culminar na perda da unidade habitacional por inadimplência no financiamento, com a retomada do imóvel pela instituição financeira e sua posterior reinserção no mercado. Conforme relatado pelo setor jurídico da administradora, observa-se uma incidência significativa de retomadas em empreendimentos da Faixa 2, inclusive em estágios iniciais de ocupação, evidenciando a rapidez com que o processo de inadimplência pode evoluir para a perda da moradia. Não apenas comprometendo a permanência das famílias, mas podendo levar, em curto prazo, à sua exclusão do acesso à moradia formal.

Destaca-se, nesse contexto, a adoção de mecanismos contratuais que permitem a execução extrajudicial da garantia, viabilizando a retomada do imóvel de forma administrativa, sem necessidade de acionamento do poder judiciário. Tais dispositivos contribuem para a celeridade do processo, ao mesmo tempo em que reduzem as possibilidades de mediação e negociação por parte dos beneficiários.

Assim, a retomada do imóvel não se configura como um evento excepcional, mas como um desdobramento possível — e, em determinados contextos, recorrente — de um modelo que prioriza a segurança financeira da operação em detrimento da estabilidade habitacional dos beneficiários.

3.4 Governança condominial em contextos de vulnerabilidade

A análise dos empreendimentos evidencia que, para além das limitações financeiras, a governança condominial constitui um elemento central na compreensão das dinâmicas de funcionamento desses espaços. Em contextos de vulnerabilidade socioeconômica, a gestão coletiva enfrenta desafios específicos relacionados à capacidade administrativa, à transparência na condução dos recursos e à fragilidade dos mecanismos de controle institucional.

Os relatos analisados indicam que a figura do síndico, embora central na estrutura de decisão, frequentemente assume o cargo sem preparo técnico adequado ou suporte institucional suficiente para lidar com a complexidade da gestão condominial. Trata-se, em muitos casos, de lideranças oriundas da própria comunidade, que se destacam por sua influência local, mas que nem sempre dispõem de formação em gestão, acesso a ferramentas administrativas ou familiaridade com procedimentos formais de controle financeiro.

Essa condição, associada à ausência de acompanhamento sistemático por parte de instâncias externas, contribui para a consolidação de práticas de gestão marcadas por forte centralização decisória e baixa transparência. Observa-se, em diversos casos, a limitação do acesso dos moradores às informações financeiras, bem como fragilidades na prestação de contas e na formalização de processos decisórios, como assembleias e contratações de serviços.

Nesse contexto, a assimetria de informação entre gestão e condôminos tende a se aprofundar, criando um ambiente no qual o controle coletivo se torna limitado. A baixa participação dos moradores nas instâncias deliberativas, frequentemente evidenciada pela reduzida presença em assembleias, reforça essa dinâmica, concentrando ainda mais poder decisório na figura do síndico e reduzindo os mecanismos de fiscalização interna.

Para além da insuficiência de preparo técnico, os relatos da administradora¹² também apontam para a ocorrência de práticas oportunistas na condução da gestão condominial. Em alguns casos, indivíduos assumem a posição de síndico com o objetivo de obtenção de vantagens econômicas, especialmente por meio da contratação direcionada de serviços e da definição de prioridades de investimento. Em um cenário de restrição orçamentária, observa-se, por vezes, a destinação de recursos para intervenções que não correspondem às necessidades mais urgentes do condomínio, mas que favorecem relações informais com prestadores de serviço, incluindo a obtenção de comissões ou benefícios indiretos.

Nesse sentido outro aspecto relevante refere-se à limitação da atuação das administradoras condominiais nesses contextos. Ainda que responsáveis por apoiar a gestão financeira e operacional, essas empresas atuam como prestadoras de serviço, estando subordinadas às diretrizes estabelecidas pelo síndico, que detém a prerrogativa legal de decisão. Dessa forma, mesmo diante da identificação de irregularidades ou práticas inadequadas, a capacidade de intervenção das administradoras mostra-se restrita, podendo levar, inclusive, à descontinuidade dos contratos em situações consideradas insustentáveis.

Adicionalmente, os relatos indicam a atuação, em alguns empreendimentos, de empresas de sindicatura profissional não idôneas, que se inserem na gestão condominial com o objetivo de acessar e controlar os fluxos financeiros desses conjuntos. Segundo os depoimentos analisados¹³, tais estruturas, embora se apresentem formalmente como prestadoras de serviços de gestão, operam na prática de modo orientado à obtenção de vantagens econômicas, especialmente em contextos marcados pela vulnerabilidade socioeconômica dos moradores.

Essa atuação tende a se concentrar no momento de implantação dos empreendimentos, quando a organização coletiva ainda é incipiente e os

¹² Entrevista concedida por representante da Administradora Y à autora em 9 de dezembro de 2025.

¹³ Entrevista concedida por representante da Administradora Y à autora em 14 de dezembro de 2025.

mecanismos de controle são mais frágeis. Nesses contextos, observa-se a mobilização de indivíduos vinculados a essas empresas para participação nas assembleias iniciais, ampliando suas chances de eleição e possibilitando o controle da administração desde sua origem.

Uma vez estabelecidas na gestão, essas empresas passam a articular a contratação de serviços por meio de redes de prestadores frequentemente a elas vinculadas, incluindo atividades de manutenção, terceirização e, em alguns casos, empresas garantidoras. Tais contratações, conforme relatado, podem ocorrer por valores superiores aos praticados no mercado, sendo acompanhadas da priorização de pagamentos a essas empresas em detrimento de outras obrigações condominiais, o que contribui para a progressiva dilapidação de um orçamento já restrito.

Ainda segundo a administradora entrevistada, um desses grupos teria chegado a atuar simultaneamente em dezenas de empreendimentos no município de Bauru, sendo associado a mais de 30 processos judiciais relacionados à sua atuação. Embora tais informações não possam ser generalizadas ou verificadas de forma independente no escopo desta pesquisa, sua recorrência nos relatos contribui para evidenciar a escala e a relevância desse tipo de dinâmica em contextos específicos.

Nesse sentido, evidencia-se que a combinação entre vulnerabilidade social, baixa capacidade organizativa dos moradores e ausência de suporte institucional adequado cria condições propícias para a atuação dessas empresas, cujos efeitos se tornam mais evidentes quando o comprometimento financeiro do condomínio já se encontra significativamente agravado.

Diante desse cenário, a governança condominial nesses empreendimentos revela-se marcada por fragilidades estruturais que vão além da dimensão individual dos gestores. A combinação entre baixa capacidade técnica, ausência de suporte institucional, reduzida participação dos moradores e limitações nos mecanismos de controle cria um ambiente propício à reprodução de práticas inadequadas e à intensificação dos problemas financeiros previamente analisados.

CAPÍTULO 4 - O CUSTO INVISÍVEL DE PERMANECER NA MORADIA DENTRO DO PMCMV

A discussão sobre sustentabilidade em habitação de interesse social tem se consolidado, nas últimas décadas, como um eixo relevante para a compreensão das políticas habitacionais, especialmente em contextos marcados por déficit habitacional e vulnerabilidade socioeconômica. Nesse debate, destaca-se a necessidade de produzir moradias que sejam, simultaneamente, acessíveis e adequadas ao longo do tempo.

No Brasil, essa agenda ganha densidade a partir de contribuições que buscam avançar para além da dimensão do acesso à moradia, incorporando análises sobre as condições de permanência das famílias ao longo do tempo. Nesse sentido, o conceito de pobreza induzida pela moradia, introduzido e desenvolvido no contexto nacional por Eloy (2017), representa um avanço importante ao evidenciar que o acesso à habitação formal pode, em determinadas circunstâncias, contribuir para o agravamento da vulnerabilidade econômica das famílias, em função dos custos associados à sua manutenção. Essa perspectiva dialoga com a literatura internacional sobre *housing-induced poverty* e com o debate mais amplo sobre *housing affordability*, ampliando a compreensão sobre os limites das políticas habitacionais baseadas predominantemente na ampliação do acesso à casa própria.

No caso do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), cuja implementação em larga escala se deu, em grande medida, por meio do modelo condominial, observa-se, após alguns anos de ocupação, a emergência de desafios que extrapolam a conquista da moradia. Parte significativa da literatura tem se dedicado à análise das condições de produção e ocupação desses empreendimentos, abordando aspectos como qualidade construtiva, inserção urbana, vulnerabilidade social e gestão condominial (Nunes et al., 2021; Veloso, 2019; Birman; Fernandes; Pierobon, 2014; Moraes, 2013; Martins, 2019; Gimenez, 2014; Brasil, 2020).

Como apontam Cardoso, Grando e Santos (2020) e as normas técnicas da ABNT (2011; 2012), a preocupação com o desempenho e a manutenção das edificações deve estar presente desde a fase de projeto, a fim de evitar

patologias e reduzir despesas futuras. Esse aspecto torna-se ainda mais crítico no caso da habitação multifamiliar, em que os encargos não se limitam à unidade habitacional, mas se estendem às áreas coletivas, assumindo caráter contínuo e compartilhado entre os moradores.

A partir desse percurso, torna-se possível avançar na compreensão das dinâmicas associadas à permanência das famílias nesses empreendimentos, considerando não apenas o acesso inicial, mas também os encargos contínuos que se impõem no cotidiano da moradia. Esses custos, que incluem tanto despesas individuais quanto coletivas, passam a compor de maneira significativa o orçamento doméstico, influenciando as trajetórias habitacionais e as condições de estabilidade das famílias ao longo do tempo.

Nesse contexto, adota-se nesta pesquisa a noção de “custo de permanecer” como uma forma de enfatizar a dimensão temporal da acessibilidade habitacional, em diálogo com o debate consolidado sobre *housing affordability*. A análise empírica apresentada no capítulo anterior evidencia que os desafios enfrentados pelos condomínios do PMCMV não se restringem à gestão cotidiana ou a casos pontuais de inadimplência, mas revelam um conjunto de tensões estruturais associadas ao próprio modelo de provisão habitacional adotado. Nesse sentido, este capítulo propõe interpretar esses achados à luz da bibliografia, buscando compreender como se configuram os custos invisíveis da moradia em contextos condominiais destinados à população de baixa renda.

Diante disso, este capítulo tem como objetivo articular os achados empíricos da pesquisa à luz dessas contribuições teóricas, buscando compreender em que medida o modelo habitacional adotado no PMCMV coloca desafios à sustentabilidade da permanência das famílias beneficiárias. Para tanto, a análise está estruturada em três eixos complementares: (i) o custo invisível da moradia no PMCMV, que evidencia os encargos contínuos associados à vida em condomínio; (ii) a distinção entre acessibilidade formal e acessibilidade real da moradia, problematizando os limites dos critérios de acesso adotados; e (iii) a pobreza induzida pela moradia como chave

interpretativa para os processos de vulnerabilidade e risco de exclusão habitacional observados.

4.1 Acessibilidade formal e acessibilidade real

A política habitacional brasileira, especialmente a partir da implementação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), estruturou-se historicamente a partir de uma lógica centrada na ampliação do acesso à propriedade da moradia formal. Nesse modelo, o enfrentamento do déficit habitacional é conduzido, prioritariamente, por meio da produção em larga escala de unidades habitacionais e pela facilitação do financiamento para famílias de baixa renda. Tal abordagem, conforme apontam autores como Royer (2021) e Ferreira (2012), embora tenha promovido avanços significativos em termos quantitativos, revela limites importantes quando analisada para além do momento inicial de acesso. Nesse sentido, o presente estudo revela os limites de atuação do PMCMV especialmente no que se refere à sustentabilidade da permanência.

A análise empírica realizada nesta pesquisa evidencia que o ingresso das famílias nos empreendimentos não se traduz, necessariamente, em condições efetivas de sustentação da moradia e permanência ao longo do tempo. Nesse sentido, torna-se fundamental distinguir duas dimensões frequentemente tratadas como equivalentes, mas que, na prática, operam de maneira dissociada: a acessibilidade formal e a acessibilidade real (Burke; Stone; Ralston, 2011).

A acessibilidade formal refere-se à capacidade de enquadramento das famílias nos critérios institucionais do programa: renda, aprovação de crédito, subsídios e condições de financiamento, que viabilizam a obtenção da unidade habitacional. Trata-se, portanto, de uma dimensão regulada por parâmetros normativos e operacionais, que definem quem pode acessar a política. Já a acessibilidade real diz respeito à capacidade concreta dessas famílias de arcar, de forma contínua, com o conjunto de custos associados à moradia, incluindo não apenas as parcelas do financiamento, mas também despesas recorrentes

como taxas condominiais, consumo de serviços básicos e custos de manutenção (Eloy, 2023).

Os dados analisados indicam que essa distinção não é apenas conceitual, mas se manifesta de forma contundente no cotidiano dos empreendimentos. Observa-se que, embora as famílias consigam acessar a moradia dentro dos parâmetros estabelecidos pelo programa, muitas passam a enfrentar dificuldades significativas para manter-se adimplentes frente às despesas associadas ao novo modo de habitar.

Esse descompasso torna-se mais evidente quando se consideram as responsabilidades assumidas pelos beneficiários desde o momento da contratação. Conforme orienta a cartilha Meu Condomínio Legal, elaborada pela Caixa Econômica Federal, o morador passa a ser responsável, a partir da assinatura do contrato, não apenas pelo pagamento do financiamento — quando existente —, mas também por todos os encargos decorrentes da posse, incluindo tarifas de serviços, tributos e a taxa condominial. Ainda que tais obrigações estejam formalmente explicitadas, sua incorporação efetiva no planejamento financeiro das famílias mostra-se limitada.

Nos empreendimentos da Faixa 1, mesmo nos casos em que há subsídio integral da unidade, a taxa condominial permanece como um custo obrigatório desde o início da ocupação. Embora o modelo preveja um aporte inicial (montante equivalente a 0,5% do valor da unidade habitacional) destinado à estruturação da gestão condominial, os relatos indicam que, na prática, a responsabilidade pela manutenção e pelos custos já recai diretamente sobre os moradores desde os primeiros meses.

Já nos empreendimentos da Faixa 2 e 3, a inserção das famílias ocorre, em geral, por meio de processos de comercialização mais próximos da lógica de mercado, nos quais o financiamento e as condições de pagamento são centrais. Nesse contexto, os relatos apontam que os custos condominiais são frequentemente subestimados ou apresentados de forma secundária no momento da aquisição, contribuindo para a construção de expectativas incompatíveis com a realidade financeira dos moradores.

Como resultado, observa-se que, independentemente da faixa de atendimento, a transição para a moradia formal em modelo condominial implica a assunção de um conjunto de custos contínuos que nem sempre são plenamente antecipados pelas famílias. Esse descompasso contribui para a rápida elevação dos índices de inadimplência, comprometendo a capacidade de gestão e manutenção dos empreendimentos desde suas fases iniciais.

Além disso, a configuração condominial, que implica a partilha de custos fixos entre os moradores, introduz uma rigidez orçamentária que se mostra pouco compatível com a instabilidade da renda característica das famílias atendidas pelo programa. Ainda que o valor individual da taxa possa parecer moderado em termos absolutos, sua incidência sobre orçamentos já comprometidos com financiamento, alimentação, transporte e outras despesas essenciais torna-se um fator de pressão significativa.

Dessa forma, a acessibilidade real à moradia não se esgota na obtenção da unidade, mas depende de uma equação financeira mais complexa, que articula renda, custos fixos e capacidade de adaptação ao modelo condominial. Quando essa equação não se sustenta, o acesso inicialmente viabilizado transforma-se em uma condição instável, sujeita a processos de inadimplência, endividamento e, em casos mais extremos, à perda ou abandono do imóvel.

Nesse contexto, a análise dos empreendimentos estudados permite afirmar que o PMCMV, ao priorizar o acesso formal à propriedade, não incorpora de maneira suficiente as condições necessárias para garantir a acessibilidade real à moradia. Tal descompasso não apenas compromete a efetividade da política habitacional, como também estabelece as bases para os desdobramentos discutidos nas seções seguintes, especialmente no que se refere à permanência e aos processos de empobrecimento associados ao custo de habitar em contexto condominial.

Essa interpretação dialoga com o debate proposto por Stone, Burke e Ralston (2011), ao problematizarem a noção de acessibilidade habitacional para além das condições de entrada no sistema formal. Ao questionarem “acessibilidade para quem, segundo quais critérios e por quanto tempo”, os

autores chamam atenção para a dimensão da permanência como elemento constitutivo da acessibilidade, evidenciando que o acesso à moradia só pode ser considerado efetivo quando acompanhado de condições estáveis de manutenção da posse ao longo do tempo.

No contexto analisado, essa dimensão mostra-se particularmente fragilizada. Os mecanismos institucionais associados ao financiamento habitacional e à gestão condominial, incluindo a possibilidade de retomada do imóvel por inadimplência, seja das prestações ou das obrigações condominiais, indicam que a permanência na moradia está condicionada a um conjunto de exigências que nem sempre se mostram compatíveis com a realidade socioeconômica das famílias. Nesse sentido, a segurança da posse, entendida como elemento central da acessibilidade habitacional, torna-se instável, sendo continuamente tensionada pelos custos recorrentes e pelas condições contratuais do modelo.

Assim, mais do que um problema restrito ao acesso, os achados desta pesquisa apontam para a produção de uma condição de permanência vulnerável, na qual a inserção no mercado formal de habitação não garante a estabilidade da posse.

4.2 Permanência e empobrecimento na moradia formal

Se, conforme discutido na seção anterior, o acesso formal à propriedade da moradia não garante sua sustentação ao longo do tempo, torna-se necessário aprofundar a análise a partir da dimensão da permanência. Diferentemente do acesso, amplamente regulamentado e operacionalizado dentro do PMCMV, a permanência tende a ser tratada como um desdobramento automático da obtenção da unidade habitacional, conforme aponta Eloy (2023). No entanto, os dados empíricos analisados indicam que essa suposição não se sustenta nos contextos investigados.

Um aspecto central para a compreensão dessa dinâmica refere-se à heterogeneidade do público atendido pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Mesmo dentro de uma mesma faixa de atendimento, como é o caso do Faixa 1 investigado, observa-se a coexistência de grupos com perfis

socioeconômicos bastante distintos, como famílias oriundas de processos de reassentamento e beneficiárias de programas de transferência de renda, ao lado de outras com inserção mais estável no mercado de trabalho. Essa diversidade se amplia ainda mais quando consideradas as diferentes faixas do programa, que abrangem desde populações em situação de extrema vulnerabilidade até segmentos com maior capacidade de acesso ao crédito.

Apesar dessa heterogeneidade, os mecanismos de permanência na moradia, em especial aqueles relacionados à gestão condominial e à estrutura de custos fixos dos mesmos, tendem a se apresentar de forma relativamente padronizada, independentemente das condições econômicas dos moradores. Tal descompasso entre a diversidade dos perfis atendidos e a uniformidade das exigências impostas ao longo do tempo constitui um elemento-chave para a compreensão das dificuldades enfrentadas pelos diferentes beneficiários em permanecerem na moradia formal.

Esse aspecto dialoga com o debate proposto por Stone, Burke e Liss (2011), ao destacarem que os problemas de acessibilidade habitacional atingem grupos diversos, com capacidades econômicas e estruturas de gasto distintas, o que desafia abordagens baseadas em parâmetros homogêneos. No contexto analisado, contudo, observa-se que embora o programa reconheça parcialmente essa diversidade no momento do acesso, ela não se traduz em mecanismos diferenciados de sustentação da moradia ao longo do tempo.

Nesse sentido, a permanência não pode ser compreendida apenas como a continuidade física da ocupação do imóvel, mas como a capacidade efetiva das famílias de manter, de forma estável, as condições necessárias para habitar aquele espaço (Eloy, 2023). Os dados analisados indicam que essa capacidade se manifesta de forma desigual entre os diferentes grupos atendidos, revelando limites estruturais do modelo habitacional adotado.

Essas diferenças tornam-se particularmente evidentes quando se observam as distintas formas pelas quais a instabilidade da permanência se materializa entre as faixas de atendimento do programa. Nos empreendimentos destinados à Faixa 1, essa instabilidade tende a se manifestar de forma mais

imediate, frequentemente associada à impossibilidade de sustentação da moradia e ao abandono das unidades habitacionais.

Nos empreendimentos destinados à Faixa 1, observa-se que a dificuldade de permanência se manifesta, frequentemente, de forma imediata, resultando no abandono das unidades habitacionais. Embora o programa seja direcionado à população de menor renda e conte com elevado nível de subsídio — em alguns casos cobrindo integralmente o valor do imóvel —, a permanência das famílias nos empreendimentos mostra-se fragilizada pela incapacidade de arcar com os custos associados à moradia formal.

As evidências qualitativas sugerem que, mesmo na ausência de prestações significativas de financiamento, a taxa condominial emerge como um dos principais fatores de inviabilização da permanência. Trata-se de um custo fixo que, embora essencial para o funcionamento das áreas comuns, incide de forma desproporcional sobre orçamentos extremamente restritos. Nesse contexto, a moradia formal passa a exigir um padrão de despesa incompatível com as condições econômicas das famílias beneficiárias.

Conforme relatado pela administração condominial, são recorrentes os casos de abandono precoce das unidades, muitas vezes acompanhados do retorno das famílias a formas anteriores de moradia, marcadas pela informalidade e pela precariedade. Esse movimento evidencia que, para parte significativa desse grupo, o acesso à moradia formal não se traduz em melhoria sustentável das condições de vida, mas em uma experiência transitória e, por vezes, insustentável.

Tal dinâmica coloca em xeque a própria função social do programa habitacional, uma vez que as unidades produzidas deixam de cumprir seu objetivo de garantir moradia estável às famílias de baixa renda, sendo posteriormente reinseridas no mercado — frequentemente por valores superiores — e incorporadas a circuitos de valorização imobiliária. Assim, observa-se que, no caso da Faixa 1, a principal limitação do modelo reside na incapacidade de assegurar condições mínimas de permanência, resultando em processos de exclusão habitacional mesmo após o acesso à política.

Apesar das diferenças observadas entre as faixas de renda, os dados analisados indicam que ambas convergem para um ponto comum: a fragilidade das condições de permanência na moradia formal. Seja por meio do abandono precoce, seja pelo endividamento progressivo e perda do bem, o modelo habitacional analisado revela limitações estruturais na sustentação da vida em contexto condominial.

Um dos elementos que reforçam essa instabilidade refere-se aos mecanismos institucionais de retomada do imóvel em casos de inadimplência. Conforme relatado pela equipe jurídica da administradora, observa-se, nos empreendimentos da Faixa 2, uma incidência significativa de retomadas em prazos relativamente curtos após a entrega das unidades, evidenciando a rapidez com que a incapacidade de pagamento pode se converter em perda da posse.

Esse processo está associado, em parte, ao próprio desenho contratual do financiamento, que permite a execução administrativa da garantia em caso de inadimplência, sem necessidade de acionamento judicial prolongado. Tal configuração reforça o caráter financeiro do imóvel nesse segmento, aproximando-o da lógica de ativo de mercado e reduzindo as margens de negociação para as famílias.

Adicionalmente, o não pagamento das obrigações condominiais também se apresenta como fator de risco à permanência, na medida em que pode resultar em ações judiciais e, em última instância, na perda da unidade. Nesse sentido, o modelo condominial não apenas introduz custos adicionais à moradia, mas também amplia os mecanismos de pressão sobre a permanência, configurando-se como elemento estruturante da instabilidade habitacional.

Observa-se, ainda, que os imóveis retomados tendem a ser rapidamente reinseridos no mercado, frequentemente por valores superiores aos praticados nas etapas iniciais. Evidências coletadas em anúncios imobiliários contemporâneos indicam a oferta dessas unidades a preços atualizados, sugerindo a existência de uma dinâmica de valorização associada à sua recirculação no mercado.

Registros de campo ao empreendimento A, também evidenciam a presença de anúncios (Figura 13) voltados à comercialização de imóveis mesmo em situações de inadimplência, indicando a existência de circuitos informais ou paralelos de negociação.

Figura 13: Anúncios referente à comercialização de imóveis inseridos no alambrado do Residencial A.



Fonte: Elaborada pela autora (2026).

Tal dinâmica evidencia que, para além de uma política de acesso, o modelo analisado se articula com lógicas de mercado que tensionam sua função social.

Dessa forma, a análise permite afirmar que o PMCMV, ao não incorporar de maneira consistente as condições necessárias para a sustentação da permanência, especialmente frente a um desenho institucional que conduziu à hegemonização da forma condominial de atendimento, produz um cenário de instabilidade habitacional que se manifesta de forma diferenciada entre as faixas de renda, mas que, em última instância, revela um limite comum: a incapacidade do modelo de garantir, de forma duradoura, a permanência das famílias na moradia formal.

A análise das diferentes formas de instabilidade na permanência observadas nos empreendimentos condominiais do Programa Minha Casa Minha Vida permite avançar para uma compreensão mais ampla dos limites estruturais do modelo habitacional adotado. Ainda que os desfechos empíricos se manifestem de maneira distinta entre as faixas de atendimento — seja por meio da não permanência, mais recorrente na Faixa 1, seja pelo endividamento e empobrecimento progressivo observado na Faixa 2 —, ambos os processos têm origem em um mesmo descompasso fundamental entre as condições econômicas das famílias e os custos associados à moradia formal em contexto condominial.

No caso da Faixa 1, a elevada vulnerabilidade socioeconômica dos beneficiários, aliada à impossibilidade de absorver custos fixos, ainda que relativamente reduzidos, resulta, frequentemente, na inviabilidade de permanência no imóvel. A moradia formal, nesse contexto, não se consolida como solução habitacional estável, sendo substituída por estratégias como o abandono da unidade ou o retorno a formas precárias de habitação. Já na Faixa 2, onde as famílias apresentam maior inserção no mercado formal e acesso ao crédito, a permanência tende a ocorrer, mas sob condições progressivamente deterioradas, marcadas pelo comprometimento crescente da renda e pelo acúmulo de dívidas.

Essa distinção evidencia que o modelo não produz um único tipo de inadequação, mas diferentes trajetórias de vulnerabilidade, que variam conforme o perfil socioeconômico dos grupos atendidos. Ainda assim, tais trajetórias não são aleatórias, mas estruturadas por um mesmo arranjo institucional, no qual o acesso à moradia é viabilizado sem a incorporação adequada dos custos de sua manutenção ao longo do tempo.

Nesse sentido, a análise sugere que o principal limite do PMCV não reside apenas nas condições de acesso, mas na ausência de mecanismos capazes de sustentar a permanência das famílias na moradia. Ao operar com critérios diferenciados de entrada, mas com exigências relativamente homogêneas no que se refere à gestão condominial e aos custos decorrentes, o modelo tende a desconsiderar as desigualdades internas ao público atendido,

transferindo para as famílias a responsabilidade de ajustar seus orçamentos a uma estrutura de despesas que, em muitos casos, se mostra incompatível com sua realidade econômica.

Esse descompasso começa a ser reconhecido no próprio debate institucional, como evidenciado por propostas legislativas recentes, a exemplo do Projeto de Lei nº 4.818/2024¹⁴, em tramitação na Câmara dos Deputados, que propõe a criação de um fundo garantidor para cobertura da inadimplência condominial no âmbito do programa. A iniciativa busca assegurar a continuidade da arrecadação e a manutenção dos serviços coletivos, mesmo diante da incapacidade de pagamento por parte dos moradores.

Esse tipo de abordagem evidencia uma tentativa de enfrentamento do problema a partir da estabilização financeira dos empreendimentos, sem incidir diretamente sobre as condições econômicas das famílias. Nesse sentido, tais propostas reforçam uma lógica centrada na mitigação dos efeitos da inadimplência, e não em suas causas estruturais, relacionadas à incompatibilidade entre os custos da moradia e a capacidade de pagamento dos beneficiários.

O resultado é a constituição de um cenário no qual a moradia formal, ao invés de representar a consolidação de uma condição de segurança habitacional, passa a operar como um elemento de instabilidade. Seja pela impossibilidade de permanência, seja pelo aprofundamento do endividamento, os empreendimentos analisados revelam que o custo de habitar — particularmente no contexto condominial — desempenha papel central na definição das trajetórias dos moradores.

Dessa forma, a permanência na moradia deixa de ser um desdobramento natural do acesso e passa a constituir uma dimensão crítica da

¹⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 4.818/2024. Dispõe sobre a criação do Fundo Federal Garantidor Contra Inadimplência Condominial (FFGIC) no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1159427-projeto-cria-fundo-contra-a-inadimplencia-condominial-no-minha-casa-minha-vida/>.

política habitacional, cuja fragilidade evidencia a necessidade de revisão dos pressupostos que orientam o modelo adotado. Tal constatação reforça a importância de incorporar, de maneira mais consistente, a análise dos custos de manutenção e das condições reais de sustentação da vida em condomínio na formulação de políticas públicas, de modo a compatibilizar o acesso à moradia com sua efetiva viabilidade ao longo do tempo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação desenvolvida ao longo desta dissertação partiu de uma interrogação que, embora aparentemente técnica, revela implicações profundas para a política habitacional brasileira: em que medida os empreendimentos produzidos no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) são capazes de garantir não apenas o acesso à moradia, mas as condições efetivas de permanência das famílias beneficiárias? A resposta, construída a partir da

análise comparativa da estrutura de custos condominiais e do exame empírico dos casos estudados em Bauru-SP, aponta para um conjunto de tensões estruturais que comprometem a sustentabilidade do modelo e colocam em xeque os pressupostos que orientaram sua formulação.

O percurso analítico desta pesquisa evidenciou que o custo condominial não constitui um elemento periférico ou secundário na vida dos moradores do PMCMV, mas um fator central na definição de suas trajetórias habitacionais. Ao examinar comparativamente cinco empreendimentos de diferentes padrões construtivos e perfis de gestão, foi possível identificar a existência de um núcleo rígido de despesas — composto por folha de pessoal, consumo coletivo de água e energia, administração e manutenção mínima — que se mantém relativamente estável em termos proporcionais, independentemente da complexidade ou do padrão construtivo do empreendimento. Essa rigidez estrutural, que não recua de forma significativa mesmo diante da simplificação tipológica adotada nos empreendimentos de habitação de interesse social, constitui o primeiro limite revelado pela análise.

Portanto, esta dissertação oferece contribuições em dois planos complementares. No plano empírico, a análise comparativa da estrutura de custos condominiais entre empreendimentos de diferentes padrões, incluindo os dois casos do PMCMV em Bauru, permite evidenciar, de forma sistematizada, o comportamento dos custos condominiais e sua relação com variáveis como número de unidades, presença de elevadores, infraestrutura de áreas comuns e perfil do quadro de funcionários. A identificação do núcleo rígido de despesas, que se mantém proporcionalmente estável mesmo diante da simplificação tipológica, constitui um achado relevante que tensiona a premissa de que a racionalização construtiva dos empreendimentos de interesse social é suficiente para produzir taxas condominiais compatíveis com a renda dos beneficiários.

No plano conceitual, a mobilização da noção de "custo de permanecer" em articulação com o debate sobre housing affordability e com o conceito de pobreza induzida pela moradia, propõe um deslocamento analítico que amplia o escopo usual das avaliações do PMCMV, incorporando a dimensão da pós-ocupação e os efeitos cumulativos dos encargos associados à vida em

condomínio. Essa perspectiva sugere que a avaliação da efetividade de programas habitacionais não pode se restringir a indicadores de produção e acesso, mas deve incorporar, de forma sistemática, as condições de permanência das famílias ao longo do tempo.

Reconhece-se, contudo, que a pesquisa apresenta limitações que devem ser consideradas na leitura dos resultados. A base empírica, circunscrita a cinco empreendimentos no município de Bauru e a dados fornecidos por duas administradoras condominiais, não permite generalizações para a totalidade do programa ou para outros contextos urbanos. A diferença temporal entre as bases de dados utilizadas — 2023 para os empreendimentos de padrão médio e alto, e 2025 para o caso de Faixa 1 — impõe limitações à comparabilidade direta dos valores, ainda que mitigadas pelo procedimento de atualização pelo IPCA.

Adicionalmente, o acordo de confidencialidade firmado com os agentes envolvidos restringiu a profundidade de algumas informações e impediu a triangulação por meio de visitas técnicas a todos os empreendimentos.

Essas limitações, longe de invalidarem os achados, apontam caminhos para investigações futuras. A ampliação da base empírica para outros municípios de porte semelhante, especialmente outras capitais regionais do interior paulista com perfil de produção semelhante ao de Bauru, permitiria verificar em que medida os padrões observados refletem especificidades locais ou dinâmicas mais abrangentes do programa. A análise longitudinal da evolução das taxas condominiais e dos índices de inadimplência ao longo dos ciclos de vida dos empreendimentos constituiria contribuição relevante para a compreensão dos processos de deterioração financeira e da sustentabilidade de longo prazo. Do mesmo modo, investigações centradas na perspectiva dos beneficiários — suas estratégias de adaptação, percepções sobre os custos da moradia e trajetórias após o abandono ou a perda da unidade — enriqueceriam significativamente o debate, conferindo maior densidade à dimensão vivida da permanência habitacional.

Por fim, cabe destacar a necessidade de investigações que examinem comparativamente diferentes modelos de provisão habitacional, de modo a

identificar arranjos mais compatíveis com as condições socioeconômicas das famílias atendidas pelo programa. A análise desenvolvida nesta dissertação sugere que o problema do custo condominial não é uma patologia de gestão, passível de correção por meio de instrumentos pontuais, mas uma expressão estrutural de um modelo de provisão habitacional cujos pressupostos merecem revisão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, P.; FIX, M. “Minha Casa Minha Vida”, o pacote habitacional de Lula. **Correio da Cidadania**, 2009. Disponível em: <http://www.correiocidadania.com.br/content/blogcategory/66/171/>. Acesso em: 8 ago. 2024.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Projeto cria fundo contra a inadimplência condominial no Minha Casa, Minha Vida: proposta também torna obrigatório o seguro contra inadimplência condominial nos novos contratos do programa. Brasília, DF, 2026. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1159427-projeto-cria-fundo-contra-a-inadimplencia-condominial-no-minha-casa-minha-vida/> Acesso em: 28 fevereiro 2026.

AZEVEDO, F. de O. **Condomínio edilício entre formalismo e função: novas estruturas e merecimento de tutela**. 2015. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

ARRETCHE, M. T. da S. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

ASSUNÇÃO, V. K.; DA SILVA CONCEIÇÃO, Z. Verticalização e sociabilidade: as relações entre moradores de edifícios residenciais e suas formas de uso e apropriação do espaço. **RAEGA - O Espaço Geográfico em Análise**, [S.l.], v. 44, p. 69-84, maio 2018. ISSN 2177-2738. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/raega/article/view/47897/35296>. Acesso em: 06 out. 2024.

BADYINA, A.; GOLUBCHIKOV, O. **Sustainable Housing for Sustainable Cities: A Policy Framework for Developing Countries**. Nairobi: UN Habitat, 2012.

BALBIM, R.; KRAUSE, C.; LIMA NETO, V. C. Para além do Minha Casa Minha Vida: uma política de habitação de interesse social. **Texto para Discussão**, v. 2.116. Rio de Janeiro: IPEA, ago. 2015. Disponível em: https://repo-sitorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5282/1/td_2116.pdf.

BAURU (SP). Prefeitura Municipal. Resolução nº 06/2014: disciplina o sorteio da ordem de ocupação do Residencial Santana. Bauru, 2014. Disponível em: https://www2.bauru.sp.gov.br/arquivos/sist_mcmv/pmcmv/Fase%20II/2014-05-27;Resolu%C3%A7%C3%A3o_06_2014_Sorteio_da_ordem_de_ocupa%C3%A7%C3%A3o_residencial_Santana.pdf. Acesso em: 28 janeiro 2026.

BAURU (SP). Prefeitura Municipal. Decreto nº 12.279/2013 – Sorteio das unidades habitacionais – 2ª Fase MCMV. Diário Oficial do Município, 22 out. 2013. Disponível em: https://www2.bauru.sp.gov.br/arquivos/sist_mcmv/pmcmv/Fase%20II/2013-10-22;Decreto_12279-2013_-_Sorteio_das_Unidades_Habitacionais_2%C2%AA_Fase_MCMV.pdf. Acesso em: 28 janeiro 2026.

BAURU (SP). Prefeitura Municipal. Dívida acumulada de condomínios do “Minha Casa, Minha Vida” com o DAE continua sem solução. Assessoria de Imprensa, 10 set. 2025. Disponível em: <https://www.bauru.sp.leg.br/imprensa/noticias/divida-acumulada-de-condominios-do-minha-casa-minha-vida-com-o-dae-continua-sem-solucao/>. Acesso em: 15 de outubro 2025.

BÍBLIA. **Bíblia Sagrada**. Tradução de João Ferreira de Almeida. Revista e Corrigida. Barueri: Sociedade Bíblica do Brasil, 2009.

BONDUKI, N.; KOURY, A. P. Das reformas de base ao BNH: as propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. In: **XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL** 2007 Belém - Pará – Brasil

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 4.818/2024. Dispõe sobre a criação do Fundo Federal Garantidor Contra Inadimplência Condominial (FFGIC) no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1159427-projeto-cria-fundo-contr-a-inadimplencia-condominial-no-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 24 de agosto de 2025.

BRASIL. Código Civil. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acesso em: 24 de agosto de 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Plano Nacional de Habitação – PLANHAB 2009-2023. [S.l.], [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/planhab-2040/referencias/planhab-2009-2023>. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. Agência Gov. Conheça as regras do Minha Casa, Minha Vida, maior programa de habitação do Brasil. *Agência Gov*, 1 abr. 2024. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202404/conheca-as-regras-do-minha-casa-minha-vida-maior-programa-de-habitacao-do-brasil>. Acesso em: 25 ago. 2025.
[Agência Gov](#)

BRASIL. Secretaria de Comunicação Social. Portaria atualiza valores limites de renda bruta de famílias atendidas pelo Minha Casa, Minha Vida. *SECOM Notícias*, 25 abr. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2025/04/portaria-atualiza-valores-limites-de-renda-bruta-de-familias-atendidas-pelo-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.462, de 26 de outubro de 2022. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 out. 2022.

BRASIL. Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 dez. 1964.

BRASIL. Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001. Institui o Programa de Arrendamento Residencial – PAR, autoriza a criação do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 fev. 2001.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 jun. 2005.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 jul. 2009.

BRASIL. Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e altera a legislação correlata. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 jul. 2023.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.162, de 14 de fevereiro de 2023. Institui o Programa Minha Casa, Minha Vida e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 fev. 2023.

BRASIL. Governo Federal. Nova portaria atualiza limites de renda bruta familiar admitidos para famílias atendidas pelo Minha Casa, Minha Vida. Brasília, DF, 1 abr. 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/acompanhe-a-secom/noticias/2026/04/nova-portaria-atualiza-limites-de-renda-bruta-familiar-admitidos-para-familias-atendidas-pelo-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 28 maio 2026.

BRASIL. Código Civil. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jan. 2002. (arts. 1.315 e 1.336).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Plano Nacional de Habitação – PLANHAB 2009-2023. [S.l.], [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/planhab-2040/referencias/planhab-2009-2023>. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. Agência Gov. Conheça as regras do Minha Casa, Minha Vida, maior programa de habitação do Brasil. Agência Gov, 1 abr. 2024. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202404/conheca-as-regras-do-minha-casa-minha-vida-maior-programa-de-habitacao-do-brasil>. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. Secretaria de Comunicação Social. Portaria atualiza valores limites de renda bruta de famílias atendidas pelo Minha Casa, Minha Vida. *SECOM Notícias*, 25 abr. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2025/04/portaria-atualiza-valores-limites-de-renda-bruta-de-familias-atendidas-pelo-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 25 ago. 2025.

BIRMAN, P.; FERNANDES, A.; PIEROBON, C. Um emaranhado de casos: tráfico de drogas, estado e precariedade em moradias populares. *Mana*, v. 20, n. 3, p. 431-460, 2014.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. FAR – PMCMV – Manual de Normas e Procedimentos Operacionais (MNPO). *Brasília, DF: Caixa Econômica Federal, 2022.*

CARDOSO, A. L. (org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAÚJO, F. de S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: **Encontro Nacional da ANPUR**, v. 14, p. 1-21, 2011.

CAMPOS, P. R.; MENDONÇA, J. G. de. Estrutura socioespacial e produção habitacional na Região Metropolitana de Belo Horizonte: novas tendências. In: Cardoso, A. L. (org.). **O Programa minha casa minha vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, p. 67-91, 2013.

CARDOSO, Mello Paola Rogedo; MENDONÇA, Jupira Gomes de. Estrutura socioespacial e produção habitacional na Região Metropolitana de Belo Horizonte: novas tendências. **O Programa minha casa minha vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, p. 67-91, 2013.

CARDOSO, A. L.; QUEIROZ E MELLO, I.; JAENISCH, S. T.. A implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: agentes, processos e contradições. In: SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (orgs.). **Minha casa... e a cidade?: avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 73–102.

CASTELO NETO, José Martins. **Apostila Condomínios. Curso: Contabilidade para Condomínios**. [S.l.]: [s.n.], [20--].

COSTA, S. S. Impactos da política de habitação social e o direito humano à moradia no Brasil. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos – RIDH**, Bauru, v. 2, n. 3, p. 191-206, jul./dez. 2014.

CROSARA, Ana Luiza Mói. **Produção do espaço e atividade imobiliária no Arranjo Populacional de Bauru - 2000 a 2022. 2025**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), Bauru, 2025.

DE MENEZES, Vitor Matheus Oliveira. Programa Minha Casa Minha Vida: Universalização ou Focalização? In: **Revista Habitus**, v. 12, n. 2, 2015.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios; Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; Defensoria Pública do Distrito Federal. **Meu Condomínio Legal**. 2. ed. Brasília, DF: MPDFT, 2021.

DO BRASIL, T. M. M.. UMA AVALIAÇÃO DO PROJETO TÉCNICO SOCIAL NO PMCMVR Avaliando o Trabalho social na Política Habitacional em Viçosa do Ceará [AN EVALUATION OF THE SOCIAL TECHNICAL PROJECT AT PMCMVR Evaluating social work in the Housing Policy in Viçosa do Ceará. **Seminário Internacional de Investigación en Urbanismo**, n. 12, 2020.

DE AZEVEDO, S.. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, v. 22, n. 4, p. 107 a 119-107 a 119, 1988.

ELOY, Cláudia Magalhães. Dimensão socioeconômica da moradia no desenvolvimento urbano sustentável (DUS): custos do acesso e custos do morar. In: OTERO, E. V.; ROYER, L. de O.; MARTINS, M. L. R. R.; FILOCOMO, G. (org.). **Desenvolvimento**

urbano sustentável: produção e qualificação do ambiente construído no Brasil. São Paulo: FAU-USP; Portal de Livros Abertos da USP, 2024, p.142-177.

EUCLYDES, Fillipe Maciel et al. O processo de política pública do “Minha Casa, Minha Vida”: criação, desenvolvimento e extinção. **Revista de Sociologia e Política**, v. 30, p. e020, 2022.

FERREIRA, João Sette W. (org.). **Produzir casas ou construir cidades?** Desafios para um novo Brasil urbano. São Paulo: FAUUSP/FUPAM, 2012.

GIMENEZ, Fernanda Rodrigues. **Viabilidade financeira em residir em condomínios construídos pelo programa Minha Casa Minha Vida:** Um estudo de caso no município de Mogi das Cruzes. Dissertação de Mestrado. 2014.

GRANDO, R. A.; SANTOS, L. C. . **Análise dos custos de operação e manutenção predial de habitações de interesse social.** 2017. 120 p. Trabalho de formatura - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

GUERREIRO, I. de A.; ROLNIK, Raquel; MARÍN-TORO, Adriana. Gestão neoliberal da precariedade: o aluguel residencial como nova fronteira de financeirização da moradia. **Cadernos Metrôpole**, v. 24, p. 451-476, 2022.

Joint Center for Housing Studies (JCHS), **The State of the Nation’s Housing**, 2019. Disponível em https://www.jchs.harvard.edu/sites/default/files/reports/files/Harvard_JCHS_State_of_the_Nations_Housing_2019%20%281%29.pdf

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; NETO, V. C. L. Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: Onde fica política habitacional?. **Texto para discussão**, 2013.

LABHAB – Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos – FAU USP. Plano Nacional de Habitação: Planejando o Enfrentamento das Necessidades Habitacionais do País. São Paulo, 1 set. 2007. Disponível em: [https://www.labhab.fau.usp.br/plano-nacional-de-habitacao-planejando-o-enfrentamento-das-necessidades-habitacionais-do-pais/?utm_source=chatgpt.com]. Acesso em: 12 de agosto de 2025.

LEMO, L. V.; MELO, Á. J. M.. A OBRIGAÇÃO DAS TAXAS CONDOMINIAIS NO DIREITO CIVIL BRASILEIRO E A POSSIBILIDADE DE MEDIDAS ALTERNATIVAS PARA SEU CUMPRIMENTO. **Revista da Faculdade de Direito**, v. 38, n. 2, p. 123-141, 2021.

LOUREIRO, M. R.; MACÁRIO, V.; GUERRA, P. Democracia, Arenas Decisórias e Políticas Públicas: o Programa Minha Casa Minha. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013. (**Texto para Discussão**, nº 1886). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/9b514256-c5b1-4c8b-9a0d-d550cd5ed29b/content>. Acesso em: 23 jul. 2025.

LOUREIRO, M.; SANTOS, F.; GOMIDE, A. Democracia, arenas decisórias e política fiscal no governo Lula. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 26, n. 76, jun. 2011.

MANUAL do proprietário: Conjunto Residencial Parque Estela. São Paulo: Peabiru TCA, 2013.

MARGUTI, Barbara Oliveira. A Nova Agenda Urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília: **IPEA**, 2011.

MARICATO, Ermínia. **O "Minha Casa" é um avanço, mas segregação urbana fica intocada.** Disponível em Carta Maior http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=16004, acesso em

MARTINS, Natália Costa. **Avaliação do desempenho de edifícios verticais de HIS com arquitetura em planta Tipo H.** 2019. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

MOREIRA, Tito Belchior Silva; SOARES, Fernando Antônio Ribeiro. A crise financeira internacional e as políticas anticíclicas no Brasil. **XV Prêmio Tesouro Nacional**, p. 1-69, 2010.

MORAIS, Juliana Magna da Silva Costa. Ventilação natural em edifícios multifamiliares do " Programa Minha Casa Minha Vida. **Campinas: Tese (Doutorada). Faculdade de Eng. Civil, Arquitetura e Urbanismo. Universidade Estadual de Campinas**, 2013.

NASCIMENTO, Denise Morado et al. Programa Minha Casa Minha Vida: desafios e avanços na região metropolitana de Belo Horizonte. In: SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (orgs.). **Minha casa... e a cidade?:** avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

NUNES, Renan Padilha et al. GESTÃO DE CONDOMÍNIOS EM HABITAÇÕES DE INTERESSE SOCIAL. **CAP Accounting and Management**, v. 14, n. 1, 2021.

OTERO, Estevam Vanale. **Reestruturação urbana em cidades médias paulistas: a cidade como negócio.** 343 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, K. As armadilhas do pacote habitacional. *Le Monde Diplomatique Brasil*, ano 2, n. 20, março/2009.

ROLNIK, Raquel. *et al.* **Como produzir moradia bem localizada com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida?** Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília: Ministério das Cidades, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/m0dJDv>>.

ROLNIK, Raquel. MCMV-Entidades não “distribui” casas para seus militantes! Conheça a polêmica levantada pelo MPF. **Blog da Raquel Rolnik**, 14 nov. 2016. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/2016/11/14/mcmv-entidades-nao-distribui-casas-para-seus-militantes-conheca-a-polemica-levantada-pelo-mpf/>. Acesso em: 1 set. 2025.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional:** limites e perspectivas. 194 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009

SALES, Carolina C. A.; FRANCISCO, Diego M.; MENESES, K. A.; SOTO, M. P. O impacto do boom imobiliário na construção residencial entre os anos de 2006 a 2013

nas empresas Cyrela, Gafisa e MRV. **Revista Liceu On-Line**, São Paulo, v. 4, n. 6, p. 1-17, 2014. Disponível em: https://liceu.fecap.br/LICEU_ON-LINE/article/view/1698. Acesso em: 22 ago. 2025.

SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. (orgs.). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SANTO AMORE, Caio. (2015) “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. In: SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (orgs.). **Minha casa... e a cidade?:** avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social, habitação de mercado:** a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. 363 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Engenharia, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

SILVA, Gustavo Regala.; SORAGGI, Ana Carolina Maria. A política habitacional e a produção do espaço metropolitano periférico: um estudo da ação do Banco Nacional da Habitação e do Programa Minha Casa Minha Vida em duas áreas periféricas da Região Metropolitana de Belo Horizonte/MG. Anais do **XV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ENANPUR**, v. 15, n. 1, 2013.

STONE, Michael. Shelter Poverty: The Chronic Crisis of Housing Affordability. **New England Journal of Public Policy**, v. 20, n. 1. Disponível em: <https://scholarworks.umb.edu/nejpp/vol20/iss1/16/>.

BURKE, Terry., STONE, Michael e RALSTON, L. (2011) **O método de renda residual: uma nova perspectiva sobre a acessibilidade à habitação e o comportamento do mercado**, Relatório Final AHURI nº 176, Australian Housing and Urban Research Institute Limited, Melbourne, <https://www.ahuri.edu.au/research/final-reports/176>.

ROYER, Luciana de Oliveira. (org.). **PMCMV+10:** Caminhos para a política habitacional no Brasil. São Paulo: LABHAB/FAUUSP, 2021.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In: SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (orgs.). **Minha casa... e a cidade?:** avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

VELLOSO, Caio M. PMCMV–Faixa 1: O que motiva as famílias a deixarem sua tão sonhada casa própria?. **arq. urb**, n. 25, p. 1-17, 2019

YIN, Robert K. **Pesquisa e aplicações de estudo de caso**. Thousand Oaks, CA: Sage, 2018.