

# Habitação social em debate: uma aproximação ao Programa Minha Casa, Minha Vida\*

Hoyêdo Nunes Lins\*\*

Professor do Departamento de Economia e  
Relações Internacionais da Universidade  
Federal de Santa Catarina (UFSC)  
Mestre em Economia pela UFSC

Geovana de Medeiros Corrêa\*\*\*

## Resumo

*O envolvimento público no setor habitacional pertence às funções reguladoras do Estado, pois é incumbência dessa esfera equacionar importantes problemas de cunho social, entre os quais se destacam aqueles vinculados à moradia. Esse é o assunto do presente artigo, cujo foco é o Programa Minha Casa, Minha Vida, a mais recente iniciativa do Governo brasileiro voltada à habitação de caráter social. Contextualiza-se a criação desse programa, apresenta-se a sua estrutura e expõem-se e discutem-se alguns resultados da sua execução. A experiência de Santa Catarina é salientada, em abordagem que ilumina aspectos importantes da implantação, dos quais não estão ausentes problemas como segregação socioespacial e especulação imobiliária.*

## Palavras-chave

**Problemática habitacional; Programa Minha Casa, Minha Vida; Santa Catarina.**

---

\* Artigo recebido em set. 2013 e aceito para publicação em maio 2014.  
Revisora de Língua Portuguesa: Elen Jane Medeiros Azambuja.

\*\* E-mail: hnlins@cse.ufsc.br

\*\*\* E-mail: geovanamc@gmail.com

## Abstract

*Public intervention in the housing sector is one of the regulatory functions performed by the State, for it is mainly at this level that important social problems, among which those concerning housing, are addressed. This is the subject matter of this article, the focus of which is the Programa Minha Casa, Minha Vida, the latest initiative of the Brazilian government related to social housing. Its creation is contextualized, its structure is presented and some results of its execution are exposed and discussed. The experience of the State of Santa Catarina is highlighted through an approach that stresses central features of the implementation, among which those having to do with social and spatial segregation and real estate speculation.*

## Key words

**Housing issue; Programa Minha Casa, Minha Vida; State of Santa Catarina.**

**Classificação JEL: R31, R38.**

## Introdução

Sob diferentes condições e em distintos contextos, urbanização rápida pode rimar com aprofundamento das adversidades para os contingentes mais pobres. Entre os problemas, sobressaem aqueles ligados ao setor habitacional, um destaque que não deveria surpreender. Dos processos socio-territoriais incrustados na dinâmica capitalista, a

[...] urbanização é o mais complexo e abrangente [...]. Ela se caracteriza por várias importantes contradições sociais. Uma das mais importantes e persistentes é a questão da habitação [...] (Mingione, 1981, p. 27, tradução nossa).

Assim, em vários países, o setor habitacional tem destaque, historicamente, como objeto das ações públicas voltadas aos problemas sociais, especialmente, em meio urbano.

O presente artigo se ocupa desse tipo de intervenção do Estado. Mais especificamente, focaliza-se o Programa Minha Casa, Minha Vida (doravante PMCMV), a mais recente iniciativa do Governo brasileiro no enfrentamento das dificuldades relativas à oferta de moradias de caráter social no País. O objetivo do estudo é situar o surgimento desse programa e apresentar e

discutir alguns resultados registrados nos primeiros três anos da sua execução. Cabe assinalar-se que o PMCMV viu a luz em contexto de forte crise econômica internacional, ligada ao estouro da bolha imobiliária nos Estados Unidos, em 2008. Pode-se dizer, portanto, que esse programa representou ação do Governo tanto para lidar com o problema da moradia quanto para estimular a construção civil, um setor que costuma gerar numerosos postos de trabalho e que pode, assim, cumprir um importante papel em situações de maior incerteza.

A ênfase recai na experiência de Santa Catarina, captada por meio de dados e, principalmente, de entrevistas com agentes-chaves. As entrevistas foram realizadas no final de 2011, nas seguintes instituições:

- a) Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina (Cohab-SC), credenciada pelo Ministério das Cidades para participar do PMCMV desde o seu início e que tanto ajuda as prefeituras na preparação e apresentação de projetos quanto disponibiliza terrenos para os empreendimentos. Foram entrevistados o Assessor de Planejamento, Orçamento e Gestão e o Gerente de Operações;
- b) Prefeitura Municipal de Florianópolis, especificamente a Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento (Diretoria de Habitação), que cadastra interessados locais nessas moradias, participa de empreendimentos e encaminha, à Câmara de Vereadores, iniciativas de “ajustes na legislação”, para viabilizar as construções. Foram entrevistados o Diretor de Habitação e uma arquiteta da referida secretaria;
- c) Caixa Econômica Federal (CEF), agente executora do PMCMV, pela sua Gerência de Filial de Desenvolvimento Urbano. Foi entrevistado o Técnico de Fomento dessa gerência;
- d) Sindicato da Indústria da Construção Civil (Sinduscon) da Grande Florianópolis, na figura do seu presidente, representante da esfera produtora (privada) de habitações.

O texto encontra-se organizado como segue: a próxima seção apresenta o contexto da criação do PMCMV, salientando o inquietante déficit habitacional prevaiente no País, principalmente junto à população mais pobre, não obstante as várias ações públicas anteriores sobre o problema. Em seguida, caracteriza-se o PMCMV, mostrando os subprogramas que o compõem e suas metas, conforme a incidência regional e estadual. A parte seguinte, mais extensa e de caráter efetivamente analítico, discute criticamente o programa, sublinhando aspectos de execução, com base na experiência de Santa Catarina. Nas considerações finais, sintetizam-se os principais pontos do artigo, destacando que, embora de cunho público, o PMCMV não é imune às contradições próprias da urbanização capitalista.

# 1 O contexto do Programa Minha Casa, Minha Vida

Lançado em 2009, o PMCMV teve como contexto imediato a situação habitacional do País ao término da primeira década do século XX. O déficit de moradias era considerável, não obstante os avanços então registrados no combate à pobreza e no emprego formal.

Segundo o estudo **Déficit Habitacional no Brasil 2008**, realizado anualmente pela Fundação João Pinheiro, por convênio com o Ministério das Cidades (Brasil, 2011), o número superava 5,5 milhões de domicílios, dos quais 83,5% (4,6 milhões de moradias) localizavam-se em áreas urbanas. Do déficit total, quase 90% referiam-se a famílias na faixa de renda entre zero e três salários mínimos (SMs). No entanto, como mostra a Tabela 1, os números absolutos oscilaram ao longo da década, crescendo entre 2000 e 2005 e, depois, caindo, enquanto a percentagem em relação ao estoque de domicílios particulares permanentes diminuiu aos poucos, de 13,1% para 9,6% (sendo 9,4% nas áreas urbanas e 11,0% nas rurais). Essa redução espelha os processos que se encontravam em curso na área da habitação social no País.

Tabela 1

Déficit habitacional e percentual em relação aos domicílios particulares permanentes no Brasil — 2000-08

| ESPECIFICAÇÃO                                              | 2000     | 2005     | 2006     | 2007     | 2008     |
|------------------------------------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Déficit habitacional (1.000 domicílios) ....               | 5.875,40 | 6.307,20 | 6.262,20 | 5.989,10 | 5.546,30 |
| Percentual sobre domicílios particulares permanentes ..... | 13,1     | 11,9     | 11,6     | 10,7     | 9,6      |

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BRASIL (2011), tabela 8.1

Cabe assinalar-se que, dos elementos presentes no cálculo do déficit, “coabitação familiar” era o item de maior incidência nos resultados para 2008. Esse indicador capta a situação das famílias que compartilham um mesmo domicílio com uma família principal ou que habitam cômodos. O segundo componente mais forte era o “ônus excessivo com aluguel”, relativo às famílias urbanas de renda não superior a três SMs e que usam mais de 30% dessa no pagamento de aluguel. O caráter de “habitação precária”, indicando domicílios improvisados ou rústicos, tipificava um quinto do déficit (Tabela 2).

Tabela 2

Composição do déficit habitacional total no Brasil — 2008

| ESPECIFICAÇÃO                | HABI-<br>TAÇÃO<br>PRÉCÁ-<br>RIA | COABI-<br>TAÇÃO<br>FAMI-<br>LIAR | ADEN-<br>SAMEN-<br>TO EX-<br>CES-<br>SIVO | ÔNUS<br>EXCES-<br>SIVO DE<br>ALUGUEL | TOTAL   |
|------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------------|--------------------------------------|---------|
| <b>Déficit habitacional</b>  |                                 |                                  |                                           |                                      |         |
| Número de domicílios (1.000) | 1.138,9                         | 2.182,0                          | 337,2                                     | 1.888,2                              | 5.546,3 |
| Percentual .....             | 20,5                            | 39,3                             | 6,1                                       | 34,1                                 | 100,0   |

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BRASIL (2011), tabelas 4.1 e 4.2.

O estudo da Fundação João Pinheiro também informa sobre a inadequação dos domicílios urbanos. Em 2008, “carência de infraestrutura” era, de longe, o problema com maior incidência, representando falta de, pelo menos, um dos seguintes serviços: iluminação elétrica, rede de água com canalização interna, rede de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo. Expressiva parcela dos domicílios urbanos permanentes do País era carente de infraestrutura (Tabela 3), sendo elevada, de todo modo, a variação entre os estados: os limites máximo e mínimo dessa carência eram, respectivamente, 72,7%, no Mato Grosso do Sul, e 3,9%, no Distrito Federal (Brasil, 2011).

Tabela 3

Componentes de inadequação dos domicílios urbanos duráveis no Brasil — 2008

| ESPECIFICAÇÃO                                              | INADE-<br>QUAÇÃO<br>FUNDIÁ-<br>RIA | DOMICÍ-<br>LIOS<br>SEM<br>BANHEI-<br>RO | CARÊNCIA<br>DE INFRA-<br>ESTRU-<br>TURA | ADENSA-<br>MENTO<br>EXCES-<br>SIVO | COBER-<br>TURA<br>INADE-<br>QUADA |
|------------------------------------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|
| Número de domicílios (1.000) ....                          | 1.692,5                            | 800,4                                   | 10.948,7                                | 1.434,1                            | 600,6                             |
| Percentual sobre domicílios per-<br>manentes urbanos ..... | 3,4                                | 1,6                                     | 22,3                                    | 2,9                                | 1,2                               |

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BRASIL (2011), tabelas 5.2 e 5.3.

O quadro habitacional brasileiro mostrava-se, portanto, desafiador a partir de 2005, ainda mais porque os problemas tinham contornos, por assim dizer, estruturais, presentes na cena nacional desde, pelo menos, a década de 30, quando o meio urbano brasileiro se redimensionou devido ao papel que assumiu como “sede” do aparato produtivo vinculado à indústria (Oliveira, 1982). A rápida urbanização, amplamente impulsionada por migrações causadas pelas mudanças no meio rural (Faria, 1991), repercutiu fortemente nas cidades cujos perfis sinalizavam possibilidades em termos

de emprego e renda. Nesse processo, as necessidades urbanas de meios de consumo coletivo (serviços de saúde e educação, transporte) só fizeram crescer, e as carências habitacionais das populações de menor renda ganharam dimensões cada vez maiores.

O Estado não deixou de buscar, em diferentes períodos, meios para disponibilizar moradias aos contingentes pobres. A criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH), nos anos 60, foi um marco dessa ação, estribada em recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). O mesmo pode ser dito sobre programas dos anos 70, como o Profilurb, o Promorar e o João de Barro. Nos 80, com a extinção do BNH, a CEF passou a atuar como agente financeiro e operacional desse tipo de ação pública. Na década seguinte, o Plano de Ação Imediata para Habitação, de parcos e problemáticos resultados, marcou o Governo Collor, e os programas Pró-Moradia e Habitar, mirando famílias com renda até três SMs, caracterizaram a primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso; na segunda gestão, surgiu o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), voltado às famílias com renda entre quatro e seis SMs (Mascia, 2011).

Mas não são poucas as críticas à atuação do Estado nessa matéria. Maricato (2003, p. 4), por exemplo, diz ter faltado

[...] uma política pública que abranja a ampliação do mercado legal privado (em outras palavras, é preciso baratear o produto), prevendo a participação de agentes lucrativos e não lucrativos e a promoção pública subsidiada [...].

Medeiros (2007), de sua parte, reprova a instabilidade, assinalando que os governantes de turno definiam as ações conforme a relevância atribuída momentaneamente às dificuldades. Turrado (2007), por sua vez, assinala que essas políticas voltaram-se mais à classe média, sob o argumento de que a dificuldade da população pobre em pagar as prestações dos financiamentos resulta em grande inadimplência.

Sobre a concepção das políticas executadas, Gomes (2005, p. 11) ressalta, principalmente em relação aos anos 90, que a política habitacional desenhada para os pobres representava a insistência com “[...] modelo de intervenção que [...] tem se mostrado incapaz de contribuir para a superação das [...] desigualdades [...] [no] acesso à moradia e à infraestrutura urbana nas cidades brasileiras”.

Azevedo (2007, p. 14), por seu turno, salientando o entrelaçamento da questão da moradia com outros problemas, frisa que “[...] nem sempre um simples incremento dos programas de habitação [...] [é] a solução mais indicada para melhorar as condições habitacionais da população mais pobre”: investimentos em saneamento básico, aumento do salário mínimo e regularização fundiária poderiam dar melhores resultados.

Para alguns analistas, a permanência dos problemas habitacionais no Brasil, em que pesem as ações da esfera pública, reflete aspectos mais gerais da estrutura social e política do País. A própria Secretária Nacional de Programas Urbanos (do Ministério das Cidades) no período 2003-07, em entrevista à **Folha de São Paulo**, praticamente às vésperas do lançamento do PMCMV, frisou que continua forte, no Brasil, uma herança que impede o desenvolvimento incluyente, sendo perpetuada pelo Estado a visão, própria das elites, de que as moradias populares devem ficar nas periferias urbanas (Relatora..., 2008).

## 2 Contornos do Programa Minha Casa, Minha Vida

O PMCMV representa um feixe de medidas cujo objetivo, segundo o respectivo dispositivo legal (Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009), é “[...] criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais [...]” (art. 1º). O programa resultou da integração das ações dirigidas, na primeira década dos anos 2000, à questão urbana no Brasil, incluindo a criação do Ministério das Cidades em 2003, que passou a concentrar as iniciativas da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, entre elas as edições da “Conferência Nacional das Cidades”. A formação do Conselho Nacional das Cidades (Concidades) fez parte desse processo.

O PMCMV surgiu entre as atividades da Secretaria Nacional de Habitação, pertencente ao Ministério das Cidades, relativas à instituição de um duplo sistema para o setor habitacional: um voltado ao mercado, e o outro, à habitação de interesse social. No âmbito do segundo, ampliou-se o uso dos recursos do FGTS em operações de financiamentos nas faixas de renda familiar até o limite de cinco SMs. Recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), surgido em 1991, também foram direcionados a esse sistema habitacional, nesse caso, para moradias nas faixas até três SMs (ou até cinco SMs nas regiões metropolitanas). Associações comunitárias e cooperativas foram beneficiadas por um maior acesso aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), criado com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), pela Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.

Esses movimentos subjazem à redução do déficit habitacional brasileiro a partir de 2005, mostrada anteriormente. Mesmo que grande parte do financiamento possa ter sido usada na “[...] compra de materiais de construção, ou seja, para autoconstrução [...] em loteamentos precários e favelas”

(Rolnik; Nakano, 2009, p. 4), houve recuo (de 90,3% para 89,6%) na participação da faixa de zero a três SMS, no déficit entre 2005 e 2008, como indicam os estudos **Déficit Habitacional no Brasil** referentes a 2005 (Déficit..., 2006) e 2008 (Brasil, 2011).

O processo que resultou no PMCMV incluiu o lançamento da campanha “Moradia Digna”, em 2008, envolvendo o empresariado da construção civil e outros segmentos, refletida na Proposta de Emenda Constitucional nº 285/2008 (PEC da Habitação). Nessa proposta, ressalta-se a importância econômica da construção civil (assunto estratégico em face da maré montante da crise financeira internacional), justificadora, para seus autores, de ações integradas nos vários níveis federativos. Sobre o problema habitacional, a proposta destacava a necessidade de se observar a heterogeneidade da demanda quanto à renda e à capacidade de pagamento, uma questão também contemplada no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), de 2007, que passara a centralizar as ações da política habitacional, incluindo as relacionadas ao FNHIS.

Com forte presença do empresariado da construção civil, a intensificação dos debates desaguou no PMCMV, em 2009. Tendo a CEF como agente financeiro básico, o intuito era incentivar a produção e a compra de unidades habitacionais (UH) novas por famílias com renda bruta mensal até 10 SMS, mirando-se em um milhão de novas moradias no biênio 2009-10: 400.000 para famílias com renda bruta mensal até três SMS, outras 400.000 para famílias entre as faixas de três a seis SMS e 200.000 para a faixa de seis a 10 SMS. A localização seria guiada pela estimativa do déficit habitacional baseada na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2005, o dado disponível mais recente naquele momento. A faixa de renda familiar de zero a três SMS concentrava 90,3% desse déficit, e os 9,7% restantes referiam-se às famílias que recebiam entre três e 10 SMS. A Tabela 4 mostra a distribuição geográfica da meta, destacando-se o Sudeste (36,4%) e o Nordeste (34,3%). Com o PMCMV 2, de junho de 2011, a meta agregada subiu para dois milhões de moradias construídas até 2014, 860.000 desse total para famílias com renda até R\$ 1.600,00, a menor faixa considerada (Minha..., 2012). A meta foi depois ampliada para 2,4 milhões de unidades até 2014 (Dilma..., 2012).

Inicialmente, foram destinados cerca de R\$ 34 bilhões para o Programa, sendo R\$ 25,5 bilhões do Orçamento Geral da União (OGU), R\$ 7,5 bilhões do FGTS e R\$ 1 bilhão do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Do total, R\$ 16 bilhões iriam para subsídios diretos à moradia, R\$ 10 bilhões para os financiamentos do FGTS, R\$ 2 bilhões para o fundo garantidor desses financiamentos, R\$ 5 bilhões para financiar a infraestrutura e R\$ 1 bilhão para financiar a cadeia produtiva

(Brasil, 2009). Com o PMCMV 2, o total subiu para R\$ 71,7 bilhões, oriundos do OGU (R\$ 62,2 bilhões) e do FGTS (R\$ 9,5 bilhões).

Tabela 4

Distribuição da meta inicial do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) sobre a oferta de unidades habitacionais no Brasil — 2009-10

| REGIÕES E ESTADOS         | DÉFICIT HABITACIONAL | META INICIAL DO PMCMV<br>(unidades habitacionais) |       |
|---------------------------|----------------------|---------------------------------------------------|-------|
|                           |                      | Número                                            | %     |
| <b>Norte</b> .....        | 850.355              | 103.018                                           | 10,3  |
| Acre .....                | 30.051               | 3.939                                             | 0,4   |
| Amapá .....               | 15.546               | 4.589                                             | 0,5   |
| Amazonas .....            | 212.487              | 22.238                                            | 2,2   |
| Pará .....                | 427.327              | 50.667                                            | 5,1   |
| Rondônia .....            | 59.959               | 8.495                                             | 0,8   |
| Roraima .....             | 22.874               | 2.793                                             | 0,3   |
| Tocantins .....           | 82.111               | 10.297                                            | 1,0   |
| <b>Nordeste</b> .....     | 2.743.147            | 343.197                                           | 34,3  |
| Alagoas .....             | 131.963              | 19.679                                            | 2,0   |
| Bahia .....               | 657.555              | 80.744                                            | 8,1   |
| Ceará .....               | 424.321              | 51.644                                            | 5,2   |
| Maranhão .....            | 539.571              | 72.756                                            | 7,3   |
| Paraíba .....             | 153.320              | 21.306                                            | 2,1   |
| Pernambuco .....          | 427.923              | 44.706                                            | 4,5   |
| Piauí .....               | 165.177              | 21.837                                            | 2,2   |
| Rio Grande do Norte ..... | 143.319              | 19.224                                            | 1,9   |
| Sergipe .....             | 99.998               | 11.301                                            | 1,1   |
| <b>Centro-Oeste</b> ..... | 536.561              | 69.785                                            | 7,0   |
| Distrito Federal .....    | 120.998              | 16.538                                            | 1,6   |
| Goiás .....               | 220.198              | 27.613                                            | 2,8   |
| Mato Grosso .....         | 108.183              | 13.390                                            | 1,3   |
| Mato Grosso do Sul .....  | 87.182               | 12.244                                            | 1,2   |
| <b>Sudeste</b> .....      | 2.898.928            | 363.983                                           | 36,4  |
| Espírito Santo .....      | 125.412              | 16.846                                            | 1,7   |
| Minas Gerais .....        | 682.432              | 88.485                                            | 8,8   |
| Rio de Janeiro .....      | 580.621              | 74.657                                            | 7,5   |
| São Paulo .....           | 1.510.463            | 183.995                                           | 18,4  |
| <b>Sul</b> .....          | 873.708              | 120.016                                           | 12,0  |
| Paraná .....              | 325.681              | 44.172                                            | 4,4   |
| Rio Grande do Sul .....   | 368.233              | 51.795                                            | 5,2   |
| Santa Catarina .....      | 179.794              | 24.049                                            | 2,4   |
| <b>BRASIL</b> .....       | 7.902.699            | 1.000.000                                         | 100,0 |

FONTE: Déficit... (2006), tab. 4.1: déficit habitacional.

Brasil (2009): meta inicial do PMCMV.

A Lei nº 11.977 define, como subprogramas do PMCMV, o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Ao mesmo tempo, para financiar as operações, a União foi autorizada a transferir recursos para o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e para o FDS. A combinação entre os programas específicos e as origens diretas e indiretas dos recursos resultou em quatro modalidades do PMCMV, conforme segue.

## **2.1 PMCMV/Programa Nacional de Habitação Urbana (PMCMV/PNHU)**

A função do PNHU é financiar, com recursos do FGTS, a compra de imóveis novos por famílias cuja renda mensal bruta não exceda 10 SMs. Combinam-se, nessa modalidade, condições previstas no próprio PMCMV e em outros programas operados pela CEF, como a Carta de Crédito FGTS (CCFGTS) Individual e o Imóvel na Planta. Subsídios para famílias com renda até seis SMs também são concedidos, benefício do qual cada mutuário pode usufruir uma única vez e se não possuir outro imóvel. Os limites de financiamento foram revistos várias vezes desde o lançamento do programa.

## **2.2 PMCMV/Programa Nacional de Habitação Rural (PMCMV/PNHR)**

O PNHR subsidia a produção de moradias para agricultores familiares em áreas rurais. A organização associativa é um aspecto central dessa modalidade, que engloba agricultores e trabalhadores rurais e famílias de agricultores cuja renda bruta anual não superasse R\$ 10.000,00 no período do lançamento (Brasil, 2010). O benefício alcança os envolvidos em pesca artesanal, extrativismo, silvicultura, agricultura, maricultura e piscicultura, além de membros de comunidades quilombolas e indígenas. Com o PMCMV 2, o limite de renda passou para R\$ 15.000,00 anuais. Os recursos são concedidos diretamente às pessoas reunidas por entidades organizadoras.

## 2.3 PMCMV/Fundo de Arrendamento Residencial (PMCMV/FAR)

Os recursos do FAR destinam-se à compra e à produção de moradias para famílias com renda de zero a três SMS, indicadas pela administração pública municipal e estadual. A meta inicial contemplava 400.000 UH, mas o PMCMV 2 ampliou para 860.000 até 2014, contemplando famílias com renda mensal até R\$ 1.600,00. No PMCMV 2, essa modalidade apresenta duas fases: uma refere-se à construção dos imóveis, implicando as empresas de construção civil, e a outra, à venda dos imóveis prontos às famílias beneficiárias. Vários agentes participam: a CEF administra o FAR; o Ministério das Cidades estabelece diretrizes, define a distribuição dos recursos e monitora o desempenho; os governos estaduais e municipais indicam as demandas e as áreas prioritárias e atuam, com ações facilitadoras, nas frentes tributária, técnica, administrativa e financeira; as construtoras apresentam projetos habitacionais e, após a aprovação, os executam.

## 2.4 PMCMV Entidades

Os recursos do FDS, geridos pelo Ministério das Cidades e operados pela CEF, financiam essa modalidade, voltada a moradias para famílias organizadas em cooperativas, associações e outras entidades. Os recursos destinam-se a compras de terrenos e de imóveis novos, a construções e a requalificações de imóveis existentes. A entidade organizadora, reunindo famílias com renda bruta mensal até R\$ 1.600,00, deve estar habilitada pelo MCidades. O financiamento é concedido às próprias pessoas, embora a entidade possa receber auxílio de órgãos públicos envolvidos no programa.

\* \* \*

Entre todas as modalidades, o PMCMV/FAR é a que dispõe da maior parte dos recursos previstos. De fato, pela Lei nº 11.977, a União fica autorizada a transferir até R\$ 2,5 bilhões no âmbito do PNHU, R\$ 500 milhões no do PNHR, R\$ 16,5 bilhões para o FAR e R\$ 500 milhões para o FDS. Ora, assim como o PMCMV/PNHU, o PMCMV/FAR implica fortemente o setor da construção civil, fato que empresta grande sentido à assinalada concentração de recursos: Cardoso, Aragão e Araújo (2011, p. 5) têm razão quando dizem que o núcleo central do PMCMV “[...] é aquele voltado para as empresas, que acessam diretamente os recursos do FAR através da apresentação de projetos a serem avaliados e aprovados pela CEF”.

### 3 Discutindo o Programa Minha Casa, Minha Vida: lições da experiência catarinense

Na meta inicial do PMCMV, coube a Santa Catarina 2,4% do total de um milhão de moradias previstas para o País, conforme apresentado na Tabela 4. Trata-se da menor cota na Região Sul, refletindo a pequena presença relativa desse estado no déficit habitacional brasileiro de 2005: os quase 180.000 domicílios do déficit estadual participavam com 2,3% dos 7,9 milhões do déficit brasileiro. O montante absoluto do déficit estadual representava um décimo dos domicílios permanentes em Santa Catarina, a menor relação desse tipo entre todos os estados brasileiros. Outras diferenças eram que, nesse estado, a faixa de renda familiar de zero a três SMs concentrava 84,7% do déficit, contra 90,3% no Brasil, e o segmento de mais de três até 10 SMs registrava 14,2% em Santa Catarina e 8,9% no País.

Do início do PMCMV até agosto de 2011, 22.764 contratos de financiamento (observe-se que o número de unidades habitacionais por contrato é variável) foram assinados em Santa Catarina, no âmbito desse programa, e 2.917 moradias foram entregues (13%). A faixa de renda familiar de zero a três SMs registrou somente quatro de cada 10 contratos e apenas uma moradia em cada grupo de quatro entregues.

O predomínio do PMCMV/FAR nas operações ligadas à faixa de zero a três SMs é inquestionável em Santa Catarina. Na verdade, essa é a tônica em escala de Brasil. Como se pode observar na Tabela 5, tal modalidade registrou 403.500 dos 557.700 contratos assinados nessa faixa em todo o País, naquele período, o que representa uma participação de 72%.

Informando sobre a incidência das contratações, por faixa de renda, entre as regiões nacionais e os estados, a Tabela 6 mostra que a presença de moradias na faixa de zero a três SMs era mais alta nas regiões Norte e Nordeste do País. Na primeira, o Amapá, por exemplo, exibiu uma concentração de mais de 90% das moradias nessa faixa, e Roraima, de 85%. No Nordeste, o Maranhão e o Piauí tinham cerca de 80% das contratações situadas nesse patamar. Em Santa Catarina, só 34,8% diziam respeito à tal faixa de renda, uma participação diferente da observada na esmagadora maioria dos estados. Isso guarda relação, certamente, com a menor presença relativa da faixa de renda familiar de zero a três SMs no déficit habitacional catarinense: segundo o estudo que serviu de base para a definição da meta inicial do PMCMV (Déficit..., 2006), essa faixa concentrava menos de 85% do déficit estadual e marcava mais de 90% do equivalente em escala nacional.

Tabela 5

Detalhamento da execução, em números de unidades habitacionais, do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) no Brasil — 2009-11

| RENDA FAMILIAR E ORIGEM DO RECURSO | PROGRAMA ESPECÍFICO | 2009    | 2010    | 2011 (1) | TOTAL     |
|------------------------------------|---------------------|---------|---------|----------|-----------|
| <b>Zero a três SMs (2)</b>         |                     |         |         |          |           |
| FDS (3)                            | PMCMV Entidades     |         |         |          |           |
|                                    | Número .....        | 309     | 7.675   | 1.411    | 9.395     |
|                                    | Percentual .....    | 0,1     | 1,2     | 0,6      | 0,8       |
| OGU (4)                            | PMCMV/PNHR (5)      |         |         |          |           |
|                                    | Número .....        | 101     | 6.698   | 5.885    | 12.684    |
|                                    | Percentual .....    | 0,04    | 1,1     | 2,6      | 1,1       |
| FAR (6)                            | PMCMV/FAR (6)       |         |         |          |           |
|                                    | Número .....        | 147.384 | 255.342 | 800      | 403.526   |
|                                    | Percentual .....    | 52,7    | 40,9    | 0,4      | 35,8      |
| FGTS (7)                           | PMCMV/PNHU (8)      |         |         |          |           |
|                                    | Número .....        | 20.795  | 65.959  | 45.305   | 132.059   |
|                                    | Percentual .....    | 7,4     | 10,6    | 20,3     | 11,7      |
| <b>Subtotal</b>                    |                     |         |         |          |           |
|                                    | Número              | 168.589 | 335.674 | 53.401   | 557.664   |
|                                    | Percentual          | 60,2    | 53,8    | 23,9     | 49,5      |
| <b>Mais de três a seis SMs (2)</b> |                     |         |         |          |           |
| FGTS (7)                           | PMCMV/PNHU (8)      |         |         |          |           |
|                                    | Número .....        | 78.413  | 205.002 | 122.532  | 405.947   |
|                                    | Percentual .....    | 28,0    | 32,9    | 54,9     | 36,0      |
| <b>Mais de seis a 10 SMs (2)</b>   |                     |         |         |          |           |
| FGTS (7)                           | PMCMV/PNHU (8)      |         |         |          |           |
|                                    | Número .....        | 32.861  | 82.874  | 47.303   | 163.038   |
|                                    | Percentual .....    | 11,7    | 13,3    | 21,2     | 14,5      |
| <b>TOTAL</b>                       |                     |         |         |          |           |
|                                    | <b>Número</b>       | 279.863 | 623.550 | 223.236  | 1.126.649 |
|                                    | <b>Percentual</b>   | 100,0   | 100,0   | 100,0    | 100,0     |

FONTE DOS DADOS BRUTOS: CEF - situação até agosto de 2011.

(1) Janeiro a agosto. (2) Salários mínimos. (3) Fundo de Desenvolvimento Social. (4) Orçamento Geral da União. (5) Programa Nacional de Habitação Rural. (6) Fundo de Arrendamento Residencial. (7) Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. (8) Programa Nacional de Habitação Urbana.

A faixa de três a seis SMs marcou presença, sobretudo, no Sudeste e no Sul, sendo maior na segunda região. Santa Catarina, por exemplo, registra, nessa faixa, 59% das UH contratadas. A faixa mais elevada, de seis a 10 SMs, teve maior incidência relativa no Sudeste, no Norte e no Centro-Oeste, nessa ordem. No total, percebe-se que a distribuição por estados e regiões difere bastante da meta inicial do PMCMV, apresentada na Tabela 4. A previsão para o Sudeste foi atingida, mas, no Norte e no Nordeste, a

percentagem ficou bem abaixo; no Centro-Oeste e, principalmente, no Sul, a participação ficou bem acima do previsto.

Tabela 6

Contratações do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) aprovadas pela Caixa Econômica Federal (CEF), por faixa de rendimento, estados e regiões, em unidades habitacionais no Brasil — até ago./2011

| ESPECIFICAÇÃO             | ATÉ TRÊS SMs |                           |                                                | MAIS DE TRÊS A SEIS SMs |                           |                                                |
|---------------------------|--------------|---------------------------|------------------------------------------------|-------------------------|---------------------------|------------------------------------------------|
|                           | Número (A)   | Composição percentual (B) | Percentual do total das contratações (A/J) (C) | Número (D)              | Composição percentual (E) | Percentual do total das contratações (D/J) (F) |
| <b>Norte</b> .....        | 38.041       | 6,8                       | 63,3                                           | 10.054                  | 2,5                       | 16,7                                           |
| Acre .....                | 1.893        | 0,3                       | 61,1                                           | 935                     | 0,2                       | 30,2                                           |
| Amapá .....               | 1.514        | 0,3                       | 91,8                                           | 16                      | 0,0                       | 1,0                                            |
| Amazonas .....            | 5.942        | 1,1                       | 51,2                                           | 3.424                   | 0,8                       | 29,5                                           |
| Pará .....                | 21.549       | 3,9                       | 68,3                                           | 2.830                   | 0,7                       | 9,0                                            |
| Rondônia .....            | 2.782        | 0,5                       | 48,0                                           | 1.584                   | 0,4                       | 27,3                                           |
| Roraima .....             | 1.810        | 0,3                       | 84,8                                           | 272                     | 0,1                       | 12,7                                           |
| Tocantins .....           | 2.551        | 0,5                       | 60,5                                           | 993                     | 0,2                       | 23,5                                           |
| <b>Nordeste</b> .....     | 227.552      | 40,8                      | 69,3                                           | 75.131                  | 18,5                      | 22,9                                           |
| Alagoas .....             | 25.624       | 4,6                       | 60,9                                           | 13.159                  | 3,2                       | 31,3                                           |
| Bahia .....               | 69.242       | 12,4                      | 72,0                                           | 16.926                  | 4,2                       | 17,6                                           |
| Ceará .....               | 17.087       | 3,1                       | 69,6                                           | 6.291                   | 1,5                       | 25,6                                           |
| Maranhão .....            | 39.063       | 7,0                       | 79,5                                           | 8.725                   | 2,1                       | 17,8                                           |
| Paraíba .....             | 9.735        | 1,7                       | 59,4                                           | 6.032                   | 1,5                       | 36,8                                           |
| Pernambuco .....          | 36.171       | 6,5                       | 77,3                                           | 8.316                   | 2,0                       | 17,8                                           |
| Piauí .....               | 15.499       | 2,8                       | 80,0                                           | 2.118                   | 0,5                       | 10,9                                           |
| Rio Grande do Norte ..... | 13.374       | 2,4                       | 62,8                                           | 5.710                   | 1,4                       | 26,8                                           |
| Sergipe .....             | 1.757        | 0,3                       | 13,8                                           | 7.854                   | 1,9                       | 61,6                                           |
| <b>Centro-Oeste</b> ..... | 50.498       | 9,1                       | 44,8                                           | 47.159                  | 11,6                      | 41,9                                           |
| Distrito Federal .....    | 160          | 0,0                       | 2,7                                            | 2.241                   | 0,6                       | 37,8                                           |
| Goiás .....               | 31.223       | 5,6                       | 48,4                                           | 28.069                  | 6,9                       | 43,5                                           |
| Mato Grosso .....         | 12.983       | 2,3                       | 50,7                                           | 7.922                   | 2,0                       | 30,9                                           |
| Mato Grosso do Sul .....  | 6.132        | 1,1                       | 36,8                                           | 8.927                   | 2,2                       | 53,6                                           |
| <b>Sudeste</b> .....      | 153.542      | 27,5                      | 37,6                                           | 167.036                 | 41,1                      | 40,9                                           |
| Espírito Santo .....      | 7.649        | 1,4                       | 41,3                                           | 5.357                   | 1,3                       | 29,0                                           |
| Minas Gerais .....        | 53.695       | 9,6                       | 49,3                                           | 47.742                  | 11,8                      | 43,8                                           |
| Rio de Janeiro .....      | 25.190       | 4,5                       | 41,6                                           | 17.111                  | 4,2                       | 28,3                                           |
| São Paulo .....           | 67.008       | 12,0                      | 30,3                                           | 96.826                  | 23,9                      | 43,8                                           |
| <b>Sul</b> .....          | 88.031       | 15,8                      | 40,7                                           | 106.567                 | 26,3                      | 49,2                                           |
| Paraná .....              | 32.536       | 5,8                       | 40,3                                           | 39.047                  | 9,6                       | 48,4                                           |
| Rio Grande do Sul ...     | 40.352       | 7,2                       | 43,8                                           | 41.840                  | 10,3                      | 45,4                                           |
| Santa Catarina .....      | 15.143       | 2,7                       | 34,8                                           | 25.680                  | 6,3                       | 59,0                                           |
| <b>BRASIL</b> .....       | 557.664      | 100,0                     | 49,5                                           | 405.947                 | 100,0                     | 36,0                                           |

(continua)

Tabela 6

Contratações do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) aprovadas pela Caixa Econômica Federal (CEF), por faixa de rendimento, estados e regiões, em unidades habitacionais no Brasil — até ago./2011

| ESPECIFICAÇÃO             | MAIS DE SEIS A 10 SMs |                           |                                                | TOTAL      |                           |     |
|---------------------------|-----------------------|---------------------------|------------------------------------------------|------------|---------------------------|-----|
|                           | Número (G)            | Composição percentual (H) | Percentual do total das contratações (G/J) (I) | Número (J) | Composição percentual (K) | (L) |
| <b>Norte</b> .....        | 11.972                | 7,3                       | 19,9                                           | 60.067     | 5,3                       | 100 |
| Acre .....                | 269                   | 0,2                       | 8,7                                            | 3.097      | 0,3                       | 100 |
| Amapá .....               | 120                   | 0,1                       | 7,3                                            | 1.650      | 0,1                       | 100 |
| Amazonas .....            | 2.230                 | 1,4                       | 19,2                                           | 11.596     | 1,0                       | 100 |
| Pará .....                | 7.190                 | 4,4                       | 22,8                                           | 31.569     | 2,8                       | 100 |
| Rondônia .....            | 1.434                 | 0,9                       | 24,7                                           | 5.800      | 0,5                       | 100 |
| Roraima .....             | 53                    | 0,0                       | 2,5                                            | 2.135      | 0,2                       | 100 |
| Tocantins .....           | 676                   | 0,4                       | 16,0                                           | 4.220      | 0,4                       | 100 |
| <b>Nordeste</b> .....     | 25.848                | 15,9                      | 7,9                                            | 328.531    | 29,2                      | 100 |
| Alagoas .....             | 3.324                 | 2,0                       | 7,9                                            | 42.107     | 3,7                       | 100 |
| Bahia .....               | 9.981                 | 6,1                       | 10,4                                           | 96.149     | 8,5                       | 100 |
| Ceará .....               | 1.158                 | 0,7                       | 4,7                                            | 24.536     | 2,2                       | 100 |
| Maranhão .....            | 1.353                 | 0,8                       | 2,8                                            | 49.141     | 4,4                       | 100 |
| Paraíba .....             | 623                   | 0,4                       | 3,8                                            | 16.390     | 1,5                       | 100 |
| Pernambuco .....          | 2.279                 | 1,4                       | 4,9                                            | 46.766     | 4,2                       | 100 |
| Piauí .....               | 1.758                 | 1,1                       | 9,1                                            | 19.375     | 1,7                       | 100 |
| Rio Grande do Norte       | 2.229                 | 1,4                       | 10,5                                           | 21.313     | 1,9                       | 100 |
| Sergipe .....             | 3.143                 | 1,9                       | 24,6                                           | 12.754     | 1,1                       | 100 |
| <b>Centro-Oeste</b> ..... | 15.021                | 9,2                       | 13,3                                           | 112.678    | 10,0                      | 100 |
| Distrito Federal .....    | 3.530                 | 2,2                       | 59,5                                           | 5.931      | 0,5                       | 100 |
| Goiás .....               | 5.182                 | 3,2                       | 8,0                                            | 64.474     | 5,7                       | 100 |
| Mato Grosso .....         | 4.724                 | 2,9                       | 18,4                                           | 25.629     | 2,3                       | 100 |
| Mato Grosso do Sul        | 1.585                 | 1,0                       | 9,5                                            | 16.644     | 1,5                       | 100 |
| <b>Sudeste</b> .....      | 88.302                | 54,2                      | 21,6                                           | 408.880    | 36,3                      | 100 |
| Espírito Santo .....      | 5.498                 | 3,4                       | 29,7                                           | 18.504     | 1,6                       | 100 |
| Minas Gerais .....        | 7.548                 | 4,6                       | 6,9                                            | 108.985    | 9,7                       | 100 |
| Rio de Janeiro .....      | 18.213                | 11,2                      | 30,1                                           | 60.514     | 5,4                       | 100 |
| São Paulo .....           | 57.043                | 35,0                      | 25,8                                           | 220.877    | 19,6                      | 100 |
| <b>Sul</b> .....          | 21.895                | 13,4                      | 10,1                                           | 216.493    | 19,2                      | 100 |
| Paraná .....              | 9.149                 | 5,6                       | 11,3                                           | 80.732     | 7,2                       | 100 |
| Rio Grande do Sul ...     | 10.020                | 6,1                       | 10,9                                           | 92.212     | 8,2                       | 100 |
| Santa Catarina .....      | 2.726                 | 1,7                       | 6,3                                            | 43.549     | 3,9                       | 100 |
| <b>BRASIL</b> .....       | 163.038               | 100,0                     | 14,5                                           | 1.126.649  | 100,0                     | 100 |

FONTE DOS DADOS BRUTOS: CEF (2011).

NOTA: Os dados referem-se a todo o período de execução do PMCMV até agosto de 2011.

Refletir-se sobre o que, de fato, permeia a implantação do PMCMV, tomando como base a experiência de Santa Catarina, impõe dirigir-se o olhar para além dos números que retratam a execução do programa. Essa

qualificação foi buscada junto aos agentes-chaves da iniciativa em foco, como se indicou na introdução.

Um primeiro aspecto a realçar é que as entrevistas foram eloquentes sobre o desinteresse das empresas construtoras em relação ao mercado de habitações sociais na faixa de zero a três SMS. Os técnicos ouvidos na Prefeitura de Florianópolis não tinham dúvida sobre isso: “de zero a três SMS, não há interesse nenhum” (Entrevista concedida aos autores por Américo Pescador<sup>1</sup> em 22 de setembro de 2011). Nos depoimentos registrados na Cohab-SC, essa visão ganhou amplitude estadual: “o [segmento] de zero a três SMS não é atraente. A questão dos custos da terra e dos insumos é um impeditivo” (Entrevista concedida aos autores por Júlio César Pereira de Souza<sup>2</sup> em 15 de setembro de 2011).

Esse constatado desinteresse faz pensar-se em questões importantes do debate mais amplo em torno das manifestações da racionalidade capitalista no setor habitacional. O pano de fundo é o reconhecimento do papel crucial da habitação na dinâmica urbana, tanto assim que, segundo Saunders (1986, p. 118, tradução nossa), entre os mais intensos processos sociais registrados nessa esfera, figuram aqueles vinculados “[...] à alocação [...] de habitação escassa e desejável e à resultante luta travada em torno desta por distintos grupos [...]”.

Essa realidade é marcada pelo caráter crescentemente mercantil da habitação. Esta, talvez justamente por se revestir, cada vez mais, da condição de mercadoria, tem sua produção, no âmbito privado, voltada precipuamente às camadas de maior poder aquisitivo, quer dizer, à demanda solvável (Ribeiro, 1982; Lamarche, 1976). Deixadas a descoberto, as necessidades de fração considerável dos contingentes urbanos, pouco (ou muito menos) interessantes ao capital imobiliário privado, tornam a ação do Estado fundamental para mitigar a penúria e limitar as consequências sociais e políticas dessas camadas (Faudry-Brenac; Moreau, 1973). Em relação a esse problema, o Estado atua tanto de forma direta quanto mediante estímulo ao envolvimento do setor privado.

No PMCMV, a concentração das atividades das empresas na produção de habitações para as faixas de renda mais elevadas, entre as contempladas pelo programa, exhibe, portanto, sintonia com a racionalidade encarnada na figura do promotor ou incorporador imobiliário, que tende a mirar, antes de tudo, a demanda solvável. Assim, cabe interpretar-se a largamente maio-

---

<sup>1</sup> Diretor de Habitação da Secretaria de Habitação e Saneamento Ambiental da Prefeitura Municipal de Florianópolis.

<sup>2</sup> Assessor de Planejamento, Orçamento e Gestão da Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina (Cohab-SC).

ritária participação do PMCMV/FAR na composição dos recursos alocados para esse programa, conforme assinalado anteriormente, como um reflexo do interesse do governo em atrair o setor privado para um segmento que, de outra forma, tende a continuar desassistido.

A entrevista com o presidente do Sinduscon-Fpolis foi sugestiva a respeito dessa questão. O motivo pelo qual o setor da construção civil encampou e apoiou o PMCMV, em termos nacionais, escorou-se na percepção, segundo o entrevistado, de que se tratava de algo

[...] bom não só para as pessoas de baixa renda, mas também para a economia do País. Então, ele [o programa] iria manter o ritmo do setor, só que num outro campo, onde as empresas não têm como atuar sem a mão do governo (Entrevista concedida aos autores por Hélio Cesar Bairros<sup>[3]</sup> em 24 de outubro de 2011).

Isso quer dizer que, como ocorre em relação à dinâmica imobiliária de uma maneira geral, de acordo com abordagens como a de Ribeiro e Azevedo (1996), por exemplo, os processos vinculados ao PMCMV inscrevem-se no âmbito das complementaridades entre Estado e mercado.

Em Santa Catarina, todavia, mesmo com os subsídios do PMCMV, as empresas relutavam sobre a faixa de zero a três SMS, diferentemente do que se observa em relação à faixa de mais de três a seis SMS e, principalmente, à de mais de seis a 10 SMS. O motivo não era fortuito, segundo opinião emitida na CEF: “Se a construtora construir o mesmo empreendimento para o mercado, consegue um valor muito melhor do que se fizer para a Caixa” (Entrevista concedida aos autores por Davi Martins em 20 de outubro de 2011).<sup>4</sup> O comentário aludiu ao limite do preço de venda definido no PMCMV. No PMCMV 2, que elevou o patamar inicial, o valor dos imóveis construídos com recursos do FAR, ou seja, para a faixa de zero a três SMS, variava de R\$ 48.000 a R\$ 65.000 em todo o País, no período da entrevista (Minha..., 2012). Em Santa Catarina, oscilava entre R\$ 48.000 (casa em município com população de 20.000 a 50.000 habitantes) e R\$ 56.000 (apartamento na capital e nos arredores).

Isso significa que, em áreas com elevado preço da terra urbana, a faixa de zero a três SMS simplesmente não tinha (como não tem) viabilidade. Esse é o caso do Município de Florianópolis, especialmente a porção situada na Ilha de Santa Catarina. Nas últimas décadas, essa área registrou rápido e intenso crescimento urbano, com investimentos em imóveis, em

---

<sup>3</sup> Presidente do Sindicato da Indústria da Construção Civil da Grande Florianópolis (SINDUSCON/FPOLIS).

<sup>4</sup> Técnico de Fomento da Gerência da Filial de Desenvolvimento Urbano-Florianópolis, da Caixa Econômica Federal.

geral, e no setor de turismo, em particular, o que, pelo volume e distribuição, impulsionou fortemente os preços dos terrenos. Ao mesmo tempo, a expansão populacional tornou ainda maiores as carências em serviços urbanos e em habitações, como evidenciam a multiplicação e o adensamento das favelas ou de áreas de interesse social (Lins, 2011).

Não surpreende, nessas condições, que cerca de 14.000 pessoas estivessem cadastradas como interessadas em moradias do PMCMV, na faixa de zero a três SMs, segundo a entrevista realizada na Prefeitura Municipal. As perspectivas para essa demanda mostraram-se, entretanto, pouco animadoras. Nenhum empreendimento nessa faixa tinha ocorrido em Florianópolis, uma situação cujo significado a imprensa local assim expressou em manchete: “Quem mais precisa ficou na fila” (Ogeda, 2011, p. 12).

Em regiões e em municípios catarinenses onde os preços de terrenos são menos proibitivos, o que quer dizer, quase invariavelmente, localização fora da capital do Estado e da sua região e também maior distância do litoral, as chances para a faixa de zero a três SMs aumentam. Como ilustração, a Tabela 7 informa sobre o financiamento habitacional para pessoas físicas concedido pela CEF em Santa Catarina, entre abril de 2009 e dezembro de 2011, por faixa de renda e com recursos do FGTS. As operações de crédito na região de Florianópolis para construção individual na faixa de zero a três SMs são absolutamente minoritárias (menos de 2% do total), na comparação com o resto do Estado.

A situação não é a mesma no tocante ao crédito para compra de imóvel novo (construção terminada e UH colocadas à venda) e de imóvel na planta (construção em andamento). Contudo permanece diminuta, na área de Florianópolis, a presença da faixa de zero a três SMs, em comparação com a presença da faixa imediatamente superior. Seja como for, grande parte desses números, para essa região, referia-se a municípios no entorno da capital. Assinale-se que, quando ocorreu a entrevista na Prefeitura, tramitavam projetos do PMCMV para o Município de Florianópolis, e um fora aprovado, mas não na faixa de zero a três SMs.

Outro aspecto digno de realce é que a forte incidência da lógica empresarial, presente na concepção e na execução do PMCMV no País como um todo, faz desse programa um importante protagonista na tendência à periferização das moradias populares. Interferem nesse processo os Mecanismos do mercado de terrenos, figurando o preço da terra — ou, como designa Lipietz (1974, tradução nossa), o “tributo fundiário urbano” — como um fator central. No entanto, também decisivo é o aspecto da disponibilidade de grandes glebas, pois, na faixa de zero a três SMs, o ganho das empresas vincula-se à escala da produção.

Tabela 7

Números de contratos de financiamento habitacional junto à Caixa Econômica Federal (CEF), por faixas de renda familiar, e valores de financiamentos e subsídios em Santa Catarina — abr./2009-dez./2011

| ESPECIFICAÇÕES                                                   | SANTA CATA-RINA | GRANDE FLORIANÓPOLIS | NORTE | VALE DO ITAJAÍ | SUL   | OESTE |
|------------------------------------------------------------------|-----------------|----------------------|-------|----------------|-------|-------|
| <b>CCFGTS Construção Individual (1)</b>                          |                 |                      |       |                |       |       |
| Número de contratações .....                                     | 13.479          | 420                  | 2.800 | 2.108          | 4.168 | 3.983 |
| Até 3 SMs .....                                                  | 4.282           | 84                   | 998   | 423            | 1.466 | 1.311 |
| Mais de 3 a 6 SMs .....                                          | 8.950           | 331                  | 1.721 | 1.644          | 2.642 | 2.612 |
| Mais de 6 a 10 SMs .....                                         | 247             | 5                    | 81    | 41             | 60    | 60    |
| Valor das contratações (R\$ milhões) .....                       | 1.043,5         | 36,4                 | 212,4 | 171,4          | 331,2 | 291,9 |
| Financiamento .....                                              | 795,0           | 28,2                 | 159,7 | 135,1          | 247,6 | 224,4 |
| Subsídio .....                                                   | 248,5           | 8,2                  | 52,7  | 36,3           | 83,6  | 67,5  |
| <b>CCFGTS Aquisição de Imóvel Novo e de Imóvel na Planta (1)</b> |                 |                      |       |                |       |       |
| Número de contratações .....                                     | 14.017          | 4.202                | 2.480 | 3.175          | 1.839 | 2.321 |
| Até 3 SMs .....                                                  | 3.096           | 841                  | 545   | 410            | 678   | 622   |
| Mais de 3 a 6 SMs .....                                          | 10.593          | 3.291                | 1.815 | 2.682          | 1.143 | 1.662 |
| Mais de 6 a 10 SMs .....                                         | 328             | 70                   | 120   | 83             | 18    | 37    |
| Valor das contratações (R\$ milhões) .....                       | 1.220,7         | 382,2                | 211,9 | 286,1          | 152,1 | 188,4 |
| Financiamento .....                                              | 946,2           | 296,3                | 165,6 | 228,0          | 112,5 | 143,8 |
| Subsídio .....                                                   | 274,5           | 85,9                 | 46,3  | 58,1           | 39,6  | 44,6  |

FONTE DOS DADOS BRUTOS: CEF (2011)

(1) Carta de Crédito FGTS.

Cabe assinalar-se que essa questão evoca a problemática da renda da terra, representando esta “[...] a forma pela qual a propriedade fundiária se realiza economicamente [...]” (Marx, 1984, p. 653, tradução nossa). Em especial, remete, sobretudo pelo indicado peso do “binômio grandes glebas/distância dos centros urbanos”, ao que se denomina renda diferencial de tipo 1,

[...] uma função das vantagens oferecidas pela localização de uma propriedade e que não dependem diretamente [tendo em vista a força dos atributos superfície e distância] de qualquer ação do proprietário (Lamarche, 1976, p. 100, tradução nossa).

A entrevista no Sinduscon-Florianópolis foi instrutiva sobre a importância da disponibilidade de grandes glebas:

Nas empresas que constroem num padrão [alto], geralmente não há interesse no PMCMV. Mas algumas delas estão abrindo subsidiárias para operar nesse mercado e aproveitar essa

oportunidade, pelo volume da obra. O PMCMV é atraente, mas tem que ter volume, tem que construir em escala (Entrevista concedida aos autores por Hélio Cesar Bairros em 24 de outubro de 2011).

Ora, construir em escala exige terrenos aptos para grandes obras. Isso significa, muito frequentemente, localização em periferias urbanas, reforçando a inclinação ao distanciamento e à segregação socioespacial que o preço da terra já provoca, com o conhecido cortejo de mazelas. Como, segundo Rolnik e Nakano (2009, p. 5), “Construir moradias é produzir cidades”, tais processos robustecem o tipo de movimento, que diferentes cidades permitem observar, de dinâmicas urbanas tingidas por fraturas socioespaciais. Imagens como essas não são indissociáveis do PMCMV. Ouviu-se, na Cohab-SC, que as prefeituras costumam ser rápidas em criar linhas de ônibus ou em ampliar os respectivos horários conforme a localização dos empreendimentos habitacionais, incluindo os ligados ao PMCMV, mas que as necessidades são mais amplas: também existe, por exemplo, “a questão da escola. E tudo tem a ver com o recurso [disponível]. Na faixa de zero a três SMS, é realmente difícil” (Entrevista concedida aos autores por Júlio César Pereira de Souza em 15 de setembro de 2011).

Esses aspectos da experiência catarinense com o PMCMV não destoam de alguns resultados da ação governamental no setor de habitação de cunho social protagonizadas em diferentes contextos. Não raramente, tais intervenções não só geram frustração sobre o equacionamento das contradições do mercado habitacional como também intensificam essas contradições. Dentre elas, destaca-se a já mencionada segregação socioespacial, como se observa, principalmente, nos casos de renovação urbana, quando “Estratos sociais específicos são empurrados dos centros para as periferias e forçados a se instalar em áreas segregadas [...]” (Mingione, 1981, p. 54), em movimentos causados “[...] pelos mecanismos de mercado [...] e/ou pelas políticas alocativas das autoridades [...]” (Ibid., p. 54, tradução nossa).

Na experiência catarinense, também afetam a localização, fortalecendo a periferização, processos em cuja base figuram insuficiências históricas dos serviços públicos em bairros populares. Referindo-se às tentativas de mudar o zoneamento para permitir edificações de quatro pavimentos, tendo em vista o PMCMV, a entrevista na Prefeitura de Florianópolis informou que a

[...] Câmara de Vereadores fez audiência pública, e a comunidade se manifestou contrária à idéia de fazer um empreendimento específico na Tapera [comunidade de baixa renda na costa sudoeste da Ilha de Santa Catarina]. O outro caso é o Jardim Atlântico [bairro na parte continental de Florianópolis]: houve a audiência pública, e a comunidade também não se manifestou favoravelmente à construção. A comunidade alega

que há outras prioridades, e que isso poderia piorar a situação de vida dos moradores, porque já tem pouco posto de saúde, e ainda vão ter que dividir com os novos moradores (Entrevista concedida aos autores por Américo Pescador em 22 de setembro de 2011).

Outra fonte dos problemas ligados ao PMCMV, sobretudo no Município de Florianópolis, é a especulação imobiliária. Descobriu-se, pela entrevista na CEF, que essa instituição operava há alguns anos nesse município

[...] com imóvel na planta, para a classe média, em torno de R\$ 60.000,00, com recurso do FGTS [...]. Quando o Governo Federal lançou o PMCMV, os valores dos imóveis subiram: aquele imóvel de R\$ 60.000,00 está sendo vendido, hoje, por R\$ 120.000,00. Se as construtoras podem vender um apartamento por R\$ 120.000,00, por que vão construir para a faixa de zero a três SMS por R\$ 41.000,00? Sabem quantos empreendimentos pelo programa FAR, do PMCMV, a Caixa financiou até hoje, nessa região? Um. São 320 unidades [no Município de Palhoça, na Grande Florianópolis] (Entrevista concedida aos autores por Davi Martins em 20 de outubro de 2011).

Especialmente na Ilha de Santa Catarina, a especulação é forte, sobretudo, no mercado de terrenos. A entrevista na CEF destacou que “a maioria dos terrenos grandes em Florianópolis já está nas mãos das construtoras” (Entrevista concedida aos autores por Davi Martins em 20 de outubro de 2011). Contudo o problema representado por essa concentração não seria, em tese, insolúvel. Segundo os depoimentos registrados, haviam sido realizadas

[...] diversas reuniões com a Prefeitura, mas [a coisa] não anda. O que dificulta é o seguinte: terreno existe, mas precisaria haver vontade política da Prefeitura, com pressão da sociedade, para desapropriar esses terrenos que estão esperando valorização (Entrevista concedida aos autores por Davi Martins em 20 de outubro de 2011),

ou seja, esses terrenos estão sendo objeto de especulação. Ora, a Lei nº 10.257 (de 10 de junho de 2001), intitulada Estatuto da Cidade, permite aos municípios brasileiros o “[...] parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado [...]” (Brasil, 2001, p. 5) e indica os instrumentos para tanto: IPTU progressivo, com majoração da alíquota (art. 7º) e desapropriação (art. 8º).

Observe-se, igualmente, que o PMCMV não só padece com a presença de especulação imobiliária, mas também se mostra uma espécie de vetor desse processo. O depoimento colhido na Cohab-SC foi sugestivo:

[...] o próprio programa inflacionou a terra. Você tem um maior montante de recursos, e aquele terreno que antes custava 80, agora custa fácil 100, 120, porque você pode colocar um pre-

diozinho, pode financiar [...] (Entrevista concedida aos autores por Júlio César Pereira de Souza em 15 de setembro de 2011).

É importante ressaltar-se que esse é um tópico de destaque no debate mais geral sobre a dinâmica urbana. Com efeito, a própria ação estatal pode nutrir a especulação imobiliária, conforme discutido, entre outros, por Harvey (1982). Esse autor faz referência, em considerações sobre o assunto, à multiplicação das frentes de especulação como um resultado da intervenção pública no meio urbano, via planejamento, definição do uso do solo e outros instrumentos e, igualmente, pela produção direta ou indireta de espaço edificado, incluindo a habitação de cunho social.

## 4 Considerações finais

O PMCMV inscreve-se no conjunto de iniciativas públicas, repertoriadas em diferentes países, para lidar com as carências habitacionais dos contingentes mais necessitados e representa o passo mais recente em uma sucessão de tentativas desdobradas sobre várias décadas no Brasil. Considerando o contexto de crise internacional no período do seu lançamento, o PMCMV também se mostra, além de instrumento de política habitacional, uma estratégia para reaquecer um setor atividades capaz de reverberar amplamente, como se observa a respeito da construção civil. A indústria da construção desempenhou um importante papel na configuração desse programa.

Desde a origem, o PMCMV é, portanto, permeado por interações entre Estado e mercado. Na execução, esse entrelaçamento faz despontar a presença de uma lógica empresarial que representa menor interesse pelo segmento de mercado de habitações sociais na faixa de renda familiar de zero a três SMS, reduto, de longe, do maior déficit habitacional no País. Isso é claro na experiência de Santa Catarina e tem a ver, por exemplo, com as exigências do PMCMV em relação aos preços de venda dos imóveis construídos. Decorre disso uma forte tendência à periferização dos empreendimentos realizados, comandada pelo preço da terra, e uma quase ausência de edificações em áreas mais “valorizadas”, onde os mecanismos do mercado imobiliário também dificultam a construção para as outras faixas de renda do programa. A procura por grandes glebas, necessárias aos ganhos de escala que condicionam a atuação das empresas, principalmente na faixa de zero a três SMS, alimenta essa periferização.

Dizer-se periferização significa referir-se à segregação e a carências diversas. Assim, o PMCMV não destoa, essencialmente, de outros movimentos e condições que, em diferentes circunstâncias, fazem emergir ou reforçam um dos aspectos mais problemáticos da urbanização capitalista —

a segregação socioespacial dos grupos mais pobres, que têm seus problemas amplificados pelo distanciamento em relação aos serviços urbanos e às fontes de emprego ou de ocupação. Isso se agrava em condições de forte especulação imobiliária e de condutas políticas sem (ou com muito pouco) interesse aparente nos dispositivos de gestão e planejamento urbano previstos no Estatuto da Cidade, como se observa há bastante tempo na área de Florianópolis.

Em suma, o PMCMV, ação pública de cunho social, não se revela refratário às contradições próprias da urbanização capitalista e se mostra refém, vale o realce, dos imperativos do mercado. É difícil avaliar-se se seria possível agir diferentemente, na idealização e execução de um programa de habitação de cunho social, no contexto em que emergiu o PMCMV, pois os vínculos com o setor da construção são, de toda maneira, importantes, talvez inevitáveis. Seja como for, caberia maior destaque para formas alternativas de se produzirem moradias sociais e para — interpelando-se, aqui, a esfera local, sobretudo em relação à experiência catarinense focalizada no estudo — uma articulação mais adequada entre a produção habitacional e outros aspectos da produção da cidade.

## Referências

AZEVEDO, S. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, A. L. (Org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: ANTAC, 2007. p. 12-40. (Coleção Habitare).

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Seção 1, p. 1-5. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)> Acesso em: 11 jul. 2014.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Minha Casa, Minha Vida: 1 milhão de casas, crédito, emprego, benefícios e esperança para os brasileiros**. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <[http://www.adh.pi.gov.br/caderno\\_habitacao\\_minha\\_casa\\_minha\\_vida.pdf](http://www.adh.pi.gov.br/caderno_habitacao_minha_casa_minha_vida.pdf)>. Acesso em: 15 set. 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Como produzir moradia bem localizada com recursos do Programa Minha Casa, Minha Vida?** Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria de Habitação. **Déficit habitacional no Brasil 2008**. Brasília, DF: Ministério das Cidades: Fundação João Pinheiro, 2011. Disponível em:

<[http://www.habitatbrasil.org.br/media/5547/d\\_ficit\\_habitacional\\_no\\_brasil\\_2008.pdf](http://www.habitatbrasil.org.br/media/5547/d_ficit_habitacional_no_brasil_2008.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAUJO, F. de S. Habitação de interesse social: política ou mercado? reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** [S.l.]: , ANPUR, 2011. 1 CD-ROM.

DÉFICIT habitacional no Brasil 2005. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006. Disponível em:

<<ftp://200.19.210.4/docs/fnhis/Deficit2005.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

DILMA anuncia nova meta e Minha Casa, Minha Vida vai construir 2,4 milhões de moradias. Blog do Planalto - Presidência da República, 2012. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/dilma-anuncia-nova-meta-e-minha-casa-minha-vida-vai-construir-24-milhoes-de-moradias/>>. Acesso em: 15 mar. 2014.

FARIA, V. Cinquenta anos de urbanização no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 29, p. 98-119, mar. 1991.

FRAUDRY-BRENAC, E.; MOREAU, P. Urbanisation et développement capitaliste. **Espaces et Sociétés**, Paris, n. 8, p. 71-90, fév. 1973.

GOMES, M. de F. C. M. Habitação e questão social: análise do caso brasileiro. **Scripta Nova**: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Barcelona, v. 9, n. 194, ago. 2005. Número especial. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-26.htm>>. Acesso em: 15 mar. 2014.

HARVEY, D. **The limits to capital**. Oxford: Basil Blackwell, 1982.

LAMARCHE, F. Property development and the economic foundations of the urban question. In: PICKVANCE, C. G. (Ed.). **Urban sociology**: critical essays. London: Methuen, 1976. p. 85-118.

LINS, H. N. Cidades fractais: a ilha da magia e seus alquimistas. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 95-117, 2011.

LIPIETZ, A. **Le tribut foncier urbain**. Paris: François Maspéro, 1974.

MARICATO, E. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: CASTRIOTA, L. B. (Org.). **Urbanização brasileira**: redescobertas. Belo Horizonte: C/Arte, 2003. p. 78-96.

MARX, K. **Le capital**: critique de l'economie politique. Moscou: Éditions du Progrès, 1984. v. 3.

MASCIA, E. L. Habitação no Brasil atual: construção de uma política de Estado? In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** [S.l.]: ANPUR, 2011. 1 CD-ROM.

MEDEIROS, F. B. **Análise da adequação dos programas de financiamento habitacional para atender as necessidades de aquisição de moradias adequadas da população de baixa renda no Brasil**. 2007. 129 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Construção Civil) - Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo.

MINGIONE, E. **Social conflict and the city**. Oxford: Basil Blackwell, 1981.

MINHA Casa, Minha Vida: moradia para as famílias, renda para os trabalhadores, desenvolvimento para o Brasil. [Brasília, DF]: Caixa Econômica Federal: Governo Federal, [2012?]. Disponível em: <[http://www.adh.pi.gov.br/minha\\_casa\\_minha\\_vida.pdf](http://www.adh.pi.gov.br/minha_casa_minha_vida.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2012.

OGEDA, A. Quem mais precisa ficou na fila. **Diário Catarinense**, Florianópolis, p. 12, 17 jan. 2011.

OLIVEIRA, F. de. O Estado e o urbano no Brasil. **Espaço & Debates**, São Paulo, n. 6, p. 36-54, 1982.

RELATORA da ONU vê “esquizofrenia” em política federal para habitação. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. A16, 30 jun. 2008.

RIBEIRO, L. C. de Q. Espaço urbano, mercado de terras e produção da habitação. In: SILVA, L.A.M. (Org.). **Solo urbano**: tópicos sobre o uso da terra. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. p. 29-47.

RIBEIRO, L. C. de Q.; AZEVEDO, S. de. **A crise da moradia nas grandes cidades**: da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

ROLNIK, R.; NAKANO, K. As armadilhas do pacote habitacional. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, p. 4-5, 05 mar. 2009

SAUNDERS, P. **Social theory and the urban question**. 2nd ed. London: Hutchinson, 1986.

TURRADO, V. O problema habitacional no Brasil e na Argentina: ação, disputas e configuração das ONGs e das políticas habitacionais. **Em Debate**, Rio de Janeiro, n. 5, p. 1-29, 2007. Disponível em: <[http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/rev\\_emdebate.php?strSecao=input0](http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/rev_emdebate.php?strSecao=input0)>. Acesso em: 10 nov. 2011.