

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA URBANA**

**A “HABITAÇÃO SOCIAL DE MERCADO” COMO ATIVO NO  
MERCADO DE LOCAÇÃO E REVENDA RESIDENCIAL: O CASO  
DOS IMÓVEIS DO PMCMV - FAIXA 2 EM SÃO JOSÉ DO RIO  
PRETO-SP**

**THAIS BORGES MARTINS RODRIGUES**

São Carlos

2020

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA URBANA**

**A “HABITAÇÃO SOCIAL DE MERCADO” COMO ATIVO NO  
MERCADO DE LOCAÇÃO E REVENDA RESIDENCIAL: O CASO  
DOS IMÓVEIS DO PMCMV - FAIXA 2 EM SÃO JOSÉ DO RIO  
PRETO-SP**

**THAIS BORGES MARTINS RODRIGUES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Engenharia Urbana.

Orientação: Prof. Dr<sup>a</sup>. Carolina Maria Pozzi de Castro.

São Carlos

2020





**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**

Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia  
Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana

---

**Folha de Aprovação**

---

Defesa de Dissertação de Mestrado da candidata Thais Borges Martins Rodrigues, realizada em 20/10/2020.

**Comissão Julgadora:**

Profa. Dra. Carolina Maria Pozzi de Castro (UFSCar)

Prof. Dr. Luiz Antonio Nigro Falcoski (UFSCar)

Prof. Dr. Tomas Antonio Moreira (USP)

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

O Relatório de Defesa assinado pelos membros da Comissão Julgadora encontra-se arquivado junto ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana.

Á todos os que acreditam que a utopia pode se transformar em realidade

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Carolina Maria Pozzi de Castro por toda dedicação, paciência e compartilhamento de ensinamentos valiosos para a elaboração deste trabalho, além das palavras de incentivo e credibilidade. Sua vida e obra se tornaram um exemplo impar para mim, deixando-me desejosa de não desistir jamais da luta pelo ensino e ciência.

Agradeço aos professores Dr. Luiz Antônio Nigro Falcoski e Dr. Tomás Antônio Moreira pela contribuição assertiva, pelos incentivos e, principalmente, pela credibilidade ofertada a mim.

Agradeço aos colegas e equipe do PPGEU, por todo conhecimento compartilhado e toda ajuda dispensada na elaboração deste trabalho. Em especial, expresso aqui minha gratidão aos colegas do grupo de pesquisa do “LUHA”, Cristian, Poliana, Aline, Milton, Juliana, Thais e Guilherme, que me acompanharam, de forma incansável, em cada etapa deste trabalho, contribuindo sobremaneira para que esta pesquisa fosse viabilizada. Em especial, agradeço ao colega Eduardo que, além das muitas contribuições ao longo da produção deste trabalho, disponibilizou dados muito relevantes acerca do PMCMV.

Deixo também minha gratidão aos amigos “de estrada” que o PPGEU me concedeu, Débora, Camila, Geovana, Bianca, Cristhian e Luciana, responsáveis por viagens incríveis a cada semana, sempre compartilhando experiências e boas histórias, me ajudando a chegar até aqui. Em especial, ao Ítalo, que além da boa companhia nas viagens, contribuiu com a elaboração dos mapas desta pesquisa.

Agradeço aos meus pais, Patrícia e Rivaldo, que me apoiaram e incentivaram em todas as etapas da minha vida, me ensinando a lutar pelo que acredito ser justo e correto. À minha “metade”, Mariana, e ao Ramon, por todo amor e cuidado nos momentos em que pensava em desistir, e ao querido Augusto por me dar forças e me animar com cada sorriso ao longo dessa jornada. Vocês me impulsionaram para seguir a diante.

Agradeço aos meus familiares e amigos que me deram apoio em todos os momentos e me sustentaram com orações e esperança. Em especial, agradeço as minhas tias Rose e Regina que, durante toda minha vida, têm me ajudado a carregar todas as cargas para que eu pudesse chegar aqui.

Agradeço a minha querida amiga Bia por sempre estar comigo, pelo apoio, pelas orações e por todas as revisões precisas em meu trabalho. Aos meus amigos Peter e Sabrina por me incentivarem e acreditarem em mim até mesmo quando eu tive dúvidas de que conseguiria.

Em especial, agradeço ao meu marido Caio, por ser minha “força motriz”, sempre acreditando que eu poderia chegar mais longe e por encarar meus desafios e sonhos como sendo seus também. Não posso deixar de destacar todo companheirismo nos momentos finais deste trabalho, que contribuiu para que as pressões e ansiedades desta etapa, somadas a chegada de nosso maior presente, Henrique, fossem mais leves e eu pudesse chegar até o fim.

Agradeço ao meu Deus por me fortalecer e me dar entendimento. Somente á Ele seja a glória.

Muitas coisas são necessárias para mudar o mundo:

Raiva e tenacidade. Ciência e Indignação. A iniciativa rápida, a reflexão longa. A paciência fria e a infinita perseverança. A compreensão do caso particular e a compreensão do conjunto.

Apenas as lições da realidade podem nos ensinar como transformar a realidade.

Bertolt Brecht<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Bertolt Brecht - Erkenntnis, apud HARVEY (2013, p. 34)

## RESUMO

O modelo de acesso à moradia condicionado ao financiamento bancário foi a estratégia adotada pelo governo brasileiro nos anos 2000, com o Programa “Minha Casa Minha Vida” (PMCMV), em consonância com a promoção de capital imobiliário, o que implicou na inexistência de uma política pública capaz de possibilitar amplo acesso ao crédito imobiliário por parte das famílias com menores rendas e, como consequência, limitou o exercício do direito à moradia. Essa estratégia contribuiu para a consolidação do ideário da casa própria e para a transformação da casa em mais do que um local de moradia, essencial à manutenção da vida humana e à reprodução da sua força de trabalho, passando a ser vista como bem de dimensão patrimonial e expectativas de segurança social e econômica futura, em uma dimensão rentista em constante transformação com a securitização.

Nesta pesquisa problematiza-se o uso dos imóveis oriundos do PMCMV, sobretudo aqueles destinados às famílias com renda entre três e seis salários mínimos, principal foco de atuação do programa, como fonte de geração de renda extra aos seus proprietários no mercado de locação residencial ao mesmo tempo em que políticas públicas de aluguel social são inexistentes ou pouco exploradas, tendo como estudo de caso imóveis produzidos por empresas de capital aberto em São José do Rio Preto, entre os anos 2009 e 2015. Com base em questionários aplicados pelo método *survey*, e análise dos dados referentes ao perfil dos moradores e as condicionantes territoriais e sociais para a forma de apropriação de tais imóveis, verificou-se a criação de um parque imobiliário destinado à locação residencial, composto por imóveis de diferentes tipos, sobretudo na região norte do município, onde a valorização imobiliária é inferior ao restante da cidade, implicando em menor preço da moradia. Além do preço, fatores como oferta que equipamentos de lazer e segurança privada se revelaram como importantes aspectos para a escolha dos locais por parte dos locatários, ainda que signifique maior distanciamento das áreas centrais e menor infraestrutura urbana disponibilizada. Ao longo deste trabalho foi constatado também o papel decisivo dos agentes privados de promoção imobiliária para a oferta de moradia e do poder público em contribuir para a livre comercialização desses imóveis no mercado formal de locação.

**Palavras-chave:** provisão da habitação, locação residencial, ativo imobiliário, Programa Minha Casa Minha Vida, cidades médias.

## ABSTRACT

The model of access to housing conditioned by bank financing was the strategy adopted by the Brazilian government in the 2000s, with the “Minha Casa Minha Vida” Program (PMCMV), in line with the promotion of real estate capital, which implied the absence of a public policy capable of providing ample access to real estate credit for families with lower incomes and, as a consequence, limited the exercise of the right to housing. This strategy contributed to the consolidation of the idea of home ownership and to the transformation of the house into more than a place of residence, essential to the maintenance of human life and the reproduction of its workforce, starting to be seen as an asset with a patrimonial dimension. and expectations of future social and economic security, in a rentier dimension that is constantly changing with securitization.

In this research, the use of properties originating from the PMCMV is problematized, especially those intended for families with income between three and six minimum wages, the main focus of the program's performance, as a source of generating extra income for its owners in the residential rental market. the same time that public social rental policies are non-existent or little explored, taking as a case study real estate produced by publicly traded companies in São José do Rio Preto, between the years 2009 and 2015. Based on questionnaires applied by the survey method, and analysis of the data referring to the profile of the residents and the territorial and social conditions for the form of appropriation of such properties, there was the creation of a real estate park for residential leasing, composed of different types of properties, especially in the northern region of the country. municipality, where the real estate valuation is lower than the rest of the city, implying a lower housing price. In addition to the price, factors such as the offer of leisure equipment and private security proved to be important aspects for the choice of locations by the tenants, even though it means greater distance from the central areas and less urban infrastructure available. Throughout this work, the decisive role of private real estate agents for the offer of housing and the public authorities was also decisive in contributing to the free sale of these properties in the formal rental market.

**Key words:** housing provision, residential leasing, real estate assets, Minha Casa Minha Vida Program, medium-sized cities

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa de localização de São José do Rio Preto - SP.....	30
Figura 2 – Dados de negócios da MRV nas “Cidades Referência” em 2016.....	32
Figura 3 - Área urbana de São José do Rio Preto e seus vazios.....	102
Figura 3 - PGV Predial e Territorial de São José do Rio Preto, inserida nas Regiões Administrativas - 2009.....	104
Figura 3 - PGV Predial e Territorial de São José do Rio Preto, inserida nas Regiões Administrativas - 2012.....	104
Figura 3 - PGV Predial e Territorial de São José do Rio Preto, inserida nas Regiões Administrativas - 2015.....	105
Figura 3 - PGV Predial e Territorial de São José do Rio Preto, inserida nas Regiões Administrativas - 2017.....	105

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Déficit habitacional no Brasil por faixa de renda nos anos 2000, 2009, 2012 e 2015.....	26
Gráfico 2 - Número total de UHs, contratadas ou selecionadas, por tipo do PlanHab (colunas, escala à esquerda) e percentual de municípios de cada tipo atendidos pelo PMCMV- HIS (pontos, escala à direita).....	28
Gráfico 3 - Preços imobiliários, aumento real da renda, custos da construção (IPCC) e taxa de inflação (IPCA) .....	70
Gráfico 4 - Distribuição das entregas de unidades habitacionais do PMCMV, por faixa de renda familiar, entre 2009 e junho de 2013.....	71
Gráfico 5 - UHs contratadas, concluídas e entregues no Brasil, entre 2009 e 2015, para as Faixas 2 e 3 do PMCMV .....	72
Gráfico 6 - UHs contratadas, concluídas e entregues no estado de São Paulo, entre 2009 e 2015, para as Faixas 2 e 3 do PMCMV.....	72
Gráfico 7 - UHs contratadas, no Brasil e no estado de São Paulo, entre 2009 e 2015, para as Faixas 2 e 3 do PMCMV .....	73
Gráfico 8 - UHs contratadas, nas cidades sede das regiões administrativas estado de São Paulo, entre 2009 e 2015, para as Faixas 2 e 3 do PMCMV.....	74
Gráfico 9 – Número de famílias beneficiadas pelo Programa Auxílio Aluguel em São Paulo, por ano.....	82
Gráfico 10 - Composição do déficit habitacional, segundo regiões geográficas - Brasil 2015	87
Gráfico 11 - Déficit habitacional de 2009 a 2017 .....	88
Gráfico 12 - Déficit habitacional por componente .....	88
Gráfico 13 - Relação entre o preço da habitação e a inflação entre os anos 2011 e 2014.....	91
Gráfico 14 - Índice de ocupação (locação) por empreendimento.....	95
Gráfico 15 - Relação de habitantes em São José do Rio Preto a partir da década de 1960, com os índices de moradores em áreas rurais e urbanas para cada período.....	97
Gráfico 16 - Preço médio anual/ m <sup>2</sup> da PGV Territorial e Predial - 2009 a 2017 (valor em R\$). .....	103
Gráfico 16 - Unidades residenciais lançadas em São José do Rio Preto – SP entre junho de 2010 e maio de 2018.....	108

Gráfico 17 - Unidades residenciais lançadas, anualmente, em Piracicaba, Sorocaba, São Jose do Rio Preto, Ribeirão Preto e Jundiáí. ....	109
Gráfico 18 - Relação de unidades lançadas, vendidas e em vacância em São José do Rio Preto - SP, no período compreendido entre junho de 2012 e maio de 2015, de acordo com a tipologia.....	110
Gráfico 19 – Preço médio de venda por metro quadrado de área construída, para as unidades lançadas em São José do Rio Preto - SP, entre junho de 2012 e maio de 2015, de acordo com a tipologia .....	111
Gráfico 20 – Unidades habitacionais contratadas para as Faixas 1, 2 e 3 do PMCMV em São José do Rio Preto, entre 2009 e 2015 .....	112
Gráfico 21 - UHs contratadas, concluídas e entregues em São José do Rio Preto, entre 2009 e 2015, para as Faixas 2 e 3 do PMCMV .....	113
Gráfico 22 - Condições de ocupação dos domicílios particulares permanentes de São José do Rio Preto em 2010 .....	115
Gráfico 23 - Formas de aquisição dos imóveis .....	125
Gráfico 24 – Posição do respondente em relação à família, por sexo e tipo de UHs.....	127
Gráfico 25 - Nível de escolaridade dos respondentes.....	129
Gráfico 26 - Ocupação dos respondentes no momento da pesquisa .....	130
Gráfico 27 - Tipos de apropriação nas moradias anteriores .....	132
Gráfico 28 - Tipos de apropriação nas moradias atuais.....	133
Gráfico 29 – Quantidade de imóveis alugados no momento da entrevista, por tipo UHs.....	134
Gráfico 30 - Moradores que comprometem 30% ou mais da renda familiar com o pagamento de aluguel na moradia atual, distribuídos por tipo de imóvel.....	135
Gráfico 31 - Alteração de tipo de apropriação entre a condição de moradia anterior e a condição de moradia atual .....	136
Gráfico 32 - Avaliação dos moradores sobre a qualidade de vida nos seus locais de moradia, por tipo.....	137
Gráfico 33 - Avaliação dos respondentes sobre a moradia atual, em relação à moradia anterior .....	140

## ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1- Localização dos empreendimentos PMCMV - Faixa 2 construídos e entregues entre 2009 e 2015 em São José do Rio Preto .....	46
Mapa 2 - Mapa geral dos empreendimentos onde os questionários foram aplicados .....	121
Mapa 3 - Mapa dos empreendimentos, com identificação dos valores de referência de PGV, por setor censitário .....	122

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Tipologia de municípios do PlanHab e número de municípios em cada tipo .....	27
Tabela 2 - Quantidade de unidades aprovadas anualmente, entre 2009 e 2015, conforme levantamento de habite-se: .....	42
Tabela 3 - Quantidade de unidades contratadas e entregues anualmente, entre 2009 e 2015, conforme levantamento de habite-se e dados oficiais do PMCMV: .....	43
Tabela 4 - Quantidade de unidades entregues, por tipo.....	43
Tabela 5 – Identificação dos empreendimentos contratados e entregues em São José do Rio Preto, entre os anos 2009 e 2015, enquadrados na Faixa 2 do PMCMV .....	44
Tabela 6 - Quantidade amostral para cada tipo – entrevistas realizadas em cada tipo de UH .	47
Tabela 7 - PMCMV fase 1 e 2 – Renda mensal .....	68
Tabela 8 - PMCMV 3 – Concessão de subsídios à população de baixa renda.....	69
Tabela 9 - Capacidade máxima de endividamento a partir da composição familiar para o Programa de Aluguel Social da Prefeitura de São Paulo, de acordo com a Resolução CMH nº 12/2004 .....	78
Tabela 10 - Diferença entre o valor médio de referência do aluguel e o valor médio do aluguel social.....	80
Tabela 11 - Levantamento de regularidades, adimplentes e situação contratual.....	81
Tabela 12 - Ranking dos principais agentes da produção imobiliária em função da expedição de habite-se residenciais para empresas – 2000 a 2015 (área construída em m <sup>2</sup> , participação e variação anual em % e número de unidades habitacionais construídas) .....	106
Tabela 13 - Índice de preços dos imóveis anunciados para venda e locação em São José do Rio Preto – SP, entre janeiro de 2018 e maio de 2019 .....	114
Tabela 14 - Número de unidades habitacionais produzidas entre os anos 2009 e 2014, de acordo com a fase e faixa do PMCMV em São José do Rio Preto - SP.....	116
Tabela 15 – Unidades lançadas por empresas de capital aberto, no segmento de habitação social de mercado em São José do Rio Preto - SP, nos anos 2009 a 2015.....	117
Tabela 16 - Relação de empreendimentos construídos e entregues entre os anos 2009 e 2015, em São José do Rio Preto, onde foram aplicados os questionários.....	119
Tabela 17 – Distribuição de entrevistas aplicadas nos empreendimentos construídos e entregues entre os anos 2009 e 2015, em São José do Rio Preto, de acordo com o tipo .....	119
Tabela 18 - Tipos de aquisição/financiamento do imóvel de acordo com o tipo .....	126

Tabela 19 – Posição do respondente em relação à família .....	127
Tabela 20 – Relação de auto declaração racial dos respondentes .....	128
Tabela 21 – Nível de escolaridade dos respondentes, distribuído por tipo de imóvel .....	129
Tabela 22 – Tipo de ocupação do respondente, distribuído por tipo de imóvel.....	130
Tabela 23 – Relação de alteração do tipo de apropriação entre a moradia anterior e a atual, distribuída entre os tipos de UHs.....	136

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABMI	Associação Brasileira de Mercado Imobiliário
BNH	Banco Nacional de Habitação
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CCI	Cédula de Crédito Imobiliário
CEF	Caixa Econômica Federal
CPDDS	Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável
CRIs	Certificados de Recebíveis Imobiliários
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FCP	Fundação da Casa Popular
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FII	Fundo de Investimento Imobiliário
FJP	Fundação João Pinheiros
IAP	Institutos de Aposentadoria e Pensão
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPMF	Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
LAR	Locação Acessível Residencial
LCI	Letra de Crédito Imobiliário
Mcidades	Ministério das Cidades
MCMV-HIS	Minha Casa Minha Vida - Habitação de Interesse Social
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PGV	Planta Genérica de Valores
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação Popular
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios
PNH	Política Nacional de Habitação
RM	Região Metropolitana

SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SECOVI-SP	Sindicado da Habitação
SFH	Sistema Brasileiro da Habitação
SFI	Sistema Brasileiro Imobiliário
SJRP	São José do Rio Preto
UHs	Unidades habitacionais
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>RESUMO.....</b>	<b>9</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>10</b>
<b>ÍNDICE DE FIGURAS .....</b>	<b>11</b>
<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>21</b>
<b>1.1. Justificativa.....</b>	<b>24</b>
<b>1.2. Objetivos .....</b>	<b>32</b>
<b>1.3. Metodologia .....</b>	<b>33</b>
1.3.1. Análise quantitativa e qualitativa: um estudo <i>Survey</i> .....	36
1.3.2. Questionário.....	37
1.3.3. Análise e territorialização dos dados .....	41
1.3.4. Definição de área de amostragem e caracterização do objeto empírico .....	41
<b>1.4. Estrutura do trabalho .....</b>	<b>48</b>
<b>2. A PRODUÇÃO CAPITALISTA DA MORADIA: DA RENDA DA TERRA À MERCADORIA CASA.....</b>	<b>49</b>
<b>2.1. A mercadoria terra no processo de produção da moradia.....</b>	<b>54</b>
<b>3. POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL: AS ESTRATÉGIAS DE ACESSO À MORADIA AO LONGO DOS ANOS.....</b>	<b>59</b>
<b>3.1. Dos primórdios ao BNH .....</b>	<b>59</b>
<b>3.2. Política e produção habitacional dos anos 2000 .....</b>	<b>65</b>
3.2.1. Política de fomento à casa própria: PMCMV .....	66
3.2.2. Programa de aluguel social: política federal e o caso do município de São Paulo.....	74
<b>3.3. Cenário atual: o déficit habitacional e as novas estratégias de mercado.....</b>	<b>84</b>
<b>4. A SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL EM SÃO JOSÉ DO RIO PRETO: DA CONFORMAÇÃO URBANA AO CENÁRIO ATUAL DO MERCADO IMOBILIÁRIO</b>	
<b>4.1. Expansão urbana do município .....</b>	<b>97</b>

4.2. A produção habitacional do mercado imobiliário nos anos 2000 e o déficit habitacional.....	106
<b>5. O MERCADO DE ATIVOS DO PMCMV EM SÃO JOSÉ DO RIO PRETO: UMA ANÁLISE COM BASE EM PESQUISA DE CAMPO .....</b>	<b>118</b>
5.1. Localização e tipo do imóvel.....	120
5.2. Perfil familiar dos respondentes .....	126
5.3. Condição da moradia.....	131
5.4. Percepção dos entrevistados em relação ao local de moradia.....	136
<b>6. CONCLUSÃO .....</b>	<b>142</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>148</b>
<b>ANEXO A.....</b>	<b>157</b>
<b>APÊNDICE A .....</b>	<b>164</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A junção dos recursos públicos e privados, impulsionados de forma expressiva pela Política Nacional de Habitação (PNH) de 2004 no Brasil, possibilitou o aumento da produção habitacional destinada às famílias via acesso ao crédito imobiliário – a demanda solvável, “possibilitando que os recursos públicos, onerosos e não onerosos, venham a ser destinados à população de renda mais baixa” (BRASIL, 2004, p. 71).

Tal processo, fomentado pelo aumento da renda familiar e surgimento da “nova classe C”, a partir do ano 2003<sup>2</sup>, caracterizou a estrutura de produção e provisão habitacional articulada entre empresas privadas e Estado, cujo fim principal foi garantir maior rentabilidade, com a otimização econômica dos recursos públicos e privados investidos no setor habitacional, aliada a uma agenda social capaz de permitir a universalização da moradia e solvência no mercado de habitação econômica (BRASIL, 2004).

Esse mercado de habitação econômica, denominado pelo Ministério das Cidades<sup>3</sup> (MCidades) como “habitação de mercado”<sup>4</sup>, ganhou força produtiva, sendo quantitativamente o principal segmento da atuação do Programa “Minha Casa Minha Vida” (PMCMV). Segundo Shimbo (2010), “trata-se do segmento econômico, assim denominado pelo mercado imobiliário, que se voltou para a produção de imóveis residenciais com valor de até R\$200.000,00, destinados às famílias com renda mensal entre três e dez salários mínimos”, a qual a autora chama de “habitação social de mercado”. Neste grupo enquadra-se a Faixa 2 do PMCMV, seguindo os critérios de contratação por faixa de renda<sup>5</sup>.

Mais do que um programa de política habitacional, tem-se o protagonismo do setor privado da construção civil e do mercado financeiro, não só na captação de recursos federais para a provisão de habitação, como nas ações de regulação do valor da terra urbana, principalmente no que se refere à produção habitacional com interesse social, contribuindo consideravelmente para a mudança do cenário urbano das cidades.

<sup>2</sup> Ver notícia em Veja Abril, “Mais de 29 milhões entraram para classe média”. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/mais-de-29-milhoes-entraram-para-classe-media/>. Acesso em: 20/05/2018.

<sup>3</sup> Órgão extinto com a edição da Lei N° 13.844, de 18 de junho de 2019. As funções do antigo Ministério foram atribuídas ao Ministério do Desenvolvimento Regional.

<sup>4</sup> A PNH estabelecida pelo MCidades em 2004 inclui em suas premissas a categoria de atendimento da demanda solvável em condição de mercado, ou seja, aquela em condição de acesso à crédito bancário para financiamento imobiliário. Descrito como “Subsistema de Habitação de Mercado”, a PNH reconhece que a contribuição dos investimentos privados seriam capazes de assegurar o atendimento da população enquadrada na demanda solvável e, por isso, seria essencial para a viabilidade da PNH, pois possibilitaria a destinação dos recursos públicos para o atendimento da demanda fora de mercado (BRASIL, 2004).

<sup>5</sup> A Faixa 2 do programa destina-se ao atendimento de famílias com renda de até R\$3.600,00, com subsídio de até R\$27.500,00 e juros entre 6% e 7% ao ano. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2016)

Ao completar dez anos de atuação, o Programa registrava relevante número de unidades contratadas, espalhadas em todo o país, porém com pouca eficiência em suprimir o déficit habitacional. Isso porque a política aplicada pelo PMCMV, baseada na renda familiar, tem a aquisição da casa própria como única via de acesso à moradia, garantindo eficiência e continuidade do modelo político-financeiro por meio da solvência dos contratos realizados e excluindo famílias sem renda comprovada que, portanto, não têm acesso ao crédito imobiliário ofertado pelo programa (CUNHA, 2014).

O paradigma formado pela imposição do capital financeiro, inserido no cerne das políticas sociais, revela a existência de uma política pública que, em certa medida, é incapaz de atingir a porção da sociedade que mais deveria se beneficiar da mesma.

Desta forma, chega-se ao ponto central desta pesquisa: uma vez controlada pelos agentes privados da construção civil e do mercado financeiro, a produção habitacional pelo PMCMV não tem se concentrado exclusivamente a atender a necessidade de moradia da população pertencente às porções de renda do programa, incluindo-se aqui as questões de infraestrutura e inserção urbana. De outra forma, parte destes imóveis têm sido incorporada no mercado imobiliário, tornando-se fonte de extração de renda ou servindo como meio de amortização dos contratos de financiamento bancário firmados pelo mutuários.

Isso demonstra a relevância do entendimento do papel da moradia como ativo, que uma vez lançada no mercado imobiliário e apropriada por agentes rentistas, torna-se fonte de extração de renda por meio da revenda, no mercado de imóveis usados, ou por meio da locação residencial. Trata-se do processo de transmutação da moradia em ativo rentista como forma de apropriação, esta já distinta da forma originária do programa, que seria exclusivamente a casa própria destinada à população de menor faixa de renda.

Julga-se relevante a identificação das causas e efeitos desse deslocamento a ativo financeiro, na construção socioespacial das cidades, bem como a identificação dos atores desse processo e suas participações (ou exclusões) da política habitacional brasileira, enquanto fomentadora de aquisição à casa própria. Desta forma, tornam-se questões-chaves nesta pesquisa o entendimento de como se deu a provisão habitacional, a inserção e qualidade urbana dos empreendimentos, no período compreendido entre 2009 e 2015, no município de São José do Rio Preto – SP, além da percepção dos moradores em relação ao empreendimento.

Neste sentido, são objetos de pesquisa os imóveis aqui denominados como “habitação social de mercado”<sup>6</sup>, construídos no mercado formal, por empresas incorporadoras de capital aberto no mercado de capitais, no recorte temporal de 2009 a 2015<sup>7</sup>, no município de São José do Rio Preto - SP, destinados às famílias com renda entre três e seis salários mínimos, enquadradas na Faixa 2 do PMCMV.

Sendo assim, a principal formulação desta dissertação é: A produção do PMCMV está condicionada aos interesses dos promotores imobiliários, possibilitando a livre circulação da mercadoria moradia pelo mercado imobiliário e a apropriação por parte de agentes rentistas, em detrimento do interesse de mitigação do déficit habitacional, formando assim, um estoque de moradias, em não raros casos, em maior volume ao que se afere como déficit existente, que compõem um novo mercado imobiliário, destinado à formação de renda e estoque de riqueza por meio do aluguel.

São hipóteses formuladas e analisadas nesta pesquisa:

- A produção de novas unidades residenciais do PMCMV não tem sinonímia com a mitigação do déficit habitacional existente, uma vez que os dados coletados mostram desconexão entre unidades produzidas e a necessidade de moradia;
- Tendo a política pública de provimento habitacional se concentrado na produção e oferta de novas unidades, aliada aos interesses do mercado imobiliário, preteriu-se outras formas de acesso à moradia, como a política de aluguel social;
- A transformação da casa em mercadoria, de livre circulação no mercado rentista tem a capacidade de produzir ganhos futuros a seus detentores, podendo inclusive substituir fundos de pensão ou aposentadoria. Desta forma este parque imobiliário tornou-se altamente atrativo para proprietários e investidores, a ponto de se criar um parque de locação residencial e um parque de vacância, voltado à valorização futura;
- A falta de fiscalização do poder público quanto à utilização dos imóveis produzidos no âmbito do PMCMV, incluindo sua vacância, contribuiu para a formação de um parque residencial voltado para a geração de renda.

---

<sup>6</sup> Neste trabalho, se adota a denominação de habitação social de mercado, resguardadas as controvérsias e divergências apontadas em outros trabalhos publicados. Considera-se, então, a produção destinada às famílias com renda mais elevada (Faixa 2 do PMCMV), classificada como demanda solvável e em situação de acesso ao mercado imobiliário e ao crédito imobiliário. Ressalta-se que, embora construídos e comercializados dentro da lógica do mercado imobiliário, inclusive em relação ao modelo arquitetônico e especificações técnicas, o financiamento desses imóveis inclui aporte de valores provenientes de fundos públicos para subsídios.

<sup>7</sup> O recorte temporal neste trabalho diz respeito aos anos de aplicação da política habitacional do PMCMV, criado em 2009, pela Lei nº 11.977, detendo-se ao período de vigência do governo petista e anterior ao período de agravamento da crise econômica do país, agravada após 2015.

### 1.1. Justificativa

As garantias de acesso à moradia são necessárias para que o trabalhador se estabeleça e mantenha padrões de reprodução do trabalho requeridos pelo sistema capitalista, além de serem importantes para a manutenção do direito à cidade. Assim, o acesso à moradia está diretamente ligado à manutenção da vida humana e à segurança do trabalhador (CASTRO, 1999).

Por esse motivo inclui-se o direito à moradia em importantes pactos internacionais<sup>8</sup>, além da Constituição Federal de 1988, que via Emenda Constitucional nº26, no ano 2000, estabelece em seu artigo 6º, que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, **a moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (**grifos da autora**).

Para Lefebvre, “o direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada” (LEFEBVRE, 2001, p. 117). Assim, a garantia do direito à moradia e à cidade, depende de uma atuação positiva do Estado, por meio de políticas públicas de integração social e combate à segregação urbana, principalmente para a classe trabalhadora.

Neste contexto, no Brasil, o Estado formula políticas públicas que permitam ampliar o acesso à moradia, por meio da oferta da casa própria, com a aplicação de crédito subsidiado e incentivos fiscais, que viabilizem a compra, desestimulando outras opções de acesso à habitação, como políticas de aluguel social. Porém, tal perspectiva tem contribuído para a transformação da moradia no que Rolnik (2015, p. 15) descreveu como “mecanismo de extração de renda, ganho financeiro e acumulação de riqueza”. Harvey também admitiu a dimensão econômica da moradia e, segundo ele, “bens de consumo duráveis e itens do fundo de consumo (como a habitação) tornaram-se setores de crescimento muito importantes para a economia” (HARVEY, 1982, p. 16).

A produção capitalista possibilitou a junção dos setores públicos e privados para a construção de novas unidades habitacionais, a fim de suprir o déficit e a demanda existentes, além de impulsionar o crescimento da indústria da construção civil.

---

<sup>8</sup> Na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, “Art. 25º, Parágrafo 1º Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive (...) habitação (...)”; no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, “Art. 3º Os Estados partes do presente pacto comprometem-se a assegurar a homens e mulheres igualdade no gozo de todos os direitos econômicos, sociais e culturais enunciados no presente pacto.”

Neste processo, na vigência de paradigmas neoliberais, o Estado muda sua atuação de produtor de moradia, para facilitador de acesso à moradia, permitindo a expansão do ideário da casa própria e, com ele, a ideia de mercadorização da moradia como um ativo, tanto para os agentes promotores (construtoras e incorporadoras), que tem na casa uma mercadoria com valor de troca e apropriação de lucro, como para o proprietário, que tendo seu título de propriedade pode “fazer dinheiro” com o imóvel, por meio da revenda ou aluguel (ROLNIK, 2015, p. 212).

No Brasil, a política adotada pelo governo a partir do ano 2003, trouxe na PNH uma aposta de superação do déficit habitacional. Em 2004, como justificativa para a proposta de política habitacional, o governo traz a Cartilha da Política Nacional de Habitação, na qual apresenta os dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) do ano 2000, que apontava para a falta de moradia digna para população com renda de até três salários mínimos (correspondente a 82,5% do déficit habitacional brasileiro naquele cenário). A cartilha reconhece, ainda, que existiam 4,6 milhões de domicílios urbanos vagos no país, dos quais 2 milhões em aglomerados metropolitanos<sup>9</sup>. Ainda no texto afirma-se que, “nas áreas urbanas, aproximadamente 21 milhões de pessoas moram em imóveis alugados, o que representa 17% do total de domicílios existentes”. Destes, 1,2 milhões de famílias com rendimentos de até três salários mínimos, comprometiam 30% ou mais de seus rendimentos familiares com o pagamento de aluguel, configurando o ônus excessivo (BRASIL, 2004).

Considerando esses dados e o histórico de carência habitacional do país, aliados à necessidade de equilíbrio da economia brasileira em meio à crise de 2008, o governo brasileiro apresenta em 2009 o PMCMV, como resposta ao problema habitacional, ampliação de acesso à moradia, com a expectativa de construção de um milhão de unidades habitacionais em todo país, além do impulsionamento da economia por meio da construção civil (FIX, 2011).

Em 2019, ano em que o Programa completou dez anos de operação, o “Boletim Mensal dos Subsídios da União”, disponibilizado pelo Ministério da Economia, informou que no período compreendido entre 2009 e 2018, foram contratadas 5,5 milhões de unidades, das quais, 4,1 milhões já haviam sido entregues. Tais números representaram o montante de R\$113 bilhões de reais em subsídios, revelando a relevância do programa (BRASIL, 2019).

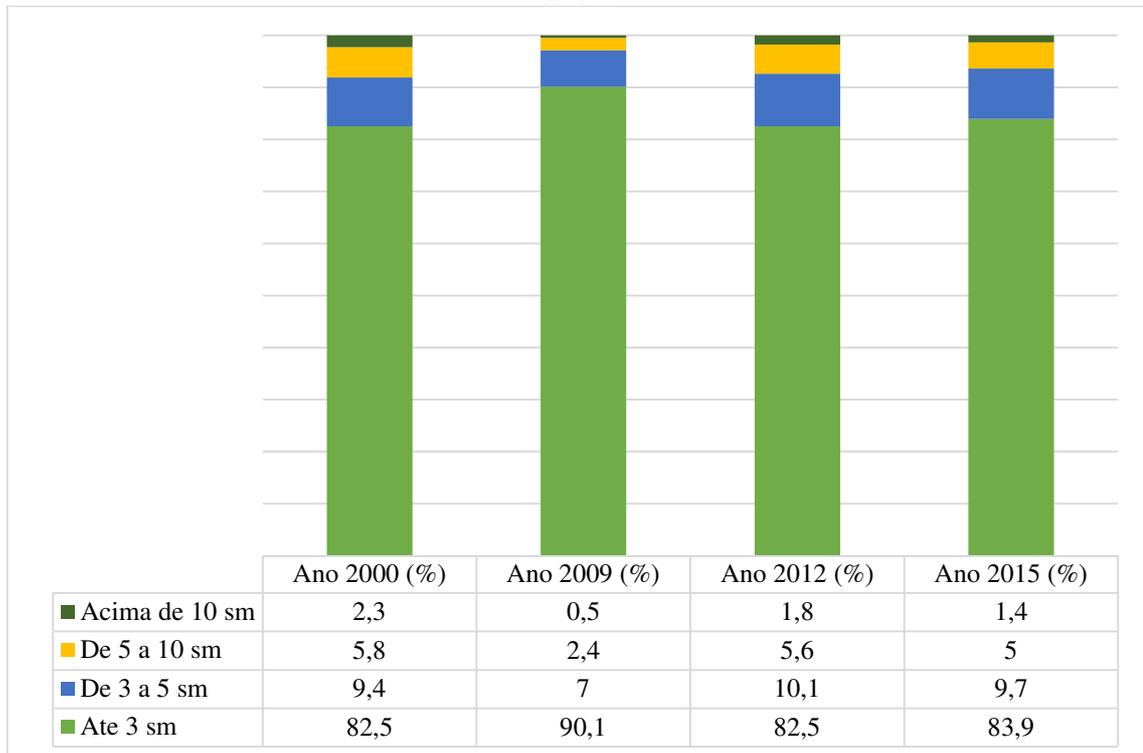
Apesar do discurso social e do grande número de unidades entregues pelo programa, é nas faixas de renda acima de três salários mínimos que se concentra o maior número de

---

<sup>9</sup> (BRASIL, 2004, p. 20)

unidades construídas (MEIRELES, 2016). Tal preferência é evidenciada ao analisar-se o déficit habitacional por faixa de renda ao longo dos anos 2000, sobretudo durante a implementação do PMCMV, como mostra o Gráfico 1.

Gráfico 1<sup>10</sup> - Déficit habitacional no Brasil por faixa de renda nos anos 2000, 2009, 2012 e 2015.



Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados de Fundação João Pinheiro (2005), (2012), (2015) e (2017)

Nota-se que, apesar da atuação do PMCMV no período destacado, os percentuais de déficit habitacional se mantiveram elevados nas faixas de renda de até três salários mínimos. Segundo Shimbo (2017, p. 93), 60% da produção habitacional na primeira fase do programa (2009 a 2010) foi destinada às famílias com renda acima de três salários mínimos, ou seja, 600 mil unidades para as faixas de renda que representavam cerca de 10% do déficit habitacional brasileiro.

A produção do PMCMV – Faixa 1, denominada de MCMV-HIS<sup>11</sup>, onde há a maior concentração do déficit habitacional brasileiro, se deu em boa parte dos municípios

<sup>10</sup> Os números de déficit habitacional listados no Gráfico 1 contemplam os dados até 2015, último levantamento divulgado pela Fundação João Pinheiros (FJP). Apesar de em 2018 a Fundação Getúlio Vargas (FGV) ter publicado um levantamento de déficit e demanda habitacional atualizados, optou-se aqui por não analisar os dados das duas agências de forma comparativa e complementar por haver diferenças na metodologia aplicada por ambas para o cálculo do déficit, podendo gerar divergências no resultado.

brasileiros, sendo que em 3.116 municípios com até 50 mil habitantes (62,6% dos municípios deste perfil) tinham contratações do programa até junho de 2012.

Divididos pelo Plano Nacional de Habitação (PlanHab) em grupos de acordo com a “faixa populacional, inserção metropolitana, polarização regional, variáveis socioeconômicas e níveis de pobreza, entre outros fatores” descritos na Tabela 1, os municípios apresentavam as seguintes proporções em relação à presença do PMCMV em seu território: 80% dos municípios pertencentes aos grupos E, G, H e K; entre 50% e 70% dos municípios pertencentes aos grupos C, D, F e J; menos de 40% dos municípios pertencentes aos grupos A, B e I (KRAUSE, BALBIN e LIMA NETO, 2013, p. 24).

O Gráfico 2 apresenta a relação percentual de municípios de cada tipo, atendidos pelo PMCMV e o número total de unidades habitacionais (UHs), contratadas ou selecionadas até 2012. Os dados apontam para a tendência de predominância do programa nos “municípios em microrregiões mais pobres e municípios metropolitanos em estados mais pobres”, além da “atenção prioritária (...) em municípios na fronteira econômica da Amazônia e em situação de calamidade pública motivada por desastres naturais no Nordeste (mas não no Sudeste)” (KRAUSE, BALBIN e LIMA NETO, 2013, p. 24).

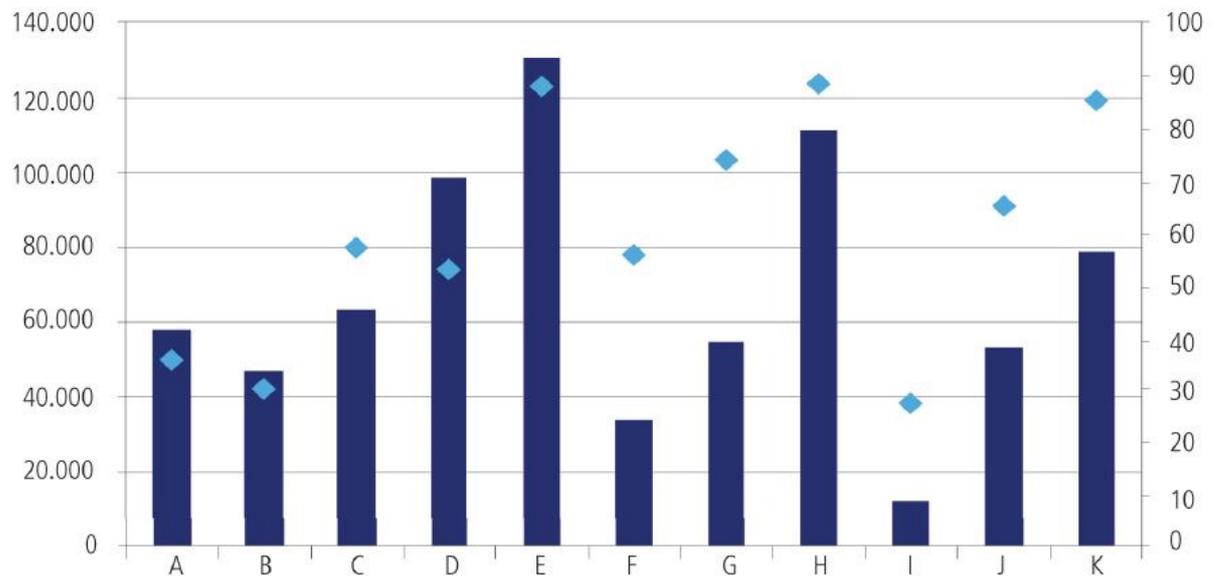
Tabela 1 - Tipologia de municípios do PlanHab e número de municípios em cada tipo

<b>Faixa populacional</b>	<b>Tipologia</b>	<b>Número de municípios</b>
Mais de 100 mil habitantes e RMs	A) RMs do Rio de Janeiro e de São Paulo	59
	B) Principais aglomerados e capitais ricas	186
	C) Aglomerados e capitais prósperas do Norte e do Nordeste	63
	D) Aglomerados e centros regionais do Centro-Sul	215
	E) Aglomerados e centros regionais do Norte e do Nordeste	58
De 20 mil a 100 mil habitantes	F) Centros urbanos em espaços rurais prósperos	250
	G) Centros urbanos em espaços rurais de média renda no Centro-Sul	274
	H) Centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza	587
Menos de 20 mil habitantes	I) Pequenas cidades em espaços rurais prósperos	1.002
	J) Pequenas cidades em espaços rurais pobres, com baixo dinamismo	1.453
	K) Pequenas cidades em espaços rurais pobres, com alto dinamismo	1.417
<b>Total de municípios</b>		<b>5.565</b>

Fonte: Krause, Balbim e Neto (2013, p. 22), modificado pela autora

<sup>11</sup> O trabalho de Krause, Balbim e Neto, utilizado nesta análise, adota a nomenclatura PMCMV-HIS para as unidades habitacionais de interesse social destinadas à população de mais baixa renda, a Faixa 1 do programa (KRAUSE, BALBIN e LIMA NETO, 2013).

Gráfico 2 - Número total de UHs, contratadas ou selecionadas, por tipo do PlanHab (colunas, escala à esquerda) e percentual de municípios de cada tipo atendidos pelo PMCMV- HIS (pontos, escala à direita).



Fonte: Krause, Balbim e Neto (2013, p. 24)

Apesar da presença do PMCMV em municípios de menor renda, como no caso do grupo H (municípios com população entre 20 mil e 100 mil habitantes, classificados como centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza) e grupo E (municípios com população maior que 100 mil habitantes e RMs, classificados como aglomerados e centros regionais do Norte e do Nordeste), os dados de déficit habitacional revelam que houve pouca eficiência em diminuir o déficit habitacional para os extratos de até três salários mínimos (82,5% do déficit habitacional brasileiro em 2012 e 83,9% em 2015).

O inexpressivo resultado para a população de mais baixa renda, aliado à financeirização da habitação, têm contribuído para a criação de um mercado de aquisição, por meio de recursos do PMCMV (subsídios e juros reduzidos), cuja parcela de imóveis se destina a geração de renda, por meio da locação, revenda ou outras formas de apropriação.

As diversas formas de apropriação que podem incidir sobre o bem imobiliário construído<sup>12</sup>, são aqui divididas em relação ao tipo de uso que se faz do mesmo após a aquisição e de acordo com a característica de acesso ao imóvel.

Em relação ao tipo de uso que se faz do imóvel após a aquisição, pode-se destacar o uso residencial, comercial, industrial, com fins religiosos ou filantrópicos, usos mistos, entre outros. Esse tipo de apropriação não será aqui analisada, visto a dificuldade de se obter dados

<sup>12</sup> Não foram incluídas nesta análise as formas de apropriação que incidem sobre terrenos ou glebas urbanas e rurais, como por exemplo, a autoconstrução, as ocupações e invasões, uma vez que o objeto central sejam os imóveis produzidos no âmbito do PMCMV, especificamente para a Faixa 2 do programa.

suficientes para tanto, apesar de considerar-se relevante a identificação das formas de apropriação dos imóveis objetos desta pesquisa após a entrega aos seus proprietários / mutuários, uma vez que o PMCMV concentra-se exclusivamente na oferta de imóveis para moradia, descartando e até proibindo o uso dos mesmos de outra forma que não está.

Já em relação à característica de acesso ao imóvel, a apropriação pode ser na forma de compra, quando o proprietário faz a aquisição do imóvel mediante pagamento, transferindo para si o direito de uso do mesmo; aluguel, quando a aquisição não é feita por meio de compra, porém ocorre o pagamento mensal pelo direito de uso do imóvel, por tempo predeterminado e com consentimento do proprietário do imóvel; concessão sem contrapartida remunerada, ou imóvel cedido, quando a transferência de direito de uso do bem imobiliário é feita por tempo predeterminado e sem a necessidade de remuneração mensal; invasão, quando o uso do imóvel é feito por terceiros, sem consentimento do proprietário e sem qualquer tipo de remuneração, configurando-se um ato ilegal; e a ocupação, quando o uso do imóvel urbano para fim de moradia se dá sem oposição do proprietário, podendo levar à usucapião de imóvel urbano, desde que cumpridas às exigências legais previstas no Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001).

Nesta pesquisa são analisadas as formas de apropriação em relação à característica de acesso ao imóvel, com foco específico em identificar a ocorrência de revenda ou aluguel. No caso de locação, não se trataria aqui do aluguel social promovido por agentes públicos, pouco difundido e aplicado no Brasil, mais sim da transformação do imóvel em fonte rentável por um “investidor” ou um beneficiário da política de habitação social de mercado.

Especula-se aqui, como hipótese central desta pesquisa que, enquanto os imóveis produzidos pelo PMCMV deveriam ser destinados, exclusivamente na forma de casa própria, à população alvo dos programas de habitação social, para quem são disponibilizados amplos recursos públicos e de fundos paraestatais pelo Estado, estejam então, compondo um novo parque imobiliário de locação ou revenda, que possibilitaria gerar riqueza e renda aos seus proprietários.

O uso desses imóveis como fonte de geração de renda e estoque de riqueza pode funcionar como importante estratégia de acumulação, para agentes rentistas e proprietários unitários, além de possibilitar uma garantia de rentabilidade capaz de suprir o valor do financiamento imobiliário, no caso dos imóveis alugados. Além disso, Rolnik (2015), aponta tal prática como “substituto potencial dos sistemas públicos de pensão e aposentadoria”, uma vez que o aluguel funcionaria como um ganho mensal, com garantias de contrato. Assim, esse

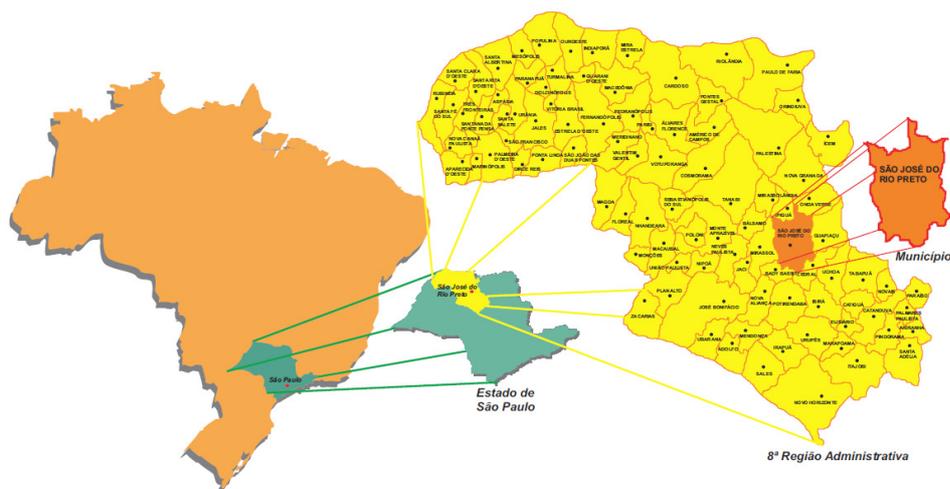
mercado tem o imóvel focado na rentabilidade, como forma de garantia de estabilidade financeira e social.

Cabe ressaltar a importância de se investigar os fatores que envolvem essa circulação do bem imobiliário no mercado de locação e revenda, além dos agentes nela envolvidos, ampliando assim o debate acerca das garantias do programa habitacional brasileiro em proporcionar acesso à moradia para as famílias com renda entre três e seis salários mínimos.

A análise de ocorrência da transformação de uso de casa própria para fonte de geração de renda, no mercado de locação ou revenda, proposta nesta dissertação, foi realizada no parque imobiliário constituído de residências adquiridas com financiamento bancário, por meio do PMCMV, a habitação social de mercado, destinados às famílias com renda entre três e seis salários mínimos, enquadradas nas regras do programa, em São José do Rio Preto, interior do Estado de São Paulo.

Com uma população estimada em 450.657 mil habitantes, dos quais cerca de 384 mil residentes nas áreas urbanas<sup>13</sup>, e distante 430 km da capital paulista, o município é importante polo industrial, cultural e de serviços do interior do estado, composto pelos distritos de Talhados, São José do Rio Preto (Distrito-Sede) e Engenheiro Schmidt. Sua região administrativa é composta por 96 municípios, conforme mostra a Figura 1, e está localizado na bacia hidrográfica do Rio Grande, com a presença do Rio Preto e seus principais afluentes no município.

Figura 1 - Mapa de localização de São José do Rio Preto - SP



Fonte: Leme (2016, p. 13)

<sup>13</sup> (IBGE, 2017).

Um estudo apresentado pela Prospecta Inteligência Imobiliária, em 2015, o qual traz um ranking das melhores cidades com menos de um milhão de habitantes para se investir em habitação, aponta São José do Rio Preto com classificação ótima, ficando na 28ª colocação<sup>14</sup>. Os dados de avaliação mostram que as 100 cidades com maior nota têm em comum a renda per capita elevada, população com alto nível de instrução e de vínculo empregatício, um número considerável de empresas atuantes e déficit imobiliário elevado.

Outro fator relevante para a classificação do município como importante polo de investimento imobiliário é o destaque que possui no mercado regional, já que São José do Rio Preto tem atraído moradores de diversas cidades da região, sobretudo pelos serviços oferecidos. Em entrevista publicada pela Associação Brasileira de Mercado Imobiliário (ABMI), o empresário Joaquim Ribeiro, proprietário da imobiliária Redentora e ex-presidente da ABMI entre os anos 2000 e 2001, aponta esse potencial regional, destacando como atrativos os serviços oferecidos no município:

“A grande vantagem de Rio Preto é que existem cerca de 2 milhões de habitantes no entorno. O cara tem um dinheiro e investe em um apartamento aqui. Porque o filho vem estudar aqui, ele vem passear no fim de semana, ir ao cinema, ao teatro, ao shopping. Hoje 60% dos imóveis vendidos em Rio Preto são para clientes da região. Enquanto isso, o rio-pretense quer comprar um imóvel na praia ou em São Paulo. O de São Paulo, em Paris, Miami. E assim vai (risos)” (ABMI, 2016).

Entre as principais empresas que investem em habitação no município, destacam-se a MRV Engenharia e Participações<sup>15</sup> e a Rodobens Negócios Imobiliários<sup>16</sup> que possuem abrangência nacional e, conforme aponta Lisbôa (2019, p. 35), “lideram o ranking da produção imobiliária residencial privada no município”.

Entre as cidades reconhecidas com maior potencial de operação e aceitação do produto imobiliário ofertado, São José do Rio Preto, Ribeirão Preto - SP e Uberlândia - MG destacam-se como “Cidades Referência” pela MRV (Figura 2). Em São José do Rio Preto a empresa apresenta uma média mensal de venda de 125 unidades. Comparando o número de vendas a cada 1.000 habitantes, o município atinge percentual de 0,98, superando os dados referentes à

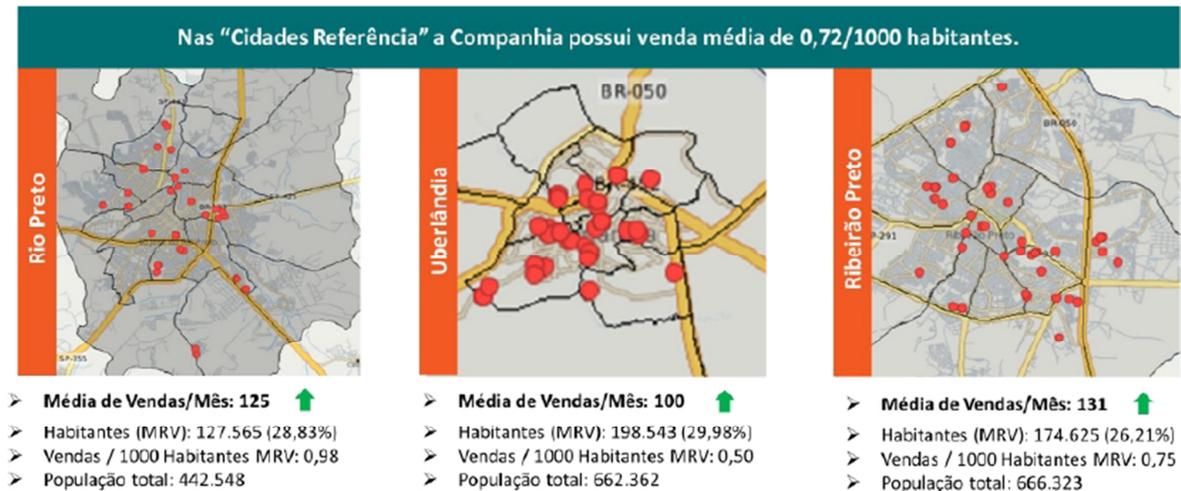
<sup>14</sup> Revista Exame (2015), Prospecta I2 (2015).

<sup>15</sup> A empresa possui sua operação centralizada no atendimento das camadas populares e, conforme apontado por Fix (2011), liderou os contratos firmados por meio do PMCMV no país. Criada em 1979 em Belo Horizonte – MG, a MRV ingressou seu capital na bolsa em 2007 e, desde então, tem atuado em diversas cidades em todo o país (MRV, 2018).

<sup>16</sup> A empresa teve seu início no município de São José do Rio Preto, e faz parte das Empresas Rodobens, que atua nos segmentos automotivos, financeiro e imobiliário. O ingresso de seu capital na bolsa também se deu em 2007 (RNI, 2015).

venda nas outras duas “Cidades Referência” e reforçando o argumento de vocação imobiliária que o município possui (MRV, 2018).

Figura 2 – Dados de negócios da MRV nas “Cidades Referência” em 2016



Fonte: MRV (2018)

Em um relatório divulgado pela Rodobens Negócios Imobiliários, em 2015, Milton Hage, seu então diretor presidente afirma que “sem dúvida, Rio Preto é uma das cidades mais importantes para os negócios da companhia. Queremos continuar crescendo e construindo condomínios reconhecidos na região (...)”, embora a empresa estivesse presente em 53 cidades de 11 estados naquele momento (RNI, 2015, p. 1). Tal depoimento reforça o entendimento de interesse das empresas do setor imobiliário em investirem em São José do Preto, além da vocação do município em comercializar os produtos oferecidos. Além disso, a crescente produção imobiliária nas cidades médias do interior do estado reforça a necessidade de conhecimento do modo de operação do mercado imobiliário frente às necessidades da população nesses municípios.

## 1.2. Objetivos

Tendo em vista ser o PMCMV um importante instrumento de acesso à moradia para famílias de baixa e média renda, com fomento à aquisição de casa própria por meio do financiamento bancário, oferta de subsídios e juros reduzidos, este trabalho tem o **objetivo geral** de compreender a capacidade do programa, enquanto parte importante da política pública de habitação do país, de prover moradia das famílias com renda entre três e seis salários mínimos.

Desta forma, busca-se identificar a quem se destinou e quais os tipos de uso dos imóveis pertencentes ao parque imobiliário do PMCMV – Faixa 2, investigando possíveis ocorrências de transformação destes em bens de formação e extração de renda no mercado de locação residencial, e os efeitos sociais e territoriais de tal fenômeno, tendo como estudo de caso os imóveis construídos por empresas de capital aberto, entre os anos 2009 e 2015, em São José do Rio Preto – SP.

Além disso, como **objetivos específicos**, estacam-se:

- i. Compreender os mecanismos da política habitacional aplicada no país entre os anos 2009 e 2015, relacionando as diferentes formas de provisão descritas na PNH (casa própria e aluguel social) e seus reflexos no déficit e demanda.
- ii. Compreender os mecanismos da política de habitação de mercado do PMCMV, suas regras de contratação, campo de atuação e seu público alvo na Faixa 2 do programa.
- iii. Identificar o problema habitacional em São José do Rio Preto – SP e os impactos da produção do PMCMV como forma de suprir o déficit e demanda existente.
- iv. Identificar, por meio de pesquisa de campo, os tipos de apropriação das unidades habitacionais nos empreendimentos analisados. Para isso foram definidas as variáveis de análise com base em referências bibliográficas e consultas em documentos/contratos para aquisição/financiamento do PMCMV disponibilizados pela CAIXA e/ou outro agente promotor, e intermediários, como corretores imobiliários.
- v. Analisar, com base nos dados empíricos obtidos, como incidiu no conjunto de unidades do PMCMV - Faixa 2 em São José do Rio Preto - SP, a possível mudança da condição da casa própria para moradia de aluguel ou outras formas de apropriação do imóvel, contrariando a forma de acesso inicialmente prevista nas diretrizes do programa, além de analisar os aspectos sociais, econômicos e espaciais da mudança da forma de acesso à moradia, à luz da geração de renda para o mutuário do programa.

### 1.3. Metodologia

O desenvolvimento deste trabalho foi pautado em revisão bibliográfica voltada aos campos de análise conceitual e histórica, bem como levantamento de dados empíricos, por meio de pesquisa de campo nos empreendimentos selecionados, a fim de desenvolver o

conhecimento exploratório, com base em informações empíricas e teóricas acerca da política habitacional no Brasil, no âmbito do PMCMV. O desenvolvimento metodológico deste trabalho levou em consideração a produção, circulação e consumo da moradia, destacando-se o aluguel de imóveis dentro da faixa de renda abordada.

O quadro referencial teórico foi aplicado às análises dos dados empíricos coletados, quer sejam estes quantitativos ou qualitativos, permitindo a obtenção de um diagnóstico local a respeito da efetividade do PMCMV, na Faixa 2, enquanto programa de fomento à casa própria, além do conhecimento dos agentes participantes deste processo, as causas e efeitos territoriais da transformação do uso da casa própria em imóvel para locação ou revenda, como forma de extração de renda. Tal forma de abordagem foi orientada por Maricato (2009), quando propõem que o estudo acerca do tema Habitação seja levado além da abordagem política e de déficit e demanda, partindo para a relação dos agentes promotores e seus interesses.

Para a compreensão teórica-conceitual e histórica da política habitacional voltada para a população objeto de estudo deste trabalho, foram realizadas pesquisas bibliográficas em obras como Bonduki (2008), Guilhen e Castro (2017), Engels (2015), Maricato (2009), Meireles (2016), Mito (2015), Rolnik (2015), Shimbo (2010), Ueda (2012), entre outros. Buscou-se compreender a provisão habitacional recente no Brasil, face às consequências da crescente vinculação da moradia como ativo imobiliário para obtenção de renda, suplantando a sua condição de valor de uso para satisfazer as necessidades básicas das famílias.

Tendo em vista a centralidade do capital financeiro e as transformações no processo de circulação da mercadoria habitação, como elemento de capitalização e geração de renda, com desdobramentos específicos nos países da periferia do capitalismo, como no caso brasileiro, importou compreender as consequências do processo de financeirização da moradia para a ampliação do mercado habitacional, principalmente nas chamadas linhas populares, bem como a expansão geográfica das cidades, fruto do modelo de produção em escala e abrangência do *boom* imobiliário. Tal análise teve base bibliográfica em Topalov (1979), Botelho (2007), Breda (2017), Castro (1999), Fix (2011), Harvey (2014), Lefebvre (2001), Paiva (2007), Ball (1986) e Royer (2009) entre outros.

A análise hipotética foi realizada no município de São Jose do Rio Preto – SP, considerando as diferentes formas de apropriação de imóveis construídos e entregues no período abordado (de 2009 a 2015), por empresas de capital aberto e que pertençam ao parque imobiliário do PMCMV - Faixa 2 na cidade.

As particularidades da aplicação das políticas habitacionais no município foram basilares à compreensão dos fenômenos aqui estudados. Para isso, a análise bibliográfica de obras como Cunha (2014), Meireles (2016), Lisbôa (2019) e Teodózio (2008) formaram base teórica para os resultados obtidos.

Além disso, considerou-se relevante analisar dados do órgão SECOVI-SP, relativos à produção, circulação e consumo da moradia no município. Aliados a estes, os dados obtidos pela análise de habite-se emitidos pela Prefeitura Municipal para empreendimentos residenciais, no período compreendido pela pesquisa e os dados disponibilizados pela Secretaria de Habitação sobre o PMCMV, serviram como base para identificação dos empreendimentos estudados, possibilitando relacionar a ocorrência dos fenômenos nas diferentes áreas do município. O diagnóstico não compreendeu a produção informal de moradia ou a formal realizada individualmente (pessoa física). Pelo contrário, o foco se estabeleceu na produção habitacional realizada pelas incorporadoras de capital aberto, que utilizam de recursos do PMCMV, cujos empreendimentos foram selecionados como objeto de estudo neste trabalho.

A abordagem bibliográfica adotada foi norteadora da coleta de dados e, conseqüentemente, dos resultados obtidos como, por exemplo, a ocorrência de uso dos imóveis adquiridos via subsídio do PMCMV para a formação de renda, por meio da locação do imóvel, o que pode ser descrito como “processo de desconstrução da habitação como um bem social e de sua transmutação em mercadoria e ativo financeiro” (ROLNIK, 2015, p. 26).

Os dados relativos às unidades habitacionais e as formas de apropriação existentes foram coletados por meio da aplicação de questionário, pelo método *survey*, descrito no item 1.3.1 deste trabalho. O questionário aplicado (na íntegra no ANEXO A e descrito no item 1.3.2) foi desenvolvido e utilizado pelo grupo de pesquisa coordenado por Claudio Cesar de Paiva, no trabalho nomeado “Provisão do Programa Minha Casa Minha Vida em Araraquara e São José do Rio Preto (SP): inserção urbana e adequação socioeconômica, urbana e ambiental”<sup>17</sup>, desenvolvido entre os anos 2014 e 2017, com o objetivo de “analisar a produção da moradia nos municípios de Araraquara e São José do Rio Preto (SP), com investimentos do Programa Minha Casa Minha Vida, e identificar aspectos da condição urbana desta produção, quanto à sustentabilidade e à adequação socioeconômica, urbanística e ambiental, que

---

<sup>17</sup> Chamada MCTI/CNPq/MEC/CAPES n° 43/2013. Processo n°. 409539/2013-9 (PAIVA, 2016). Dados obtidos no Currículo Lattes, da plataforma CNPq, de Claudio Cesar de Paiva (ID Lattes 3283714898877508) apontam que integraram essa pesquisa: Claudio Cesar de Paiva (Coordenador), Luiz Antônio Nigro Falcoski, Carolina Maria Pozzi de Castro, Elton Eustáquio Casagrande, Suzana Cristina Fernandes de Paiva, Luciana Marcia Gonçalves, José Francisco, Eduardo Meireles, Milton Balestrini e CNPq (Integrante financiador / Auxílio financeiro).

repercutem na qualidade de vida das famílias e no acesso à infraestrutura, serviços urbanos e coletivos”.

A compreensão de tais fatores, relevantes a essa pesquisa, permitiu o desenvolvimento das discussões acerca dos processos de financeirização da moradia, com reflexos no aprofundamento das desigualdades socioespaciais das cidades, além da discussão a respeito das formas de acesso à moradia, historicamente limitadas à aquisição da casa própria, por meio do crédito imobiliário, dando assim, continuidade ao trabalho já estabelecido pelo citado grupo de pesquisa.

### 1.3.1. Análise quantitativa e qualitativa: um estudo *Survey*

Para a análise da hipótese levantada neste trabalho, definiu-se a obtenção de dados pelo método de pesquisa *survey*, descrito como método de “obtenção de dados ou informações sobre características, ações ou opiniões de determinado grupo de pessoas”, que pode ser realizada por meio de questionário capaz de “produzir descrições quantitativas de uma população” (FREITAS, OLIVEIRA, *et al.*, 2000, p. 105).

Frequentemente ligada à área social, a descrição quantitativa de uma população tem a finalidade descritiva, explicativa e exploratória, com identificação de características, traços e atributos da população estudada, com análise dos dados e suas distribuições (MARTINS e FERREIRA, 2011). Sendo assim, o método é indicado quando se pretende responder perguntas como “o quê?”, “por quê?”, “como?” e “quando?” sobre determinados fenômenos, relacionados a um grupo específico da população.

Martins e Ferreira (2011) apontam para a existência de dois tipos de pesquisa *survey*, sendo eles o interseccional (ou corte-transversal) e o longitudinal. O modelo interseccional é aquele em que se coleta dados de uma determinada população em um único intervalo de tempo, com a pretensão de analisar e descrever o estado de uma ou mais características, em um dado momento. Já no modelo longitudinal, a coleta de dados é realizada em mais de um intervalo de tempo, possibilitando a análise das mudanças ou evoluções no período.

A amostragem adotada em uma pesquisa *survey* tem grande importância, uma vez que o modelo é utilizado para, por meio da análise de parte da população, entender e caracterizar toda ela. Assim, a escolha do respondente (indivíduos que fornecerão as informações) ou definição do público-alvo deve refletir, de forma representativa, a população, sob pena de comprometimento dos dados obtidos, podendo ser uma amostra probabilística ou não probabilística.

A análise probabilística é realizada com a seleção aleatória dos respondentes, tendo todos a mesma chance de serem escolhidos para a pesquisa, sendo, portanto, o tipo de amostragem com maior representatividade do universo a ser analisado. Essa amostragem pode ser feita de forma aleatória, com sorteio dos respondentes, sistemática, com definição de critérios, por grupos e subgrupos ou por etapas. Pode ainda ser definida como amostra probabilística estratificada, assegurando que todos os tipos de intervenientes estejam presentes e cada subgrupo da população esteja representado.

Já a análise não probabilística é determinada sem critérios de escolha dos respondentes, representando resultados não generalizados, normalmente é adotada quando não se pode identificar o respondente. Este tipo de análise pode ser: por conveniência, escolhendo os respondentes de acordo com a disponibilidade dos mesmos; mais similares ou mais diferentes, sendo escolhidos os respondentes por representarem situações similares ou totalmente distintas; por quotas, quando escolhidos proporcionalmente a determinado critério de análise; por casos críticos, quando os respondentes representam exemplos de casos essenciais para a pesquisa; por casos típicos, quando os respondentes representam situações críticas, de recorrente ocorrência; ou no modelo bola de neve, no qual um respondente indica outros que julgue representantes da situação analisada.

Em relação ao tamanho da amostragem, salienta-se que quanto maior o universo de amostragem, maior a confiabilidade dos dados. Segundo Freitas, Oliveira, *et al.*, “o tamanho da amostragem deve ser estabelecido considerando alguns aspectos: se o universo é finito ou infinito; o nível de confiança estabelecido (usualmente 95%) e o erro permitido (normalmente não superior a 5%); e a proporção em que a característica foco da pesquisa se manifesta na população” (FREITAS, OLIVEIRA, *et al.*, 2000, p. 107).

Nesta pesquisa adotou-se o modelo interseccional, com coleta de dados em um intervalo de tempo restrito a meses, para aplicação de questionário, retratando um mesmo momento, sem análise de ocorrências ou evoluções futuras ou anteriores ao dado presente. A amostragem foi definida pelo modelo de amostra probabilística sistemática e estratificada, com a definição de critérios, como localização, para definição dos respondentes, garantido que todos os grupos sejam representados na pesquisa.

### 1.3.2. Questionário

O levantamento de dados é basilar para a presente pesquisa, uma vez que não existem dados no município que permitam a análise das problemáticas e hipóteses aqui levantadas.

Para tanto, a utilização de questionário específico é de fundamental importância, a fim de se obter, por meio dos respondentes, dados que possibilitem desenhar o perfil do morador das unidades habitacionais analisadas, além do tipo de uso destes imóveis no mercado imobiliário.

O questionário utilizado possibilitou extrair considerável número de informações referentes a “localização e tipo do imóvel; perfil dos moradores; características do imóvel; características do conjunto habitacional”<sup>18</sup>, dividido em 4 eixos temáticos.

Em sua tese de doutorado, intitulada “Provisão do Programa “Minha Casa Minha Vida” em São José do Rio Preto – SP: inserção, adequação urbana e socioespacial de empreendimentos habitacionais”, Meireles (2016) analisa os dados coletados por meio do questionário, em empreendimentos do PMCMV – Faixa 2 de São José do Rio Preto, sob a perspectiva de sua adequação em suprir as necessidades da população residente e a inserção urbana concluindo que os empreendimentos analisados,

[...] possuem problemas de inserção urbana, localização periférica com dificuldade de acesso a transporte, saúde e educação [...]. Como conclusão, constatou-se que ainda é necessária uma série de ações, a fim de perenizar, aprofundar e ampliar o acesso à moradia do ponto de vista das políticas públicas. Nossas reflexões nos conduziram à percepção de que o direito à moradia digna e adequada vai muito além de distribuição de casas nas periferias de cidades, pois engloba ações de distribuição de terra-localização, terra urbanizada, e uma maior fiscalização, no país, da regulação referente ao uso e à ocupação do solo urbano (MEIRELES, 2016, p. 8).

A rigor, a cidade se tornou um grande negócio. Não obstante a isso, a questão urbana, leia-se principalmente a questão fundiária imobiliária, foi deixada para segundo plano na agenda política, o que, na esteira da criação do Ministério das Cidades, parecia algo difícil de acontecer. No entanto, o Brasil não tem conseguido equacionar a produção da moradia digna adequada com a questão fundiária-imobiliária, e, assim, grandes problemas têm surgido, dos quais a inserção urbana é um dos principais (MEIRELES, 2016, p. 232).

Com um enfoque complementar ao de Meireles, esta dissertação faz a análise dos dados obtidos por meio do questionário ora citado, e abaixo detalhado, objetivando entender o processo de circulação da moradia no mercado imobiliário e as formas de apropriação que incidem sobre a mesma, tema não abordado pelo autor. Assim, esta dissertação trata, de forma complementar, do debate acerca do PMCMV no município, contudo, sem a pretensão de encerrar todos os temas de considerável importância que ainda poderiam ser abordados dentro desta temática. A seguir, serão explicados cada um dos eixos temáticos abordados no questionário aplicado.

---

<sup>18</sup> (MEIRELES, 2016, p. 258)

O primeiro eixo temático possui a premissa de diferenciação do tipo de imóvel e sua localização no município. Essa diferenciação resulta em problemas distintos, que podem justificar a motivação da escolha do local de moradia e a condição de acesso ao mesmo.

No segundo eixo temático, as perguntas foram elaboradas de forma a caracterizarem as famílias a partir do chefe<sup>19</sup> das unidades habitacionais. Nesta abordagem, a família é tratada como um todo, não sendo relevante para esta pesquisa a caracterização individual de cada componente do grupo familiar.

As perguntas abrangem questões de raça, escolaridade, ocupação profissional, local e tempo de deslocamento até o trabalho. Além disso, considerou-se relevante a identificação de itens presentes nas residências, que auxiliem na classificação socioeconômica das famílias, como geladeira, carro e computador. Ainda neste eixo temático, o questionamento aborda questões quanto ao recebimento de algum tipo de benefício ou bolsa auxílio do governo como forma de renda, seja ela permanente ou temporária, ou como forma de complementação, como o subsídio habitacional.

Considerando como principal eixo de análise desta pesquisa a identificação dos tipos de uso dos imóveis pertencentes ao parque imobiliário da Faixa 2 do PMCMV em São José do Rio Preto-SP, concentrando-se no aluguel e revenda, considerou-se relevante entender os processos migratórios das famílias, relacionando-os com critérios de escolha, como localização, proximidade com equipamentos públicos e segurança, além das condições de renda familiar, que possam ter sido decisivos para que a família abordada nesta pesquisa optasse por determinado imóvel e condição de acesso.

Assim, no terceiro eixo temático aborda-se perguntas a respeito do local de origem das famílias, buscando identificar processos migratórios semelhantes ou totalmente distintos entre os respondentes. Considerou-se relevante identificar a condição de acesso da moradia anterior, que pudesse ser comparada à condição de acesso da moradia atual, como tipos de moradia e valor despendido para pagamento da mesma, seja para a aquisição ou para o aluguel.

Essa identificação permite conhecer como se dá a aquisição de moradia, tanto no âmbito da casa própria como nas modalidades de aluguel, imóvel cedido, invadido ou

---

<sup>19</sup> Considera-se nesta pesquisa o “chefe de família” aquele responsável pela família e mais importante fonte de sustento da mesma.

ocupado, além de possíveis padrões de migração (aluguel para casa própria ou cedido para aluguel, por exemplo).

Nesta pesquisa, trata-se as condições de acesso à moradia como as formas que a família abordada tem garantido seu direito à moradia. Sendo assim, considera-se o imóvel próprio, aquele que o proprietário reside; o imóvel alugado, aquele que o inquilino reside e paga aluguel; o imóvel cedido, aquele que o morador não é proprietário e não paga valores de aluguel, sendo sua forma de aquisição baseada na permissão de permanência por parte do proprietário do imóvel; o imóvel ocupado, aquele que o morador não é proprietário, não paga aluguel e tem sua aquisição baseada na posse legalizada; o imóvel invadido, aquele que o morador não é proprietário, não paga aluguel e não possui o imóvel de forma legalizada.

Em seguida, o questionário aborda questões relacionadas a percepção dos moradores em relação ao local de moradia. Com opções de resposta de “muito bom”, “bom”, “regular”, “ruim” e “muito ruim”, é possível identificar o grau de satisfação dos moradores em relação à casa e ao local de inserção. Tais percepções podem informar possíveis critérios de escolha do local de moradia, nos aspectos de condição econômica, condição de localização e proximidades e condição de segurança.

Por fim, o respondente informa sua percepção em relação à qualidade de vida da família no local de moradia, podendo ser classificada em muito boa, boa, regular, ruim ou muito ruim. Essa percepção permite a contraposição entre os critérios de escolha do local de moradia atual e os locais de origem, possibilitando compreender possíveis conflitos, insatisfações ou melhorias na qualidade de vida dessas famílias.

Apesar de ser, em larga medida, útil para levantar dados referentes às questões aqui elaboradas, o citado questionário não aborda todos os questionamentos acerca da circulação da moradia no mercado imobiliário, restando outros temas para posterior elucidação, como por exemplo, informações relativas ao trânsito do imóvel no mercado de revenda ou locação residencial desde a sua entrega/aquisição. Tal informação só seria possível com uma investigação de contratos anteriores ao período desta pesquisa, em imobiliárias e/ou com proprietários.

É importante ressaltar que houve a preocupação em abordar grupos diversificados de moradores, a fim de se obter uma análise ampla das condições de moradia e interesse de transferência do imóvel ao mercado de locação. Para isso, a aplicação do questionário foi realizada em diferentes horas do dia, variando entre dias da semana e finais de semana. Desta forma garantiu-se que os dados reflitam as características gerais do universo analisado.

### 1.3.3. Análise e territorialização dos dados

Os dados foram analisados por meio da relação de equivalências e percentuais obtidos pelo levantamento de campo e territorializados de forma georreferenciada utilizando um Sistema de Informação Geográfica (SIG), em UTM, Fuso 23S, e *datum* de referência o Sistema de Referência Geocêntrico para as Américas 2000 (SIRGAS 2000). A coleta de coordenadas foi realizada in loco nos empreendimentos onde o questionário foi aplicado, utilizando a ferramenta Mapnitude, em EPSG 4386, que fornece as coordenadas (latitude e longitude), possibilitando exportar dados para outros programas de SIG.

A espacialização dos dados levantados foi realizada por meio do software QGIS, possibilitando a correlação dos dados coletados pelo questionário, com os dados de coordenadas, dados de setores censitários e PNAD do IBGE.

A territorialização dos dados possibilitou a produção dos mapas de identificação da localização dos empreendimentos e análise dos locais caracterizados como prioritários para locação e revenda, além dos locais de maior ação dos agentes do mercado imobiliário.

### 1.3.4. Definição de área de amostragem e caracterização do objeto empírico

Em primeiro momento, fez-se necessária a identificação dos imóveis construídos no município no recorte temporal estabelecido e que foram enquadrados no PMCMV, com destinação à população pertencente à faixa de renda entre três e seis salários mínimos – a Faixa 2 do programa. Conforme levantamento dos documentos de habite-se emitidos pelo município durante o período, identificou-se a existência de 8.183 UHs, executadas e licenciadas pelas construtoras/incorporadoras pertencentes aos grupos MRV Engenharia e Participações S/A e Rodobens Incorporação, que possuem capital aberto, com oferta pública na BM&F Bovespa (Tabela 2).

Tabela 2 - Quantidade de unidades aprovadas anualmente, entre 2009 e 2015, conforme levantamento de habite-se:

Ano	MRV EMPREENDEMENTOS S/A	RODOBENS INCORPORAÇÃO E CONSTRUÇÃO LTDA	Total anual	
	Unid.	Unid.	Unid.	%
2009	108	816	924	11%
2010	1.425	298	1.723	21%
2011	320	777	1.097	13%
2012	580	1.251	1.831	22%
2013	848	448	1.296	16%
2014	789		789	10%
2015	256	267	523	6%
<b>Total</b>	<b>4.326</b>	<b>3.857</b>	<b>8.183</b>	

Fonte: Elaborado pela autora, 2018

Os dados quantitativos relacionados nesta tabela referem-se somente a data de expedição do habite-se de cada empreendimento, não sendo considerado para análise o ano de construção e entrega dos empreendimentos, o que explica a inexistência de novas unidades em 2014 para a RODOBENS Incorporação e Construção LTDA.

A partir desses dados, foram excluídos todos os imóveis que não foram listados na tabela oficial dos empreendimentos do PMCMV, desenvolvida e disponibilizada pela Secretaria Nacional de Habitação, subordinada ao Ministério do Desenvolvimento Regional, por meio do Portal da Transparência, que apresentam resultados do programa até 31 de janeiro de 2019. Desta forma pode-se garantir que os imóveis analisados nesta pesquisa de fato fazem parte do conjunto imobiliário contratado pelo programa.

Esta análise resultou em 4.751 UHs contratadas pelo PMCMV, pertencentes a Faixa 2 e executadas pelas referidas empresas construtoras / incorporadoras no período analisado. Deste total, os dados da Secretaria Nacional de Habitação apontam que somente 4.025 UHs foram entregues até 31 de janeiro de 2019, sendo este, portanto, o universo de análise desta pesquisa (Tabela 3).

Tabela 3 - Quantidade de unidades contratadas e entregues anualmente, entre 2009 e 2015, conforme levantamento de habite-se e dados oficiais do PMCMV:

Ano	MRV EMPREENDIMENTOS S/A		RODOBENS INCORPORAÇÃO E CONSTRUÇÃO LTDA	
	UHs Contratadas	UHs Entregues	UHs Contratadas	UHs Entregues
2009	93	93		
2010	467	354	1.086	1.037
2011	768	534	1.224	1.155
2012	612	370		
2013			501	482
2014				
2015				
<b>Total</b>	<b>1.940</b>	<b>1.351</b>	<b>2.811</b>	<b>2.674</b>

Fonte: Elaborado pela autora, 2019

Foi adotada a divisão de tipos estabelecidas por Lisboa (2019, p. 44), possibilitando distribuir as unidades em três tipos distintos, sendo eles: Edifício Unifamiliar Geminado Térreo (EUGT), Edifício Multifamiliar Vertical a partir de cinco pavimentos (EMV5P) e Edifício Multifamiliar Vertical com até quatro pavimentos (EMV4P)<sup>20</sup>.

Em relação à distribuição por tipo, destaca-se a unidade EUGT, que corresponde a 62,93% das unidades entregues no período, seguida da EMV4P com 31,45% e EMV5P com 5,62% (Tabela 4).

Tabela 4 - Quantidade de unidades entregues, por tipo

Tipo	MRV EMPREENDIMENTOS S/A	RODOBENS INCORPORAÇÃO E CONSTRUÇÃO LTDA	Total	
	Unid.	Unid.	Unid.	%
<b>Edifício Unifamiliar Geminado Térreo (EUGT)</b>		2.533	2.533	62,93
<b>Edifício Multifamiliar Vertical a partir de 5 pavimentos (EMV5P)</b>	85	141	226	5,62
<b>Edifício Multifamiliar Vertical com até 4 pavimentos (EMV4P)</b>	1.266		1.266	31,45
<b>Total</b>	<b>1.351</b>	<b>2.674</b>	<b>4.025</b>	

Fonte: Elaborado pela autora, 2019

Á partir disso identificou-se os empreendimentos (loteamentos, condomínios, bairros) pertencentes ao universo aqui analisado. Foram identificados 17 empreendimentos (ver Tabela 5), executados pelas empresas/construtoras MRV Empreendimentos S/A e Rodobens Incorporação, todos caracterizados como loteamentos fechados.

<sup>20</sup> O autor ressalta em sua pesquisa que as “unidades foram qualificadas mediante adaptação e criação de categorias de edificações que estão presentes na Lei Municipal n.º 5.135/1992, associadas às nomenclaturas utilizadas no mercado imobiliário, sendo também segmentadas de acordo com outras restrições técnicas ou legais”. Cabe ressaltar que a referida Lei municipal não faz a distinção das unidades por tipo, mas sim pelo porte (pequeno, médio e grande).

Tabela 5 – Identificação dos empreendimentos contratados e entregues em São José do Rio Preto, entre os anos 2009 e 2015, enquadrados na Faixa 2 do PMCMV

Ano Contratação (PMCMV)	Ano Habite-se	Empresa responsável pela execução	Nome do empreendimento	Tipo do Imóvel	Classif. de tipo	UHs entregues (PMCMV)
2009	2010	MRV EMPREENDEMENTOS S/A	Condomínio Spazio Rio Frazer	Apartamento	EMV4P	93
2010	2010	MRV EMPREENDEMENTOS S/A	Condomínio Spazio Rio Pérola	Apartamento	EMV4P	278
2010	2010	MRV EMPREENDEMENTOS S/A	Residencial Parque Rio Elba	Apartamento	EMV4P	52
2010	2010	MRV EMPREENDEMENTOS S/A	Spazio Rio Tâmisa	Apartamento	EMV4P	24
2011	2012	MRV EMPREENDEMENTOS S/A	Residencial Rio Branco	Apartamento	EMV5P	38
2011	2011	MRV EMPREENDEMENTOS S/A	Residencial Parque Rio Potengi	Apartamento	EMV4P	240
2011	2012	MRV EMPREENDEMENTOS S/A	Residencial Parque Rio Reno	Apartamento	EMV4P	256
2011	2012	RODOBENS INCORPORAÇÃO E CONSTRUÇÃO LTDA	Condomínio Terra Nova Green Life I	Apartamento	EMV5P	141
2012	2013	MRV EMPREENDEMENTOS S/A	Residencial Parque Rio Bandeira	Apartamento	EMV4P	247
2012	2012	MRV EMPREENDEMENTOS S/A	Residencial Parque Rio Dourado	Apartamento	EMV5P	19
2012	2012	MRV EMPREENDEMENTOS S/A	Residencial Parque Rio Ganges	Apartamento	EMV5P	28
2012	2013	MRV EMPREENDEMENTOS S/A	Residencial Parque Rio Negro	Apartamento	EMV4P	76
<b>Total de UHs tipo Apartamento</b>						<b>1.492</b>
2011	2012	RODOBENS INCORPORAÇÃO E CONSTRUÇÃO LTDA	Condomínio Moradas Parque da Liberdade V	Casa	EUGT	484
2013	2015	RODOBENS INCORPORAÇÃO E CONSTRUÇÃO LTDA	Moradas dos Ipês	Casa	EUGT	482
2010	2011/2013	RODOBENS INCORPORAÇÃO E CONSTRUÇÃO LTDA	Parque da Liberdade IV	Casa	EUGT	552
2010	2010/2012	RODOBENS INCORPORAÇÃO E CONSTRUÇÃO LTDA	Residencial Parque da Liberdade III	Casa	EUGT	485
2011	2012/2013/ 2015	RODOBENS INCORPORAÇÃO E CONSTRUÇÃO LTDA	Residencial Parque da Liberdade VI	Casa	EUGT	530
<b>Total de UHs tipo Casa</b>						<b>2.533</b>

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados da Prefeitura de São José do Rio Preto (2019) e da Secretaria Nacional de Habitação (BRASIL, 2019)

Alguns empreendimentos tiveram aprovação e execução divididas em etapas. Por este motivo, os anos descritos na tabela de referência representam os períodos compreendidos entre o primeiro e o último ano de aprovação do habite-se.

Em relação à localização, os empreendimentos que se enquadram nesta pesquisa estão localizados nas regiões nordeste, norte, noroeste, oeste, sul e leste do município (Mapa 1). Destaca-se na região norte, a existência de quatro dos cinco empreendimentos da tipologia EMV4P, revelando a vocação da região para a comercialização de unidades deste padrão<sup>21</sup>.

Já a tipologia EMV5P concentra-se na região oeste do município, onde estão três dos sete empreendimentos desse tipo, mantendo algum distanciamento da localização das demais tipologias. O município conta ainda com unidades deste padrão nas regiões norte, leste, sul e nordeste (um empreendimento em cada região listada).

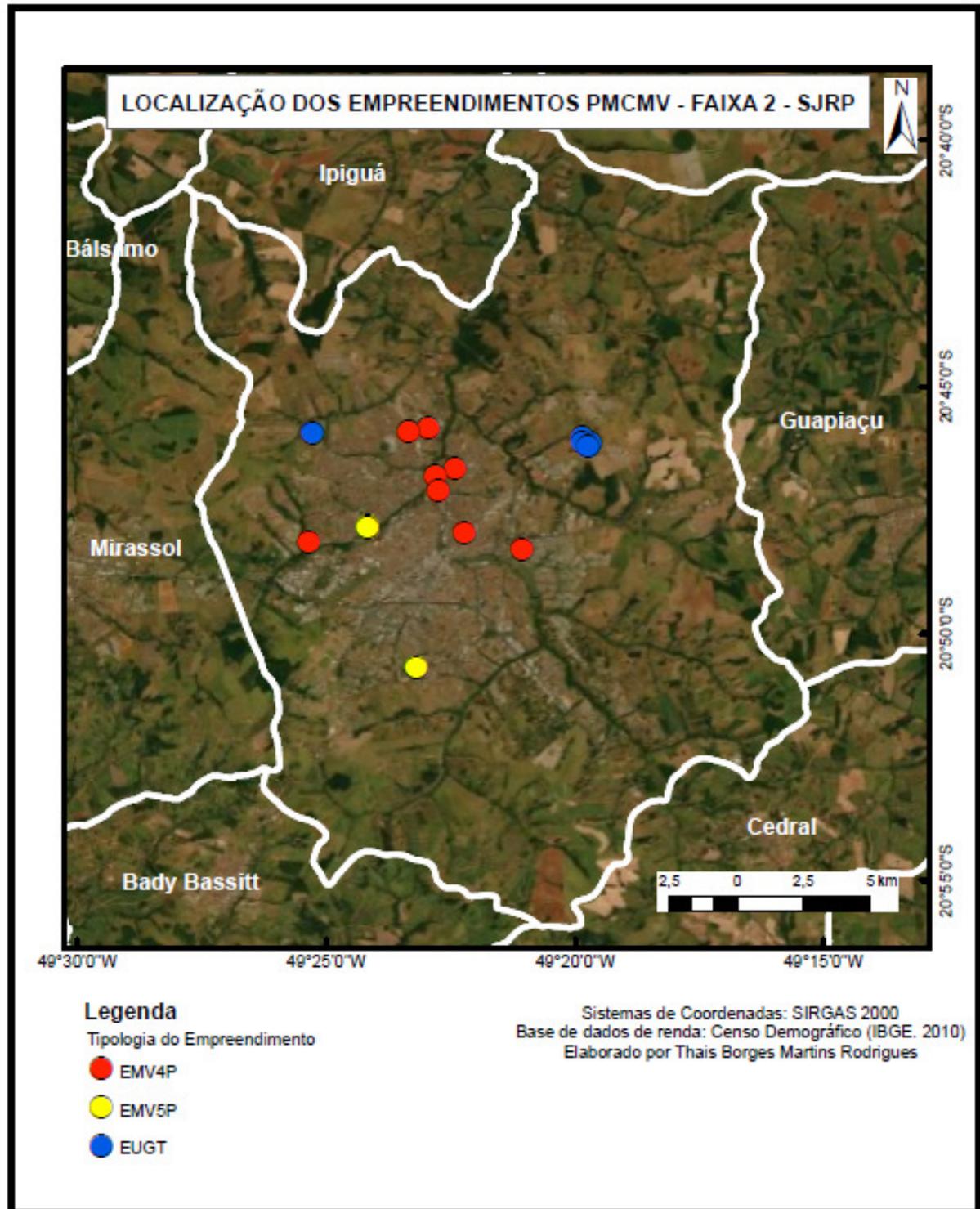
Apesar das unidades do tipo EMV5P serem, em linhas gerais, idênticas às unidades da tipologia EMV4P, essa tipologia é apresentada como possuindo maior valor agregado, por contar com elevador e um número menor de torres de edifícios por condomínio. Tais fatores, aliados a melhores condições de localização, podem ser apontados como decisivos para elevar o preço de venda dos imóveis.

Já as unidades do tipo EUGA concentram-se na região nordeste do município, onde estão quatro dos cinco empreendimentos do tipo. O quinto empreendimento deste padrão está localizado na região noroeste do município, em um raio de cerca de nove quilômetros de distância dos demais empreendimentos da tipologia.

---

<sup>21</sup> As unidades da tipologia EMV4P podem ser descritas como apartamentos de até dois dormitórios, com sala, cozinha e um banheiro. São agrupadas em prédios de até quatro pavimentos, sem elevador, em condomínios fechados, com no mínimo playground e salão de festas. As UHs possuem área útil em torno de 40m<sup>2</sup>, podendo variar em algumas unidades.

Mapa 1- Localização dos empreendimentos PMCMV - Faixa 2 construídos e entregues entre 2009 e 2015 em São José do Rio Preto



Fonte: Elaborado pela autora, 2020

A partir da identificação de quantidade de unidades, sua respectiva divisão por tipos e empreendimentos, aplicou-se a metodologia *survey* para a determinação da amostra a ser considerada, dentro do nível de confiabilidade esperado. O cálculo amostral considerou nível

de confiança de 95% e margem de erro de 5%, com contexto de maior variação possível, ou seja, 50% de resposta para cada categoria, além de unidades amostrais escolhidas aleatoriamente. A expressão da amostragem é dada pela fórmula de cálculo abaixo (SILVA, 2001) (MEIRELES, 2016, p. 106):

$$n = \frac{\sum_{i=1}^L \left( \frac{N_i^2 v_1(1-v_1)}{w_i} \right)}{N^2 \left( \frac{B}{z_{\alpha/2}} \right)^2 + \sum_{i=1}^L N_i P_i (1-P_i)} \quad \text{Onde } w_i = \frac{N_i}{N'} \quad n_i = w_i n \quad \text{e } L = 2$$

Os resultados apontam para a quantidade amostral de 351 entrevistas (equivalente a 8,72% do total de unidades), no universo de 4.025 unidades. A fim de se garantir efetiva representatividade de moradores de todos os tipos de unidades na presente pesquisa, distribuiu-se a quantidade total de entrevistas proporcionalmente a cada tipologia, como mostra a Tabela 6.

Tabela 6 - Quantidade amostral para cada tipo – entrevistas realizadas em cada tipo de UH

Tipos de UHs	Total de entrevistas realizadas	
	Unid.	%
<b>Edifício Unifamiliar Geminado Térreo (EUGT)</b>	221	62,93
<b>Edifício Multifamiliar Vertical a partir de 5 pavimentos (EMV5P)</b>	20	5,62
<b>Edifício Multifamiliar Vertical com até 4 pavimentos (EMV4P)</b>	110	31,45
<b>Total</b>	<b>351</b>	

Fonte: Elaborado pela autora, 2019

Após a identificação dos empreendimentos que se enquadram neste trabalho e o mapeamento dos mesmos, adotou-se como estratégia fazer contato com os síndicos responsáveis por cada um dos empreendimentos, a fim de se obter autorização para aplicar os questionários. As entrevistas executadas nessa etapa foram realizadas com anuência dos responsáveis contatados, com dia e hora marcados, uma vez que os locais são caracterizados como condomínios fechados, com sistema de segurança e controle de acesso.

Foram realizadas 351 entrevistas, entre fevereiro de 2019 e março de 2020, em nove empreendimentos, descritos no item 5.1 deste trabalho, estando todos os tipos de unidades habitacionais representados.

A equipe de aplicação dos questionários foi composta pela autora e quatro voluntários, que se revezaram periodicamente, de acordo com suas disponibilidades de horários<sup>22</sup>. Desta

<sup>22</sup> Esta pesquisa não contou com nenhum tipo de auxílio financeiro ou bolsa estudantil, de forma que todos os custos para a realização da mesma foram provenientes de doações de amigos e familiares da autora, impossibilitando formar equipe remunerada para a coleta de dados.

forma, a maior parte dos questionários foi aplicada isoladamente pela autora. Os dados obtidos por meio da aplicação de questionário estão descritos e analisados no Capítulo 5.

#### 1.4. Estrutura do trabalho

Esta dissertação é composta por cinco capítulos, sendo o primeiro de apresentação, onde se encontram a introdução, justificativa, os objetivos, metodologia e estrutura.

O segundo capítulo trata das reflexões acerca da financeirização da moradia, no âmbito do processo capitalista de produção urbana, tornando a casa, bem como a terra, em mercadoria dotada de preço, em geral superior àquele que seria adequado às famílias com menor renda mensal terem seu acesso a este bem garantido.

O capítulo terceiro traz uma breve reflexão acerca das políticas habitacionais adotadas ao longo dos anos no país, e os reflexos das mesmas no déficit habitacional registrado.

No quarto capítulo foi fundamentada uma base histórica acerca da produção habitacional, da expansão urbana e do mercado imobiliário no município de São José do Rio Preto – SP, a fim de traçar uma linha evolutiva do problema habitacional e das políticas e estratégias de enfrentamento adotadas até os dias atuais.

O quinto capítulo se debruça em analisar o mercado imobiliário de ativos, pertencentes ao parque residencial do PMCMV – Faixa 2 no município. A análise é realizada com base nos resultados a respeito das formas de apropriação nos imóveis relacionados nesta dissertação, obtidos por meio de aplicação de questionário descrito no item 1.3.3 deste trabalho.

O sexto capítulo, por fim, traz o encerramento das discussões quanto aos elementos abordados ao longo desta dissertação, expondo algumas considerações finais e indicando questões para futuras reflexões.

Esta dissertação se encerra com a lista de bibliografias consultadas, seguidas pelo Anexo A – Questionário Inicial e Apêndice A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

## **2. A PRODUÇÃO CAPITALISTA DA MORADIA: DA RENDA DA TERRA À MERCADORIA CASA**

Durante o período pré-capitalista, a formação social das cidades se dava no campo, e era marcada pela indiscriminação dos locais de trabalho e moradia, isso porque a divisão de trabalho era, normalmente, familiar, o que significava, em não raros casos, que o local de moradia também era o local de produção e trabalho das famílias (HARVEY, 1982).

O advento da industrialização foi responsável por impulsionar a necessidade de produção, até então realizada nas áreas rurais. Tal fato levou as famílias de forma dinâmica, para as áreas urbanas e substituiu as máquinas rudimentares por outras dotadas de tecnologia capaz de padronizar e acelerar o ritmo de produção. Assim, o crescimento das indústrias formou uma nova classe trabalhadora, que se viu obrigada a deixar as áreas rurais e incorporar o novo modelo de produção industrializada, a fim de garantir para si a remuneração por seu trabalho, conforme analisa Engels (2015). Tal movimento impulsionou o crescimento das áreas urbanas, a fim de receber essa demanda de operários, agora apartados de seu local de moradia originário.

As cidades passaram por transformações a partir do momento que se tornaram produtoras e consumidoras de bens e de capital no mercado mundial, projetando maior divisão entre o trabalho desenvolvido no campo e na cidade, além do impulsionamento e ampliação das redes de infraestrutura, permitindo maior deslocamento de mercadorias e, conseqüentemente, atraindo maior número de trabalhadores para as áreas urbanas. Essa produção industrializada impulsionou a criação de pequenos vilarejos, ampliados a grandes cidades conjuntamente à expansão da indústria, acarretando o surgimento de aglomerados urbanos com problemas estruturais distintos daqueles experimentados nas áreas rurais, porém, com concentração de recursos, como mão-de-obra e infraestrutura para produção e comercialização das mercadorias produzidas.

Algumas outras cidades mantiveram a produção e formação rural, não acompanhando esse processo de industrialização. Mito (2015, p. 22) analisa que tais cidades sofreram o que descreve como um “processo de estagnação”, tornando-se “reservatórios de trabalho e terra”, incluída no processo de acumulação capitalista, atribuindo valor comercial à força de trabalho humana e à propriedade privada (a terra). Paiva (2016) analisa que,

O advento da revolução industrial muda a relação de valores até então válidos na sociedade. O capital, ao se apropriar dos meios de produção, incluindo a terra, expropria o trabalhador de seus meios e processos de produção. Dessa forma, a terra (propriedade privada) e o homem (força de

trabalho) tornam-se mercadorias e são levados a um valor comercial. (PAIVA, 2016, p. 29)

Com o elevado tempo de trabalho imposto aos trabalhadores industriais, a necessidade de moradia próxima às indústrias contribuiu para a exploração do preço da terra de forma desequilibrada, quando comparada aos salários. Isso porque o preço do mercado imobiliário segue sua própria lógica, de forma especulativa, tentando garantir a obtenção do maior lucro possível na comercialização de imóveis novos ou usados, para venda ou locação.

Neste processo de produção capitalista das cidades, o acesso à moradia tornou-se um tema histórico na luta da classe trabalhadora, uma vez que têm a casa também como garantia de estabilidade e qualidade de vida urbana. Diante dessa condição, com remuneração, em geral, inferior àquela que possibilitaria o acesso à moradia exclusivamente pelo salário, o trabalhador passa a depender da intervenção direta do Estado, com programas de promoção de financiamentos bancários e subsídios. Para Castro,

A intervenção do Estado no setor habitacional foi então impulsionada pelas transformações das exigências dos trabalhadores. Era necessário diminuir as pressões reivindicatórias e as lutas que se travavam em torno dos objetos imobiliários, especialmente as dirigidas às condições de moradia, e isto supunha uma ação do aparato do Estado no sentido de garantir a reprodução da ordem social e das condições da acumulação do capital (CASTRO, 1999, p. 29).

Segundo Castro (1999), no desenvolvimento do capitalismo nos países centrais, a moradia era um dos itens de consumo de grande importância para a vida do conjunto dos trabalhadores e o Estado passou a garanti-la com um capital desvalorizado, por meio do financiamento público.

No Brasil, o processo de industrialização encontrou uma sociedade marcada pela desigualdade social, descrita por Paiva (2016, p. 32) como “uma sociedade de tradição escravista, extremamente conservadora, detentora da propriedade da terra e acostumada aos favores do governo para a garantia de seus privilégios”. Segundo o autor, essa desigualdade fora estabelecida desde a Lei de Terras, em 1850, que formalizou a propriedade fundiária e transformou a terra do território nacional em mercadoria e objeto de renda capitalizada, excluindo o cidadão comum (muitos deles, ex-escravos) do direito de acesso a este bem, ao mesmo tempo em que garantiu o monopólio dos meios de produção nas mãos de grandes latifundiários.

A renda da terra ganha expressividade à medida que a renda se transfere do escravo para a terra, criando, assim, um mercado de terras. Para Meireles (2016), a Lei de Terras

resultou na limitação de acesso legítimo às terras, a não ser mediante o pagamento das terras devolutas, criando condições de “sujeição do trabalho”, além da substituição da renda, até então capitalizada no escravo, para a terra, como “renda territorial”. Para o autor,

O proprietário de terra deveria enfrentar ainda outro problema, pois como a terra tinha valor venal praticamente nulo durante o regime de concessões, o crédito hipotecário era concedido com o escravo como garantia e, assim, progressivamente, o escravo foi substituído pela fazenda como garantia das hipotecas. Dessa forma, a renda, até então capitalizada no escravo, tornava-se renda territorial. (...) A renda da terra no Brasil surge, assim, da transformação da renda capitalizada no escravo. Desse modo, a terra alcança um preço, base para o funcionamento de um mercado de terras. Um preço elevado, cujo principal componente passou a ser um conjunto de atividades lícitas e ilícitas (despesas com subornos, demarcações, tocaias a posseiros intransigentes, pagamentos a topógrafos e jagunços), para que o fazendeiro recebesse a terra livre e desembaraçada, de forma que a propriedade não fosse contestada judicialmente (MEIRELES, 2016, p. 44-45).

Restou ao trabalhador oferecer sua força de trabalho em troca de salário que, propositalmente, não acompanhou o crescimento dos preços imobiliários, dificultando o acesso à moradia adequada e enviando a camada mais pobre da sociedade para as áreas periféricas, longe dos olhares da burguesia e sem direito à cidade. Assim, os processos urbanos de produção do espaço para a moradia do trabalhador, que tem raízes na mercantilização da terra originada no século XIX, têm resultado em crise urbana e déficit habitacional e de serviços urbanos a segmentos mais pobres da população, restando-lhes opções precarizadas e periféricas de acesso à moradia. Sobre isso, Paiva (2016, p. 33) conclui que “a casa do trabalhador em nossas cidades, por não ser considerada na composição do salário, será na maioria das vezes distante, rude e precária”, seguindo padrões de autoconstrução e autoreforma que persiste até a atualidade, mesmo em moradias frutos de programas habitacionais.

Porém, uma vez em posse de uma moradia, essa camada tende a depositar nela expectativas que vão além do suprimento de uma necessidade legítima de moradia, como por exemplo, a ideia de que a posse de um imóvel seria a garantia de direito à cidade e aos seus serviços. Para Rolnik (2015, p. 211) a garantia de posse da casa, por meio da titulação, fortalece o que chama de “utopia da mágica da propriedade”, por se basear na ideia de que “uma vez que os pobres tenham a terra titulada, o mercado fará o resto. Ou seja, o mercado proverá infraestrutura e serviços para todos, oferecerá crédito formal e autorregulará o mercado imobiliário inflado pela entrada de novos ativos e clientes”. Parte desse pensamento se deve a ideia de democratização do consumo que o capitalismo poderia possibilitar, em que

todas as famílias obteriam sua casa própria, por meio de seu salário, com a possibilidade de extrair dela ganhos futuros.

Entretanto, na sociedade capitalista, a parcela da sociedade sem acesso ao crédito imobiliário, sem renda comprovada ou outras fontes próprias de recurso financeiro capazes de amortizar a aquisição da moradia, estaria às margens do modelo de provisão habitacional proposto e, grosso modo, seriam excluídas do direito à moradia. Para esta, restou a informalização da habitação, como a autoconstrução e outras opções precarizadas e segregadas de moradia (SHIMBO, 2010). Como consequência desses fatores, tem-se o crescimento e agravamento do déficit habitacional brasileiro. Maricato afirma que,

As cidades refletem o processo industrial baseado na intensa exploração da força de trabalho e na exclusão social, mas o ambiente construído faz mais do que refletir. Como parte integrante das características que assume o processo de acumulação capitalista no Brasil, o urbano se institui como polo moderno ao mesmo tempo em que é objeto e sujeito da reprodução ou criação de novas formas arcaicas no seu interior, como contrapartidas de uma mesma dinâmica. Não é somente o trabalhador do extensivo e atrasado terciário urbano informal (e que tantos autores denominaram de "inchado" nas análises comparativas), que habita as favelas, ocupando ilegalmente a terra e lançando mão do expediente arcaico da autoconstrução para poder morar em algum lugar. Nossas pesquisas mostram que até o trabalhador da indústria fordista (automobilística), é levado frequentemente a morar em favelas, já que nem os salários pagos pela indústria e nem as políticas públicas de habitação são suficientes para atender às necessidades de moradias regulares, legais (MARICATO, 1996, p. 21).

Nesta análise, a autora revela que a dificuldade de acesso à moradia não é exclusiva à população sem renda comprovada ou em situação de pobreza extrema. Com preços desconectados da realidade salarial da maior parte da classe trabalhadora, o acesso à moradia legalizada, aquela com direito a escritura de posse e infraestrutura urbana adequada, limita-se àqueles com capacidade financeira compatível ou mediante ação direta do Estado em promover políticas públicas que facilitem a aquisição de moradia. Tal fator explica a necessidade e urgência na adoção de políticas públicas capazes de oferecer condições de acesso à moradia ao maior número possível de trabalhadores, seja na oferta de crédito facilitado, subsídios ou maior regulação da valorização imobiliária.

Com um alarmante déficit habitacional, oriundo em grande parte desta dificuldade de oferta de moradia compatível com a capacidade de pagamento e endividamento da população, o governo brasileiro tem traçado políticas públicas ao longo dos anos, visando ampliar o acesso à moradia para a população ainda alijada de seus direitos.

Sob o paradigma do pensamento neoliberal, a estratégia adotada para essa oferta fica condicionada ao padrão de promoção de capital imobiliário, a saber, a financeirização, tendo a casa como uma mercadoria com alto valor de troca, cujo acesso depende, quase que exclusivamente, da capacidade de acesso à crédito imobiliário, no mercado formal de habitação.

A financeirização é definida por Braga (1995) como uma norma sistêmica de riqueza, na medida em que produz dinâmica estrutural articulada segundo os princípios da lógica financeira sendo, portanto, a forma contemporânea de produzir e acumular riquezas. A financeirização condiciona as operações de financiamento, aliando estratégias globais de diferentes agentes financeiros (grandes corporações industriais, famílias, banco central, tesouro nacional etc.), que se caracterizam como subconjuntos do sistema econômico, com capacidade de distribuir poder e alterar a dinâmica de produção e distribuição de renda (MEIRELES, 2016).

A estratégia adotada para que tais ideais sejam implementados é a desterritorialização do capital, possibilitando a atuação global de investidores, de forma interligada, além da autorregulação, que gera autonomia às instituições financeiras para mitigar e até transferir riscos em investimentos. Trata-se de um modelo em que o capital gerado em uma localidade não se detém a esta, sendo possível a circulação de bens e riquezas em qualquer parte do mundo, com a garantia de que o próprio sistema financeiro criará suas regras, riscos e expectativas de ganhos futuros (capital fictício).

Embora aceito e adotado em larga escala, este modelo já mostrou sinais de colapsos e fracassos, que geraram crises em escala global. Porém, ainda tem sido visto como um modelo eficiente no mercado da construção civil, sobretudo na produção residencial, uma vez que o acesso à moradia, condicionado ao financiamento imobiliário, exige dos mutuários a captação de crédito bancário, muitas vezes proveniente desse modelo de capital global. Desta forma, grandes incorporadoras têm se adentrado no sistema financeiro, comercializando títulos de dívidas e ações, o que contribui para a diminuição dos riscos das transações financeiras.

Destarte, o Estado no Brasil implementou políticas de acesso à moradia, aliadas com agentes imobiliários inseridos no mercado financeiros (incorporadoras, construtoras, entre outros), unicamente por meio da compra da casa própria, com o objetivo de suprimir o déficit habitacional existente, além de ampliar o consumo e produção da construção civil. Tais políticas estão descritas e analisadas no Capítulo 3 desta dissertação.

O estímulo à compra, como única via de acesso à habitação, contribuiu para a caracterização da casa como objeto de concretização social e forma de investimento, tratada

como bem social passível de mercadorização, para geração de renda, além de garantir ganhos para os agentes financiadores deste modelo.

Assim, outras formas de moradia, como o aluguel, em que se paga pelo consumo e direito de uso do imóvel, passam a serem vistas como sinônimo de fragilidade social, identificando o locatário como sem direito de acesso ao crédito imobiliário que, portanto, estaria às margens da sociedade trabalhadora. O desmonte da moradia de aluguel se baseia na ideia de que o locatário passe a ser proprietário, investindo seus recursos no pagamento das parcelas de financiamento, não mais em mensalidade de locação, tendo assim, a garantia de posse do imóvel (ENGELS, 2015).

## 2.1. A mercadoria terra no processo de produção da moradia

Como toda atividade capitalista, a produção da mercadoria casa é realizada sob a lógica de garantia de máximo valor possível, a fim de se alcançar os mais elevados lucros, já que sua produção exige elevado aporte de recursos. Parte central do preço de acesso à moradia está atrelada à propriedade privada da terra, à oferta de infraestrutura urbana e ao preço dessa terra urbanizada, que no caso brasileiro está diretamente ligado à sua localização. Tais fatores conferem à terra um preço de circulação, capaz de transformá-la em meio de apropriação de mais-valia.

Inserida na lógica da especulação imobiliária, a terra em disputa passa a ser “apropriada pelo capital e utilizada nos circuitos financeiros de acumulação”, conforme analisa Bastos (2012, p. 31), sendo conferida àqueles que podem pagar pelo direito de uso da mesma, garantindo para si não somente o direito de ocuparem locais com melhor infraestrutura urbana e melhor localização, mas também a garantia de estabilidade social.

Sendo a terra um recurso natural não reprodutível, e por isso escasso, sua comercialização assume caráter especulativo sobre o preço futuro do estoque de terra *versus* a crescente demanda por acesso ao mesmo. Para Topalov,

O sistema de avaliação da propriedade da terra é, então, um sistema de transição. Com a promoção imobiliária, o relacionamento entre capital e propriedade da terra se inverte. O capital não é mais um auxiliar da propriedade do solo. Pelo contrário, a propriedade ou disposição da terra é um meio para a valorização de um capital autônomo (TOPALOV, 1979, p. 144). **Trecho em livre tradução, realizada pela autora.**

Mas afinal, o que confere a um local maior valor de troca do que outro local? Ainda que se reconheçam vários fatores que podem conferir valor diferenciado a um terreno,

considera-se como fator de grande relevância o uso que se dá ao mesmo, em face da oferta de infraestrutura do local, que de acordo com a análise de Paiva,

(...) pode-se afirmar que o diferencial de cada terreno em face das vantagens proporcionadas por seu uso é o que determina o seu valor. Sendo assim, na área urbana, o espaço geográfico é a questão fundamental do ponto de vista da imobilização financeira na forma de capital fixo de longa duração. Para tanto, cria-se um ambiente propício para a produção e o consumo, ou seja, o ambiente construído não envolve somente edificações, mas sim a questão da infraestrutura urbana, o que garante a esse terreno localização privilegiada, ou não, e compõe então o seu preço (PAIVA, 2016, p. 43).

Assim, sendo a terra uma “mercadoria” que não pode ser reproduzida ou transferida para outras localidades, a localização torna-se fator decisivo para a valorização desse capital, conforme a análise do autor. Esse fator se agrava à medida que o mercado imobiliário possui liberdade para atribuir preço à terra, elevar seus lucros e criar condições de especulação e valorização excessiva, atrelando cada um desses fatores à localização e à oferta de infraestrutura existente.

Esse conjunto de ações por parte do mercado imobiliário resulta na diferenciação espacial dos terrenos urbanos e no aumento excessivo do preço da terra, principalmente para a parcela da população com menor renda, sendo esse, portanto, fator decisivo para o acesso restrito e até mesmo limitado a esta mercadoria. Sobre a diferenciação conferida a um terreno dentro da lógica capitalista, Castro analisa o que Topalov descreveu em sua obra “La urbanización capitalista: algunos elementos para su analisis” (1979, p. 27-28). Segundo a autora,

A diferenciação espacial das condições de valorização do capital permite uma economia de gastos, ou uma ampliação dos lucros, que é monopolizável pela propriedade privada do solo e apropriada por meio da renda do solo. Esta, que tem origem nos preços de uma mercadoria sem valor, é o resultado da transformação de um sobrelucro decorrente da localização do imóvel no contexto urbano (CASTRO, 1999, p. 17).

A localização está diretamente ligada à centralidade urbana que, segundo Paiva (2016, p. 43), afeta a “fixação de atividades econômicas e sociais que influirão nos deslocamentos das pessoas”, principalmente nos deslocamentos para trabalho. Segundo o autor, essa centralidade pode ser definida como locais cujas atividades centrais de desenvolvimento da população, como bens e serviços, estão disponíveis. Desta forma, a localização com maior centralidade seria aquela com maior garantia de acesso ao espaço urbano e aos serviços nele oferecidos, ou seja, aquela com maior acessibilidade, e por isso, com maior preço de troca. De outro lado, a localização com menor centralidade, cuja acessibilidade depende de

deslocamentos excessivos, seja em tempo ou preço, são aquelas que possuem menor preço de troca.

Para Villaça (2001, p. 74), “a acessibilidade é o valor de uso mais importante para a terra urbana”, o que Paiva corrobora ao afirmar que “a acessibilidade, mais do que a simples proximidade física de um terreno à cidade, determina o potencial urbano deste terreno” (PAIVA, 2016, p. 44). Villaça reafirma essa ideia em sua obra “Espaço intra-urbano no Brasil”, onde afirma que

A terra urbana só interessa enquanto “terra-localização”, ou seja, enquanto meio de acesso a todo o sistema urbano, a toda a cidade. A acessibilidade é o valor de uso mais importante para a terra urbana, embora toda e qualquer terra o tenha em maior ou menor grau (VILLAÇA, 1998, p. 10-11).

Para Bastos (2012, p. 36), o preço do bem imobiliário passa também pela expectativa de rendimento futuro, fruto de melhorias na infraestrutura urbana e da “utilização dos rendimentos futuros da terra nos circuitos financeiros da acumulação de capital”. Para o autor, a distribuição destes rendimentos passa por “produtores (interessados em produzir e realizar mais-valia), proprietários fundiários (interessados na apropriação da renda da terra), financistas (interessados em obter os juros do capital-dinheiro adiantado na produção das unidades) e trabalhadores (interessados em obter suas moradias)”.

Desta forma, a terra pode ser tratada como um capital fictício, proporcionando aos seus proprietários o que Breda analisa como sendo

não somente renda decorrente da produção de mais-valia em seu interior, mas se lança ao futuro como garantia de construção e realização de produtos imobiliários, captando parte do mais-valor social advindo da produção social do espaço urbano e da produção de mercadorias moveis nos demais ramos de produção através da renda imobiliária (BREDA, 2017, p. 154).

Desta forma a propriedade da terra torna-se restrita, conferindo à cidade o *status* de mercadoria capitalizada, cujo acesso às melhores localizações, dotadas de melhor e mais completa infraestrutura e acessibilidade, é garantido à parcela da população com renda suficiente para acompanhar a valorização territorial criada pelo mercado imobiliário. Meireles (2016, p. 46) analisa que a situação excludente de acesso ao bem imobiliário se agrava no Brasil por volta de 2008, quando ocorre um *boom* imobiliário que, segundo o autor, torna a situação “insustentável”.

A partir deste momento, principalmente com o início do PMCMV, torna-se mais evidente uma reconfiguração dos padrões de produção urbana, abandonando a lógica de periferização das classes com renda mais baixa e destinação das áreas centrais à classe mais

rica da sociedade. Desta forma, a cidade passa a experimentar a segregação justaposta entre periferias e centros, definida apenas pela oferta de serviços. Sobre isso, Sposito afirma que

A distância entre os desiguais, na cidade, não se opera mais, predominantemente, a partir da lógica de periferização dos mais pobres e de destinação, aos mais ricos, das áreas mais centrais e pericentrais, as melhores dotadas de meios de consumo coletivo (infraestruturas, equipamentos e serviços urbanos). Os sistemas de segurança urbana oferecem condições para que a separação possa se aprofundar, ainda que se justaponham, no “centro” e na “periferia”, segmentos sociais com níveis desiguais de poder aquisitivo e com diferentes interesses de consumo (SPOSITO, 2013, p. 140-141).

Isso significa que, na produção atual das cidades brasileiras, a produção habitacional voltada às famílias com maior renda e ao segmento econômico não é realizada, necessariamente, nas áreas centrais, passando então a ocupar as áreas de expansão urbana, muitas vezes vizinhas aos empreendimentos voltados às famílias de menor renda mensal.

Isso se dá porque, em geral, as periferias das cidades têm grande oferta de área com preço reduzido, visto a baixa oferta de infraestrutura e acessibilidade. Desta forma, inserida na lógica capitalista de garantia máxima de lucros, garante-se ao agente imobiliário a oportunidade de produzir e comercializar produtos voltados às classes média e média-baixa, com menor valor de aquisição da terra sem reduzir o preço de troca.

Tal fator tem provocado o espraiamento das cidades, forçando famílias de classe média e média-baixa a adquirirem imóveis em locais cada vez mais longínquos, onde o valor de compra pode ser mais acessível à sua renda ou por falta de opção de produtos do segmento econômico em outras áreas da cidade.

É o que se pode observar com a produção do PMCMV: controlado pelos agentes imobiliários, a tônica do programa foi a produção em locais periféricos, onde o preço da terra seria o menor possível, a fim de garantir o maior lucro ao empreendedor / incorporador.

Sem opções de moradia do segmento econômico em outras localidades da cidade, aliando-se a isso a facilidade de acesso financeiro advindo dos subsídios bancários, levou a população de classe média e média-baixa a adquirir seus imóveis em locais periféricos, que antes teriam sido destinados apenas à população de menor renda, marginalizada, cuja produção permeia entre a autoconstrução e a ocupação precária. Para Meireles (2016, p. 51), “com a expansão das cidades, essa moradia tem se tornado cada vez mais frequente em zonas que inauguram um novo limite periférico, no qual se verifica uma menor infraestrutura urbana”.

Neste modelo de produção habitacional, os loteamentos fechados ganham protagonismo, conferindo às regiões periféricas uma sensação de segurança e distinção social,

além da oferta de equipamentos de lazer de uso restritos aos moradores, ainda que executados em locais com baixa acessibilidade.

Sobre a localização da moradia, Meireles (2016, p. 53-54) analisa ainda que os vetores de expansão urbana, onde as moradias têm sido corriqueiramente produzidas, principalmente no caso do PMCMV, são definidos pelo Estado, por meio do Plano Diretor, com forte participação dos produtores imobiliários. Isso é possível graças ao que o autor nomeia como “inversão no movimento de ocupação”, ou seja, a ocupação ocorre nos locais escolhidos pelos agentes imobiliários, com conivência do poder público, obrigando o deslocamento da população. Para o autor, “em vez de determinar onde os empreendimentos serão construídos”, o que seria razoável em um processo participativo de elaboração do Plano Diretor, “a população se desloca para onde eles foram construídos”, indicando que a expansão urbana esteja diretamente ligada aos movimentos estratégicos do capital imobiliário. Meireles ainda analisa que,

O que tem se mostrado inerente a esses programas de produção em massa são as consequências urbanísticas e sociais da implantação de habitações populares de forma massiva, criando grandes conjuntos habitacionais isolados da malha urbana e, predominantemente, em áreas menos valorizadas das cidades, com algum tipo de problema em termos urbanísticos, por pouca ou nenhuma diversidade funcional e pela extrema homogeneidade da população que ocupa esses espaços. (2016, p. 59-60)

Diante deste cenário, a discussão acerca da inserção urbana dos conjuntos habitacionais torna-se de maior relevância, indissociável da discussão de déficit habitacional, uma vez que está diretamente ligada à localização a capacidade financeira de acesso à moradia, a qualidade urbana, acessibilidade e construção do direito à cidade.

### **3. POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL: AS ESTRATÉGIAS DE ACESSO À MORADIA AO LONGO DOS ANOS**

Neste capítulo serão abordadas as políticas de provisão habitacional elaboradas e implementadas ao longo dos anos no Brasil, bem como seus reflexos na produção ou mitigação do déficit habitacional.

#### **3.1. Dos primórdios ao BNH**

O padrão de desigualdade social marca a formação dos centros urbanos desde o período de industrialização. Desde os primórdios da urbanização brasileira a classe trabalhadora formada principalmente por imigrantes e ex-escravos, tem como moradia cortiços e estalagens, conhecidos pelas péssimas condições de salubridade que ofereciam. Neste período, ainda que não diretamente ligada ao poder de compra, a moradia era vista como um bem passível de ser transferido, como moeda de troca pela força de trabalho.

Á partir de 1885, diante dos crescentes problemas de saúde vinculados às péssimas condições de vida da população de menor renda, o Estado passa a intervir na produção de moradias, concedendo incentivos fiscais e isenções de impostos aos empresários que quisessem construir vilas operárias aos seus trabalhadores, além de instituir regras para a garantia mínima de habitabilidade que se esperava. As moradias de aluguel têm seu valor tabelado, com teto máximo pré-definido, como forma de se evitar cobranças de valores exorbitantes, concernentes ao salário do trabalhador (FINEP-GAP, 1985).

Em 1920 a preocupação com a questão habitacional passa a ter maior espaço no cenário político brasileiro, com discussões técnicas voltadas ao tema, como o II Congresso Pan-Americano de Arquitetura, em 1923, que tinha como um dos seus temas “Casas baratas, urbanas e rurais na América”. O Decreto nº 4.209, datado deste período, dá início à construção de casas de aluguel, destinadas à operários e proletariados. Aguiar (2008, p. 20) destaca que até a década de 1930, a oferta de moradia à classe mais pobre era realizada, principalmente, pela iniciativa privada e destinada ao aluguel, no sistema rentista.

Nos anos 1930, sob o governo de Getúlio Vargas (1930-1934), a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP), das Caixas de Aposentadoria e Pensões, passa a buscar soluções para o déficit habitacional por meio da oferta de moradia para a população reconhecida à época como pobre. Condicionada à compra, a oferta de moradia era estabelecida com tetos predefinidos para as quotas de amortização, juros e quantidade de

parcelas. Um dos objetivos de tal política era eliminar as construções em favelas, e proibir qualquer melhoria nas casas existentes, além da adoção de “fundo perdido” em programas de promoção habitacional. Data desta época, o início da construção de conjuntos habitacionais verticais, como forma econômica de provimento de moradia, que possibilitaria maior acessibilidade por parte da população de menor renda.

A produção dos Institutos beneficiou cerca de 31.500 famílias em diversos Estados, marcando o período pelos avanços técnicos, políticos e socioeconômicos. Porém, a falta de reajustes nos valores dos imóveis e nos financiamentos para a compra da casa própria, trouxe prejuízos financeiros absorvidos pelos Institutos, decorrentes da desvalorização da moeda.

O ideário da casa própria como única maneira de acesso à moradia ganha força na década de 1940, com uma visão patrimonialista a respeito do direito da propriedade. Em 1942 promulga-se o Decreto Lei nº 4.598, denominado Lei do Inquilinato, cujo objetivo era controlar o aumento excessivo dos valores de locação, por meio do congelamento dos valores por dois anos, além de reconhecer o direito de posse dos inquilinos, dificultando a retirada por inadimplência.

Com vigência de mais de 20 anos, a lei teve como consequência direta o “desestímulo ao investimento de construção de moradias destinadas à locação” (D'OTTAVIANO, 2014, p. 255). Tal desestímulo foi fator importante para a explosão de produção de casa própria, que se associou a expansão urbana, de forma controlada pelo Estado para as classes mais abastadas e completamente desregulada para as classes mais pobres, ampliando as ocupações em loteamentos periféricos, com adoção da autoconstrução como modelo prioritário de acesso à moradia para essa população, impossibilitada de acessar o mercado privado de locação, pelos altos valores de aluguel e escassez de oferta (BALBIN, 2015).

Em 1946, com o Decreto Lei nº 9.218, cria-se a Fundação da Casa Popular (FCP), com o objetivo de ampliar o acesso à moradia, para a população de menor renda. Também passa a fazer parte da política o investimento nas áreas de infraestrutura urbana, como redes de abastecimento de água, redes de esgotos e redes de energia elétrica, além de cadernos de normas construtivas que visassem melhorias nas condições das habitações populares e suas áreas comuns. O público alvo da política habitacional da FCP eram trabalhadores em atividades particulares, servidores públicos ou de autarquias, famílias cuja renda líquida não ultrapassasse 60 mil Cruzeiros anuais e que tivessem em sua dependência no mínimo cinco pessoas. Porém, o elevado teto de salário mensal exigido pelo programa permitia que segmentos da população de maior renda tivessem acesso às habitações, garantindo maior solvência dos contratos.

O caráter clientelista adotado pela Fundação ampliava a dificuldade de acesso enfrentada por aqueles sem influência política que, mesmo tendo sua necessidade de moradia reconhecida, permaneciam à espera da casa própria, e mesmo, nunca alcançavam tal “mérito”. Quantitativamente, a atuação da Fundação foi pouco expressiva. Com dois anos de funcionamento, a FCP entregou 1.336 unidades, passando a 3.515 em 1949. O trabalho desenvolvido pela Fundação se manteve ativo, ainda que em ritmo lento, até 1955, até chegar ao fim de suas atividades em 1960 (FINEP-GAP, 1985).

Os anos seguintes foram marcados por incertezas no campo político brasileiro, culminando no golpe militar de 1964. No mesmo ano cria-se o Banco Nacional de Habitação (BNH), sob a Lei nº 4.380/1964, como uma proposta de enfrentamento da crise habitacional gerada pelo acelerado crescimento urbano anterior, valendo-se da oportunidade de gerar soluções para tal problema como forma de angariar apoio das massas populares ao novo modelo político instaurado no país. Castro analisa que

A componente social da política habitacional vinha ao encontro dos interesses do governo militar em dar provas de que estava comprometido na resolução de problemas sociais, sobretudo os de moradia. A população com até três s.m. de renda era o alvo privilegiado dos discursos dos agentes promotores públicos do BNH. Neste contexto, a habitação como setor da política social se sobrepôs ao desenvolvimento de uma política urbana mais abrangente (CASTRO, 1999, p. 71).

Baseado em um sistema de financiamento “capaz de estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil habitacional” (BONDUKI, 2008, p. 3), o BNH atuou como política de fomento à casa própria, como forma de defesa da propriedade do trabalhador e erradicação de áreas faveladas ou de ocupações irregulares, com uso de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) juntamente com a poupança voluntária que formou o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE)<sup>23</sup>. Para Bonduki, a ideia de oferta da casa própria era tida como uma forma de combate aos ideários comunistas e progressistas no país. A produção habitacional deste modelo político serviu, de forma mais expressiva, como dinamizador da economia brasileira, com geração de empregos e fortalecimento da construção civil, tornando seu interesse em construir moradias para assegurar condições mínimas de vida ao operário em segundo plano.

---

<sup>23</sup> O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço foi criado pela Lei nº 5.107/66, como um “fundo indenizatório que garantisse uma reserva de recursos para a manutenção do trabalhador durante os períodos de desemprego (...). O fundo foi formado com a poupança compulsória de 8% dos salários mensais recolhidos pelo empregador sobre as folhas de pagamento, acumulando um montante que foi usado pelo Estado para financiar investimentos nos setores sociais como Habitação e Saneamento, mas também na infra-estrutura”. Já o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) foi instituído para “captação de poupança voluntária por meio das Cadernetas de Poupança e da emissão de letras hipotecárias” (CASTRO, 1999, p. 72).

Ao analisar a trajetória do BNH, observa-se que à população de menor renda, a inexistência de subsídios estatais dificultou o acesso ao crédito imobiliário, problema agravado pelos baixos salários da época, insuficientes para arcar com os custos do financiamento. Além disso, como forma de equalizar os preços das unidades, o Estado passa a buscar terrenos mais baratos para implantar os loteamentos, deslocando as habitações de menor custo para cada vez mais longe dos centros urbanos, para locais com pouca ou nenhuma infraestrutura urbana. Bonduki destaca como erros do programa

“A opção por grandes conjuntos na periferia das cidades, (...) a desarticulação entre os projetos habitacionais e a política urbana e o absoluto desprezo pela qualidade do projeto, gerando soluções uniformizadas, padronizadas e sem nenhuma preocupação com a qualidade da moradia, com a inserção urbana e com o respeito ao meio físico” (BONDUKI, 2008, p. 74).

Em 1973, sob pressão popular e de entidades organizadas em prol do atendimento da população de menor renda, cria-se o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAB), com a expectativa de eliminar o déficit habitacional em até dez anos. Esperava-se construir um milhão de moradias por ano para a população de menor renda, no prazo de 10 anos. No mesmo ano chega-se a 17.717 unidades construídas, passando a 12.651 em 1974 e 145.922 no ano 1980 (FINEP-GAP, 1985, p. 92).

Embora sua produção habitacional tenha números relevantes, ainda mais quando comparados às políticas anteriores, o BNH foi ineficiente no efetivo enfrentamento do déficit habitacional. Essa ineficiência pode ser explicada pelo processo político-administrativo adotado pelo Estado, incluindo-se: a falta de participação popular na formulação dos projetos; a oferta de moradia exclusivamente por meio da aquisição da casa própria; a exclusão dos programas de fomento ao aluguel; a marginalização e desqualificação de outras formas de acesso à moradia, como a autoconstrução; a ausência de subsídios e a adoção de financiamento bancário como forma de empréstimo aos interessados.

Em relação à construção das cidades, o BNH foi responsável por agravar a crise de ocupações irregulares, com intensos processos de favelização, principalmente nas grandes cidades. Isso porque ao focar recursos nas classes de mais alta renda, houve o agravamento das condições limitantes para a população de menor renda com salários insuficientes.

Com um cenário de aprofundamento da crise econômica e política da década de 1970, cresce a inadimplência entre os mutuários, levando a criação de uma política de aluguéis para os imóveis não comercializados ou devolvidos. A política previa a locação desses imóveis por até 30 meses, passando depois o mutuário a um regime de casa própria (FINEP-GAP, 1985).

Além disso, a crise econômica da década de 1980 provocou reajustes salariais que levaram a diminuição do poder aquisitivo das famílias. Sob reivindicações dos mutuários a respeito do alto índice de inadimplência, em 1985 o governo Sarney decide reajustar as prestações em 112%, enquanto a correção monetária era de 246,3%, aumentando o déficit do SFH e, posteriormente, levando à extinção do BNH em 1986. Sobre este período, Castro analisa que

A gravidade da situação foi maior pela falta de previsibilidade do fluxo de recursos nas poupanças e pelas dificuldades em contratar financiamentos. Esta situação foi acentuada pela ampliação da defasagem entre preços ascendentes das moradias e queda da renda real dos trabalhadores qualificados, além do nível de desemprego crescente que levaram à retração do volume de financiamentos contratados. As incertezas sobre a cobertura do rombo do FCVS também inibiam novas contratações pelos agentes financeiros (CASTRO, 1999, p. 98).

Após a extinção do BNH, os recursos passaram a ser geridos pela Caixa Econômica Federal (Decreto Lei nº 2.291/86) e a produção habitacional sofreu intensa retração. O agravamento da crise econômica e urbana da época gerou aumento das ocupações irregulares, principalmente nas grandes cidades, onde as favelas e os bairros clandestinos cresceram em ritmo alarmante. Sem uma política nacional, Estados e Municípios passaram a adotar políticas próprias para solucionar problemas localizados de falta de moradia, o que Bonduki (2008, p. 76) chama de financiamento com fontes alternativas, em particular recursos orçamentários, dando início ao que identificou como o período pós-BNH.

Já no governo de Itamar Franco (1992-1994), a implantação do Plano Real, em julho de 1994, gerou um processo de estabilização da economia, favorecendo o mercado imobiliário.

Neste período o conceito de déficit habitacional foi redefinido, incluindo os conceitos de cidade legal e cidade ilegal, para denominar áreas urbanas com ocupações irregulares, favelas e cortiços. Em 1994, o Estado lança os programas Habitar Brasil e Morar Município, com recurso advindos do Orçamento Geral da União e do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF). Porém, os investimentos ficaram aquém do necessário. Já em 1995, sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, inicia-se uma reforma na política habitacional, extinguindo-se o Ministério de Bem-Estar Social e criando-se a Secretaria de Política Urbana, responsável pela formulação e implementação da Política Nacional de Habitação. Para Maricato (2011, p. 61), “entre 1996 e 1997, o mercado residencial brasileiro – com maior concentração na Região Sudeste – viveu um ensaio de produção de moradias de classe média que guardou semelhanças com o que viria a ocorrer após 2003”.

Reconhecendo a gravidade do problema habitacional brasileiro e a incapacidade financeira do Estado para solucionar o problema, implantou-se o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), pela Lei nº 9.514/1997, com o propósito de facilitar o acesso à casa própria pelo sistema de garantia do crédito a alienação fiduciária de imóvel, com baixa intervenção estatal e captação de recursos de diversas fontes, como a securitização de créditos imobiliários e emissão de Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs). O SFI procurou estabelecer um sistema financeiro de segurança aos agentes envolvidos no processo do crédito imobiliário, como investidores, “procurando fomentar um mercado de crédito imobiliário baseado, a princípio, na lei da oferta e da procura” (ROYER, 2009, p. 96).

O SFI passa, então, a coexistir com o SFH de 1964, sendo este responsável pela oferta de habitação no âmbito social, com maior participação estatal no financiamento e captação de recursos da caderneta de poupança e FGTS. A Medida Provisória nº 2.223/2001<sup>24</sup>, que autorizou a emissão e comercialização de Letra de Crédito Imobiliário (LCI) além da Cédula de Crédito Imobiliário (CCI)<sup>25</sup>, teve como objetivo facilitar a captação de recursos pelas financeiras, possibilitando a livre negociação do mercado imobiliário e gerando maior segurança para os investidores, ampliando o mercado imobiliário a patamares inéditos no país (GUILHEN, MEIRELES e CASTRO, 2017).

Neste contexto, o sistema Carta de Crédito oficializou cerca de 300 mil cartas de crédito para pessoas com renda entre 3 e 12 salários mínimos, passando depois a financiar Estados e Municípios na construção de casas para a população de menor renda. Segundo D’Ottaviano (2014, p. 258), entre os anos 1995 e 1998 foram construídas 174.199 unidades habitacionais neste programa.

Em 1998, o governo cria um programa de aluguel-social, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), cujo objetivo era ofertar moradia para famílias com renda mensal de até três salários mínimos, em áreas urbanas já consolidadas e com infraestrutura completa. O programa estabelecia um contrato do tipo *leasing*, possibilitando que o mutuário se tornasse proprietário do imóvel após 15 anos de pagamento da prestação-aluguel, com pagamento total ou refinanciamento do débito restante. Os valores foram fixados em 7% do custo total por mês e o programa produziu 681 conjuntos habitacionais, totalizando cerca de 88.539 unidades entre os anos 2000 e 2002 (D’OTTAVIANO, 2014, p. 258).

---

<sup>24</sup> Ver em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Antigas\\_2001/2223.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2001/2223.htm)

<sup>25</sup> A Letra de Crédito Imobiliário é um ativo de renda fixa emitido por bancos ou instituições financeiras como forma de captação de recursos para o setor imobiliário. A Cédula de Crédito Imobiliário (CCI) é emitida pelo credor do crédito imobiliário para representar créditos imobiliários de forma integral ou fracionada.

### 3.2. Política e produção habitacional dos anos 2000

Iniciado em 2003, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva representou um marco no modelo de produção de políticas públicas e sociais, com metas audaciosas, que passavam pela distribuição de renda e impulsionamento da economia brasileira. Para Singer (2012), o modelo político adotado tratou-se de uma tentativa de conciliar as classes sociais distintas sem grandes revoluções, buscou-se estratégias que beneficiassem as classes sociais de menor renda, historicamente espoliadas, contudo, sem deixar de atender às demandas das classes empresarial e industrial brasileira, que ansiavam por crescimento econômico, sobretudo com o avanço da globalização do capital financeiro. Era uma tentativa de união dos ideais sociais e neoliberais, com a expectativa de criar-se um Estado suficientemente forte para diminuir a desigualdade, mas sem ameaçar a ordem estabelecida pela lógica capitalista, já vigente no país.

Tal movimento ganhou adesão das camadas mais pobres da população, beneficiadas com políticas de distribuição direta e indireta de renda, como a valorização do salário mínimo, ampliação do consumo pelo crédito consignado para pessoas de baixa renda e programas como o Bolsa Família. De outro lado, buscou-se satisfazer aos interesses econômicos e a crescente globalização das finanças, com o avanço da hegemonia do capital e pautas neoliberais, especialmente nas políticas habitacionais.

Como parte importante dessa política, a consolidação de um Estado de Direitos e inclusão das classes mais vulneráveis no cenário público, passava pelo direito à moradia adequada, reconhecido como importante instrumento de transformação e integração social. A criação do Ministério das Cidades, em 2003, marca o início de uma nova agenda urbana com intenção de priorizar as relações sociais e reduzir as desigualdades urbanas. Assim, implanta-se a PNH, a partir de 2004, com o propósito de ampliar do acesso à moradia, independente da renda familiar, com subsídios e incentivos fiscais, que viabilizassem a compra da casa própria para as famílias com baixa renda, além da habitação social de mercado, que garantiria o acesso via financiamento bancário, para a população com maior renda (BRASIL, 2004).

A proposta da PNH trazia a habitação como importante vetor de inclusão social e garantia mínima de habitabilidade e, por isso, uma política de Estado, onde o poder público seria o agente responsável pela regulação urbana e do mercado imobiliário, a fim de garantir o acesso universal de moradia digna, com infraestrutura adequada, resguardando os princípios de função social da propriedade. A proposta trazia ainda a política de aluguel social como importante instrumento de provisão habitacional, embora ressaltasse a dificuldade de

requalificação e manutenção dos imóveis com este fim versus a capacidade de pagamento do público alvo, o que elevaria a necessidade de subsídios para a viabilidade da proposta.

Com um déficit habitacional concentrado nas faixas de renda de até cinco salários mínimos, equivalente a 88,2% e retração no déficit nas faixas acima de cinco salários mínimos – de 15,7% em 1991 para 11,8% em 2000, a PNH reconhecia ainda um adensamento excessivo (mais de três pessoas por cômodo em uma residência) em cerca de 2,8 milhões de domicílios urbanos, com a estimativa de que 836.669 unidades estariam em condições inadequada de moradia e 1,2 milhões de famílias estariam vivendo em condições de ônus excessivo com aluguel, no ano 2000. Com base nestes e em outros dados levantados, a PNH estabeleceu diretrizes para a formulação de uma nova política, articulando os setores públicos e privados, na expectativa de eliminar o déficit e demanda habitacional acumulada, sobretudo para as famílias com renda mensal de até três salários mínimos (BRASIL, 2004).

Sendo assim, a aplicação da política habitacional se detém, prioritariamente, à oferta de imóveis novos para compra, com participação ativa da indústria da construção civil. Os recursos utilizados para o financiamento habitacional seriam provenientes do FGTS e a transferência de recursos não onerosos, na forma de subsídios, com foco na produção para a população de baixa renda. A PNH trazia ainda a modalidade Habitação de Mercado, com a qual se ampliava a participação do mercado privado de construção civil no atendimento da demanda solvável.

### 3.2.1. Política de fomento à casa própria: PMCMV

No ano 2008, a construção civil é vista como importante agente de crescimento econômico, capaz de equilibrar contas públicas, com vistas a evitar uma crise econômica e recuperar as contas públicas. Com base neste entendimento, cria-se em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), sob a Lei nº 11.977/2009, que propunha, em sua primeira fase, a construção de um milhão de unidades habitacionais para famílias com rendimento mensal de até 10 salários mínimos, como resposta imediata ao déficit habitacional existente (FIX, 2011).

Idealizado como política anticíclica, capaz de equilibrar as contas do Estado em meio a uma crise global, o PMCMV buscou, de um lado, eliminar o déficit e suprir a demanda habitacional e, de outro lado, impulsionar a economia brasileira, por meio da construção civil e do crédito imobiliário, atendendo, assim, tanto à interesses econômicos como sociais. Segundo o Ministério das Cidades, a habitação foi considerada como uma “boa perspectiva de

investimento” o que contribuiu para o aumento da participação de agentes privados, como bancos, construtoras e indústrias de materiais da construção civil na política habitacional, e gerou a recuperação da economia fragilizada pela crise que se distribuía pelos países da Europa e Estados Unidos (BRASIL, 2010).

Tal perspectiva se confirmou nos dados do programa. Até junho de 2018, o PMCMV havia contratado 5,3 milhões de unidades, com investimento de R\$484 bilhões e subsídios na ordem de R\$151 bilhões, equivalendo a 72% do PIB do setor em 2017. Esses investimentos contribuíram para a criação de cerca de 390 mil postos de trabalho no setor e 581 mil empregos por ano na economia. Além disso, a soma dos tributos arrecadados supera a soma de subsídios concedidos ao longo do programa, o que apontou o retorno de recursos à sociedade, conforme aponta o Relatório da FGV (2018, p. 48).

Partindo da premissa de que o acesso à moradia é a condição mínima para superar a situação de vulnerabilidade social de famílias de baixa renda, além da inclusão das mesmas na sociedade, o programa adota política no campo financeiro que pudesse garantir o acesso ao financiamento bancário para as famílias sem capacidade de poupança. Desta forma, o acesso à moradia passa a ser aliado ao poder de compra e, conseqüentemente, de acesso à crédito imobiliário. Priorizando a construção de unidades novas, o PMCMV se articula com o setor privado, angariando recursos da União para subsidiar a aquisição dos imóveis. O programa ainda estabeleceu um Fundo Garantidor, como forma de reduzir os riscos do financiamento imobiliário, com o aporte de recursos da União e as garantias de refinanciamento caso houvesse impossibilidade de pagamento do financiamento contratado. Desta forma, permite-se maior garantia da solvência dos contratos e segurança para investidores, o que resultou na ampliação do crédito imobiliário.

Dividido em fases, o PMCMV fez modificações estruturais ao longo dos anos, sendo a primeira etapa, dos anos 2009 a 2010, a segunda etapa nos anos 2011 e 2015 e terceira a partir de 2016.

A primeira fase do programa teve início em 2009, pela Lei nº 11.977/2009, com a previsão de construção de um milhão de moradias, em dois anos, para provimento prioritário dos extratos com renda de até três salários mínimos. Nesta etapa o programa dividiu a população a ser atendida em três faixas de renda mensal familiar, sendo elas: Faixa 1, com renda de até três salários mínimos; Faixa 2, com renda entre três e seis salários mínimos e; Faixa 3, com renda de seis a dez salários mínimos.

Para a Faixa 1 a oferta de moradias era quase totalmente subsidiada, as construções realizadas por empresas privadas e estoque distribuído pelos governos locais, por meio de

cadastro prévio e classificação. Os valores mensais despendidos para pagamento do financiamento eram de 5% da renda familiar, fixado posteriormente em R\$50 mensais, pagos à Caixa Econômica Federal. O valor não chegava à totalidade do custo da unidade, ficando a diferença entre o valor pago e o custo real coberta por recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), na forma de subsídio. Na segunda faixa de atendimento do PMCMV, os mutuários eram beneficiados com taxas reduzidas de juros para financiamento bancário e subsídios diretos de até R\$23.000, equivalendo a cerca de 20% do limite de valor do imóvel nesta linha e garantia do Fundo Garantidor da Habitação. Já a última faixa de atendimento beneficia famílias com linhas de crédito mais baratas e garantia do Fundo Garantidor da Habitação (ROLNIK, 2015).

Durante o período foram entregues 1.005.128 unidades residenciais, com investimento de R\$ 55.112.807.484,00 (GUILHEN, 2017, p. 114).

Já a segunda fase do PMCMV (Lei nº 12.424/2011) visou a construções de dois milhões de unidades habitacionais até 2014, mantendo a divisão das famílias por faixa de renda, porém com aumento dos valores máximos da renda familiar (Tabela 7), o que para Guilhen (2017, p. 122) contribuiu para tornar “o programa acessível à maior parcela da população brasileira”.

Tabela 7 - PMCMV fase 1 e 2 – Renda mensal

Faixa	PMCMV 1	PMCMV 2
	Renda mensal até	Renda mensal até
<b>1</b>	3 S.M. – R\$ 1.395,00	R\$ 1.600,00
<b>2</b>	6 S.M. – R\$ 2.790,00	R\$ 3.100,00
<b>3</b>	6 a 10 S.M. – R\$ 4.650,00	R\$ 5.000,00

Fonte: Guilhen (2017, p. 122)

Para Moura e Ferreira, a diferença entre a primeira e segunda etapa do programa,

“se encontra na ampliação da faixa de renda das famílias, com o intuito de expandir o número de beneficiados, bem como a não autorização de venda dos imóveis de famílias de menor renda antes da quitação da dívida, reforma de habitações rurais para famílias de baixa renda e melhoria nas casas construídas” (MOURA e FERREIRA, 2014, p. 73).

Nesta fase, a abrangência do PMCMV passa a contemplar RM de Campinas-SP e Baixada Santista - SP, além de municípios com população igual ou superior a 50 mil habitantes, e municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes, porém com taxa de urbanização superior a 70% (BRASIL, 2017).

Na terceira fase, o PMCMV estipulou a produção de novas moradias em dois milhões, até 2018, novamente alterando as faixas de renda mensal familiar das Faixas 1, 2 e 3 e inserindo uma faixa de renda intermediária, chamada de Faixa 1,5, a fim de ampliar o acesso à casa própria para, o que Cruz (2012) descreve como “classe média” (renda familiar *per capita* entre R\$ 291 e R\$ 441), “média classe média” (renda familiar *per capita* entre R\$ 441 e R\$ 641) e “alta classe média” (renda familiar *per capita* entre R\$ 641 e R\$ 1.019). Outra alteração do programa foi o valor de subsídio, ampliado em todas as faixas de renda (Tabela 8), e a contemplação de famílias uni parentais. Segundo o Ministério das Cidades (2016) atualmente a Faixa 2 do programa atende famílias com renda de, até R\$3.600 mensais, com subsídio de até R\$27.500 e juros entre 6% e 7% ao ano, enquanto que a Faixa 3 atende famílias com renda de até R\$6.500 mensais, sem subsídios e juros de 8,16% ao ano.

Tabela 8 - PMCMV 3 – Concessão de subsídios à população de baixa renda

Faixas	Limite de renda	Subsídio	Juros	Valor do imóvel
1	R\$ 1.800,00	Até 90% \$ imóvel	s/ juros	R\$ 96.000,00
1,5	R\$ 2.350,00	Até R\$ 45.000,00	5,0% a.a.	R\$ 135.000,00
2	R\$ 3.600,00	Até R\$ 27.500,00	5,5% a 7,0%a.a.	R\$ 225.000,00
3	R\$ 6.500,00	Sem subsídio	8,16%a.a	R\$ 225.000,00

Fonte: Guilhen (2017, p. 129)

Em todas as fases do programa o mercado de habitação econômica ganha força produtiva, sendo quantitativamente, o principal segmento da atuação do PMCMV. Neste segmento as unidades são comercializadas diretamente pela construtora dos imóveis, que assume totalmente os riscos e responsabilidades sobre a construção, embora se beneficie com financiamento da Caixa para a construção e com subsídios para os compradores.

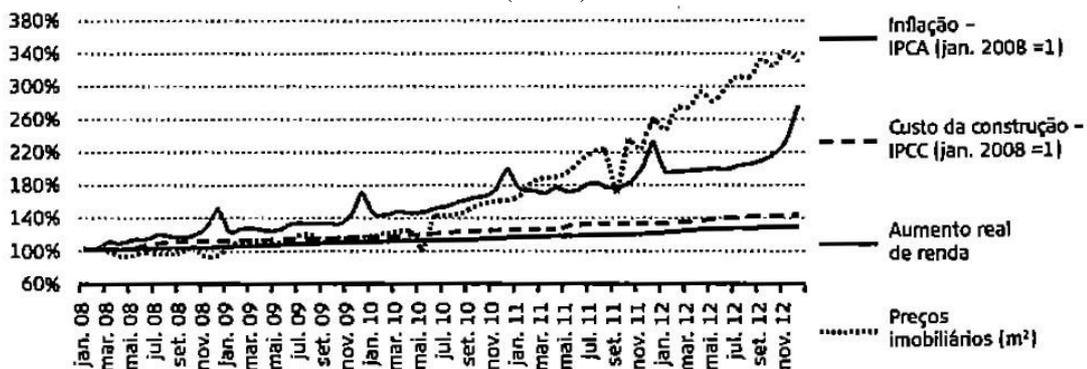
A exemplo dos padrões adotados anteriormente no BNH, o PMCMV adota a repetição de modelos habitacionais padronizados, com pouca flexibilidade construtiva, dificultando o atendimento das mais variadas formações familiares, além da adoção de área cada vez mais distantes dos centros urbanos para a implementação dos megaconjuntos habitacionais. Isso se deve a transferência da atribuição do poder de decisão em relação à localização dos loteamentos e elaboração dos projetos para o agente privado, cujo critério de escolha será sempre a rentabilidade.

Com teto de preços estabelecidos para as unidades habitacionais, a economia de custos que gera lucro ao empreendedor se concentra, de um lado, na capacidade de padronização

construtiva e, conseqüentemente, capacidade de execução em escala; e de outro lado, na capacidade de reduzir custos na compra do terreno, levando a construção para áreas com baixo interesse especulativo.

Segundo Rolnik (2015, p. 311), a localização dos empreendimentos está relacionada ao aumento da disponibilidade de crédito e crescimento da renda nos preços fundiários, que chegam a níveis maiores que os índices inflacionários, custo da construção e aumento da renda, conforme Gráfico 3.

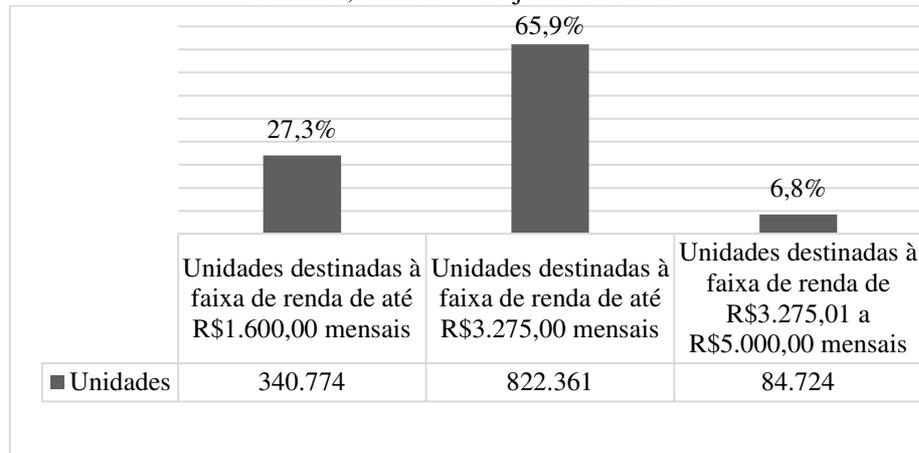
Gráfico 3 - Preços imobiliários, aumento real da renda, custos da construção (IPCC) e taxa de inflação (IPCA)



Fonte: Rolnik (2015, p. 311)

Dentro dessa lógica, o Relatório Brasileiro para a Habitat III, afirma que as primeiras fases do programa atingiram um total de 3,75 milhões de moradias contratadas. Segundo mesmo relatório, a produção de novas unidades está adequada, “pois está direcionada a famílias com renda de até R\$1.600, visto que o déficit habitacional se concentra nas famílias com renda de até três salários mínimos (IPEA, 2016, p. 100). Porém, embora assumisse caráter social, 65,9% da produção habitacional entre os anos 2009 e 2013 concentrou-se na faixa de renda de até R\$3.275, de acordo com os dados disponibilizados pelo Ministério das Cidades (2016). Essa produção concentrada nas faixas de maior renda, como mostra o Gráfico 4, torna o acesso à moradia pelo PMCMV questionável, por seu caráter excludente.

Gráfico 4 - Distribuição das entregas de unidades habitacionais do PMCMV, por faixa de renda familiar, entre 2009 e junho de 2013



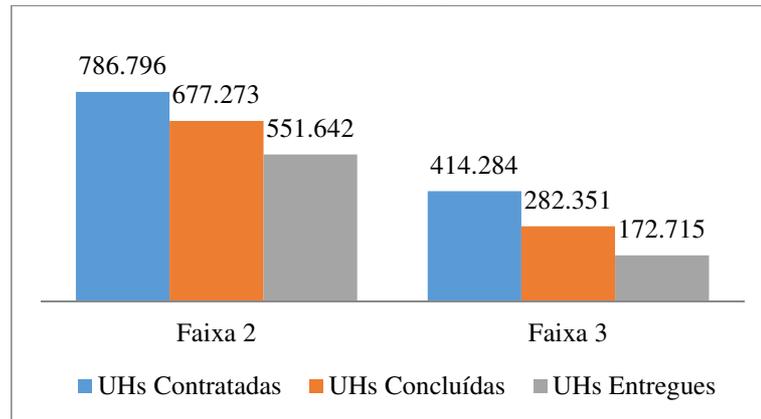
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Ministério das Cidades (2016)

A análise a seguir foi realizada adotando-se como referência os mesmos parâmetros deste trabalho - Unidades Habitacionais no âmbito do PMCMV, produzidas entre os anos 2009 e 2015, por pessoas jurídicas. Os dados foram disponibilizados pela Secretaria Nacional de Habitação, subordinada ao Ministério do Desenvolvimento Regional, por meio do Portal da Transparência, e apresentam resultados do PMCMV até 31 de janeiro de 2019.

De acordo com a Secretaria, entre os anos 2009 e 2015, foram contratadas 1.201.080 UHs em todo o território nacional, no âmbito do PMCMV, para as Faixas 2 e 3. Deste total, 959.624 UHs foram concluídas até a data de envio dos dados (79,90% do total de UHs contratadas), sendo que apenas 728.357 UHs já haviam sido entregues (75,90% do total de UHs concluídas).

Em relação à faixa de renda, nota-se que 65,51% das UHs contratadas pertencem a Faixa 2 do programa (786.796 UHs), enquanto 34,49% das UHs contratadas pertencem a Faixa 3 (414.284 UHs). Proporcionalmente ao número de UHs contratadas, o programa se mostrou mais eficiente na Faixa 2, onde 70,11% das UHs contratadas foram entregues, contra 42,66% na Faixa 3. Ainda, considerando a relevância do PMCMV enquanto política de mitigação do déficit habitacional por meio da construção de novas UHs, como já explicitado anteriormente, cabe ressaltar que, no período analisado, 231.267 das UHs concluídas não foram entregues, o que equivale a 24,10% do total. Desses, 54,32% estão na Faixa 2 e 45,68% na Faixa 3 do programa (Gráfico 5).

Gráfico 5 - UHs contratadas, concluídas e entregues no Brasil, entre 2009 e 2015, para as Faixas 2 e 3 do PMCMV

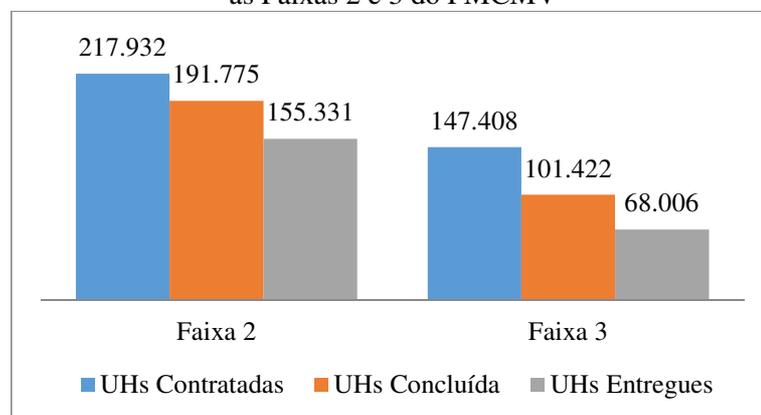


Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Secretaria Nacional de Habitação (BRASIL, 2019).

Ao olhar para o Estado de São Paulo, que concentra 365.340 UHs contratadas no período (30,42% do total de UHs contratadas em todo país), tem-se que 293.197 UHs foram concluídas (80,25% do total de UHs contratadas no estado), das quais, 223.337 UHs já haviam sido entregues até a data do relatório da Secretaria (76,17% das UHs concluídas).

Em relação às faixas de renda do programa, nota-se a preferência por UHs na Faixa 2 do PMCMV (59,65% das UHs contratadas no estado), seguindo a mesma tendência observada na análise geral do país. No estado, o PMCMV mostrou-se mais eficiente também na Faixa 2, onde 155.331 UHs foram entregues (71,27% das UHs contratadas para essa faixa), contra 68.006 UHs na Faixa 3 (46,13% das UHs contratadas para essa faixa). Além disso, os dados apontam que 19% das unidades concluídas para a Faixa 2 não haviam sido entregues, contra 32,95% na Faixa 3.

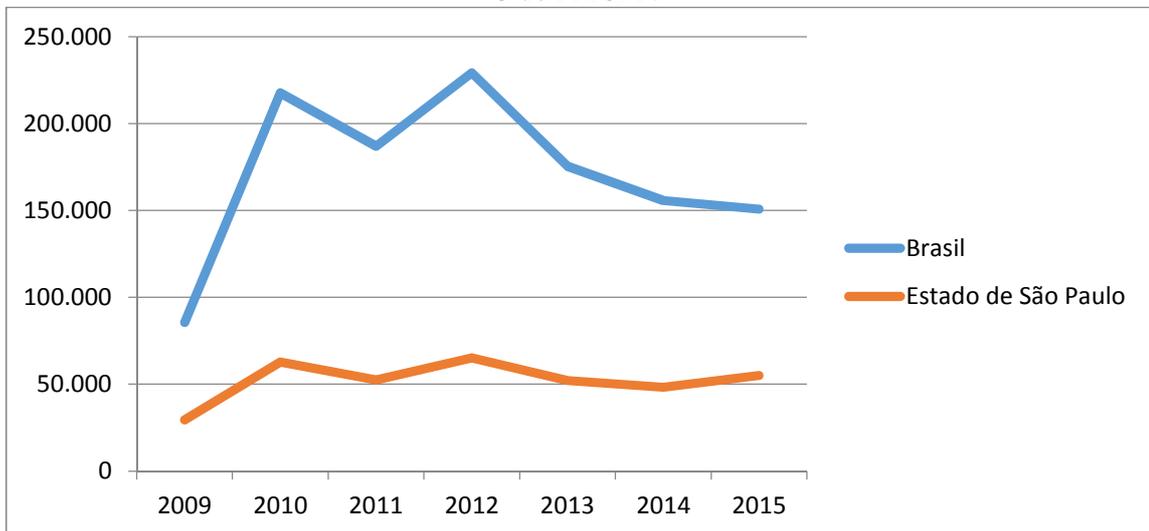
Gráfico 6 - UHs contratadas, concluídas e entregues no estado de São Paulo, entre 2009 e 2015, para as Faixas 2 e 3 do PMCMV



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Secretaria Nacional de Habitação (BRASIL, 2019).

A análise dos dados anualmente, revela que o número de unidades contratadas no estado de São Paulo acompanhou a tendência nacional do programa, indicando crescimento entre 2009 e 2010, seguido de leve retração em 2011 e, novamente aumento em 2012. A partir de 2012, o número de unidades contratadas passa a ter um processo contínuo de retração e, embora essa tendência se mantenha no âmbito nacional, em 2015 o estado de São Paulo passa a mostrar um aumento no número de unidades contratadas, chegando a 55.051 UHs (Gráfico 6). Tal dado chama atenção por ser evidenciado em um momento histórico de retração econômica no país, advindo de crises financeiras e políticas já explicitadas anteriormente neste trabalho.

Gráfico 7 - UHs contratadas, no Brasil e no estado de São Paulo, entre 2009 e 2015, para as Faixas 2 e 3 do PMCMV

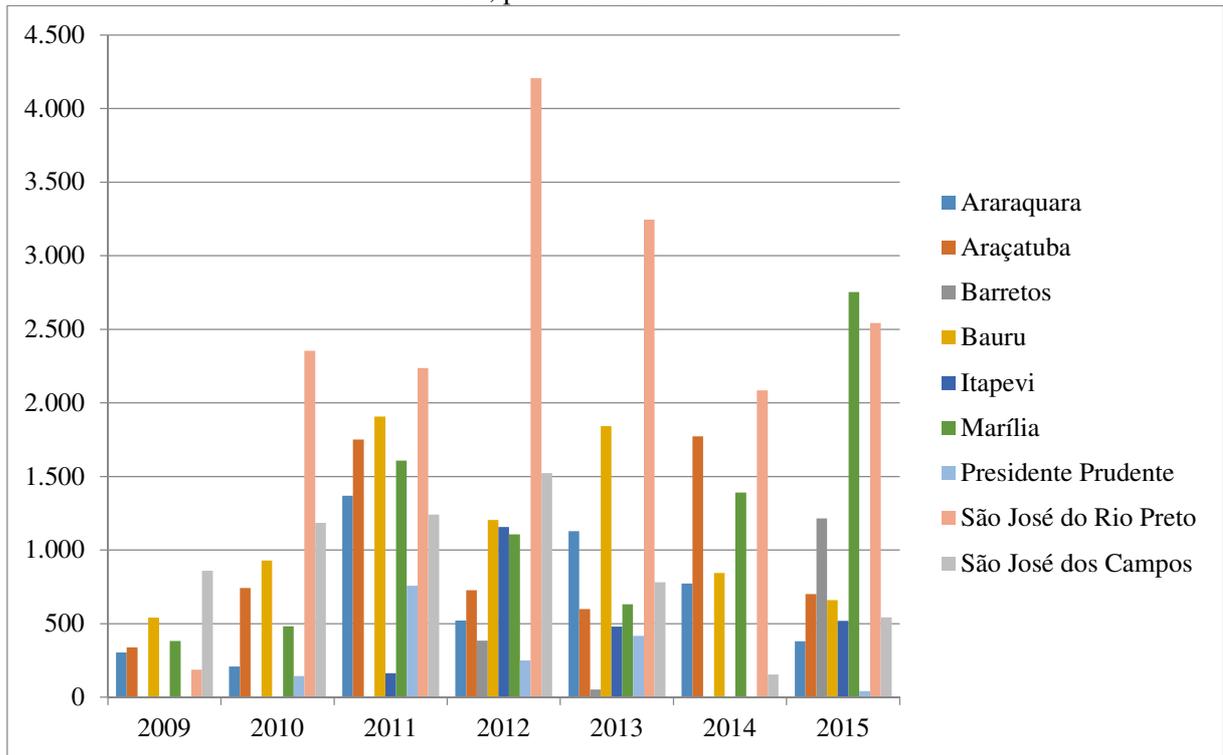


Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Secretaria Nacional de Habitação (BRASIL, 2019).

Ao analisar os dados de UHs contratadas no estado de São Paulo, concentrando-se nas cidades sede das regiões administrativas<sup>26</sup>, observa-se que a dissonância entre os dados de unidades contratadas no país e no estado de São Paulo repete-se em alguns casos. Nos anos 2011 e 2013, enquanto a tendência no estado e país é de retração, Bauru apresenta aumento de UHs contratadas (1.906 e 1.843 UHs, respectivamente). O mesmo acontece com Araçatuba, em 2014 (1.773 UHs) e, em 2015, com Marília (2.752 UHs), São José do Rio Preto (2.542 UHs) e Barretos (1.216 UHs), conforme aponta o Gráfico 8.

<sup>26</sup> Segundo dados do Seade (2020), o estado de São Paulo possui 15 regiões administrativas, sendo elas Araraquara (Central), Araçatuba, Barretos, Bauru, Campinas, Franca, Itapevi, Marília, Presidente Prudente, Registro, Ribeirão Preto, Santos, São José do Rio Preto, São José dos Campos e Sorocaba. Para esta análise foram excluídas as cidades pertencentes a regiões metropolitanas (Campinas, Ribeirão Preto, Santos e Sorocaba) e aglomerações urbanas (Franca, Jundiaí e Piracicaba). No caso de Registro, não há dados de unidades contratadas no período analisado.

Gráfico 8 - UHs contratadas, nas cidades sede das regiões administrativas estado de São Paulo, entre 2009 e 2015, para as Faixas 2 e 3 do PMCMV



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Secretaria Nacional de Habitação (BRASIL, 2019).

Dos dados apresentados, destaca-se São José do Rio Preto, com quantidade de UHs contratadas superior aos demais municípios em quase todo o período analisado, sobretudo em 2012, o que mostra a relevância do município em relação ao PMCMV e mercado imobiliário em geral, sendo por isso, objeto desta pesquisa.

### 3.2.2. Programa de aluguel social: política federal e o caso do município de São Paulo

Para Balbin (2015, p. 11), com o PMCMV “a participação da propriedade privada como meio de acesso à moradia chega a seus maiores índices e a política pública intensifica esse ideário, conforme o programa habitacional federal”. Porém, considerando-se os critérios de acesso a essa modalidade de moradia, torna-se evidente o caráter excludente, como já identificado anteriormente nesta análise, devido ao crescimento do preço da moradia e consequentemente, do aluguel no mercado privado. O impacto no déficit é o ônus excessivo com o aluguel às famílias de até três salários mínimos, mesmo nas localizações fora das áreas centrais.

Tratado por muitos autores como uma alternativa ao problema habitacional e também presente na PNH de 2004, o aluguel social ainda é pouco explorado no espectro das políticas sociais. Conforme aponta Balbin (2015), o aluguel social no Brasil ainda é visto como uma bolsa aluguel, concedida em caráter emergencial e temporário, às famílias de baixa renda, sob condicionantes como necessidade de realocação por conta de obras e desastres naturais. Porém, o conceito de locação social deve ser entendido como um programa social de Estado, que garanta o acesso à moradia, com pagamento de aluguel, que pode ou não ser subsidiado, sem a transferência de propriedade do imóvel para o beneficiário. Desta forma, uma política de aluguel social trata da moradia como um serviço e não como um bem, com possibilidade de gerar rentabilidade, como no caso da casa própria.

Havendo por parte do Estado a constatação, de um lado, da existência de um problema habitacional, que demanda a oferta de moradias à população de menor renda, e de outro lado, a existência de imóveis vagos ou subutilizados, principalmente em áreas centrais das médias e grandes cidades<sup>27</sup>, surgem questões a serem colocadas: o que inviabiliza a disponibilidade dos imóveis vagos em áreas urbanas, como forma de provimento de moradia à população de menor renda, dentro do espectro de um programa de aluguel social?

A resposta para tal pergunta está diretamente relacionada ao padrão capitalista de produção das cidades e, conseqüentemente, com o modelo de oferta de moradia. A inviabilidade de se implantar uma política de aluguel social passa diretamente pela questão da terra urbana, apontada por Yoshimura (2003, p. 21) como um obstáculo da produção da habitação em razão da supervalorização imobiliária das áreas urbanas centrais e consolidadas, o que eleva o preço de aquisição de imóveis. Para o autor, “a disputa pelo acesso à terra urbana define o seu preço e estabelece a configuração do espaço físico e social do meio urbano”.

Há de se considerar que a localização da moradia é fator indispensável para a produção de políticas públicas que atendam as demandas dessa população. Isso porque a moradia localizada próxima aos postos de trabalho diminui tempo e distância de deslocamento diário, além de diminuir e, em alguns casos até eliminar, os custos com transporte, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida dessa população. Aliando o valor da terra à necessidade de deslocamentos, cria-se um cenário que impulsiona a criação de

---

<sup>27</sup> Em 2006 foi contabilizada a existência de cerca de cinco milhões de domicílios vagos, localizados em áreas urbanas. Destes, cerca de 87% estariam em plenas condições de serem ocupados (BRASIL, 2008; BALBIN, 2015, p. 13).

um parque de locação formal e informal, que garante alta rentabilidade e resulta nos elevados índices de ônus excessivo com aluguel.

Ainda, a inviabilidade de implementação de uma política de aluguel social é determinada também pelo volume de investimentos necessários para requalificar os imóveis vagos que necessitem de reparos antes de destinação para fins de moradia, e a dificuldade de regularização documental de tais imóveis, encarecendo o valor de acesso (BALBIN, 2015).

Com base nos estudos e experiências analisadas, Balbin (2015, p. 16) aponta para a necessidade de se entender a moradia como “parte integrante de uma rede social de apoio à população”, como um serviço público prestado, principalmente, pelo Estado. Diante disso, algumas ações por parte do Estado podem ser observadas, como o Serviço de Moradia Social, que prevê a construção de um parque imobiliário próprio, a fim de desenvolver ações integradas de políticas de desenvolvimento urbano, assistência social, trabalho, emprego, atuando também como importante estratégia de reabilitação de áreas centrais esvaziadas, além de disponibilizar o uso do parque imobiliário público.

Em 2009, o Ministério das Cidades cria a PL n ° 6.342, que institui o Serviço de Moradia Social para famílias de baixa renda, no âmbito da Secretaria Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), instituindo gratuidade para aluguel para essa população, como uma política de assistência social (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009).

Apesar dos avanços atribuídos a este instrumento, alguns problemas podem ser listados, como a rigidez em relação à renda de acesso ao serviço, além da delimitação de destinação aos idosos em situação de rua e deficientes. O projeto segue ainda em tramitação para sua efetiva implementação.

Um dos poucos exemplos de aplicação da política de aluguel social no Brasil é o município de São Paulo – SP, onde o serviço de Locação Social foi instituído pela Resolução CFMH n° 23/2002<sup>28</sup>, com o objetivo de “garantir o acesso à moradia àquelas famílias que não tenham a possibilidade a participar dos programas habitacionais de transferência de propriedade, com premissa de financiamento subsidiado para aquisição de unidades habitacionais” (RIBEIRO *et al.*, 2019, p. 2). Neste programa, são atendidas, as famílias com

---

<sup>28</sup> O Programa de Locação Social no município foi regulamentado pelo Conselho do Fundo Municipal de Habitação (CFMH), sendo a Superintendência de Habitação Popular da Secretaria de Habitação - SEHAB/HABI responsável pela gestão das operações, como a indicação de demanda, acompanhamento socioeducativo, além do controle e avaliação socioeconômica; e a Companhia de Habitação do Município de São Paulo - COHAB/SP responsável pela operação do programa, devendo analisar as questões de viabilidade econômica das reformas ou construções necessárias para a demanda existente, além da gestão dos contratos de locação, definição de valores de subsídios concedidos e controle de pagamentos (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2002). As regras e procedimentos do programa, bem como suas condições de operacionalização são descritas na Instrução Normativa n° 01/2003 (RIBEIRO *et al.*, 2019).

renda mensal de até três salários mínimos, com limitação de renda per capita de até um salário mínimo, que não se enquadrem nos quesitos preestabelecidos pelos programas habitacionais, e por isso estão inaptas a adquirir imóveis dentro dos programas de fomento à casa própria por meio do financiamento bancário.

Para tanto, é necessário que o beneficiário não seja proprietário de outro imóvel e não tenha sido atendido anteriormente por programas habitacionais, ainda que não seja impedido de se inscrever em programas de acesso à casa própria<sup>29</sup>. Dentro dos critérios de atendimento, o programa coloca como prioritário, o atendimento de pessoas acima de 60 anos, seguido das pessoas em situação de rua, pessoas portadoras de necessidades especiais e moradores em áreas de risco ou insalubres.

As famílias atendidas pelo programa de aluguel social têm contrato com duração de 48 meses, podendo ser renovado, e as mesmas são reavaliadas a cada 24 meses, a fim de averiguar possíveis mudanças no quadro socioeconômico, que impliquem na descaracterização da família em relação ao grupo de atendimento do programa, bem como a manutenção de valores dos subsídios concedidos.

São obrigações dos beneficiários o compromisso de uso do imóvel exclusivamente para fins de moradia, além das obrigações condominiais, incluindo pagamento de taxa condominial para quitação de gastos com energia, água, materiais de limpeza, entre outros<sup>30</sup>.

O município conta atualmente com um parque de 903 unidades habitacionais de aluguel social, distribuídas em seis empreendimentos, sendo eles: Parque do Gato, com 486 unidades e Olarias, com 137 unidades, ambos inaugurados em 2004; Vila dos Idosos, com 145 unidades e inaugurado em 2007; Senador Feijó, com 45 unidades e Asdrúbal do Nascimento, com 40 unidades, ambos inaugurados em 2009; Palacete dos Artistas, com 50 unidades e inaugurado em 2014 (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2002).

O valor do aluguel social é determinado pela capacidade máxima de endividamento sobre a renda, ou seja, a o valor máximo que uma família pode despende para o pagamento mensal do aluguel. A Tabela 9 mostra a relação entre a renda e composição familiar com o valor máximo que o programa admite como capacidade de pagamento do aluguel.

---

<sup>29</sup> O beneficiário não poderá receber o benefício do aluguel social e da casa própria ao mesmo tempo.

<sup>30</sup> Definido pela Resolução CMH nº 12/2004.

Tabela 9 - Capacidade máxima de endividamento a partir da composição familiar para o Programa de Aluguel Social da Prefeitura de São Paulo, de acordo com a Resolução CMH nº 12/2004

Renda Familiar	Composição Familiar	Capacidade de Endividamento Sobre a Renda ("aluguel social")
Até 2 s.m	Qualquer composição	10%
2 - 3 s.m	1 - 4 membros	12%
	5 - 7 membros	11%
	8 ou mais membros	10%
Mais de 3 s.m *	3 - 4 membros	15%
	5 - 7 membros	14%
	8 ou mais membros	13%

Fonte: Ribeiro *et al.* (2019)

Além do pagamento do aluguel social, a Resolução ainda determina o pagamento do que chama de “Valor de Referência”, composto pelos valores necessários para recuperar os investimentos aplicados, quitar mensalmente as taxas administrativas e de manutenção. A recuperação mensal do investimento objetiva recuperar os valores investidos pelo Poder Público para a disposição das unidades, além de ser base para o cálculo das outras taxas acima referidas. Ribeiro *et al.* (2019) analisam que,

“o valor da “recuperação mensal do investimento” deveria retornar ao Fundo Municipal da Habitação - FMH em um período de 30 anos, sendo calculado a partir da soma dos custos do Poder Público com o terreno, projeto e licenciamento, obra, juros e, ainda, um valor de remuneração da Cohab-SP” (RIBEIRO *et al.*, 2019, p.4).

A taxa administrativa tem o objetivo de remunerar os responsáveis pela gestão dos contratos de locação e cobrança dos mesmos. O valor da taxa corresponde a 10% do valor da recuperação mensal do investimento. Já a taxa de manutenção tem a destinação de criar um

fundo para a manutenção do condomínio, como reformas e pinturas, e manutenção dos itens a ele pertencentes, como elevadores, sistemas elétricos, hidráulicos, entre outros. O valor correspondente desta taxa equivale a 40% do valor de recuperação mensal do investimento (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2002).

Embora necessários para a manutenção do programa de locação social, os valores descritos acima possuem problemas de composição que podem gerar incoerência em sua aplicabilidade. Isso porque a taxa administrativa e a taxa de manutenção são calculadas com base em porcentagens do valor de recuperação mensal do investimento e não com base nos gastos reais para tais serviços. Isso pode ser explicado pela dificuldade de cálculo, de gastos reais, que poderiam fazer os valores aplicados oscilarem mês a mês, e de empreendimento a empreendimento. A adoção de um fator de porcentagem facilita, então, a obtenção de um valor aproximado para os serviços necessário, ainda que não sejam os valores reais dos gastos.

De outro lado, o valor de recuperação mensal do investimento se configura como uma forma de retorno dos custos de construção, reforma, adequação ou requalificação que o poder público tenha investido para que o imóvel seja disponibilizado no programa de locação social. Embora a retomada destes valores seja justificável diante da possibilidade de investimento em novos locais e, conseqüentemente aumento da oferta de imóveis, deve-se considerar que o princípio do aluguel social é que o beneficiário pague pelo direito de uso do serviço de moradia, ofertado pelo poder público, neste caso, não sendo de sua responsabilidade os custos acima apontados, já que não há transferência de propriedade.

Em relação ao valor final de pagamento, a resolução determina que o beneficiário do aluguel social deva pagar, no mínimo, 10% do valor de referência correspondente, caso o valor despendido para o pagamento do aluguel, calculado pela tabela de comprometimento de renda familiar, não seja suficiente para a quitação do valor total. A quitação do valor restante corresponde ao valor de subsídio a ser fornecido pelo Poder Público, a fim de que todos os valores sejam devidamente quitados, sem comprometimento excessivo da renda familiar – máximo de 90% do valor de referência.

Em caso de inadimplência do valor do aluguel social por três meses, o beneficiário perde a concessão de subsídios, sendo também ajuizado, incluindo a possibilidade de incorrer em ação de despejo.

Para a análise do programa de aluguel social no município de São Paulo quanto aos beneficiários e valores pagos pela locação, o trabalho de Ribeiro *et al.* (2019), esclarece a

situação do programa no município, além dos dados de inadimplência e irregularidades existentes.

Ao analisar os valores aplicados nos seis empreendimentos existentes na cidade de São Paulo, os autores apontam diferenças existentes entre eles, resultantes da relação das taxas citadas acima e valores de comprometimento de renda (Tabela 10).

Tabela 10 - Diferença entre o valor médio de referência do aluguel e o valor médio do aluguel social<sup>31</sup>

	Parque do Gato	Olarias	Vila dos Idosos	Senador Feijó	Asdrubal do Nascimento I	Palacete dos Artistas
Valor médio de referência do aluguel	R\$319	R\$391	R\$537	R\$47	R\$586	R\$1.367
Valor médio de aluguel social	R\$39	R\$48	R\$11	R\$100	R\$105	R\$160
Subsídio médio	R\$280	R\$343	R\$526	-R\$52	R\$481	R\$1.207

Fonte: Prefeitura de São Paulo (2017); apud Ribeiro *et al.* (2019, p. 14)

De acordo com os dados apresentados a prefeitura municipal tem subsidiado cerca de 88% do valor médio de referência do aluguel, à exceção do condomínio Senador Feijó, cujo valor médio do aluguel social ultrapassa o valor médio de referência de aluguel. O maior valor de subsídio médio é aplicado aos moradores da Vila dos idosos, correspondendo à média de 98% do valor médio de referência do aluguel.

Outro dado relevante é a análise de irregularidades e inadimplência existentes nos seis empreendimentos do programa de aluguel social, revelando a dificuldade de retomada dos investimentos dependidos, conforme apontado na Tabela 11. O levantamento revela que, das 894 famílias atendidas pelo modelo de aluguel social, 328 estão em situação irregular e 13 sem existência de contrato com o programa. O dado de inadimplência chama especial atenção,

<sup>31</sup> Conforme apontado nesta dissertação, o valor médio de referência do aluguel inclui os custos médios com administração e manutenção dos locais. Já o valor médio de aluguel social é calculado com base na média do valor máximo de comprometimento de renda das famílias atendidas e residentes no empreendimento. O subsídio refere-se ao valor médio de subvenção da prefeitura municipal, com o fim de viabilizar o programa para as famílias por ele atendidas.

pois apesar do alto índice médio de subsídio (cerca de 88%), 470 famílias se encontram inadimplentes, correspondendo a 53% das famílias atendidas pelo programa.

Tabela 11 - Levantamento de regularidades, adimplentes e situação contratual

Situação	Morador			Adimplência		Situação do Contrato		
	Regular	Irregular	Ausente	Adimplente	Inadimplente	Regular	Irregular	Sem contrato
Número de família	435	328	131	420	470	715	166	13
Porcentagem das famílias	49%	37%	15%	47%	53%	80%	19%	1%
<b>Total de famílias</b>	<b>894</b>			<b>890</b>		<b>894</b>		

Fonte: Prefeitura de São Paulo (2017); apud Ribeiro *et al.* (2019, p. 23)

A indisponibilidade de dados relativos à situação socioeconômica das famílias inadimplentes ou em outra situação de irregularidade apontada na tabela acima, impossibilita a análise das causas de tais ocorrências. Entretanto, especula-se aqui que parte significativa dessa população não possua condições financeiras para arcar com o custo do aluguel social, mesmo com o subsídio. Isso porque, em 2017, ano de referência dos dados apresentados na Tabela 10 e na Tabela 11, 613.372 pessoas estariam em situação de pobreza e de extrema pobreza, sendo atendidas pelo Programa Bolsa Família<sup>32</sup> em São Paulo, o que representa 5,45% da população do município (BRASIL, 2017).

Outra estratégia de oferta de moradia fora do sistema de casa própria no município é o Auxílio Aluguel ou Auxílio Moradia. Regulado pela Portaria nº131/2015/SEHAB, o auxílio aluguel é um benefício financeiro com valor fixado em R\$400,00 às famílias em situação de vulnerabilidade. O objetivo do programa é possibilitar que a família beneficiada tenha recursos financeiros, contínuos ou temporários, para acesso ao mercado de aluguel.

O benefício pode ser concedido para famílias com renda de até R\$2400,00 – ou R\$500,00 per capita no caso de famílias com mais de quatro membros, por um prazo predefinido em 12 meses, podendo ser renovado por mais 12 meses. O benefício visa atender

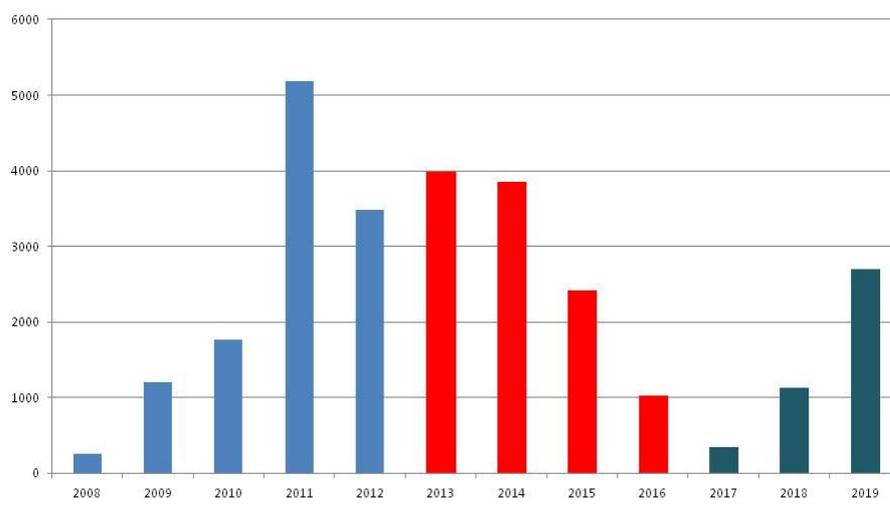
<sup>32</sup> O Programa Bolsa Família atende famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza, com renda de até R\$89,00 mensais por pessoa, ou famílias com renda de R\$89,01 a R\$179,00 mensais por pessoa, desde que tenham crianças ou adolescentes com idades de 0 a 17 anos.

famílias em caso de: remoção em decorrência de obras públicas<sup>33</sup>, remoção em área objeto dos Programas de Urbanização de Favelas, Recuperação de Empreendimentos Habitacionais ou Regularização Fundiária<sup>34</sup>, atendimento emergencial em decorrência de desastres, remoção de moradores em áreas de risco e casos de extrema vulnerabilidade social (CUNHA, 2019, p. 2). Segundo Cunha, em abril de 2016 havia 27.941 famílias contempladas pelo benefício de auxílio aluguel, das quais 90% fruto de remoções por urbanização, obras públicas e de áreas de risco. Ainda, 86% das famílias atendidas pelo programa eram oriundas de favelas. O valor investido para o atendimento destas famílias acumulava cerca de R\$140 milhões anualmente, o que equivale a cerca de R\$5mil reais por família anualmente (CUNHA, 2019).

Desde que foi implantado, em 2004 na gestão de Marta Suplicy, para o atendimento temporário das famílias removidas do Edifício São Vito, demolido posteriormente, na gestão de Gilberto Kassab, o Programa de auxílio aluguel cresceu exponencialmente.

O número de atendimentos do programa chama atenção a partir de 2009, quando se inicia o PMCMV, chegando a um aumento excepcional em 2011 (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018). Segundo o Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade (LabCidade), isso se deve ao fato de ser o PMCMV um programa pertencente a uma política habitacional “apoiada em remoções”. Apesar da queda entre os anos 2013 e 2017, o gráfico registra um novo movimento de ascensão a partir de 2018, com novo incremento de famílias ao programa (LABCIDADE, 2019).

Gráfico 9 – Número de famílias beneficiadas pelo Programa Auxílio Aluguel em São Paulo, por ano



Nota explicativa: As cores das barras indicam as gestões municipais: até 2012 de Gilberto Kassab, 2013-2016 de Fernando Haddad e 2017-2019 de João Dória e Bruno Covas.

Fonte: LabCidade (2019)

<sup>33</sup> Neste caso o benefício é concedido até que o novo local de moradia seja entregue.

<sup>34</sup> No caso de empreendimento da SEHAB-SP

O baixo valor de investimento contribui para que mais famílias possam ser atendidas. Porém, alguns fatores devem ser considerados, como a dificuldade que essas famílias têm de acessar ao mercado formal de locação com o valor concedido pelo programa. Segundo dados da SECOVI, em abril de 2019, o preço médio de aluguel de um imóvel residencial de dois dormitórios, em bom estado de conservação, era de R\$24,48 por metro quadrado (SECOVI, 2019). Para um imóvel de 50m<sup>2</sup>, o valor de locação estaria em torno de R\$1.200,00 mensais, cerca de 105% do valor do salário mínimo paulista<sup>35</sup>. Sem recursos, essa população acaba optando pelo mercado informal de locação ou outras opções precarizadas de moradia, ainda que estejam recebendo o auxílio aluguel.

Em julho de 2019 a Prefeitura de São Paulo decidiu suspender o pagamento de cerca de cinco mil auxílios-aluguel no município, após a constatação de saques fracionados, que indicariam uso da verba para outros fins que não o pagamento do aluguel residencial, e saques realizados de forma contínua em outras cidades, principalmente na Região Metropolitana, indicando que esses beneficiários não estejam residindo no município. Sobre a constatação, a que a Prefeitura chama de “fraude”, o Prefeito Bruno Covas declarou, em entrevista ao G1, que

“o auxílio é uma medida temporária, emergencial. Mas por conta de termos hoje 26 mil famílias, isso acaba inibindo a ação final do poder público que é a construção de unidades habitacionais. Isso é um custo imenso, razão pela qual resolvemos passar um pente-fino. Detectamos que 5 mil destas 26 mil estão recebendo fora da cidade de São Paulo, o que é proibido pela regulamentação” (GLOBO G1, 2019).

A migração da população beneficiada com o auxílio aluguel para outras cidades, principalmente da Região Metropolitana, se deve principalmente pelo alto valor do aluguel residencial no município de São Paulo. Segundo dados da Secovi (2019), o menor valor de aluguel residencial no município estaria entre R\$865,00 e R\$794,00, na região denominada Zona Oeste B (Butantã e Jaguaré), para unidades de um dormitório e entre R\$1.376,00 e 1.180,80, na região denominada Zona Leste B (São Miguel Paulista e Penha), para unidades de dois dormitórios.

Considerando isso, após o ajuizamento de uma ação civil pública contra o município, a Promotoria da Justiça de Habitação e Urbanismo do Ministério Público de São Paulo (MP-SP) solicitou o recadastramento de todos os beneficiários do programa de auxílio-aluguel, em

<sup>35</sup> No mês de abril de 2019 o salário mínimo paulista era R\$1.163,55 (<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-03/piso-salarial-em-sao-paulo-passa-ser-de-r-116355-em-abril>).

agosto do mesmo ano, por entender que “as famílias ficariam privadas do auxílio por pelo menos dois meses até comprovar a regularidade de sua situação”, voltando, assim, a normalidade do atendimento do programa (GLOBO G1, 2019).

Dadas as diferentes características operacionais e de atendimento dos programas de aluguel social e auxílio aluguel, deve-se analisar a pertinência e relevância dos mesmos, enquanto política de enfrentamento ao déficit habitacional. Desta forma, um fator relevante a ser considerado em relação ao programa de auxílio aluguel é o valor dispensado aos beneficiários do programa e sua proximidade com o valor de subsídio do programa de aluguel social. Comparando os valores médios do auxílio aluguel (cerca de R\$400 mensais) e do subsídio do programa de aluguel social (cerca de R\$465 mensais), é possível identificar uma diferença de cerca de 1,16% entre os valores aplicados, com diferenças significativas em termos de qualidade de atendimento e segurança dos beneficiários. Para Ribeiro *et al* (2019, p. 33),

“a soma dos subsídios e custos do programa de Locação Social é próxima ao benefício financeiro concedido no âmbito do Auxílio Aluguel, ressaltando a diferença do atendimento habitacional. (...) constata-se que o programa Locação Social tem o potencial para alcançar o equilíbrio financeiro em relação aos subsídios vigentes”.

Apesar disso, deve-se considerar o investimento inicial na construção de novas unidades e a efetiva manutenção do parque imobiliário público de locação como um importante entrave para a ampliação desta política.

Conclui-se que, apesar da conhecida necessidade de elaboração de uma política pública de aluguel social na esfera federal e das conhecidas experiências de estados e municípios, ainda há um longo caminho político, institucional e social a fim de se conceber uma proposta coerente e viável, em seus aspectos econômicos, sociais, ambientais e de gestão, que tenha capacidade técnica e social de atender a população de menor renda, excluída dos programas convencionais de acesso à moradia, a saber, a casa própria.

### 3.3. Cenário atual: o déficit habitacional e as novas estratégias de mercado

Elaborada pela Fundação João Pinheiro (FJP), a edição de 2018 do relatório Déficit Habitacional do Brasil, traz estudos a respeito do déficit e inadequação de domicílios no país, baseado nos dados obtidos pela Pesquisa Nacional de Amostragem de Domicílios (PNAD) de 2015, elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com o objetivo de

“oferecer instrumental cada vez mais sofisticado de intervenção no espaço urbano a dois destinatários: os diversos níveis de governo e todos os demais que, de maneira direta ou indireta, interagem tanto com as políticas habitacionais stricto sensu (construção de novas unidades habitacionais) como com aquelas que com elas possuem forte ligação: infraestrutura e saneamento básico, regularização fundiária, reforma e ampliação de casas, urbanização de favelas, transporte público, gestão metropolitana e políticas sociais e de meio ambiente, entre outras” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018, p. 14).

Embora existam outros estudos e metodologias para a quantificação e qualificação do déficit habitacional, este trabalho adota a metodologia utilizada pela Fundação João Pinheiro, que em 2018 conceitua déficit como “a necessidade de construção de novas moradias para atender à demanda habitacional da população em dado momento”. Engloba-se os imóveis sem condições de serem habitados em razão da precariedade, havendo, por isso, a necessidade de serem repostos. Incluem-se, ainda, aqueles com função de coabitação familiar, moradia em imóveis e locais com fins não residenciais, moradias cujas famílias de baixa renda despendam elevado valor mensal para pagamento de aluguel – o ônus excessivo com aluguel e, por fim, os imóveis alugados cujas ocupações se definam com elevados índices de adensamento.

Já a inadequação de domicílios é definida pela FJP como “as especificidades dos domicílios que prejudicam a qualidade de vida de seus moradores”, e se diferencia do dimensionamento do estoque de moradias para atender a totalidade de novos domicílios de um dado momento - o déficit habitacional propriamente dito, sendo uma forma de qualificação das condições de moradia no estoque existente. Incluem-se nesta categoria os imóveis que sofram de carência de infraestrutura urbana, imóveis próprios cujas ocupações se definam com elevados índices de adensamento, imóveis residenciais com ausência de banheiros privativos ou que possuam cobertura inadequada, e ainda os imóveis cujos proprietários não possuem título de propriedade, total ou parcial, do terreno, denominado inadequação fundiária urbana.

O déficit e a inadequação habitacional não se somam no dimensionamento da FJP, mas compõem a totalidade das necessidades de habitação a serem atendidas. Porém, as diferenças estruturais de cada elemento considerado nesta composição devem ser levadas em conta, uma vez que “o problema da moradia revela o dinamismo e a complexidade de determinada realidade socioeconômica” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018, p. 15). Isso porque em uma sociedade com níveis de desigualdade tão elevados, as demandas por moradia se diferem nos diversos segmentos sociais, não havendo, em vários casos, a necessidade incremento habitacional. Portanto, deve-se descartar soluções padronizadas para o problema, que possibilitariam “camuflar” as estruturas sociais consolidadas na formação urbana

brasileira. Para tanto, nesta análise se adotará apenas os dados relativos ao déficit habitacional conforme conceitua a FJP, em 2018.

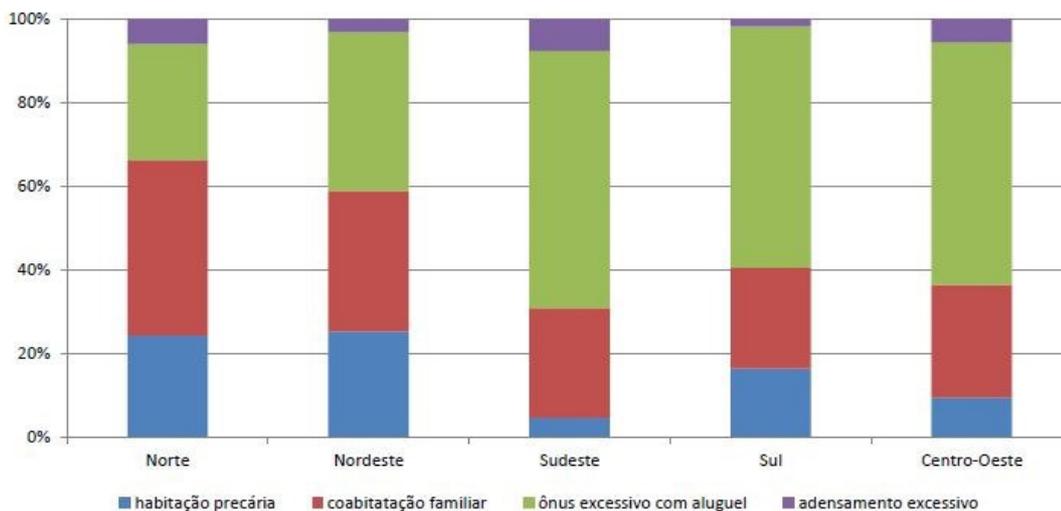
A análise da FJP aponta para um déficit habitacional estimado em 2015, correspondente a 6,355 milhões de domicílios, dos quais 5,572 milhões, ou 87,7%, estão localizados nas áreas urbanas. Do total do déficit, 39% localiza-se na região Sudeste (2,482 milhões de unidades), seguido da região Nordeste com 31% do total (1,971 milhões de unidades). No estado de São Paulo a necessidade de novas unidades totaliza 1,337 milhão de unidades em 2015, estando 48% (639 mil domicílios) desse total concentrado na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Em seguida, o estado de Minas Gerais concentra um déficit de 575 mil unidades, enquanto no estado da Bahia a carência é na ordem de 461 mil unidades, estado do Rio de Janeiro, 460 mil unidades e, em quinto lugar, o estado do Maranhão com déficit de 392 mil moradias (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018, p. 31).

Contrapondo tais dados, a FJP (2018, p. 37) aponta para a existência de 7,906 milhões de domicílios vagos no país, dos quais 80,3% localizados em áreas urbanas. Desse total, 6,893 milhões estão em condições de serem ocupados, 1,012 milhão estão em construção ou reforma. A maior concentração de domicílios nessa situação está na região Sudeste, com 3,075 milhões de unidades (38,9%,) das quais 2,684 milhões na área urbana. Já a região Nordeste concentra 2,583 milhões de domicílios (32,7%), dos quais 1,839 milhões na área urbana. Sem possibilidade de identificar todas as características desses imóveis, a Fundação ressalta a importância de se conhecer a quem esses domicílios poderiam atender, incorporados em uma política habitacional. Para a Fundação (2018, p. 39) “especula-se que muitas dessas moradias não sejam adequadas ao perfil do consumidor que realmente precisa ser atendido” já que os dados por faixa de renda apontam que quanto maior a renda familiar, maior o índice de imóveis adequados. Em 2015, nas rendas de até três salários mínimos, 77,8% dos domicílios eram adequados à moradia, seguido de 83,9% na faixa de renda entre três e cinco salários mínimos. Nas rendas de cinco até dez salários mínimos, o percentual é de 86,7% e nas rendas acima de dez salários mínimos, 89,2% (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018, p. 73).

Em relação à composição do déficit, o estudo da FJP aponta para a existência de 942 mil habitações precárias, sendo 517 mil dessas em áreas rurais. A coabitação familiar é responsável por 1,902 milhões de domicílios no déficit habitacional, estando 86,6% deste total localizados nas áreas urbanas (região Sudeste com 651 mil ocorrências e Nordeste com 662 mil ocorrências). O adensamento excessivo dos domicílios alugados compreende 332 mil domicílios, dos quais 96,3% em áreas urbanas. Já o ônus excessivo com aluguel atingia 3,177 milhões de famílias urbanas no país, cerca de 50% do total do déficit habitacional. A maior

concentração era na região Sudeste, com 61,4% (1,524 milhões de famílias). Já nos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo, o ônus excessivo com aluguel é responsável por 69,5 % e 66,8% respectivamente, enquanto Maranhão e o Piauí apresentam menor índice, chegando a apenas 13,2% e 16,2%, respectivamente. A maior incidência em grandes centros urbanos é explicada por ser este “um indicador que reflete a dificuldade do mercado imobiliário de se adequar ao perfil de demanda da população” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018, p. 40-41). O Gráfico 10 apresenta a relação dos itens de composição do déficit habitacional segundo regiões geográficas.

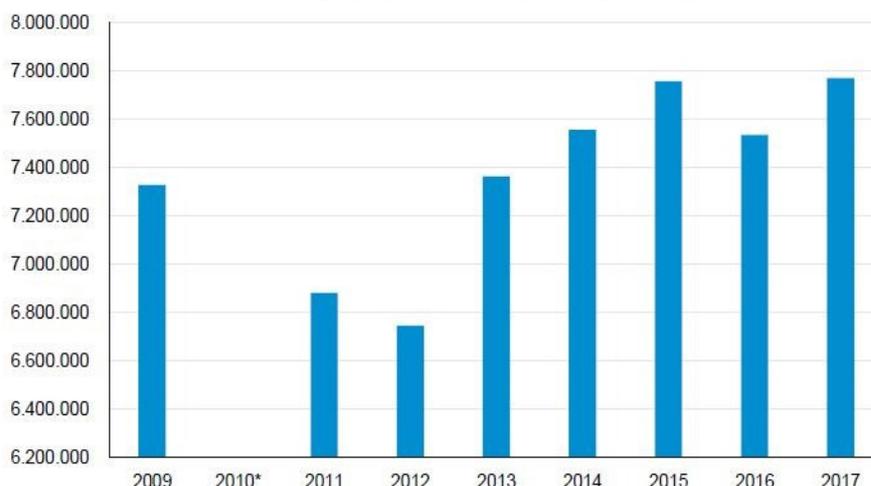
Gráfico 10 - Composição do déficit habitacional, segundo regiões geográficas - Brasil 2015



Fonte: Fundação João Pinheiros (2018)

Embora se reconheça avanços na oferta de novas unidades habitacionais durante os anos do PMCMV, o déficit atual representa aumento de 6% na comparação com 2009, ainda que se observe queda de cerca de 7,9% até 2012, conforme Gráfico 11. O gráfico mostra ainda que após 2014, quando ocorre um aprofundamento da crise financeira no país, o índice de déficit aumentou progressivamente, embora tenha havido uma redução no ano 2016. O ano com menor índice de déficit habitacional foi 2012, seguido de 2011 e 2009, quando se inicia o PMCMV. O maior déficit habitacional registrado é em 2015.

Gráfico 11 - Déficit habitacional de 2009 a 2017

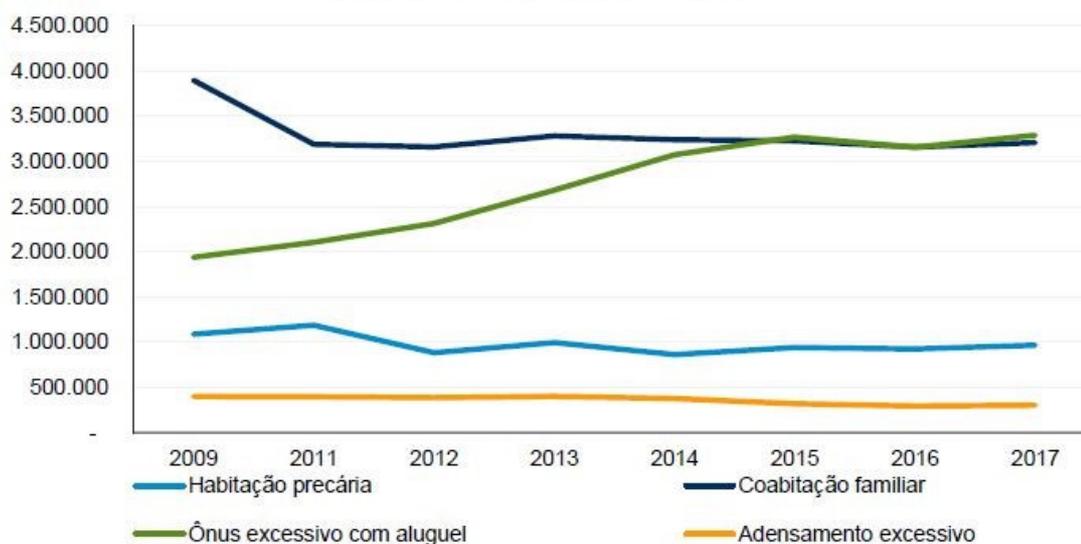


\* No ano 2010 não houve levantamento de déficit habitacional, visto ser o ano de realização do Censo IBGE.

Fonte: FGV Projetos (2018)

O Gráfico 12 apresenta a variação dos componentes do déficit habitacional no período analisado, mostrando momentos de retração, como no caso da coabitação familiar entre 2009 e 2011, e ampliação, como no caso do ônus excessivo com aluguel entre os anos 2009 e 2015. Entre os componentes de déficit habitacional, o maior índice foi de coabitação familiar, que em 2009 chegava a cerca de quatro milhões de domicílios, passando a pouco mais de três milhões de domicílios em 2011.

Gráfico 12 - Déficit habitacional por componente



Fonte: FGV Projetos (2018)

Com exceção do componente adensamento excessivo, que apresenta pouca variação, e do ônus excessivo com aluguel, que apresenta aumento em todo o período, os demais componentes apresentaram queda durante o período analisado.

Segundo a Fundação Getúlio Vargas (2018), o déficit estimado para 2017<sup>36</sup> é de 7,77 milhões de domicílios, dos quais 3,289 milhões concentram-se no índice de ônus excessivo com aluguel, equivalendo a 42,3% do total do déficit. Porém, para os demais itens do déficit habitacional houve queda, sendo 11% para habitação precária, 18% em coabitação familiar e 24% para adensamento excessivo, significando uma redução de 907 mil domicílios no déficit total. Já o ônus excessivo com aluguel apresentou aumento de 70% dos domicílios de 2009 a 2017, conforme Gráfico 12, passando, de 24,2% para 42,3%, de 2007 para 2017, respectivamente na composição do déficit. Isso significa que o número de pessoas que vivem em centros urbanos, com renda de até três salários mínimos, que comprometem 30% ou mais de sua renda mensal no pagamento de aluguel passou de 1,9 milhões para 3,3 milhões de domicílios nos anos do PMCMV.

Apontado como grande desafio do PMCMV enquanto programa de combate ao déficit habitacional, o aumento no ônus excessivo com aluguel pode ser explicado pela hipótese de que as famílias nessas condições não teriam outras opções de moradia, com preços mais acessíveis e, de outro lado, pela opção de moradia em locais mais próximos dos postos de trabalho, desonerando os custos de transporte e tempo de viagem e, por esse motivo, admitindo alugueis mais onerosos.

A FGV (2018) sugere que o ônus excessivo com aluguel estaria diretamente ligado às dinâmicas de renda e ascensão social das famílias de menor renda que, passando por uma melhoria em sua condição financeira, estaria optando por morar em locais mais valorizados, com infraestrutura adequada, ou próximo aos locais de trabalho, ainda que signifique aumento no preço mensal dependido com a moradia. Desta forma não haveria a necessidade de acréscimo no estoque de moradias ou redução de valores de aluguel.

Tal análise está diretamente relacionada com o tipo de moradia ofertada a essa parcela da população, que seguindo padrões economicamente viáveis e impostos pelo mercado imobiliário, torna-se inadequada aos variados arranjos familiares, obrigando famílias maiores a buscarem outras opções de moradia, ainda que isso signifique incremento substancial no valor pago mensalmente. Outro aspecto relevante diz respeito à localização, já discutida nesta

---

<sup>36</sup> A Fundação Getúlio Vargas utiliza a mesma metodologia da Fundação João Pinheiro, com ajustes metodológicos que permitiram ampliar o entendimento da composição do déficit e demanda habitacional. Os dados aqui relacionados referem-se ao último levantamento de déficit e demanda habitacional divulgado pela FGV, contendo os anos de produção do PMCMV e atual cenário (FGV PROJETOS, 2018).

dissertação, uma vez que grande parte do parque imobiliário com oferta compatível com a renda da classe trabalhadora encontra-se nos locais mais periféricos da cidade, á grandes distâncias dos postos de trabalho.

Tais elementos configuram uma quebra entre o ideário da casa própria, amplamente difundido pelo mercado imobiliário e apoiado nas políticas habitacionais praticadas no país, e a real necessidade da população, uma vez que a oferta de moradia compatível com a capacidade de endividamento das famílias está, em não raros casos, desconectada das necessidades vivenciadas por elas.

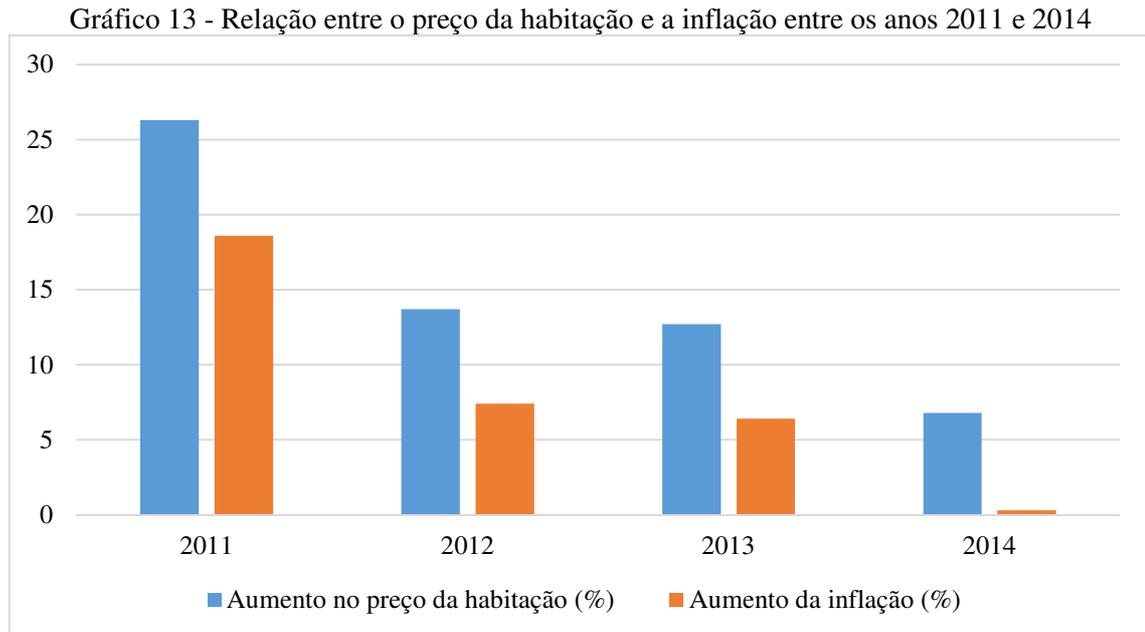
Por este motivo, Balbim (2015, p. 11) afirma que a construção de políticas efetivas de habitação passa pela desconstrução do “fetichismo” casa própria para a adoção da ideia de acesso ao “serviço de moradia” como alternativa de enfrentamento do déficit habitacional no Brasil. Para este tipo de política, o autor aponta a locação social como estratégia, a qual consistiria em um programa de Estado que viabilizaria o acesso à moradia por meio do pagamento de taxas ou alugueis que podem ou não ser subsidiados, sem transferência do título de propriedade do imóvel para beneficiários, como o Programa implantado pela Prefeitura de São Paulo, por meio da Portaria nº131/2015/SEHAB.

Considerando-se o quesito renda nesta análise, cabe aqui ressaltar o vertiginoso crescimento das taxas de desemprego nos últimos anos, atingindo 13,1% em março de 2018, o que representa 13,7 milhões de pessoas desocupadas, passando a 11,7% (12,4 milhões de pessoas) em outubro de 2018 (FGV PROJETOS, 2018).

Diretamente associada ao poder de pagamento das parcelas de aluguel, a queda da renda familiar pode explicar o aumento expressivo dos índices de ônus excessivo com aluguel, porém, não pode ser analisada como única condicionante para tal ocorrência. Isso porque o preço da terra, ou seja, do imóvel cuja localização impõe uma valorização elevada, compõe importante aspecto de impedimento de acesso à moradia para a população de menor renda. Para Balbim (2015) o preço da terra bem localizada e com infraestrutura completa é importante obstáculo às políticas de aluguel social. Isso porque, embora signifique desoneração com transporte além da facilidade para a população de menor renda em desenvolver suas atividades econômicas, o alto preço impossibilita a realização de empreendimento de baixa renda em localizações disputadas pelos agentes do mercado imobiliário, além de onerar a requalificação de imóveis desocupados.

Em 2011, a cidade de São Paulo atingiu o topo do *ranking* mundial de valorização imobiliária, com aumento de 27,38% sobre o segundo trimestre de 2010. A Global Property Guide (2017) aponta para um aumento nos preços da habitação de 223,8% em São Paulo, ante

uma inflação de 106,3%; e 266,1% no Rio de Janeiro, e 133,3% de inflação, no período compreendido de janeiro de 2008 a junho de 2015. O aumento dos preços da habitação no Brasil atingiu a ordem de 26,3% em 2011 (contra 18,6% de inflação), 13,7% em 2012 (contra 7,4% de inflação), 12,7% em 2013 (contra 6,4% de inflação) e 6,8% em 2014 (0,3% após a inflação), conforme descrito no Gráfico 13.



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Global Property Guide (2017)

O aumento superior à inflação é apontado também em anos anteriores. Dados da SECOVI indicaram variação de 7,9% no preço dos imóveis no ano 2010, enquanto a inflação atingiu alta de 3,1%. Bastos (2012) analisa que de janeiro de 2005 a junho de 2010, a variação acumulada do preço do metro quadrado de área útil de imóveis residenciais comercializados em São Paulo teria sido de 37,4%, enquanto no mesmo período o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA<sup>37</sup>) ficou em 29,7%.

Desta forma, a propriedade tornou-se mais inacessível devido ao aumento dos preços da habitação, que não acompanhou o aumento dos rendimentos e do salário mínimo, levando muitos brasileiros a optarem pelo mercado de locação como alternativa de acesso à moradia.

Neste sentido, a adoção de uma política pública de aluguel social, onde a moradia passa a ser um serviço público, pode oferecer alternativa para a questão habitacional, viabilizando ainda a construção de imóveis bem localizados, que desonerariam os custos com

<sup>37</sup> O Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) mede a variação dos preços de produtos e serviços para o consumidor final. O IPCA é também considerado como o principal indicador para a taxa de inflação do Brasil. (Ver: <https://www.dicionariofinanceiro.com/ipca/>. Acesso em 05 de maio de 2020).

transporte, além de criar a possibilidade de reabilitar áreas subutilizadas, com imóveis desocupados. Para tanto, a utilização de terras públicas para a construção de habitação de baixo custo e a reabilitação de imóveis subutilizados nos centros das cidades brasileiras, podem oferecer alternativas mais econômicas, adotando-se a função social da propriedade como justificativa e os instrumentos do Estatuto das Cidades como método de contenção da valorização imobiliária desenfreada.

Porém, o custo dos investimentos necessários para a adequação dos imóveis para que possam ser incorporados a um parque público de locação tem estendido prazo de retorno financeiro, já que os valores despendidos no pagamento das parcelas de aluguel devem ser compatíveis com a renda familiar, em geral inferior ao valor ideal para retorno rápido do investimento. Assim, a viabilidade econômica de políticas de aluguel social para enfrentamento do déficit habitacional é um desafio ao poder público.

Já para o setor privado o investimento em moradias de aluguel tem sido reconhecido como uma importante estratégia de ação no mercado imobiliário. A exemplo disso tem-se o Programa Locação Acessível Residencial (LAR), cuja proposta foi desenvolvida pelo SECOVI-SP e a empresa Luggo, braço da MRV Engenharia, criada especificamente para incremento de imóveis de aluguel.

O Programa LAR é apresentado pela SECOVI-SP como “um novo conceito de moradia, com o objetivo de fomentar a oferta de habitação para famílias e/ou pessoas com faixa de renda abaixo de 8 salários mínimos (R\$7.040,00)” (SECOVI, 2016). O programa tem como meta atender a 2,8 milhões de famílias em situação de ônus excessivo com aluguel, com oferta de moradias de um e dois dormitórios em empreendimentos verticais, destinados exclusivamente para a locação. Faz parte da estratégia do Programa a localização em áreas centralizadas, dotadas de toda infraestrutura necessária, o que possibilitaria maior adensamento, menor área construída e exclusão de oferta de garagem, sob a justificativa de oferta de transporte público e proximidade dos postos de trabalho (SECOVI, 2016).

Em seu estudo de viabilidade para o Programa, o Secovi aponta para aluguéis a partir de R\$790,00, incluindo-se neste valor os “custos de manutenção do edifício, gastos comuns e serviços de suporte social”, em um período de locação de 180 meses (15 anos). Após este período de locação, poderá o inquilino fazer a aquisição do imóvel, sendo o valor de aluguel pago no período considerado como amortização de até 50% do valor final do imóvel.

Para que o investimento seja viável para o mercado imobiliário, o SECOVI aponta estratégias e incentivos necessários, sendo eles: Aquisição do terreno com fundos do Programa Casa Paulista (50% do valor do terreno), sem juros e com prazo de amortização de

36 meses, iniciados 12 meses após o término da obra; Financiamento de 80% da obra com recursos do FGTS, a juros de 6% ao ano e prazo de amortização igual ao período de locação; Linha de recursos para a securitização de recebíveis com juros de 6% a.a; Isonomia com a tributação de compra e venda de imóveis, e imposto de 4% sobre o valor do aluguel; Criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) para permitir maiores possibilidades de uso e ocupação dos terrenos com incentivos urbanísticos que permitam ganho de potencial construtivo; Oferta de vouchers por parte dos municípios, estados ou União, que sirvam como auxílio pecuniário ao locatário de baixa renda; Desoneração tributária de materiais de construção.

Tais estratégias de incentivo apontam para o protagonismo do setor imobiliário na promoção de habitação para a população de baixa renda, apropriando-se de recursos públicos para a oferta de moradias, não raros casos, desconectadas das necessidades familiares dos usuários.

Sobre as estratégias de incentivo, Hamilton de França Leite Junior *et al* afirmam que a proposta do LAR deve ser realizada pelo setor privado, com o mínimo de envolvimento possível por parte do setor público. Para ele, a oferta de *vouchers* para locação só deve ser uma opção caso o mercado imobiliário não consiga alcançar o patamar de valores de aluguel compatível com a capacidade de endividamento das famílias. Para estes casos, os autores afirmam que,

O subsídio deve ser direcionado apenas àqueles que realmente precisam, como famílias de baixa renda, pessoas em perigo, como os deslocados ou vítimas de violência ou mesmo proprietários em situação de risco ambiental ou financeiro (**trecho em livre tradução da autora**) (LEITE JR, ELSINGA e HOEKSTRA, 2016, p. 28)

Para os idealizadores do Programa, um dos desafios para sua implementação é o ideário da casa própria, presente e amplamente difundido da sociedade brasileira. Segundo este pensamento, ainda que a aquisição de casa própria signifique endividamento excessivo das famílias, há o que chamam de “alto nível de satisfação” na compra da casa própria. Em sua análise, apontam que,

Existe uma suposição comum de que os brasileiros evitariam o aluguel o máximo que pudessem se existe alguma chance de eles comprarem suas próprias casas, mesmo que seja um fardo pesado para o orçamento da família e um compromisso de longo prazo. Entre outros benefícios da casa própria, os pais experimentam um alto nível de satisfação quando eles são capazes de fornecer a segurança de uma propriedade a seus descendentes (**trecho em livre tradução da autora**) (LEITE JR, ELSINGA e HOEKSTRA, 2016, p. 31)

Outro desafio apontado pelos autores é o preço da terra. Isso porque o avanço do Programa pode gerar uma supervalorização das terras de interesse imobiliário, onerando sobremaneira a implementação de novas unidades. Há ainda o reconhecimento de que o aumento do adensamento populacional nessas áreas gere escassez de recursos e infraestrutura.

Além disso, há também a possibilidade de resistência por parte da população residente nesses locais, economicamente mais valorizados por sua localização, em receber UHs destinadas á população de baixa renda. Sobre isso, os autores apontam que,

Como consequência das diferenças no valor da terra, em diferentes regiões das metrópoles brasileiras, geralmente existe uma separação estabelecida de níveis sociais que vivem em bairros diferentes. Portanto, pode haver resistência de moradores que vivem em bairros caros, para permitir a construção de projetos de LAR. Os preços de venda das habitações LAR, após o período de aluguel de 10 anos, provavelmente serão mais baixos em relação a novos imóveis, mesmo após uma grande reforma descendentes **(trecho em livre tradução da autora)** (LEITE JR, ELSINGA e HOEKSTRA, 2016, p. 32)

Os autores ainda constataam a existência e proeminência deste nicho de mercado, pouco explorado e com boas prospecções de ganhos para o setor imobiliário, ainda que se reconheçam desafios para sua implementação. Tal análise demonstra que, apesar da ausência de interesse do setor público em ampliar políticas de aluguel habitacional, há por parte do setor privado crescente interesse em viabilizar ações nesta área.

Outro exemplo de interesse do setor imobiliário na área de locação para famílias de baixa renda é a empresa Luggo, que se apresenta como uma *startup* da MRV. A startup criada em 2019, atua na gestão e locação de empreendimentos construídos pela MRV, exclusivamente para aluguel, com oferta de unidades em condomínios verticais, equipados com área de lazer, academia, espaço de *coworking*, espaço *gourmet*, lavanderia compartilhada, entre outros.

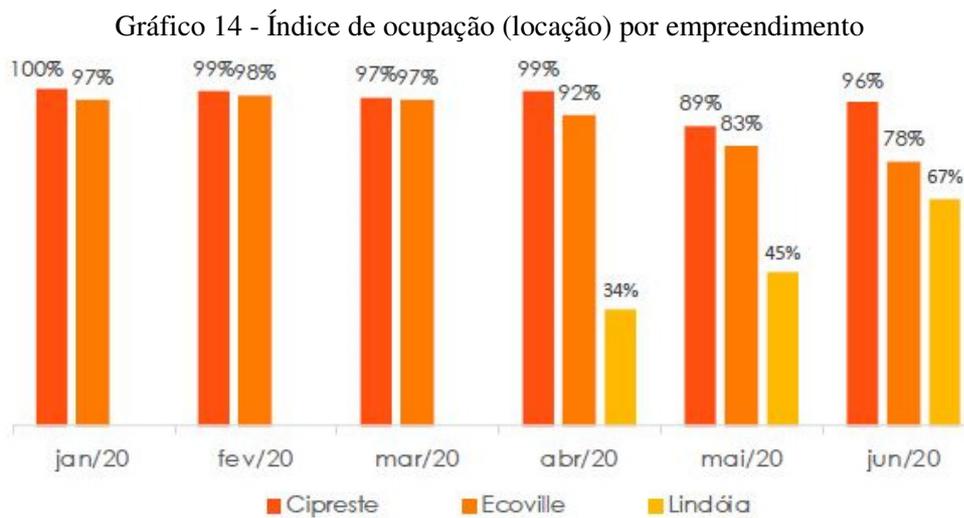
O público alvo da *startup* são famílias ou indivíduos pertencentes ás classes econômicas B e C, pouco interessados na aquisição de imóveis por meio de financiamentos de longo prazo, como é o modelo de compra e venda proposto pelo PMCMV. Em entrevista veiculada no Jornal Estadão<sup>38</sup>, Rodrigo Resende, diretor de marketing e novos negócios da MRV, afirmou que “a Luggo vai além da locação de apartamentos, oferecendo diversos serviços pensados especialmente para uma geração conectada e descomplicada, apostando na tecnologia e inovação para criar um novo conceito em moradia”.

---

<sup>38</sup> Ver: <https://imoveis.estadao.com.br/minha-casa-minha-vida/conheca-a-construtora-com-mais-lancamentos-no-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em 06 de outubro de 2020

Neste modelo de negócio, o valor ideal para o aluguel estaria entre R\$1.200,00 e R\$2.000,00, sem a necessidade de fiador, o que, segundo a empresa, possibilitaria maior agilidade na negociação, permitindo que as famílias se mudem para o imóvel em 24 horas. Já as unidades são idênticas às ofertadas pela MRV na modalidade de aquisição de imóvel novo, pelo PMCMV (LUGGO, 2019; BANCO INTER, 2020).

Em dezembro de 2019, o primeiro empreendimento concluído da Luggo, em Belo Horizonte, estava totalmente locado, havendo a expectativa de finalização de outros empreendimentos, em diversas cidades brasileiras. Atualmente a empresa está presente em nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Paraná, com quatro empreendimentos prontos para locação e a prospecção de expansão para outros estados (QUINTÃO, 2019). Até junho de 2020, os dados de ocupação nos empreendimentos entregues demonstravam o potencial da empresa, o que tem gerado alto nível de confiabilidade para investimentos (Gráfico 14).



Em reportagem veiculada no site *Money Times*, a MRV reconhece o potencial do negócio, frente à capacidade de giro das UHs no mercado de locação. Para a empresa,

A velocidade das locações confirma o potencial do modelo de negócio, sendo a Luggo a única empresa verticalizada do mercado, atuando em toda a cadeia — desde a compra do terreno até a venda para o FII. Dessa forma, é possível desenvolver um produto focado tanto em atender às demandas específicas do segmento, quanto na experiência do usuário (KAHIL, 2019, p. sn)

Junho de 2020 é retratado como o “melhor mês de locação da Luggo desde sua inauguração em 2019”, ocasionado pela facilidade de acesso aos imóveis, locados via plataforma totalmente digital, onde o cliente pode fazer um tour virtual, escolher unidade e

vaga, realizar análise de crédito, assinar o contrato e, inclusive, pagar com cartão crédito. O relatório de investimentos da empresa aponta para uma vacância de 20% dos imóveis neste mês (BANCO INTER, 2020).

Ainda em 2019, ano de seu lançamento, a Luggo ingressou no mercado de ações, com a criação de um Fundo de Investimento Imobiliário (FII), a LUGG11. Em junho de 2020, o FII possuía 4.162 cotas comercializadas no mercado de financeiro, com um patrimônio líquido de R\$ 98.202.228,70, preparando-se para nova oferta de cotas no mercado financeiro.

Os valores de investimento e a rotatividade de aluguel dos imóveis mostram que a MRV tem obtido êxito em sua estratégia de mercado, ampliando o atendimento para diversas camadas da população, com ofertas que possibilitam o acesso à moradia também para aqueles que não têm acesso ao crédito imobiliário para compra. Isso porque, embora o valor das parcelas de aluguel seja próximo do valor das prestações de financiamento imobiliário do PMCMV, no modelo de negócio oferecido pela Luggo não há a necessidade do despendimento de altos valores iniciais para a aquisição, como é o caso do financiamento imobiliário, que não ultrapassa 80% do preço de compra do imóvel nas modalidades que atendem o segmento econômico. A necessidade do pagamento de “entrada” no caso do financiamento imobiliário torna-se um impeditivo para as famílias sem poupança, o que não ocorre no modelo oferecido pela Luggo.

Tanto a LAR como a Luggo são exemplos de que o mercado de locação residencial tem ganhado espaço expressivo no mercado imobiliário, enquanto permanece pouco explorado como política pública de acesso à moradia.

A implementação de uma política pública de moradia que não seja centralizada na casa própria pode significar uma ampliação de acesso à moradia para os segmentos que não se enquadram nas exigências para a aquisição de crédito imobiliário, tornando-se urgente pensar novas formas oferta de moradia, com adoção de políticas públicas inclusivas.

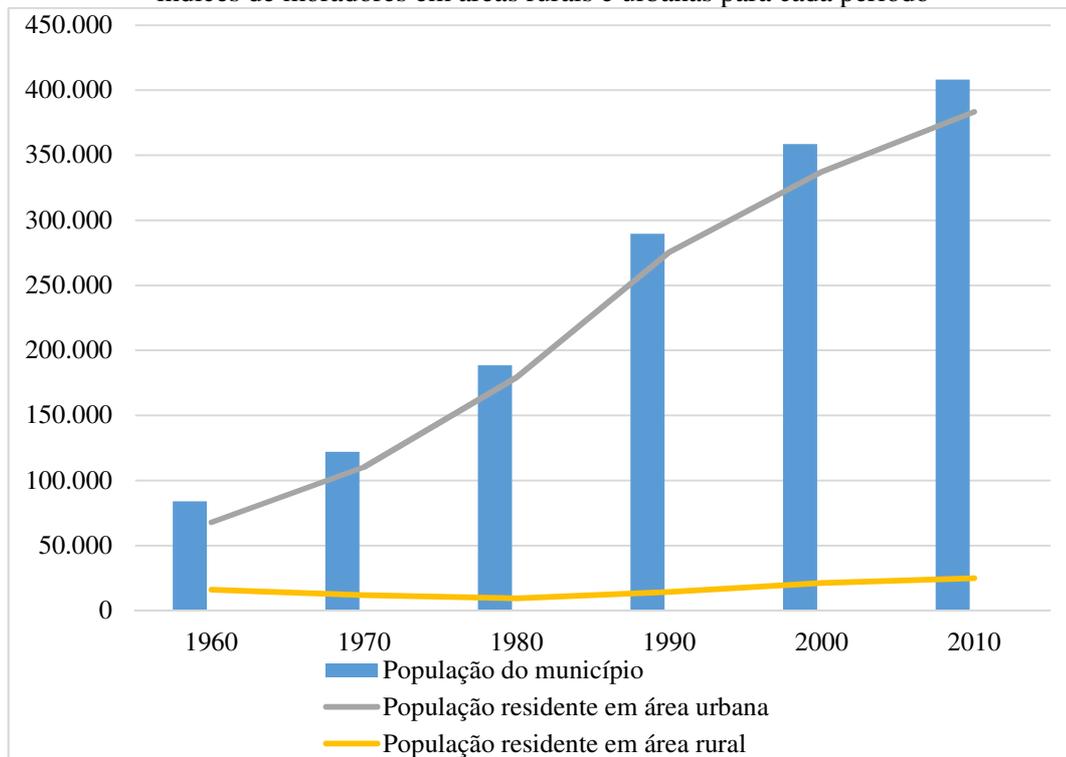
## 4. A SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL EM SÃO JOSÉ DO RIO PRETO: DA CONFORMAÇÃO URBANA AO CENÁRIO ATUAL DO MERCADO IMOBILIÁRIO

### 4.1. Expansão urbana do município

A exemplo de outras cidades do interior do Estado de São Paulo, São José do Rio Preto passou por um amplo processo de esvaziamento das áreas rurais, sobretudo entre os anos 1950 e 1990, ampliando consideravelmente a urbanização que, sem um plano de expansão, trouxe reflexos negativos, experimentados até os dias atuais.

Na década de 1960, o município contava com mais 80% de sua população morando em áreas urbanizadas. Ao longo dos anos, esse percentual cresceu progressivamente, revelando o caráter urbano das relações estabelecidas no município, como trabalho, serviços e moradia (Gráfico 15).

Gráfico 15 - Relação de habitantes em São José do Rio Preto a partir da década de 1960, com os índices de moradores em áreas rurais e urbanas para cada período



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do IBGE (2011)

Com um território marcado pela presença de corpos d'água, a ocupação de São José do Rio Preto se deu às margens dos córregos Canela e Borá e do rio Preto, considerados à época barreiras físicas que dificultavam o desenvolvimento do município. Sem um plano de

planejamento para a cidade, o crescimento era pautado por projetos realizados por equipes de engenheiros e topógrafos.

No final da década de 1940 deu-se início a estruturação de um plano urbanísticos para o município, propondo a “melhoria da circulação viária, parques, jardins, loteamentos e o zoneamento” (TEODÓZIO, 2008, p. 48), mas foi somente em 1958, que foi sancionada a primeira lei de zoneamento, uso, ocupação e volume das edificações<sup>39</sup>. Com padrões urbanísticos, coeficientes de aproveitamento e taxas de ocupação diferenciadas entre as áreas mais valorizadas e as menos valorizadas da cidade, ampliou-se o processo de ocupação das áreas periféricas, sobretudo na região norte, onde o valor da terra permanecia inferior.

Na década seguinte, o município passa por um amplo processo de urbanização, passando de cerca de 60% para cerca de 81% de taxa de urbanização, em comparação com a década anterior. No ano 1965, em meio ao processo de modernização da cidade, marcado pela construção de novos e altos prédios, a lei de zoneamento é alterada, dando origem a Lei nº 1.143/1965, que ampliou o perímetro urbano e diminuiu as obrigações dos agentes imobiliários atuantes no município ao revogar, para os novos empreendimentos, a exigência de que eles ofertassem infraestrutura básica e áreas públicas mínimas, ficando essas à cargo do poder público (LISBÔA, 2019, p. 119).

Já nos anos 1970, em meio ao êxodo rural, cerca de 90,20% da população do município residia em áreas urbanas. Como consequência desse esvaziamento rural, vê-se a incorporação dos imóveis rurais, antes destinados à subsistência de seus proprietários, ao mercado imobiliário, sobretudo nas áreas periféricas da cidade, ampliando o caráter segregativo das ocupações.

Data desta década os planos elaborados no âmbito federal com o objetivo de fortalecer e desenvolver o desenvolvimento das cidades de médio porte, como o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979) e a resolução do Conselho Nacional do Desenvolvimento Urbano (CNDU) de setembro de 1979, responsáveis pela adoção de recursos federais para o desenvolvimento de setores importantes, como infraestrutura, saneamento básico e habitação (TEODÓZIO, 2008).

Na década de 1980 cerca de 95% da população do município morava em áreas urbanas. Neste período, o município desenvolve políticas habitacionais voltadas à camada mais pobre da população, disponibilizando cerca de 10.000 lotes com infraestrutura básica,

---

<sup>39</sup> Lei nº 535/58, sancionada pelo prefeito Alberto Andaló. A lei acompanhava o relatório “Estudos de Urbanização da Cidade”, que propunha ordenar e conter a expansão excessiva, bem como controlar a especulação imobiliária (LISBÔA, 2019).

pelo Programa Habitacional Popular Municipal<sup>40</sup>, além de processo intenso de remoção de moradores das favelas existentes para os novos loteamentos populares, dos quais a maioria situados na região norte da cidade<sup>41</sup>.

A produção habitacional no período de 1978 e 1989 chega a 2.875.101m<sup>2</sup> de área construída, sofrendo alguns períodos de retração na produção. O ano 1983 destaca-se como o ano de menor média mensal de construções, medida em metros quadrados, registrando-se cerca de 107.707m<sup>2</sup> de área construída total, o que equivale a 4% da produção residencial do período (LISBÔA, 2019).

A década de 1980, também é marcada pela intensificação da construção de loteamentos ilegais no município. Bueno (2003, p. 142) aponta que entre os anos 1980 e 1990, cerca de 37% da produção de loteamentos se deu forma ilegal, contra 22% de loteamentos públicos e 41% de loteamentos privados. Os reflexos desse tipo de ocupação são vistos ainda no município, que atualmente trabalha em projetos de regularizações fundiárias a fim de garantir legitimidade de posse aos moradores desses locais.

Em 1984, o município passa por uma revisão da legislação urbanística, que tem como consequência a ampliação do perímetro urbano e a ampliação do processo de adensamento e verticalização das áreas centrais e contíguas, valorizadas pela especulação imobiliária e servida de serviços públicos e infraestrutura. Tal processo, gerido pelo capital imobiliário, foi responsável pelo agravamento da segregação socioespacial no município, levando os extratos de menor renda para áreas desvalorizadas, cada vez mais longe das áreas centrais. A esses restavam os bairros periféricos, loteamentos ilegais e irregulares, marcados pela baixa qualidade urbana pela ineficiência (ou ausência) de serviços e equipamentos públicos, onde a terra possuía pouco interesse especulativo (VASCONCELOS, 1992).

Em 1992, o município desenvolve o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável, em atendimento à Constituição Federal de 1988. Entre as leis relativas ao processo de ordenamento territorial desenvolvidas no período, destaca-se a Lei nº 5.135/1992, que estabelece os “objetivos e diretrizes do plano diretor de desenvolvimento”, além do zoneamento e da regulação do uso e ocupação do solo e edificações (PREFEITURA DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 1992).

Durante a década de 1990, a produção habitacional foi marcada pela produção de loteamentos fechados, destinados à extratos de mais alta renda da população. Sobre estes

---

<sup>40</sup> (LISBÔA, 2019, p. 122)

<sup>41</sup> As 14 favelas existentes no município foram dissolvidas e seus moradores deslocados para os loteamentos: Conjunto Habitacional Eldorado, Jardim Viena, Jardim Marajó, João Paulo II, Jardim Anieli e São Francisco (PREFEITURA DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 1999).

loteamentos fechados, Lisbôa afirma que “os empreendimentos aprovados nessa época totalizaram 2.247.662,56m<sup>2</sup> (...) contribuindo com aproximadamente 17% da produção privada legalizada para o período” compreendido entre os anos 1990 e 1999 (2019, p. 131). O autor ainda ressalta que grande parte desses empreendimentos foram executados no eixo sul do município, ao passo que, no mesmo período, cresce o número de loteamentos ilegais, irregulares e de habitação popular, destinados à população de menor renda no eixo norte.

Este modelo de ocupação evidencia, de um lado, o exitoso processo de valorização imobiliária gerado pela especulação das áreas de maior valor econômico e, de outro lado, o caráter segregativo da conformação urbana no município, amparado pelo aparato legal dos planos urbanísticos adotados, que indicavam a região norte do município como eixo principal de implantação de projetos de habitação social, visando atender a demanda da população de menor renda. Lisbôa afirma que

para a cidade São José do Rio Preto, isso **a caracterizar os setores urbanos pela sua ocupação (ou estratificação)** se deu ao passo que os miseráveis se aninharam nas favelas, as camadas populares ficaram isoladas em loteamentos populares ou clandestinos na região norte da cidade, os mais abastados conformaram suas habitações em loteamentos fechados localizados na porção leste e sul e a classe média encontrou-se pulverizada no território (2019, p. 134) **grifo da autora.**

Durante os anos 2000, com a criação do Ministério das Cidades (2003) e da Lei Federal n° 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, o município inicia o processo de revisão de seu plano diretor, sob pena de sanções federais no caso do não cumprimento das obrigatoriedades e prazos estabelecidos no referido Estatuto. Desta forma, um novo plano diretor entra em vigor em 2006, trazendo diversas áreas sem definição de usos e ocupação, que deveria ser resolvida posteriormente pelo recém criado Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável (CPDDS)<sup>42</sup>.

Além da possibilidade de mudanças no cenário urbano ensejadas pela definição de uso e ocupação de áreas omissas do plano diretor exclusivamente pelo CPDDS, o novo plano permitiu também a ampliação do perímetro urbano, com a incorporação de novas áreas rurais situadas nas franjas do município, as quais dependiam de aprovação posterior quanto ao uso e

---

<sup>42</sup> A competência do CPDDS foi estabelecida pelos artigos 70 e 71 da Lei Complementar n° 224/2006 e nos termos do artigo 25 da lei de zoneamento vigente, Lei n° 5135/92 e alterações. Cabe ao CPDDS analisar propostas de uso e ocupação em áreas em que não há diretrizes pré-definidas, denominadas na Lei de Zoneamento como “casos omissos”. A definição de diretrizes de uso e ocupação destas áreas é dada de acordo com a similaridade encontrada no entorno ou, caso não haja essa possibilidade, por determinação exclusiva do Conselho, passando assim a serem incorporadas ao Plano Diretor do município (PREFEITURA DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 1992).

ocupação permitida; e a manutenção de áreas rurais dentro da área urbana, que favoreceriam a valorização imobiliária dessas áreas, que poderiam ser transformadas em urbanas mediante aprovação do CPDDS.

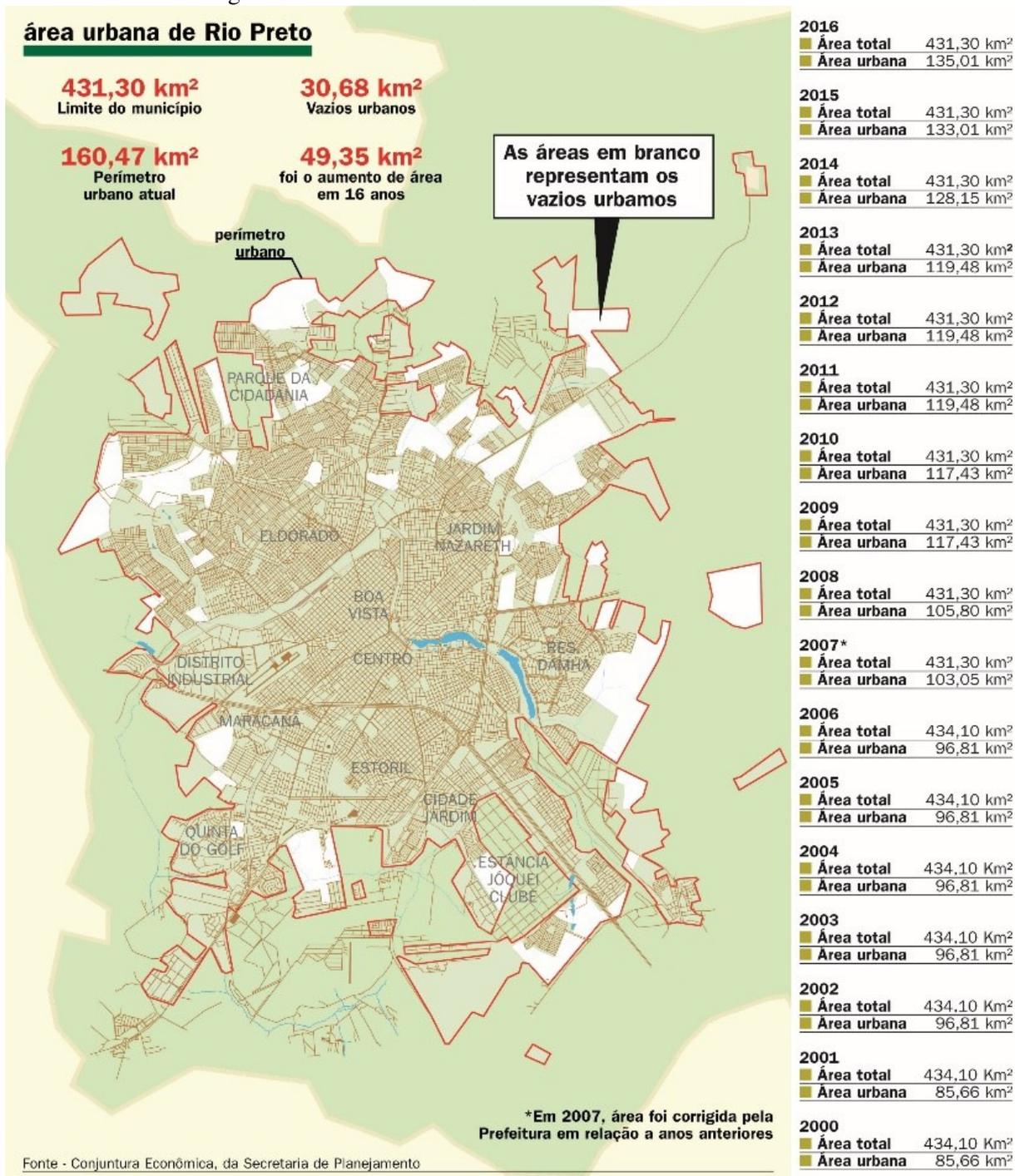
A incorporação de áreas rurais ao perímetro urbano do município foi prática comum até 2012, quando foi aprovada a emenda nº 46/2012 à Lei Orgânica, proibindo a prática, que tinha como objetivo favorecer proprietários de terras que não constavam no perímetro urbano do município, de forma pontual. O principal efeito da transformação de áreas rurais em urbanas foi o aumento do preço da terra rural e a ampliação de vazios urbanos colocados à disposição das ações do mercado imobiliário especulativo.

Porém, a proibição não inibiu a prática de incorporação de áreas rurais ao perímetro urbano. Um levantamento realizado em 2017, apontou que 19,2% da área urbana do município foi incorporada fora das normas estabelecidas em lei, à espera de valorização imobiliária, que se configuravam como vazio<sup>43</sup> (Figura 3). Esses espaços ociosos contribuem para aumentar a despesa do poder público com infraestrutura urbana, uma vez que se beneficiam das benfeitorias realizadas nas áreas urbanizadas, ao passo que novos loteamentos são realizados em áreas sem nenhuma infraestrutura existente, em locais cada vez mais distantes das áreas centrais, evidenciando o caráter especulativo de tais práticas (LIMA, 2017).

---

<sup>43</sup> Segundo o levantamento, se divididos em lotes de 200m<sup>2</sup> (lote padrão do município), as áreas de vazios urbanos poderiam atender uma população de mais 306.896 habitantes, cerca de 68,7% dos 446.649 habitantes do município (LIMA, 2017).

Figura 3 - Área urbana de São José do Rio Preto e seus vazios



Fonte: Lima (2017)

Com o PMCMV, foram construídas/contratadas pouco mais de 24,5 mil unidades habitacionais entre os anos 2010 e 2019<sup>44</sup> no município, destinadas ao atendimento da população enquadradas nas Faixas 1, 2 e 3 do programa. Meireles (2016, p. 114) ressalta que

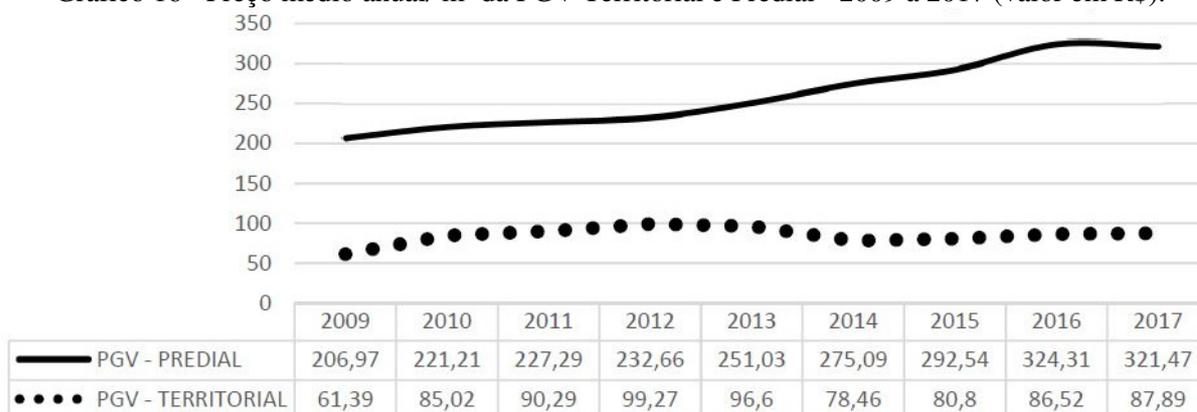
<sup>44</sup> Dados do portal da transparência – PMCMV (BRASIL, 2019)

a construção dessas unidades pelo programa não considerou questões relacionadas à ordem urbana e fundiária por estar “descolado de uma política urbana e não incluir a participação popular, atendendo a interesses convergentes do poder público e do setor privado”. Uma evidência disso é a localização desses novos empreendimentos – prioritariamente em áreas longínquas, localizadas na região norte da cidade.

A ampliação do perímetro urbano e a exploração imobiliária gerou aumento na arrecadação de Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) no município, cuja arrecadação entre os anos 2000 e 2015 giraram em torno de R\$1 bilhão, com valor definido por meio da Planta Genérica de Valores (PGV).

No que diz respeito à PGV Predial, pode ser verificada uma crescente valorização do preço médio cobrado, cujos valores apresentaram uma variação de 55,3% entre os anos 2009 e 2017, o que seria um “reflexo da valorização dos imóveis no território” (LISBÔA, 2019, p. 164).

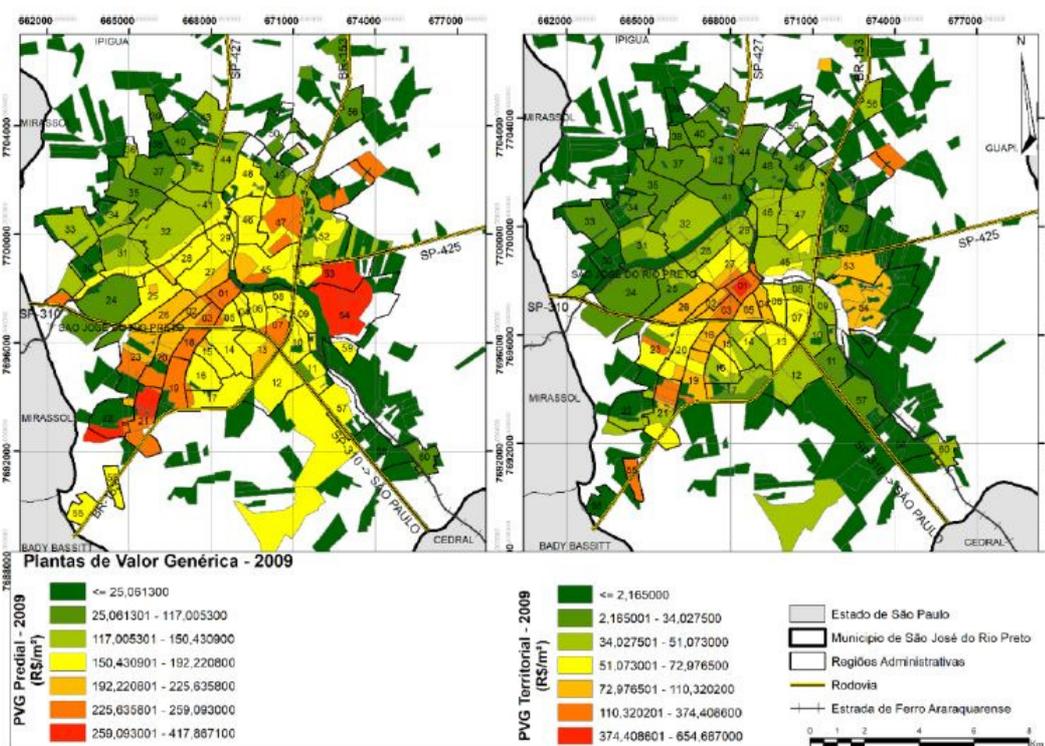
Gráfico 16 - Preço médio anual/ m<sup>2</sup> da PGV Territorial e Predial - 2009 a 2017 (valor em R\$).



Fonte: Lisbôa (2019)

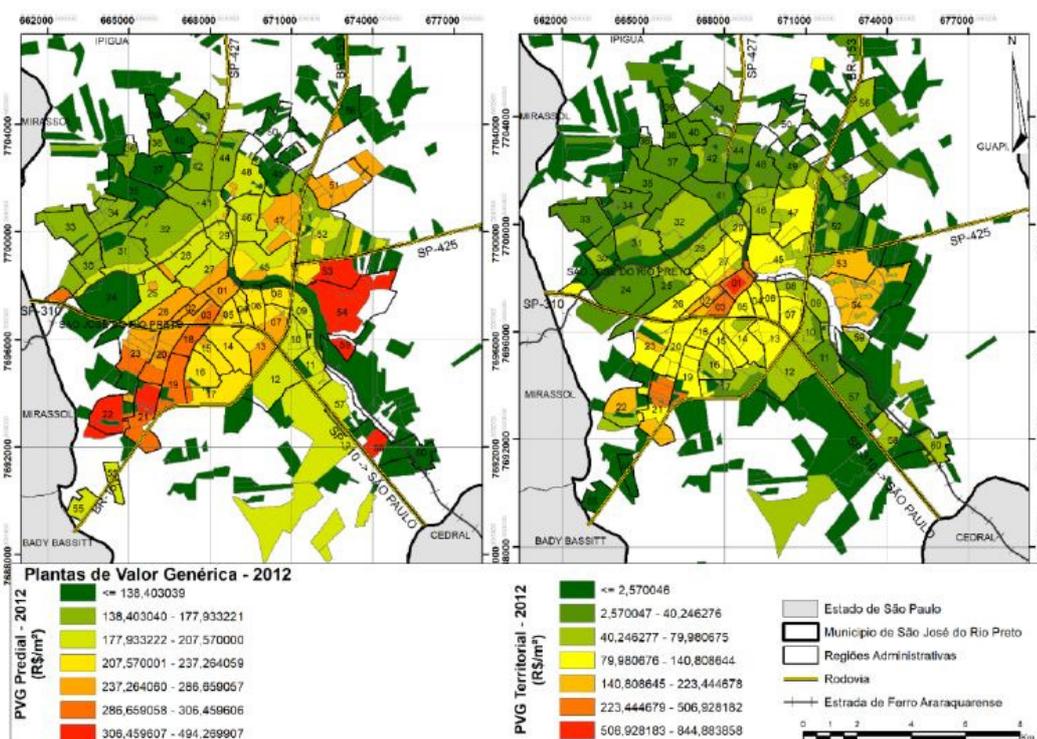
A análise das PGV mostra que os maiores índices de variação de valores estão nas regiões leste, sul e central da cidade, nas quais se concentram a população de maior renda e se encontram os maiores índices de oferta de infraestrutura e serviços em geral. De outro lado, as áreas localizadas na região norte e nas franjas do município, onde estão grande parte dos loteamentos e conjuntos habitacionais destinados à população de menor renda, possuem menores valores de imposto territorial (PREFEITURA DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2017).

Figura 4 - PGV Predial e Territorial de São José do Rio Preto, inserida nas Regiões Administrativas - 2009



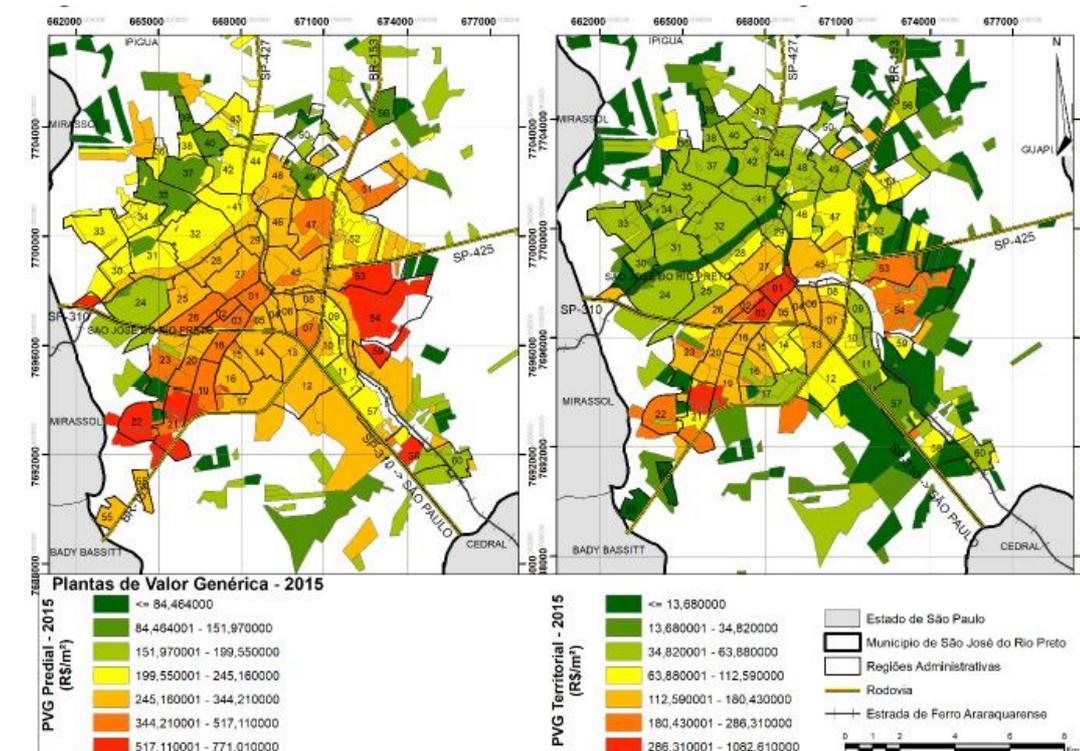
Fonte: Lisbôa (2019)

Figura 5 - PGV Predial e Territorial de São José do Rio Preto, inserida nas Regiões Administrativas - 2012



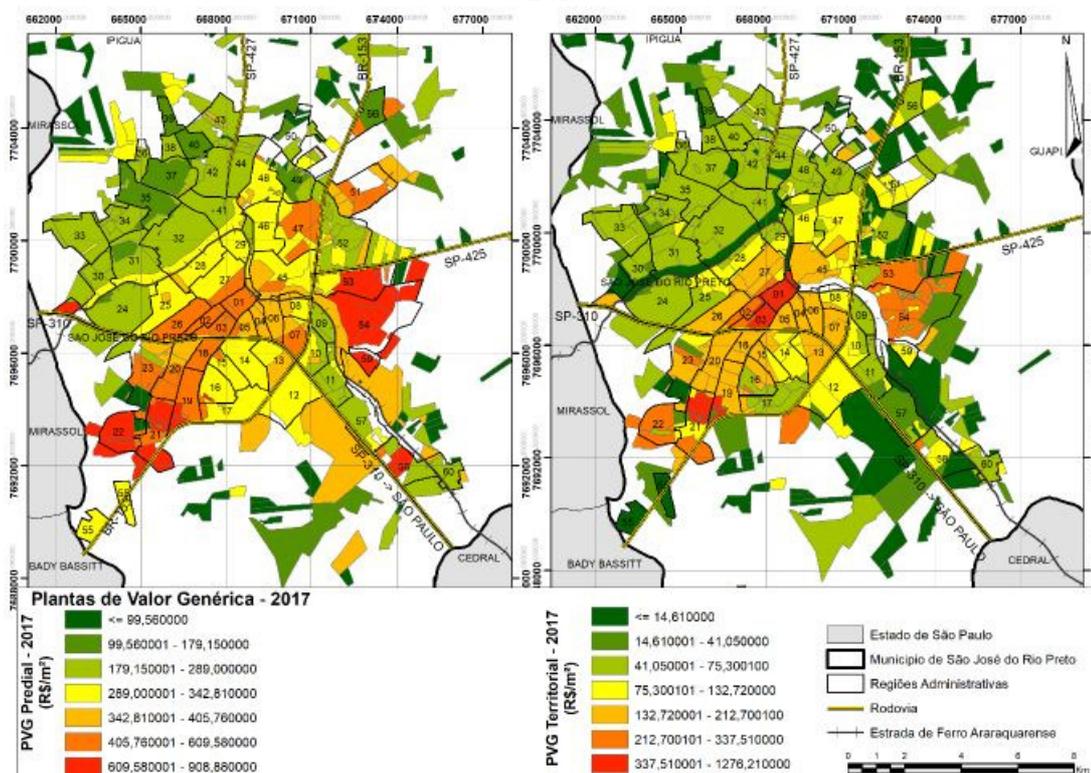
Fonte: Lisbôa (2019)

Figura 6 - PGV Predial e Territorial de São José do Rio Preto, inserida nas Regiões Administrativas - 2015



Fonte: Lisbôa (2019)

Figura 7 - PGV Predial e Territorial de São José do Rio Preto, inserida nas Regiões Administrativas - 2017



Fonte: Lisbôa (2019)

Tais informações reforçam a hipótese de que o processo de conformação urbana no município se deu baseado em princípios de segregação socioespacial, com os extratos de mais alta renda as áreas com infraestrutura consolidada e maior valorização territorial, ao passo que a população com menor renda foi historicamente espoliada e implantada em áreas periféricas, com baixa infraestrutura e de pouco interesse pelo mercado de incorporação imobiliária.

#### 4.2. A produção habitacional do mercado imobiliário nos anos 2000 e o déficit habitacional

Reconhecida como a terceira cidade no *ranking* de melhores cidades para se viver no país, São José do Rio Preto tem atraído olhares atentos dos investidores do setor imobiliário<sup>45</sup>.

De acordo com o levantamento realizado por Lisbôa (2019, p. 171), entre os anos 2000 e 2015 foram emitidos habite-se para 17.749 unidades habitacionais no município, representando uma área construída de 1.524.248,05m<sup>2</sup>. O autor aponta que essa produção foi realizada por 160 empresas, das quais dez concentraram 79% das unidades licenciadas, conforme apontado na Tabela 12. Das empresas apontadas neste levantamento, duas são analisadas neste trabalho por sua expressiva produção no segmento econômico, conforme explicitado anteriormente.

Tabela 12 - Ranking dos principais agentes da produção imobiliária em função da expedição de habite-se residenciais para empresas – 2000 a 2015 (área construída em m<sup>2</sup>, participação e variação anual em % e número de unidades habitacionais construídas)

<b>Empresa</b>	<b>Unidades licenciadas (Un.)</b>	<b>Participação unidades Licenciadas (%)</b>	<b>Área total construída (m<sup>2</sup>)</b>	<b>Participação área total construída (%)</b>	<b>Média de área construída por unidade (m<sup>2</sup>)<sup>46</sup></b>
<b>Rodobens Incorporação e Construção</b>	6.324	35,63%	515.298,98	33,81%	81,48

<sup>45</sup> A cidade foi classificada como a terceira melhor para se viver no ano de 2018 pelo Ranking do Índice dos Desafios da Gestão Municipal (IDGM), realizado pela MacroPlan (<https://www.desafiosdosmunicipios.com/>).

<sup>46</sup> Nesta tabela, a área total construída é aquela descrita no documento de habite-se de cada empreendimento (área licenciada). Tal dado remete à área da UH, somada as áreas comuns condominiais, como áreas de lazer e circulações, e privativas, como garagens. Grande parte dos empreendimentos licenciados conta com amplas áreas de lazer, equipadas com piscinas, academia, salões de festa, entre outros, que servem como atrativo para a comercialização dos imóveis. No caso dos imóveis comercializados pelas empresas Rodobens Incorporação e Construção e MRV Empreendimentos S/A, a área da UH (área privativa, excluídas as áreas comuns condominiais e garagens), têm cerca de 45m<sup>2</sup>, conforme apurado no site das empresas citadas. A diferença entre a dimensão da UH e a média de área construída por unidade refere-se, portanto, a fração ideal de áreas livres e comuns pertencentes a cada UH.

<b>MRV Empreendimentos S/A</b>	4.646	26,18%	286.313,59	18,78%	61,63
<b>Living Construtora</b>	720	4,06%	44.773,16	2,94%	62,18
<b>Rossi Residencial</b>	628	3,54%	72.585,83	4,76%	115,58
<b>Hugo Engenharia LTDA</b>	511	2,88%	50.289,00	3,20%	98,41
<b>PDG</b>	358	2,02%	45.342,08	2,97%	126,65
<b>Construman Construtora LTDA</b>	296	1,67%	29.906,50	1,96%	101,04
<b>Buck Engenharia e Comércio LTDA</b>	256	1,44%	23.458,96	1,54%	91,64
<b>Maza Administração e Participações S/C LTDA</b>	238	1,34%	20.671,80	1,36%	86,86
<b>Self Imóveis</b>	236	1,33%	15.241,16	1,00%	64,58
<b>Demais Empresas</b>	3.536	19,92%	420.366,99	27,58%	118,88
<b>Total</b>	<b>17.749</b>	<b>100%</b>	<b>1.524.248,05</b>	<b>100%</b>	<b>85,88</b>

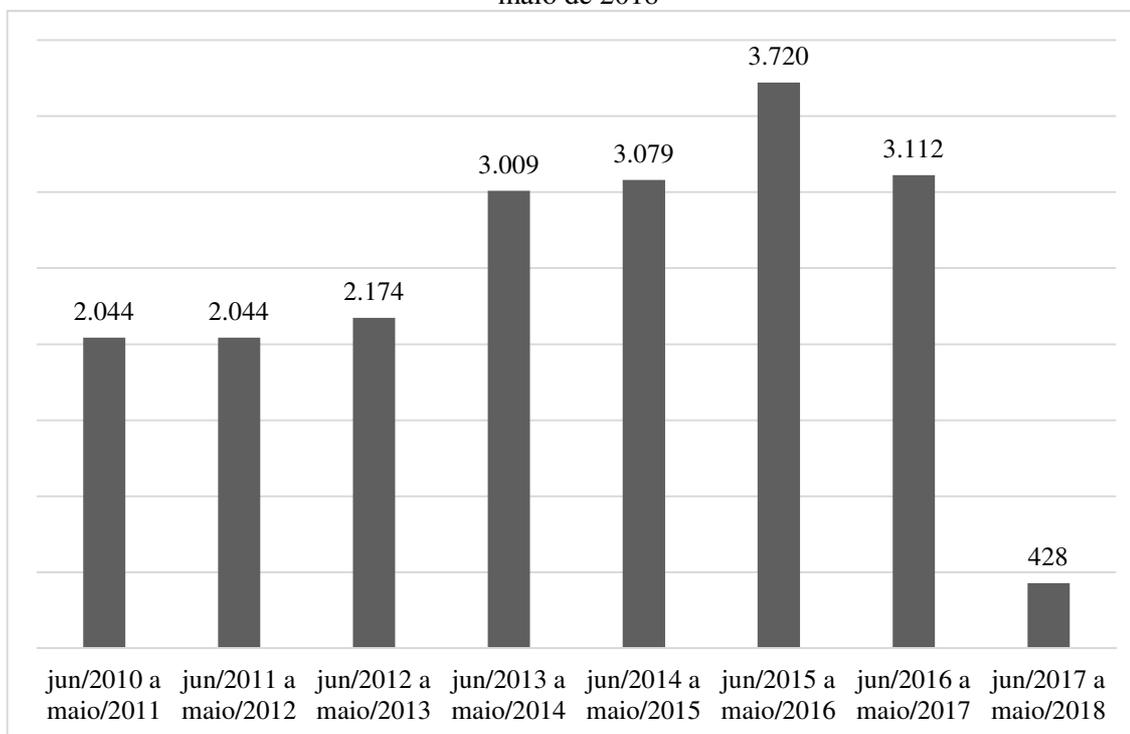
Fonte: Lisbôa (2019), modificado pela autora.

O Sindicato da Habitação (SECOVI) tem realizado o levantamento de unidades lançadas e comercializadas no município, dividindo-as por tipo, sendo elas: unidades de um dormitório (econômico), um dormitório, dois dormitórios (econômico), dois dormitórios, três dormitórios e quatro dormitórios. As unidades do modelo econômico (um e dois dormitórios) são aquelas com área construída menor do que as unidades denominadas pelo levantamento como padrão normal. Essas unidades têm preço de venda de até R\$130.000,00, e são comercializadas dentro das linhas de crédito com juros reduzidos e com possibilidade de serem subsidiadas pelo PMCMV (SECOVI, 2018).

Segundo o levantamento da SECOVI – SP (2018), o volume de imóveis residenciais lançados no município entre junho de 2012 e maio de 2015, foi de 8.262 unidades. Já no período compreendido entre junho de 2015 e maio de 2018, o número de imóveis lançados no município chegou a 7.260 unidades, sendo o período compreendido entre junho de 2017 e

maio de 2018, com a menor produção registrada – apenas 428 unidades – conforme Gráfico 17.

Gráfico 17 - Unidades residenciais lançadas em São José do Rio Preto – SP entre junho de 2010 e maio de 2018

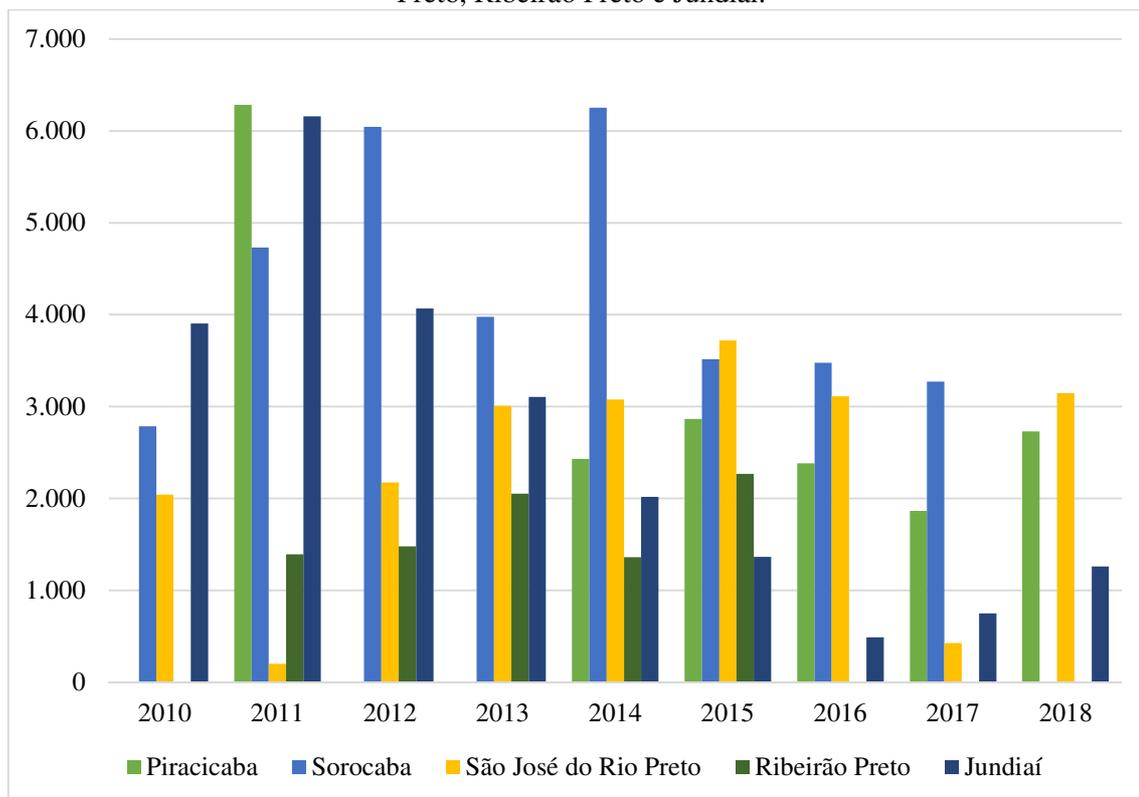


Fonte: SECOVI – SP (2018) adaptado pela autora

Chama a atenção o número de lançamentos no período analisado, sobretudo após 2014, quando o país entra em um período de crise econômica, levando à diminuição expressiva das unidades lançadas e construídas. Porém esse movimento crescente pode ser observado também em outras cidades médias do interior do Estado, como Piracicaba, Sorocaba e Ribeirão Preto, conforme apontam os relatórios mensais elaborados pelo SECOVI<sup>47</sup>, os quais apontam que a produção habitacional prosseguiu expressiva após 2014 (Gráfico 18).

<sup>47</sup> Os dados a respeito do mercado imobiliários dos municípios paulistas são disponibilizados pelo SECOVI. Importante salientar que cada município realiza seu levantamento anual, não havendo um padrão de periodização dos dados. Por este motivo os dados relativos aos municípios são distintos, sendo nesta análise, considerados a partir do ano de maior levantamento. Para Piracicaba, os dados anuais são coletados de abril a maio do ano subsequente, sendo disponibilizados a partir de 2011. Para Sorocaba, os dados anuais são coletados de outubro a setembro do ano subsequente, sendo disponibilizados a partir de 2010. Em Ribeirão Preto, os dados anuais são coletados sem descrição de periodização, sendo disponibilizados a partir de 2011. Em Jundiaí, os dados anuais são coletados de novembro a novembro do ano subsequente, sendo disponibilizados a partir de 2010. Para São José do Rio Preto, os dados anuais são coletados de junho a maio do ano subsequente, sendo disponibilizados a partir de 2010.

Gráfico 18 - Unidades residenciais lançadas, anualmente, em Piracicaba, Sorocaba, São Jose do Rio Preto, Ribeirão Preto e Jundiaí.



Fonte: SECOVI – SP (2018) adaptado pela autora

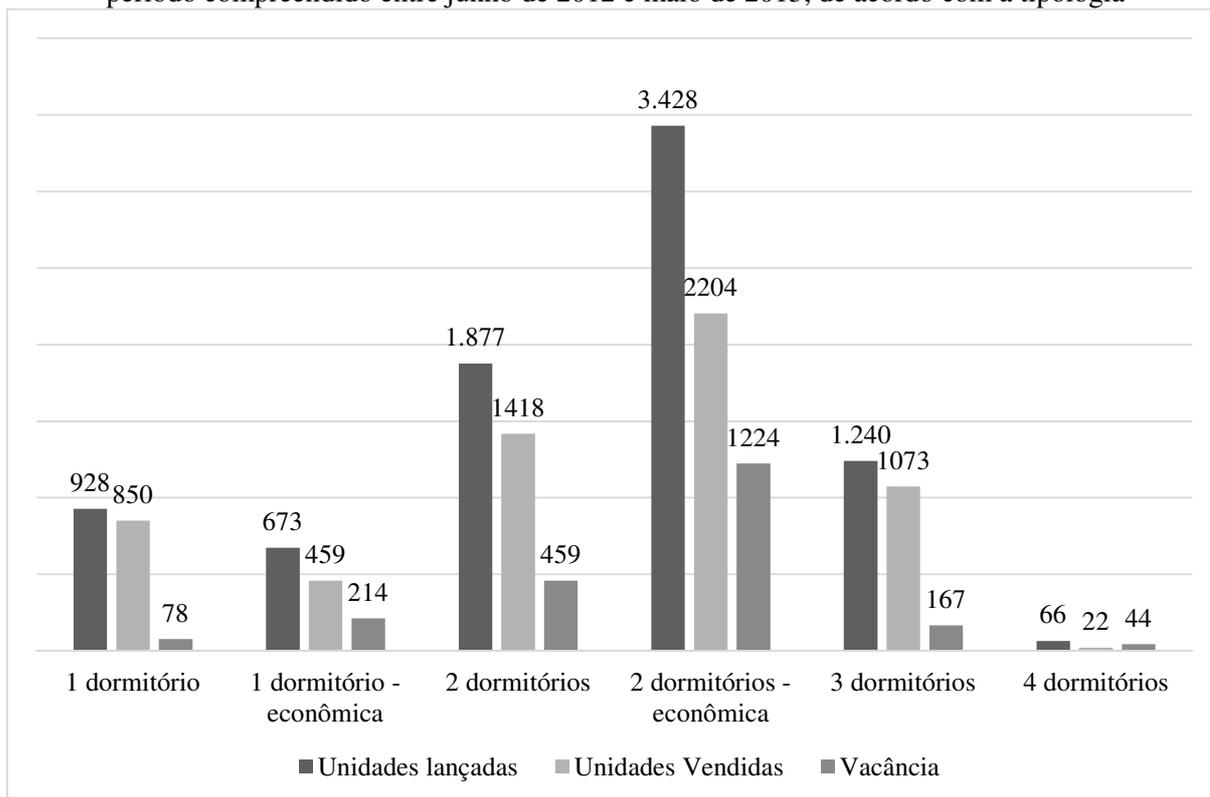
Segundo o levantamento realizado pelo SECOVI, em São José do Rio Preto, do total de lançamentos realizados entre junho de 2010 e maio de 2011, 75,15% (1.536 unidades) eram de unidades de dois dormitórios do segmento econômico – a habitação social de mercado – em condomínios verticalizados. O levantamento aponta que não houve lançamento de condomínios horizontais no período.

Já os lançamentos realizados entre junho de 2011 e maio de 2012 foram de imóveis residenciais verticais, dos quais 90% corresponderam às unidades de dois dormitórios, sendo que neste período a pesquisa não as divide em unidade econômica e unidade padrão. No período compreendido entre maio de 2009 e maio de 2012, os lançamentos da linha dois dormitórios (econômico) representaram 53,32% (2.473 unidades) do total de lançamentos, revelando o interesse de mercado na construção e comercialização de imóveis com menor área, capazes de atender economicamente a população de menor renda, dentro do programa de fomento à casa própria – PMCMV (SECOVI, 2015).

No período compreendido entre junho de 2012 e maio de 2015, foram lançadas 8.212 unidades, das quais 7.711 unidades verticais (94%) e 501 unidades horizontais (6%). Deste total, 6.026 unidades foram comercializadas no período, gerando uma vacância na ordem de

2.186 unidades, distribuídas entre todos os tipos, porém com maior concentração nas unidades com dois dormitórios do segmento econômico (56%), seguido da unidade de dois dormitórios (21%), um dormitório do segmento econômico (10%), três dormitórios (8%), um dormitório (3%) e quatro dormitórios (2%), conforme descrito no Gráfico 19.

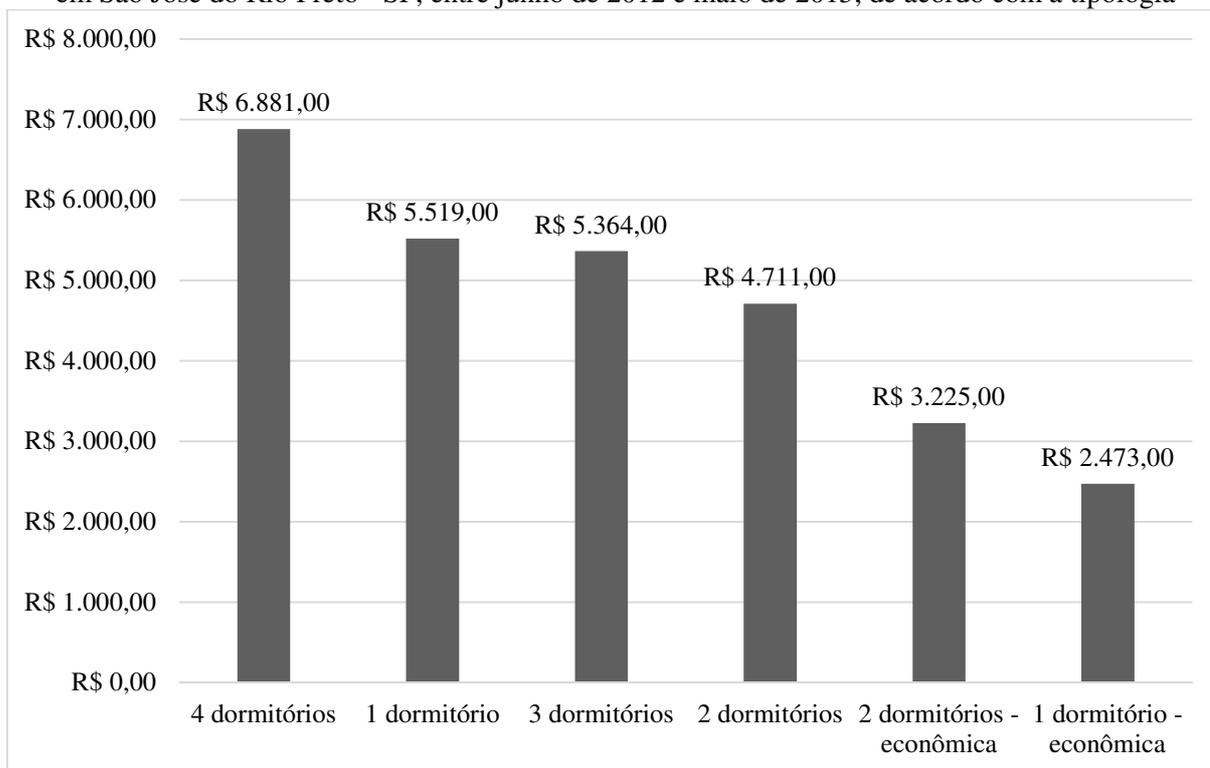
Gráfico 19 - Relação de unidades lançadas, vendidas e em vacância em São José do Rio Preto - SP, no período compreendido entre junho de 2012 e maio de 2015, de acordo com a tipologia



Fonte: SECOVI – SP (2018) adaptado pela autora

Outro dado relevante apontado pelo relatório é o valor de venda dos imóveis. No período analisado, os imóveis da linha econômica, com um e dois dormitórios, possuem menores preços por metro quadrado (Gráfico 20). Isso se deve ao interesse de comercialização dos imóveis dentro do PMCMV, atendendo as faixas de preços estipuladas pelo programa, motivo este que proporcionou o elevado número de lançamentos neste segmento. O valor médio de venda das unidades com dois dormitórios do segmento econômico, em 2018, seria de R\$139.962,00 (SECOVI, 2018).

Gráfico 20 – Preço médio de venda por metro quadrado de área construída, para as unidades lançadas em São José do Rio Preto - SP, entre junho de 2012 e maio de 2015, de acordo com a tipologia



Fonte: SECOVI – SP (2018) adaptado pela autora

Com base nos dados de lançamento, venda e vacância dos imóveis é possível identificar a criação de um parque imobiliário de vacância na ordem de 35,7% do total de lançamentos do seguimento de habitação de “2 dormitórios econômica”. A alta porcentagem descrita pode ser inferida como indicativo de que o mercado imobiliário tem atuado com interesse na vacância, que poderia garantir aumento da rentabilidade dos imóveis ao longo prazo, a partir de uma futura valorização. Além disso, o alto preço de venda por metro quadrado pode ser um indicativo de que os imóveis pertencentes a este nicho imobiliário sejam destinados às famílias e/ou investidores com maiores rendas, contribuindo para limitar o acesso à moradia e gerar inadimplência no financiamento imobiliário para a parcela com menor renda.

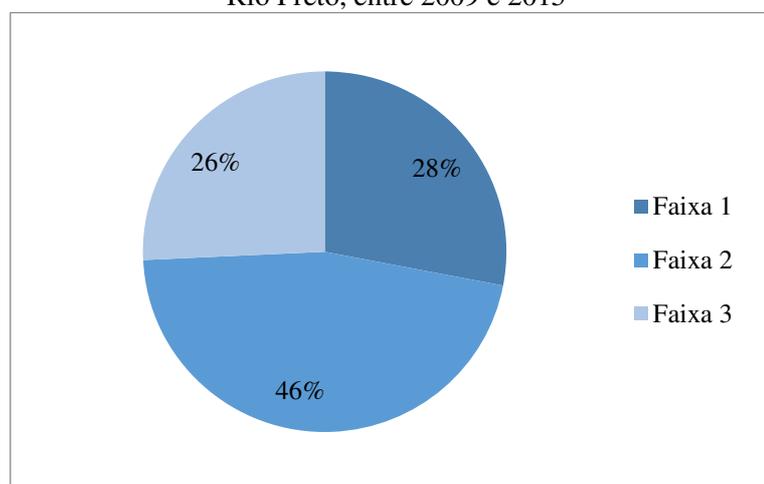
A análise dos dados disponibilizados pela Secretaria Nacional de Habitação (BRASIL, 2019) a respeito das unidades contratadas, concluídas e entregues no município, no âmbito do PMCMV, revela que São José do Rio Preto foi responsável por cerca de 10% das unidades contratadas no Estado de São Paulo, entre os anos 2009 e 2019<sup>48</sup>. Tal contratação

<sup>48</sup> Os dados da Secretaria são em referência a contratação de unidades habitacionais, realizada por pessoa física ou jurídica, em todo o território nacional, até 31 de janeiro de 2019.

movimentou recursos na ordem de R\$5.667.309.631,64, somadas as contratações realizadas por pessoas físicas (6.505 UHs) e jurídicas (29.945 UHs).

Ao delimitar a análise dos dados apresentados, adotando-se como referência os mesmos parâmetros deste trabalho - Unidades Habitacionais no âmbito do PMCMV, produzidas entre os anos 2009 e 2015, por pessoas jurídicas, aponta-se a contratação de 23.407 UHs, sendo 6.555 UHs voltadas a Faixa 1 (28,01%), 10.831 UHs voltadas a Faixa 2 (46,27%) e 6.021 UHs voltadas a Faixa 3 do programa (25,72%). Os dados revelam a relevância do programa na faixa de renda entre três e seis salários mínimos, concentrando quase metade das unidades contratadas no período. Em contraposição a isso, chama à atenção a contratação de unidades voltada à população com renda mensal mais alta – entre seis e dez salários mínimos – estar bem próxima ao número de unidades contratadas para a classe de renda mais baixa – entre zero e três salários mínimos – ainda que seja essa última o foco principal da política implantada pelo PMCMV (Gráfico 21).

Gráfico 21 – Unidades habitacionais contratadas para as Faixas 1, 2 e 3 do PMCMV em São José do Rio Preto, entre 2009 e 2015



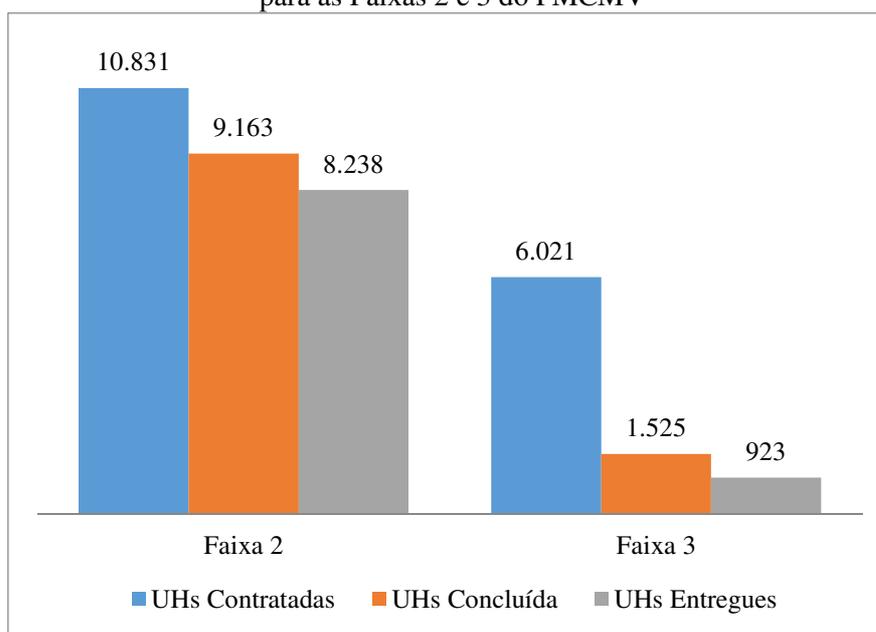
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Secretaria Nacional de Habitação (BRASIL, 2019).

Do total de UHs contratadas para as Faixas 2 e 3 do PMCMV, 10.668 UHs foram concluídas até a data de envio dos dados (63,42% do total de UHs contratadas), sendo que 9.161 UHs já haviam sido entregues (85,71% do total de UHs concluídas). Ainda, 64,27% das UHs contratadas pertencem a Faixa 2 do programa (10.831 UHs), enquanto 35,73% das UHs contratadas pertencem a Faixa 3 (6.021 UHs).

Proporcionalmente ao número de UHs contratadas, o programa se mostrou mais eficiente na Faixa 2, onde 89,91% das UHs contratadas foram entregues, contra 60,52% na

Faixa 3. Ainda, considerando a relevância do PMCMV enquanto política de mitigação do déficit habitacional por meio da construção de novas UHs, como já explicitado anteriormente, cabe ressaltar que, no período analisado, 1.527 das UHs concluídas não foram entregues, o que equivale a 14,29% do total. Desses, 60,58% estão na Faixa 2 e 39,42% na Faixa 3 do programa (Gráfico 22).

Gráfico 22 - UHs contratadas, concluídas e entregues em São José do Rio Preto, entre 2009 e 2015, para as Faixas 2 e 3 do PMCMV



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Secretaria Nacional de Habitação (BRASIL, 2019).

Diante da inexistência de dados relativos à locação dos imóveis nos períodos aqui analisados, não foi possível comparar os valores de venda com os valores de locação. Já no período mais recente (entre 2018 e maio de 2019), o índice FIPE (2019) relaciona o valor médio de venda e locação dos imóveis residenciais no município de São José do Rio Preto (Tabela 13), porém sem a divisão por tipos de unidades, o que limita a comparação de valores em relação às unidades da linha econômica. Ainda assim, os dados referentes aos valores revelam boa rentabilidade para locação dos imóveis.

Tabela 13 - Índice<sup>49</sup> de preços dos imóveis anunciados para venda e locação em São José do Rio Preto – SP, entre janeiro de 2018 e maio de 2019

Imóveis residenciais								
Data de referência		Venda residencial			Locação residencial			Rentabilidade do aluguel ( <i>rental yield</i> ) <sup>50</sup>
Ano	Mês	Variação mensal (%)	Variação em 12 meses (%)	Preço médio (R\$/m <sup>2</sup> )	Variação mensal (%)	Variação em 12 meses (%)	Preço médio (R\$/m <sup>2</sup> )	(% - mensalizada)
2019	maio	-0,05%	+0,12%	4.048	+0,39%	+7,10%	15,3	0,38%
	abril	-0,06%	-0,17%	4.051	+0,39%	+7,10%	15,3	0,38%
	março	-0,14%	-0,17%	4.053	+0,69%	+6,81%	15,2	0,37%
	fever.	+0,77%	+0,67%	4.059	+0,77%	+6,51%	15,1	0,37%
	janei.	+0,15%	+0,45%	4.027	+1,48%	+5,40%	15,0	0,37%
2018	dezem.	+0,38%		4.021	+0,92%		14,8	0,36%
	novem.	-0,50%		4.006	+1,14%		14,6	0,36%
	outub.	-0,22%		4.027	+0,37%		14,5	0,36%
	setem.	-0,59%		4.035	+0,93%		14,4	0,35%
	agost.	+0,16%		4.059	+0,54%		14,3	0,35%
	julho	+0,13%		4.053	+0,16%		14,2	0,35%
	junho	+0,09%		4.047	-0,15%		14,2	0,35%
	maio	-0,33%		4.044	-0,35%		14,2	0,35%
	abril	-0,07%		4.057	+0,12%		14,3	0,35%
	março	+0,71%		4.060	+0,41%		14,2	0,35%
	fever.	+0,56%		4.032	-0,27%		14,2	0,35%
janei.			4.009			14,2	0,35%	
<b>Média dos valores aplicados</b>		<b>+0,06%</b>	<b>+0,18%</b>	<b>4.041</b>	<b>+0,47%</b>	<b>+6,58%</b>	<b>14,6</b>	<b>0,36%</b>

Fonte: FIPE (2019), adaptado pela autora.

Com a intenção de mensurar o valor médio de aluguel mensal que seria dependido em uma unidade de dois dormitórios do segmento econômico, de acordo com o índice FIPE, utilizou-se como exemplo um apartamento deste segmento<sup>51</sup>, com área construída de 47,69m<sup>2</sup>. Aplicando o valor médio de locação, por metro quadrado, definido pela FIPE (ver Tabela 13), de R\$14,60 por metro quadrado, obtém-se o valor de parcela de aluguel de cerca de R\$696,00 mensais. Este valor representaria cerca de 26% da renda per capita dos cidadãos do município<sup>52</sup>.

<sup>49</sup> Segundo a FIPE (2019), o índice é calculado com base nos anúncios de apartamentos prontos publicados em fontes na internet, formando uma base de dados com mais de 500.00 anúncios por mês. Os valores descritos podem não refletir aquele aplicado pelo mercado imobiliário local, sendo aqui utilizados apenas como valor de referencia para comparação entre o preço de venda e de aluguel dos imóveis.

<sup>50</sup> A rentabilidade do aluguel (*rental yield*) é calculada pela FIPE com base na relação entre o valor mensal de aluguel (R\$/m<sup>2</sup>) e o valor de venda (R\$/m<sup>2</sup>) do imóvel (FIPE, 2019).

<sup>51</sup> A unidade utilizada como exemplo nesta análise trata-se de um apartamento, com dois dormitórios, do segmento econômico, construído e comercializado pela MRV Engenharia e Participações S.A., uma das construtoras listadas neste trabalho, por meio do PMCMV. Os dados referentes a área construída foram coletados no site da construtora (MRV ENGENHARIA E PARTICIPAÇÕES S.A., 2018).

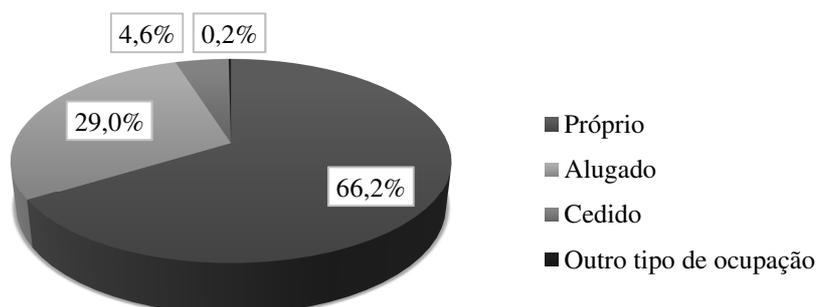
<sup>52</sup> O último levantamento do IBGE em relação a renda per capita em São José do Rio Preto – SP, foi realizado em 2017. Nele aponta-se que a renda mensal das famílias é de 2,7 salários mínimos, que calculados sobre o valor atual do mesmo, chegaria a R\$2.694,60. Não havendo dados mais recentes divulgados pelo IBGE, este trabalho

Os dados revelam ainda que, no período analisado, o valor médio de locação teve cerca de 7% de aumento (R\$1,10 por metro quadrado), enquanto o valor médio de venda teve apenas 1% de aumento (R\$39,00 por metro quadrado). Esses valores corroboram a lucratividade do mercado de locação no município.

Em relação às políticas de acesso à moradia por meio de locação, como o aluguel social ou o auxílio aluguel, o município não possui estratégias em curso para atendimento de famílias de baixa renda, senão pela aquisição de casa própria.

No ano de 2010, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios realizada pelo IBGE apontou a existência de 137.233 domicílios particulares permanentes em São José do Rio Preto, dos quais 129.947 estariam situados em áreas urbanas, abrigando cerca de 383.490 pessoas. Em relação ao uso, o maior índice é de imóveis próprios, correspondendo a 66,20% dos domicílios, enquanto os imóveis alugados correspondiam a 29% do total de domicílios (Gráfico 23).

Gráfico 23 - Condições de ocupação dos domicílios particulares permanentes de São José do Rio Preto em 2010



Fonte: IBGE (2011), adaptado pela autora

Ainda em 2010, a Fundação João Pinheiro apontava para um déficit habitacional de cinco mil unidades<sup>53</sup> em São José do Rio Preto. Entre os anos 2010 e 2015, o Ministério das Cidades registrou a contratação/construção de aproximadamente 27 mil unidades pelo PMCMV no município, subdivididas da seguinte forma: “para a faixa 1 o total de UHs foi de 6.555 UHs; já para a faixa 2, foi de 13.677 UHs e para a faixa 3 foi de 6.464 UHs” (MEIRELES, 2016, p. 115). Já a EMCOP<sup>54</sup> afirma que, entre os anos 2009 e 2015, foram

adota os referidos valores, ainda que possam representar alguma distorção com o atual cenário econômico do município.

<sup>53</sup> Ver dados em [www.fundaojoaopinheiro.org.br](http://www.fundaojoaopinheiro.org.br).

<sup>54</sup> Empresa Municipal de Construções Populares, a EMCOP é responsável por estudar, gerir e executar os projetos de habitação popular no município, com a finalidade de diminuir o déficit habitacional (PREFEITURA DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2018).

realizadas 19.544 mil inscrições de famílias com necessidade de moradia. A empresa calcula que, entre 2011 e 2014, foram entregues 6.020 mil unidades habitacionais atendendo as famílias já cadastradas anteriormente, sem descrever o público em que se enquadravam<sup>55</sup> (EMCOP, 2017).

Apesar das divergências de informações quanto ao déficit e às unidades contratadas/construídas no período, nota-se que o número de construções apontado pelo Ministério das Cidades ultrapassa o déficit habitacional apontado pela Fundação João Pinheiro, ainda que o número de famílias cadastradas na EMCOP permaneça elevado.

Segundo Meireles (2016), embora a demanda habitacional seja maior para a população com renda de até três salários mínimos, é nas faixas de renda superiores que se concentram os maiores índices de construções no município. Entre os anos 2009 e 2012, mais de 40% das unidades produzidas foram para a Faixa 2 do PMCMV, extrapolando em mais de 100% a demanda nessa faixa de renda<sup>56</sup>.

Dados do Ministério da Economia informam que, até 2014, durante as fases 1 e 2 do PMCMV, São José do Rio Preto foi beneficiada com 22.002 unidades habitacionais distribuídas entre as três faixas de renda estabelecidas pelo programa, com valor financiado em torno de R\$1.549 bilhões (Tabela 14).

Tabela 14 - Número de unidades habitacionais produzidas entre os anos 2009 e 2014, de acordo com a fase e faixa do PMCMV em São José do Rio Preto - SP

Fase I				Fase II				Total geral
Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Total	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Total	
2.747	3.609	296	6.652	3.808	5.780	5.762	15.350	22.002

Fonte: BRASIL (2019), adaptado pela autora.

Atualmente, duas incorporadoras de capital aberto possuem atuação expressiva no município no segmento de habitação social de mercado. Segundo dados disponibilizados pelas próprias empresas, entre 2009 e 2015 somam 5.385 unidades lançadas (Tabela 15), todas destinadas às famílias com renda superior a três salários mínimos, demonstrando a mobilização da produção habitacional sob a lógica da demanda de mercado, e não do déficit, e evidenciando que a função econômica do PMCMV se sobrepõe ao apelo social (CUNHA, 2014).

<sup>55</sup> O número total de cadastros corresponde a junção de famílias com renda de até R\$1.800,00, atendidas na Faixa 1 do PMCMV, e aquelas com renda superior a R\$1.800,00, atendidas nas outras modalidades do programa. A destinação dos imóveis é realizada por meio de análise da renda do candidato inscrito. Até o ano 2017, a empresa havia cadastrado 27.731 mil famílias, das quais 23.334 mil delas com renda de até R\$1.800,00 – cerca de 84% do total de famílias cadastradas – e atendidas especificamente pela Faixa 1 do PMCMV.

<sup>56</sup> A demanda apontada por Meireles (2016) seria de 4.281 unidades para a Faixa 2 do PMCMV. Porém, no período entre 2009 e 2012, foram executadas 8.801 unidades habitacionais.

Tabela 15 – Unidades lançadas por empresas de capital aberto, no segmento de habitação social de mercado em São José do Rio Preto - SP, nos anos 2009 a 2015.

<b>Empresa</b>	<b>UHs lançadas no segmento econômico</b>
MRV Engenharia e participações S.A. (1)	3.052
Rodobens Negócios Imobiliários S.A. (2)	2.333

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados disponíveis em:

(1) <http://www.mrv.com.br/imoveis/saopaulo/saojosedoriopreto>. Acesso em 5/5/2018.

(2) <https://rni.com.br/sp/sao-jose-do-rio-preto>. Acesso em 5/5/2018.

Considerando o elevado déficit e a demanda habitacional do município, apesar da crescente produção habitacional, torna-se relevante o conhecimento do mercado consumidor dos imóveis construídos para as faixas de renda entre três e seis salários mínimos, nas quais se concentram os maiores índices de construções e aquisições de imóveis residenciais.

Isso porque, sem a aplicação de políticas sociais de acesso à moradia, senão por meio da aquisição da casa própria, principalmente no PMCMV, o município deixa sem atendimento parte significativa da população. É nesta lacuna, entre o efetivo atendimento do PMCMV e a inexistência de opções formais de acesso à moradia adequada para a população de menor renda, que surge a possibilidade de conversão de uso do imóvel de moradia para fonte de renda no mercado de locação residencial.

Assim, a identificação do uso atribuído aos imóveis da Faixa 2 do PMCMV, como fonte de extração de renda, no mercado de locação, poderá levar a discussão sobre a relevância do PMCMV neste segmento, além de identificar um público de possíveis locatários que poderiam ser atendidos por programas sociais específicos de locação.

## 5. O MERCADO DE ATIVOS DO PMCMV EM SÃO JOSÉ DO RIO PRETO: UMA ANÁLISE COM BASE EM PESQUISA DE CAMPO

A análise do mercado de ativos imobiliários no município se deu, nesta dissertação, buscando-se identificar imóveis que, tendo sido executados com recursos públicos do PMCMV, entre os anos 2009 e 2015, estejam agora incorporados no mercado de locação residencial, configurando infração do artigo 7º da Lei 11.977/2009<sup>57</sup>. Ressalta-se aqui que não é objetivo desta pesquisa superar todas as questões que se colocam com relevâncias em relação às formas de apropriação dos imóveis pertencentes a este parque imobiliário, haja vista a dificuldade de acesso a dados relativos aos usos dos mesmos após a entrega e ocupação.

Os dados a seguir refletem a análise realizada com base nos levantamentos coletados em entrevista de campo, conforme descrito anteriormente no item 1.3 deste trabalho. Para este fim, foram selecionados nove empreendimentos para aplicar o questionário de análise, descritos na Tabela 16. A escolha foi baseada na disponibilidade de acesso em cada empreendimento, visto serem todos caracterizados pelo controle de acesso<sup>58</sup>.

Foi observada a necessidade de representatividade de respondentes moradores de unidades de todos os tipos (EMV4P, EMV5P e EUGT), respeitando-se a proporção de unidades de cada um. Desta forma, para os imóveis do tipo EMV4P, foram realizadas 48 entrevistas no Residencial Parque Rio Bandeira, 47 no Residencial Parque Rio Potengi e 15 no Residencial Parque Rio Negro. Nos imóveis do tipo EMV5P, foram realizadas 15 entrevistas no Condomínio Terra Nova Green Life I, três no Residencial Parque Rio Ganges e dois no Residencial Parque Rio Dourado. Já para os imóveis do tipo EUGT, foram realizadas 74 entrevistas no Residencial Parque da Liberdade III, 74 no Condomínio Moradas Parque da Liberdade V e 73 no Moradas dos Ipês (Tabela 17).

---

<sup>57</sup> A Lei 11.977/2009 dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Em seu artigo 7º, afirma que os imóveis cujos recursos para construção ou requalificação sejam oriundos do PMCMV, deverão ter uso exclusivamente residencial. A utilização para outro fim, incluindo-se aqui a locação com fins de geração de renda extra, por exemplo, acarretariam sanções como a exigência de “devolução ao erário do valor da subvenção concedida, acrescido de juros e atualização monetária, com base na remuneração dos recursos que serviram de lastro à sua concessão, sem prejuízo das penalidades previstas em lei” (BRASIL, 2009).

<sup>58</sup> Foram contatados os síndicos de cada empreendimento para posterior autorização de acesso e aplicação dos questionários, com data pré agendada.

Tabela 16 - Relação de empreendimentos construídos e entregues entre os anos 2009 e 2015, em São José do Rio Preto, onde foram aplicados os questionários

Ano Contratação (PMCMV)	Ano Habite-se	Empresa responsável pela execução	Nome do empreendimento	Tipo do Imóvel	Classif.	Uhs entregues (PMCMV)
2009	2010	RODOBENS INCORPORAÇÃO E CONSTRUÇÃO LTDA	Condomínio Terra Nova Green Life I	Apartamento	EMV5P	141
2011	2011	MRV EMPREENDIMENTOS S/A	Residencial Parque Rio Potengi	Apartamento	EMV4P	240
2012	2013	MRV EMPREENDIMENTOS S/A	Residencial Parque Rio Bandeira	Apartamento	EMV4P	247
2012	2012	MRV EMPREENDIMENTOS S/A	Residencial Parque Rio Dourado	Apartamento	EMV5P	19
2012	2012	MRV EMPREENDIMENTOS S/A	Residencial Parque Rio Ganges	Apartamento	EMV5P	28
2012	2013	MRV EMPREENDIMENTOS S/A	Residencial Parque Rio Negro	Apartamento	EMV4P	76
<b>Total de UHs tipo Apartamento</b>						<b>751</b>
2011	2012	RODOBENS INCORPORAÇÃO E CONSTRUÇÃO LTDA	Condomínio Moradas Parque da Liberdade V	Casa	EUGT	484
2013	2015	RODOBENS INCORPORAÇÃO E CONSTRUÇÃO LTDA	Moradas dos Ipês	Casa	EUGT	482
2010	2010/2012	RODOBENS INCORPORAÇÃO E CONSTRUÇÃO LTDA	Residencial Parque da Liberdade III	Casa	EUGT	485
<b>Total de UHs tipo Casa</b>						<b>1.451</b>

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados da Prefeitura de São José do Rio Preto (2019) e da Secretaria Nacional de Habitação (BRASIL, 2019)

Tabela 17 – Distribuição de entrevistas aplicadas nos empreendimentos construídos e entregues entre os anos 2009 e 2015, em São José do Rio Preto, de acordo com o tipo

Tipo	Empreendimento	UHs entregues	Quantidade de entrevistas	%
EUGT	Condomínio Moradas Parque da Liberdade V	484	74	33,48%
	Moradas dos Ipês	482	73	33,03%
	Residencial Parque da Liberdade III	485	74	33,48%
	<b>Total</b>	<b>1.451</b>	<b>221</b>	<b>100%</b>
EMV4P	Residencial Parque Rio Potengi	240	47	42,73%
	Residencial Parque Rio Bandeira	247	48	43,64%
	Residencial Parque Rio Negro	76	15	13,64%
	<b>Total</b>	<b>563</b>	<b>110</b>	<b>100%</b>
EMV5P	Condomínio Terra Nova Green Life I	141	15	75,00%
	Residencial Parque Rio Dourado	19	2	10,00%
	Residencial Parque Rio Ganges	28	3	15,00%
	<b>Total</b>	<b>188</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborado pela autora, 2019

A análise dos dados coletados é apresentada neste capítulo de acordo com a divisão de eixos temáticos adotada no questionário, sendo o primeiro eixo temático responsável por identificar a localização do imóvel, bem como o tipo; o segundo eixo com o objetivo de caracterizar o perfil familiar dos respondentes; o terceiro eixo busca identificar os tipos de uso dos imóveis, além dos processos migratórios das famílias, relacionando-os com critérios de escolha do local de moradia; o quarto eixo temático aborda questões relacionadas a percepção dos moradores em relação ao local de moradia. A metodologia de construção do questionário e a aplicação do mesmo estão descritas no item 1.3.2 dessa dissertação.

### 5.1. Localização e tipo do imóvel

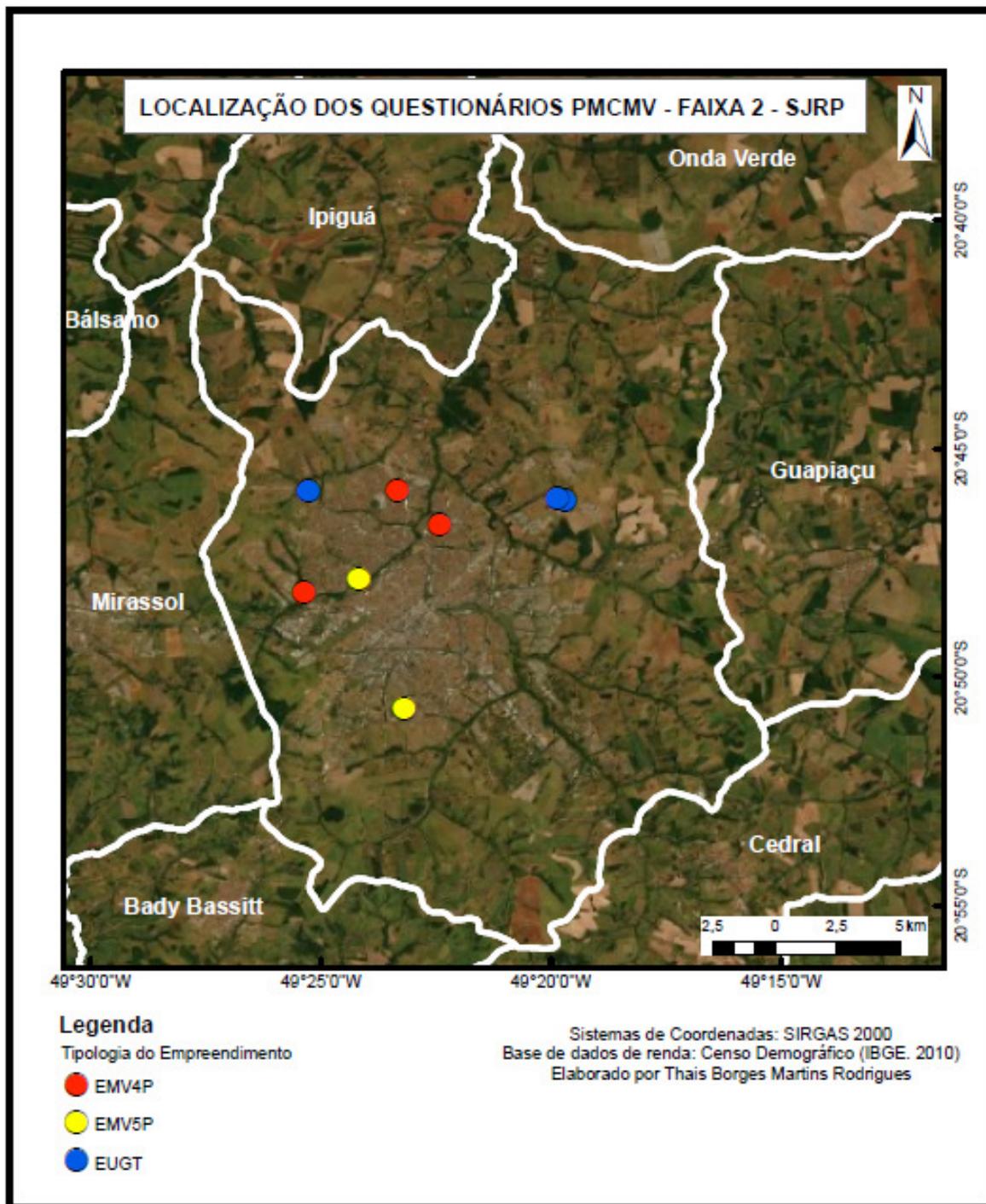
O primeiro eixo de análise adotado foi a identificação e caracterização do tipo de UHs em que o respondente mora e a localização da mesma no município. O município é “cortado” pela linha férrea que, historicamente tem sido tratada como barreira limite entre as áreas de maior e menor valorização territorial e, conseqüentemente, de maior ou menor vulnerabilidade social – podendo ser considerada como barreira física da gentrificação e organização socioespacial do município. Pensando neste aspecto de relevância social no município, cabe ressaltar que apenas um empreendimento analisado nesta dissertação encontra-se na área de maior valorização territorial (á sul da linha férrea), estando todos os outros em áreas de maior vulnerabilidade social (á norte da linha férrea).

Os empreendimentos onde os questionários foram aplicados concentram-se nas regiões nordeste, norte, noroeste, oeste e sul do município. Apenas um empreendimento está localizado na região sul do município (EMV5P), área de maior valorização territorial, marcada pela existência de condomínios e loteamentos fechados de alto padrão, além de ser importante polo comercial (shopping centers) e hospitalar. Os demais empreendimentos estão localizados nas áreas de menor valorização territorial.

Dois empreendimentos do tipo EMV4P estão localizados na região norte; um empreendimento do tipo EMV4P e 2 do tipo EMV5P na região oeste; dois empreendimentos do tipo EUGT na região nordeste e o último, do mesmo tipo, na região noroeste.

A partir das coordenadas de cada um desses empreendimentos, obtidas in loco com auxílio de aplicativos de localização, foi possível mapeá-los, originando o mapa geral de empreendimentos onde foram aplicados questionários para essa análise (Mapa 2).

Mapa 2 - Mapa geral dos empreendimentos onde os questionários foram aplicados

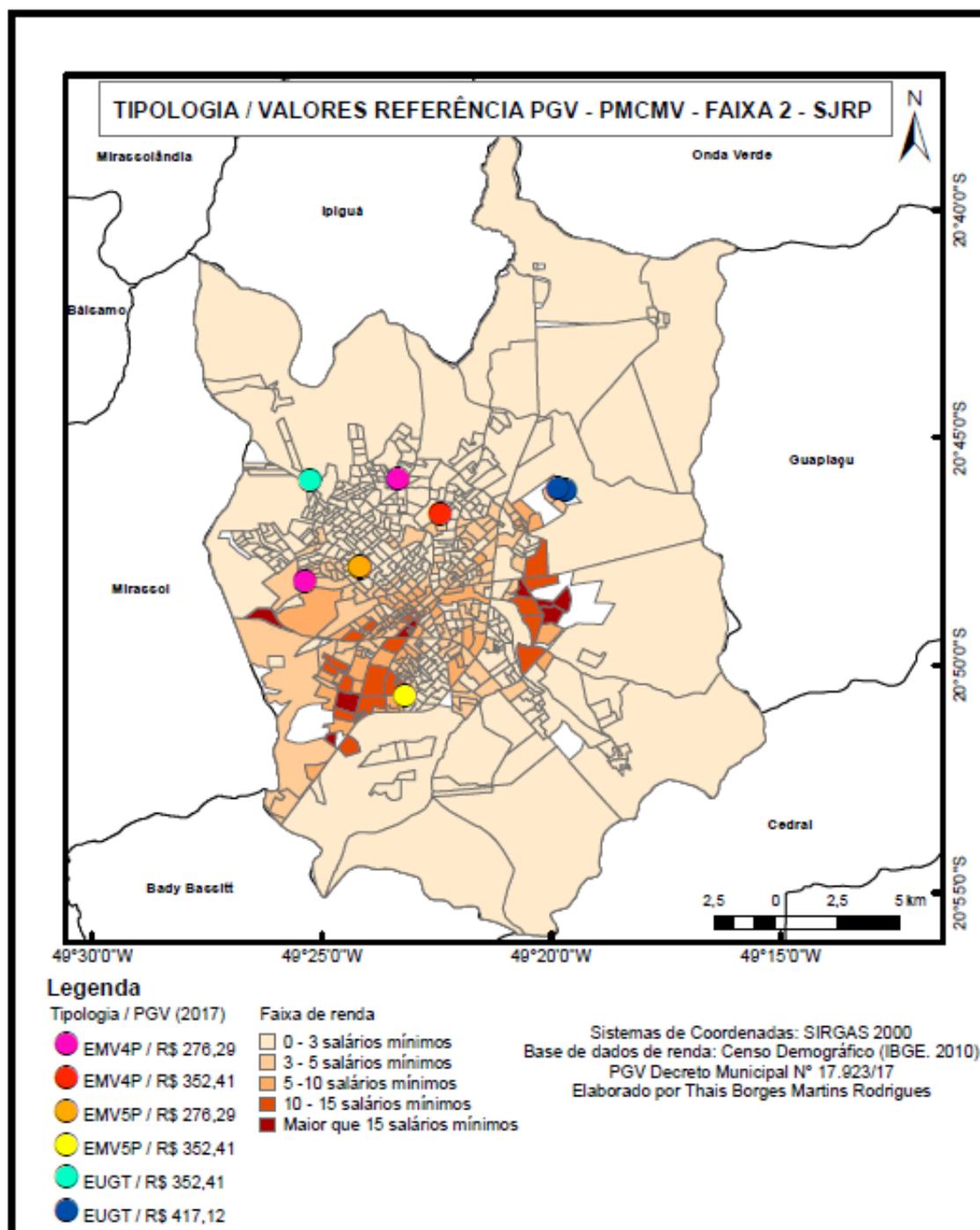


Fonte: Elaborado pela autora, 2020

A análise da territorialização dos empreendimentos com base na PGV do município revela uma tendência de implantação de cada tipo de UHs, a depender do valor genérico territorial. Com base na PGV de 2017, último dado atualizado pelo município em seu sítio eletrônico, os empreendimentos localizados nas áreas de maior valorização territorial são do tipo EUGT (dois empreendimentos na região nordeste) e EMV5P (um empreendimento na

região norte). Em seguida, o local com maior valor territorial estaria na região noroeste, onde um empreendimento do tipo EUGT está localizado (Mapa 3). Os demais empreendimentos possuem mesmo valor genérico na PGV, apesar de estarem em região distintas e serem de tipos diversos (PREFEITURA DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2017).

Mapa 3 - Mapa dos empreendimentos, com identificação dos valores de referência de PGV, por setor censitário



Fonte: Elaborado pela autora, 2020

A análise de renda por setor censitário, formulada a partir de dados do IBGE, de 2010, revela que nos empreendimentos localizados nas áreas periféricas da cidade a população residente tem as menores rendas. Deve-se considerar que os dados de setores censitários utilizados nesta pesquisa são do ano 2010, ou seja, anterior ao ano de implantação de grande parte dos empreendimentos estudados neste trabalho. Por este motivo, podem não refletir com exatidão o cenário de renda atual dos moradores destes locais, servindo apenas como base comparativa para as análises aqui apresentadas.

Nota-se que, dos empreendimentos analisados nesta pesquisa, todos os do tipo EUGT estão situados em locais de maior valorização territorial em relação ao PVG municipal. Porém, tal tendência se confirma, na prática, em dois empreendimentos, situados na região nordeste do município, onde os valores de comercialização dos imóveis de fato são mais elevados, em detrimento do outro empreendimento desse tipo, localizado na região noroeste, cujos valores de comercialização são, em média, muito próximos dos valores aplicados para as demais tipologias, apesar da diferenciação de valor em PGV.

Em pesquisa junto às imobiliárias locais, a título de comparação, nota-se que o valor de comercialização das UHs do tipo EUGT situadas na região nordeste do município giram em torno de R\$220mil, enquanto que para as UHs EUGT situadas na região noroeste tais valores são, em média, R\$190mil, mesmo valor aplicado para as unidades EMV4P e EMV5P, cujos valores de PGV menores.

Tal diferenciação se explica pela localização dos empreendimentos no território, uma vez que a região nordeste, onde os conjuntos estão localizados, encontra-se dotada de todos os serviços de infraestrutura urbana e acesso facilitado a locais de comércio e serviço. Além disso, concentram-se nesta região condomínios residenciais destinados às famílias com renda mais elevada (modalidade terreno e construção, de médio e alto padrão), o que poderia ser visto como justificativa para a aplicação de maior valor de comercialização dos imóveis Faixa 2.

De outro lado, apesar do elevado valor na PGV, o empreendimento localizado na região nordeste encontra-se em área de recente expansão urbana, circundado de bairros residenciais e de uso misto e chácaras de recreio, destinados às famílias de classe baixa a média-baixa. A região não possui acesso facilitado a comércios e serviços, estando distante cerca de 9 km do centro da cidade.

Ressalta-se aqui que não há diferenciação em relação ao tamanho das UHs EUGT ou ao projeto arquitetônico das mesmas, descartando-se assim, tal parâmetro como justificativa para a diferença de valores de comercialização.

Sobre a localização desses conjuntos, Meireles (2016, p. 206) aponta a tendência de ocupação de áreas periféricas do município para a implantação dos conjuntos habitacionais destinados a Faixa 2 do PMCMV, sobretudo para unidades horizontalizadas, como forma de suprir a maior necessidade de terra urbana em preço mais baixo, o que contribui para garantir maiores ganhos com a comercialização dos imóveis no mercado imobiliário. Em sua análise sobre os conjuntos localizados na região nordeste, o autor aponta para a proximidade desses conjuntos com aqueles destinados a Faixa 1, embora os valores de comercialização/prestação de financiamento fossem profundamente diferentes. Para o autor,

O que é importante evidenciar é que há uma tendência das empresas que produzem empreendimentos do PMCMV de produzi-los fora da malha urbana, nas franjas da cidade, no caso de São José do Rio Preto especificamente, conjuntos para faixa 2 e para faixa 1 muito próximos, o que anteriormente não se notava, pois via-se que o faixa 2 era levemente mais incluído que o faixa 1, principalmente quando se trata de empreendimentos verticais; já no caso de empreendimentos horizontais, quando a questão é a terra disponível - pois há necessidade de uma grande área para realização de grandes empreendimentos - torna-se mais vantajoso distribuir a população em áreas periféricas da cidade.

Ainda do ponto de vista das similaridades, uma das reflexões que foram feitas ao longo deste estudo é a de que, na essência, não existem grandes diferenças entre os empreendimentos faixa 1 e os da faixa 2, do ponto de vista da localização e da unidade habitacional, a não ser pela parcela, o que, para o caso de São José do Rio Preto – SP, é muito evidente (MEIRELES, 2016, p. 206).

Os empreendimentos do tipo EMV5P também chamam a atenção pela diferenciação de valores da PGV do município, o que se reflete de forma destoante nos valores de comercialização dos imóveis. Dos três empreendimentos analisados nesta pesquisa, aquele situado na região sul do município tem valor genérico 66% maior do que nos demais conjuntos desta tipologia, situados na região oeste.

Novamente, fatores como a dimensão ou arquitetura das unidades não podem ser explicativos para tal diferenciação, uma vez que as unidades são, de forma geral, idênticas<sup>59</sup>. Sendo assim, infere-se a localização como fator decisivo para a diferença de valor territorial em tais UHs.

---

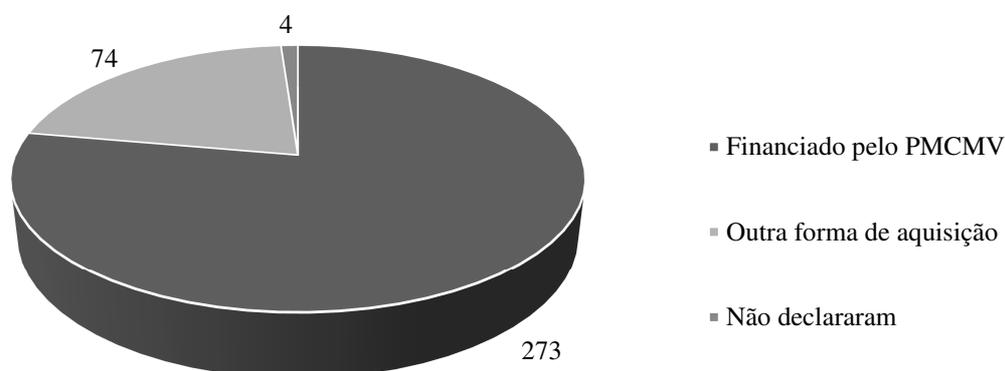
<sup>59</sup> As UHs do conjunto situado na região sul possuem sacada, enquanto as demais UHs deste tipo não. Porém, a existência da sacada não implica em ampliação da área de cada UH.

Apesar de tal diferença em relação à PGV, nota-se em pesquisa com imobiliárias locais que o valor de comercialização dos imóveis desse tipo sofrem diferenciação em torno de 20%, sendo aqueles situados na região sul comercializados com valor superior aos demais do mesmo tipo.

A análise de localização das UHs do tipo EMV4P revela similaridade nos valores de referência da PGV e valores de comercialização das unidades, embora alguns conjuntos possuam mais itens de lazer e estejam em bairros com acesso mais facilitado às áreas centrais e a oferta de serviços e comércios.

Em relação à forma de aquisição dos imóveis, identificou-se 277 moradores de casa própria (78,92%), dos quais, 273 afirmam que o imóvel foi adquirido por meio de financiamento do PMCMV e 4 não informaram a forma de aquisição; 74 respondentes (21,08%) afirmam que fizeram outra forma de aquisição, sendo elas aquisição por aluguel (19,08%) ou imóvel cedido/emprestado (2%), conforme mostra o Gráfico 24.

Gráfico 24 - Formas de aquisição dos imóveis



Fonte: Elaborado pela autora, 2020

A análise desses dados por caracterização de tipo de imóvel revela que a maior concentração de imóveis adquiridos via financiamento do PMCMV está nas unidades EMV5P, com 79,63% dos respondentes desse tipo. Já nas unidades do tipo EUGT, 78,28% dos respondentes afirmam terem financiado seu imóvel por meio do PMCMV, enquanto esse percentual fica em 75% nas unidades do tipo EMV4P (Tabela 18).

Tabela 18 - Tipos de aquisição/financiamento do imóvel de acordo com o tipo

Tipo	Tipo de Aquisição				
	Financiamento do PMCMV	Outro tipo de financiamento	Imóvel alugado	Imóvel cedido	Total Geral
EMV5P	14	0	6	0	20
EMV4P	86	0	23	1	110
EUGT	173	4	38	6	221

Fonte: Elaborado pela autora, 2020

O reduzido número de respondentes que apontam outro tipo de financiamento para a compra de seus imóveis, revela a relevância do PMCMV para a população pertencente à Faixa 2. Isso pode ser explicado pelo modelo de financiamento aplicado pelo programa, com aplicação de juros reduzido e compatível com as faixas de renda da população atendida, além do prazo de pagamento ampliado, que possibilita que o valor do imóvel seja dissoluto em um número maior de parcelas, contribuindo para que o valor pago mensalmente seja o mais próximo daquele compatível com a capacidade de endividamento de cada família.

Essa capacidade de endividamento e de acesso à crédito imobiliário torna-se então, decisivo para a aquisição do imóvel próprio. Por isso, o segundo eixo temático de análise aborda as questões referentes ao perfil familiar, buscando identificar características desses moradores.

Cabe ressaltar que, de acordo com o artigo 7º da Lei 11.977/2009, configuram-se como infração, passível de sanções, as forma de apropriação aluguel e cedido, por não serem o objetivo do PMCMV.

## 5.2. Perfil familiar dos respondentes

No segundo eixo de análise, esta pesquisa procurou abordar índices de vulnerabilidade social das famílias representadas pelos respondentes. O primeiro dado obtido foi em relação à posição do respondente em relação à família. Essa identificação é basilar para a compreensão dos demais dados obtidos na pesquisa, podendo corroborar com a identificação de maior ou menor índice de vulnerabilidade social.

Dos respondentes, 57,26% se declararam “chefe da família”, 32,48% se declararam “cônjuge ou companheiro do chefe da família”. Os demais respondentes (10,25%) se declararam pais, filhos ou parentes do chefe da família (Tabela 19).

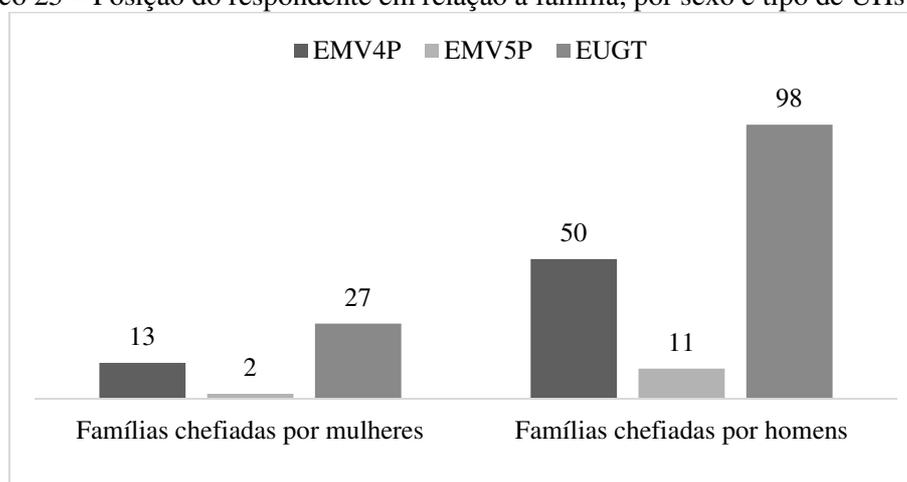
Tabela 19 – Posição do respondente em relação à família

Posição na Família	EMV4P		EMV5P		EUGT		Total Geral	
	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%
Chefe da família	63	57,27	13	65,00	125	56,56	201	57,26
Cônjuge / companheiro	38	34,55	5	25,00	71	32,13	114	32,48
Filho (a)	3	2,73	2	10,00	8	3,62	13	3,70
Mãe e pai	3	2,73			13	5,88	16	4,56
Parente	3	2,73			4	1,81	7	1,99
<b>Total Geral</b>	<b>110</b>	<b>100</b>	<b>54</b>	<b>100</b>	<b>221</b>	<b>100%</b>	<b>351</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborado pela autora, 2020

Em relação ao sexo, 79,10% dos respondentes que se declararam chefe da família são homens, enquanto 20,90% mulheres (Gráfico 25), o que revela que, para esse extrato de população, equivale a proporção de famílias chefiadas por homens, em dissonância com os percentuais de chefia familiar do Brasil. Dados do IPEA (2015) apontam que 40,51% das famílias do país eram chefiadas por mulheres em 2015.

Gráfico 25 – Posição do respondente em relação à família, por sexo e tipo de UHs



Fonte: Elaborado pela autora, 2020

Em relação à raça, a pesquisa aponta que 43,87% dos respondentes se autodeclararam da raça branca, enquanto 36,75% se autodeclararam pardos, 15,67% negros e 3,70% amarelos. A maior concentração de respondentes que se autodeclararam brancos está na UH do tipo EMV4P, com 52 respondentes (47,27%). A maior concentração de respondentes que se autodeclararam pardos está nos empreendimentos do tipo EUGT, com 87 respondentes assim se declarando (39,37%). Dos que se declaram pretos, a maior concentração esta nos

empreendimentos do tipo EMV4P, com 21 respondentes (19,09%). A abordagem geral dos dados, com todos os respondentes, mostra também essa tendência racial: 43,87% brancos, 36,75% pardos, 15,67% pretos e 3,70% amarelos (Tabela 20).

Tabela 20 – Relação de auto declaração racial dos respondentes

Auto declaração racial	EMV4P		EMV5P		EUGT		Total Geral	
	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%
Amarelo	2	1,82	2	10,00	9	4,07	13	3,70
Branco	52	47,27	9	45,00	93	42,08	154	43,87
Pardo	35	31,82	7	35,00	87	39,37	129	36,75
Preto	21	19,09	2	10,00	32	14,48	55	15,67
<b>Total Geral</b>	<b>110</b>	<b>100</b>	<b>20</b>	<b>100</b>	<b>221</b>	<b>100</b>	<b>351</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaborado pela autora, 2020

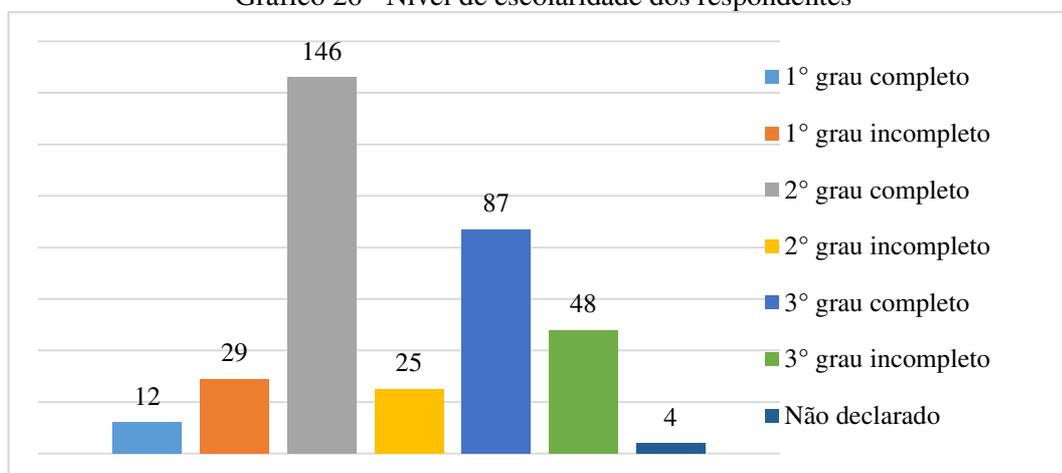
Ao relacionar os dados de posição familiar, sexo e raça, destaca-se o perfil definido como homens, brancos e chefes de família, que correspondem a pouco mais de 21% dos entrevistados (74 respondentes). Entre as mulheres, o perfil de maior destaque são o de cônjuges ou companheiras do chefe da família, da raça branca, que correspondem a cerca de 14% dos entrevistados (49 respondentes). O seguinte perfil de destaque é o de homens, pardos e chefes de família, que correspondem a cerca de 17% dos entrevistados (59 respondentes).

Segundo os dados do IPEA, a respeito do retrato de desigualdades e raças no Brasil, 59,49% dos domicílios eram chefiados por homens em 2015, dos quais, 49,36% eram brancos e 37,35% negros. Para o extrato de população analisado nesta dissertação, entre os homens que se declaravam chefe de família, 46,54% eram brancos, percentual bem próximo da média nacional (IPEA, 2015).

Em relação ao nível de escolaridade, a pesquisa aponta que 41,60% dos respondentes possuem o segundo grau completo; 24,79% possuem o terceiro grau completo; e 8,26% não completaram o primeiro grau<sup>60</sup> (Gráfico 26).

<sup>60</sup> O primeiro grau (atual ensino fundamental) é composto dos nove primeiros anos escolares (1° ao 9° do ensino fundamental). O segundo grau (atual ensino médio) é subsequente ao ensino fundamental e composto por três anos de formação, sendo requisito mínimo para ingresso em universidades. Já o terceiro grau é o ensino superior, posterior ao ensino médio, facultativo ao indivíduo. Não existe definição de duração para essa etapa, uma vez que dependerá do curso pretendido.

Gráfico 26 - Nível de escolaridade dos respondentes



Fonte: Elaborado pela autora, 2020

Analisando os dados coletados e distribuídos por tipo de imóvel, nota-se que o maior índice de escolaridade está entre os moradores das unidades EMV5P, onde 35% dos respondentes possuem terceiro grau completo. O maior índice de respondentes que afirmam ter nível de escolaridade compatível com ensino fundamental incompleto é dos moradores das unidades EUGT (9,05%).

A análise por tipologia revela que, nas unidades com maior valor comercial (EMV5P), a população residente possui maior nível de escolaridade, não havendo registro de nenhum morador com nível de escolaridade inferior ao segundo grau incompleto. Tal fator indicaria que a população residente nesse tipo de empreendimento teve acesso ao ensino fundamental, sendo por isso alfabetizada (ver Tabela 21).

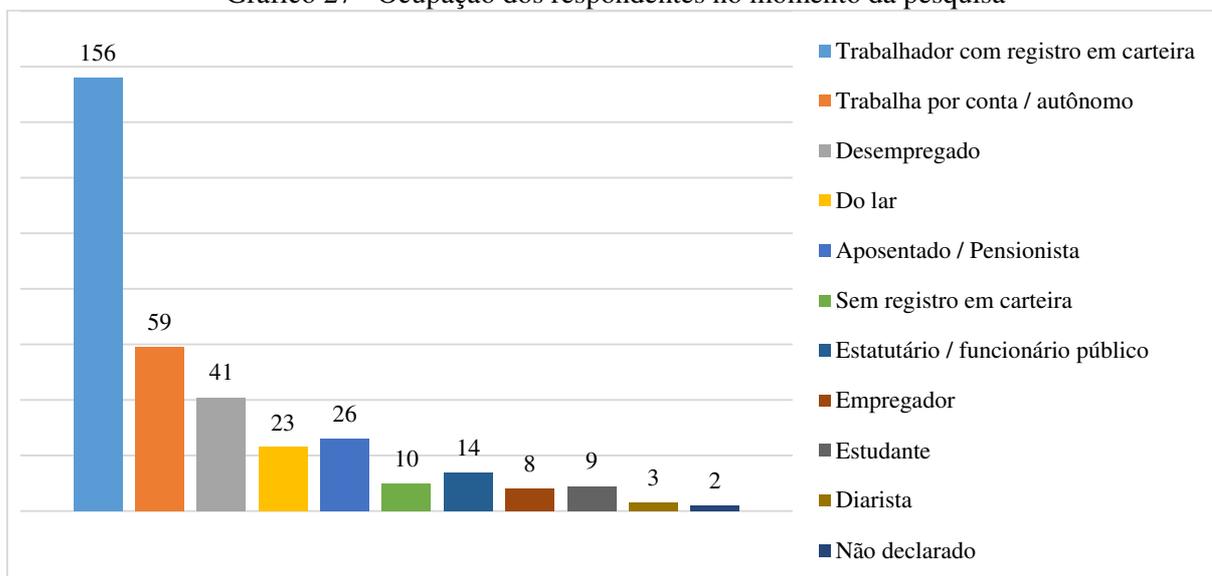
Tabela 21 – Nível de escolaridade dos respondentes, distribuído por tipo de imóvel

Nível de escolaridade	EMV4P		EMV5P		EUGT		Total Geral	
	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%
não declarado					4	1,81	4	1,14
Primeiro grau completo	2	1,82			10	4,52	12	3,42
Primeiro grau incompleto	9	8,18			20	9,05	29	8,26
Segundo grau completo	34	30,91	7	35,00	105	47,51	146	41,60
Segundo grau incompleto	13	11,82	4	20,00	8	3,62	25	7,12
Terceiro grau completo	30	27,27	7	35,00	50	22,62	87	24,79
Terceiro grau incompleto	22	20,00	2	10,00	24	10,86	48	13,68
<b>Total Geral</b>	<b>110</b>	<b>100</b>	<b>20</b>	<b>100</b>	<b>221</b>	<b>100</b>	<b>351</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaborado pela autora, 2020

Em relação à ocupação, a pesquisa aponta que 11,68% dos respondentes estavam desempregados no momento da pesquisa. Trabalhadores com registro em carteira representavam 36,84% dos respondentes (ver Gráfico 27 e Tabela 22).

Gráfico 27 - Ocupação dos respondentes no momento da pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora, 2020

Tabela 22 – Tipo de ocupação do respondente, distribuído por tipo de imóvel

Ocupação	EMV4P	EMV5P	EUGT	Total Geral
Aposentado / pensionista	10	2	14	26
Com registro em carteira	33	13	110	156
Desempregado	12	1	28	41
Diarista			3	3
Do lar	14		9	23
Empregador		2	6	8
Estatutário / funcionário público	2		12	14
Estudante	5	2	2	9
Não declarado			2	2
Sem registro	3		7	10
Trabalha por conta / autônomo	31		28	59
<b>Total Geral</b>	<b>110</b>	<b>20</b>	<b>221</b>	<b>351</b>

Fonte: Elaborado pela autora, 2020

Outro fator relevante para identificar a faixa de renda familiar dos entrevistados é o recebimento de algum benefício do governo, como Bolsa Família<sup>61</sup>, Cartão Minha Casa

<sup>61</sup> Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda, destinado a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, que possuam renda mensal por pessoa de até R\$ 89,00 ou renda mensal por pessoa de R\$ 89,01 a R\$178,00, desde que possuam crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos em sua composição. Em 2019, cerca de 13,9 milhões de famílias são beneficiárias do programa no país. Já em São José do Rio Preto são registradas 11.004 famílias beneficiárias do programa (6,18% da população do município), das quais 7.033 famílias estariam em situação de extrema pobreza sem o recebimento do benefício (BRASIL, 2019).

Melhor<sup>62</sup>, Benefício de Prestação Continuada (BPC)<sup>63</sup>, Aposentadoria, Auxílio Doença, medicamentos gratuitos, entre outros.

A pesquisa aponta que 84 respondentes (cerca de 23,93%) recebem algum tipo de benefício do governo<sup>64</sup>, sendo a maior concentração em EUGT, em que 23,98% dos respondentes se enquadram nesta condição.

Os dados obtidos nesta pesquisa revelam que nas regiões mais periféricas do município, onde está implantado o empreendimento EUGT, registra-se os menores índices de escolaridade e as maiores taxas de desocupação e trabalho informal.

### 5.3. Condição da moradia

Em relação às formas de apropriação das moradias, julgou-se relevante nesta pesquisa identificar as formas de moradia anterior dos respondentes. A identificação desse dado pode demonstrar possíveis alterações na forma de apropriação dos imóveis anteriores para os atuais, como a mudança de condição de aluguel para imóvel próprio, por exemplo.

Segundo o levantamento de dados realizado por meio da aplicação de questionário, 53% dos respondentes pagavam aluguel em sua moradia anterior. A tipologia que apresenta maior índice de aluguel na moradia anterior é a EUGT, com 56,56% dos respondentes (125 entrevistados). Cerca de 28% dos respondentes afirmam que eram conviventes com os pais ou familiares em sua moradia anterior. A tipologia que apresenta maior índice nessa categoria é também a EUGT, com cerca de 28% dos respondentes (63 entrevistados). Dos que moravam em imóvel próprio anteriormente (15,67% do total dos respondentes), a tipologia com maior índice de moradores nessa condição é a EMV5P, onde 30% dos respondentes afirmam que moravam em imóveis próprios anteriormente.

Os dados de tipo de apropriação nos imóveis anteriores dos respondentes são descritos no Gráfico 28.

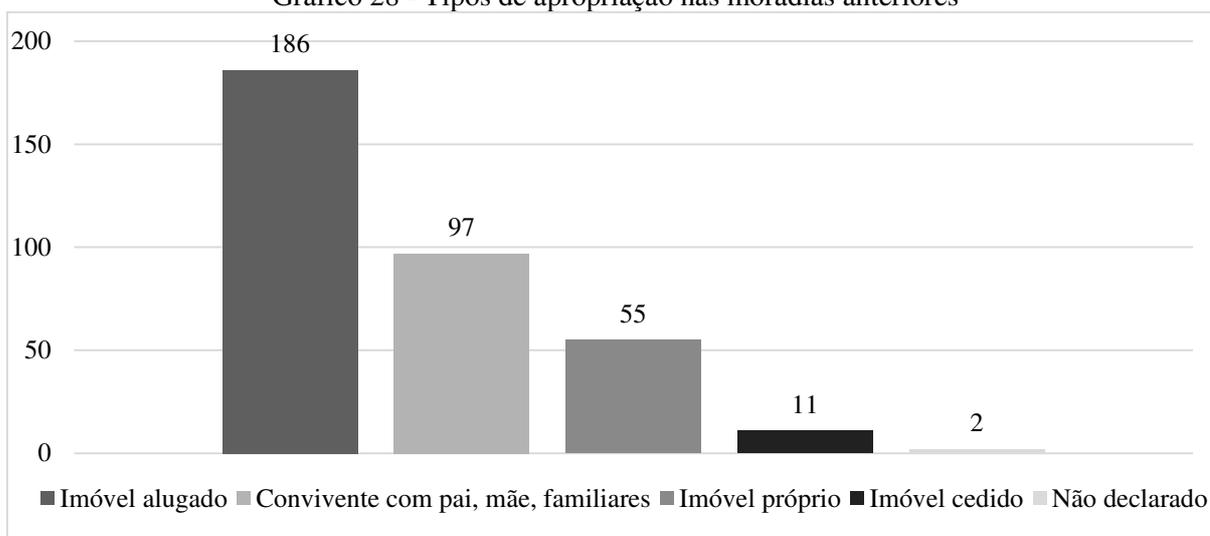
---

<sup>62</sup> Minha Casa Melhor é um cartão de crédito especial, de até R\$5 mil, destinado a famílias beneficiadas pelo PMCMV como forma de facilitar compra de móveis e eletrodomésticos (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2019).

<sup>63</sup> O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um benefício de renda no valor de um salário mínimo para pessoas com deficiência de qualquer idade ou para idosos com idade de 65 anos ou mais com impedimentos físico, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo, que tenham, por isso, dificuldades para a participação e interação plena na sociedade. Para a concessão deste benefício, é exigido que a renda familiar mensal seja de até ¼ de salário mínimo por pessoa (BRASIL, 2019).

<sup>64</sup> Não está incluso neste índice aqueles que receberam benefícios do PMCMV, como subsídios.

Gráfico 28 - Tipos de apropriação nas moradias anteriores



Fonte: Elaborado pela autora, 2020

Os dados revelam a relevância do PMCMV para o acesso à casa própria, uma vez que 66,7% da população deste extrato social deixou a condição de moradia de aluguel, cedida ou em coabitação familiar para a condição atual de casa própria.

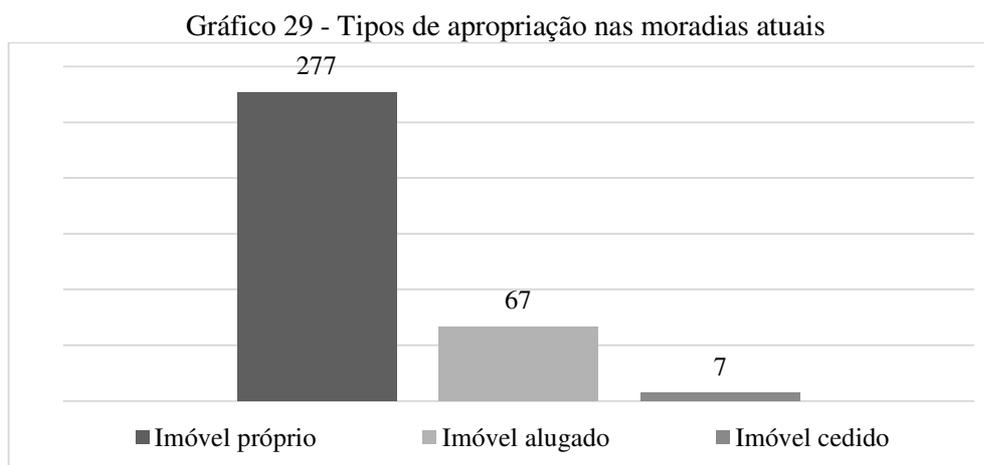
Em relação ao local de moradia anterior 75,21% dos respondentes afirmam que residiam em bairros diferentes do local de moradia atual, evidenciando um padrão de deslocamento dessa população para fins de moradia. O maior índice está nos empreendimentos do tipo EUGT, onde 80,09% dos moradores (177 respondentes) residem atualmente em bairros diversos do anterior.

Embora esse índice seja alto, evidenciando um processo migratório para os novos locais de moradia, cerca de 85% dos respondentes realizaram deslocamento de até cinco quilômetros entre o local de moradia anterior e o novo. Esse movimento pode ser explicado pelo valor de aquisição das unidades aqui analisadas, considerados os padrões de implantação dos conjuntos (todos com sistema de portaria para controle de acesso, além de itens de lazer, como praças, quadras esportivas e *playground*). Esses fatores podem ser decisivos no momento de escolha do imóvel a ser adquirido, ainda que isso signifique mudanças no local de moradia, não raros casos, para locais mais afastados do centro da cidade.

Em relação aos valores dispensados mensalmente com a moradia anterior, 173 respondentes (cerca de 44,25%) afirmam que comprometiam 30% ou mais de sua renda familiar mensal com o pagamento, seja ele aluguel, parcela de financiamento ou outro tipo de

pagamento<sup>65</sup>. A concentração mais expressiva dessa população é de moradores de EMV5P, onde 50% dos moradores desse tipo de UHs se enquadram nessa situação de moradia anterior.

Em relação ao tipo de apropriação da moradia atual, no momento da pesquisa 78,92% dos respondentes eram proprietários dos imóveis em que moravam, enquanto 19,09% pagavam aluguel e 1,99% tiveram o imóvel cedido e não pagavam nenhum tipo de taxa mensal com moradia<sup>66</sup> (ver Gráfico 29).



Fonte: Elaborado pela autora, 2020

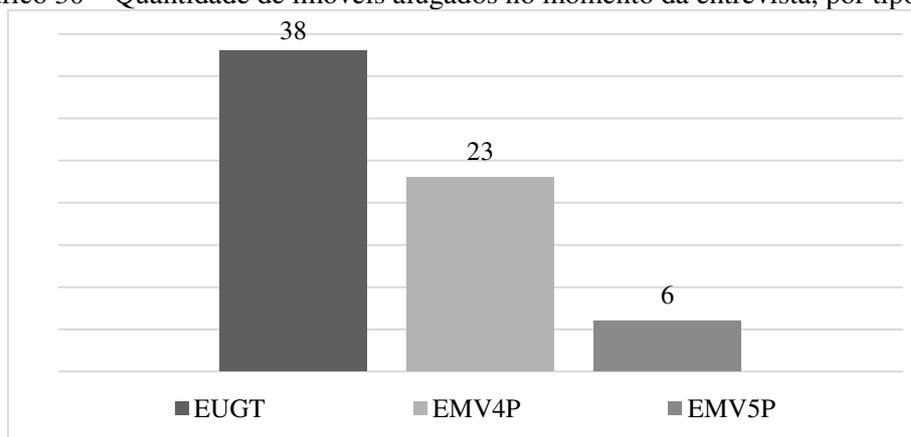
Considerando que o PMCMV se trata de um programa de fomento à casa própria, julga-se aqui como desvio qualquer forma de apropriação diferente daquela estabelecida pelo programa. Sendo assim, cabe aqui avaliar especificamente as moradias em que se constataram apropriações como aluguel, cedidas ou emprestadas, que correspondem a 21,08% das unidades entrevistadas.

Os respondentes que afirmaram pagar aluguel em sua moradia atual (ver Gráfico 30) são 30% nas UHs EMV5P (6 respondentes), 20,91% nas UHs EMV4P (23 respondentes) e 17,19% nas UHs EUGT (38 respondentes). Já os imóveis cedidos concentram-se em empreendimentos com UHs do tipo EUGT, onde 2,71% dos respondentes não pagam nenhum valor pelo uso do imóvel, sendo este cedido ou emprestado com consentimento do proprietário.

<sup>65</sup> Os valores foram convertidos em estimativa da renda familiar, a fim de equiparar os valores de forma mais próxima da realidade. Não se trata aqui apenas de pagamento de financiamento bancário, já que isso não foi discriminado em questionário. Pode-se haver aqui pagamento de empréstimos bancários ou de pessoas físicas para o pagamento da aquisição da casa própria, não configurando, necessariamente, financiamento bancário.

<sup>66</sup> Exclui-se aqui pagamento de taxas condominiais, despesas de abastecimento de água, fornecimento de energia e gás encanado, entre outros.

Gráfico 30 – Quantidade de imóveis alugados no momento da entrevista, por tipo UHs



Fonte: Elaborado pela autora, 2020

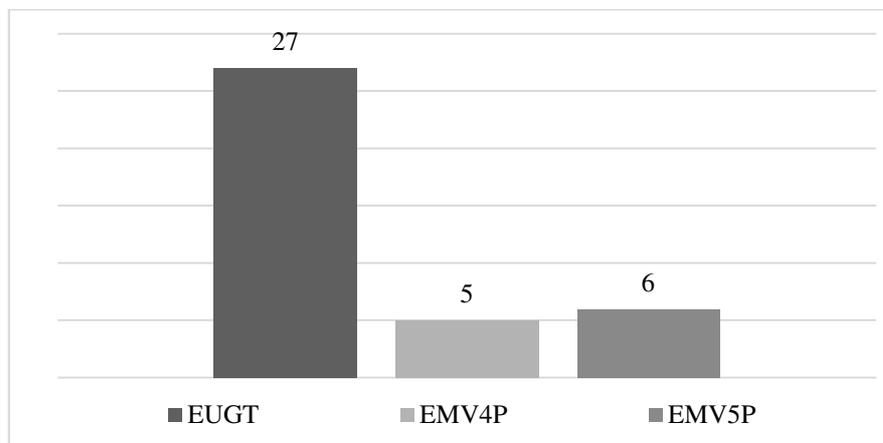
Tendo em vista a perspectiva de segurança e ascensão social que a casa própria proporciona para a classe trabalhadora, transformando-se em ativo no mercado imobiliário ou até mesmo como local de reprodução do trabalho, infere-se que a mudança de uso e de ocupação da moradia, mesma aquela subsidiada pelo PMCMV, demonstra que independente da legislação, as UHs são e continuarão sendo apropriadas por seus moradores, tanto para atender as suas necessidades cotidianas como para lhes proporcionar renda.

Na outra ponta desta análise, está o locatário. Sendo a moradia item de valor elevado, como já discutido nesta dissertação, parte considerável dos moradores que paga aluguel encontra-se em situação de ônus excessivo.

Essa situação, vista como importante componente do déficit habitacional brasileiro e de difícil enfrentamento é também encontrada nas UHs produzidas pelo PMCMV e lançadas no mercado de locação residencial,

A pesquisa realizada aponta que 40,3% dos moradores da modalidade aluguel afirmaram comprometer 30% ou mais de sua renda mensal com o pagamento do mesmo, o que pode significar insuficiência de renda para o pagamento mensal. A maior concentração desse índice está nas unidades EMV5P, onde cerca de 55% dos moradores que paga aluguel, se enquadra nessa situação (Gráfico 31).

Gráfico 31 - Moradores que comprometem 30% ou mais da renda familiar com o pagamento de aluguel na moradia atual, distribuídos por tipo de imóvel

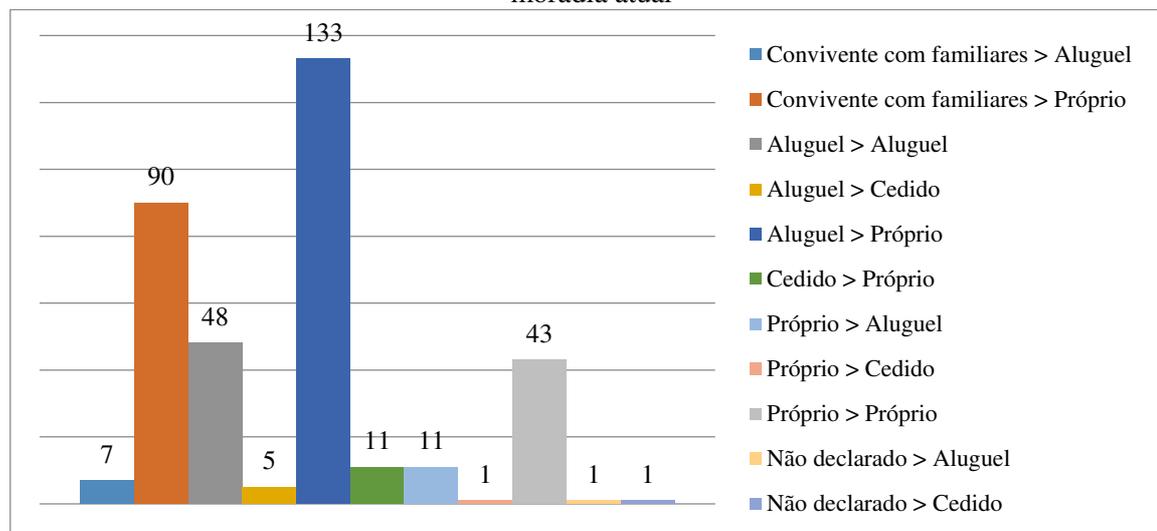


Fonte: Elaborado pela autora, 2020

A existência de famílias em situação de ônus excessivo com aluguel em imóveis do PMCMV revela outro aspecto de importante observação: a reprodução de itens componentes do déficit habitacional em conjuntos habitacionais construídos sob a finalidade de mitigação desse déficit. Neste sentido vale observar que, de forma geral, a simples oferta de novas moradias não se traduz como garantia de eliminação do déficit habitacional existente, uma vez que essa oferta se mantém fundamentada em padrão do mercado imobiliário, de reprodução de capital a revelia da capacidade de endividamento das famílias.

Ainda assim, a análise dos dados desta pesquisa aponta para um cenário em que os propósitos do PMCMV foram, de fato, consolidados. Pouco mais de 66% das famílias aqui representadas passaram da moradia de aluguel, conviventes com pai, mãe ou familiares e imóvel cedido para a casa própria, o que mostra a relevância do programa em garantir acesso à moradia. Os que permaneceram em moradia de aluguel representam 13,68% dos respondentes, enquanto os que permanecem em casa própria representam 12,25% dos respondentes. Considerando-se ser a casa própria a condição ideal do programa, nota-se o que se pode chamar de regressão de cerca de 3,42% dos respondentes, que deixando a condição de imóvel próprio, passaram a morar em imóvel de aluguel ou cedido (Gráfico 32).

Gráfico 32 - Alteração de tipo de apropriação entre a condição de moradia anterior e a condição de moradia atual



**Condição de moradia anterior > Condição de moradia atual**

Fonte: Elaborado pela autora, 2020

A Tabela 23 mostra a alteração dos tipos de apropriação da moradia separados por tipo de UHs. Destacam-se as unidades EUGT, onde pouco mais de 70% dos respondentes passaram de imóvel alugado, cedido ou convivente com pais ou familiares à casa própria. Seguido a estes, estão as unidades EMV4P, onde cerca de 64% tiveram a mesma alteração de apropriação dos imóveis.

Tabela 23 – Relação de alteração do tipo de apropriação entre a moradia anterior e a atual, distribuída entre os tipos de UHs.

Moradia anterior	Conv.		IA			IC	IP			ND	
	IA	IP	IA	IC	IP	IP	IA	IC	IP	IA	IC
EMV5P		4	5		5		1		5		
EMV4P	3	27	13	1	37	6	7		16		
EUGT	4	59	30	4	91	5	3	1	22	1	1
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>90</b>	<b>48</b>	<b>5</b>	<b>133</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>43</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

Fonte: Elaborado pela autora, 2020

#### 5.4. Percepção dos entrevistados em relação ao local de moradia

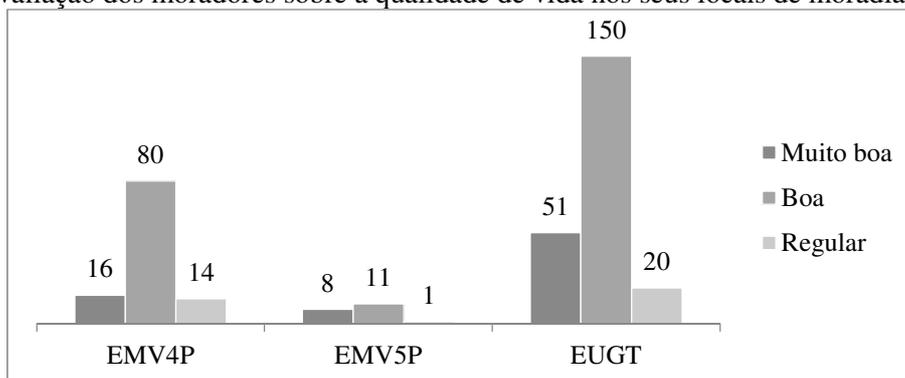
Como já explanado nesta dissertação, a acessibilidade, como conceito de acesso a serviços, torna-se fator de grande relevância para a escolha do bem imobiliário. Além do valor de aquisição do imóvel, que no caso do parque imobiliário do PMCMV-Faixa 2 no município

estaria entre R\$180 mil e R\$250mil<sup>67</sup>, a satisfação do morador em relação à localização, segurança, entorno, infraestrutura e acesso á serviços e comércios contribui para que as famílias se decidam pelo local de moradia. Neste sentido, observa-se que a acessibilidade se tona atrativo que se sobrepõe, em muitos casos, ao valor de aquisição.

Considerando tais fatores, o quarto eixo temático do questionário abordou questões que possibilitam avaliar o nível de satisfação do morador em relação ao local de moradia, seu entorno e relação com a cidade. Os dados permitem inferir que, apesar da localização mais periférica da maioria dos conjuntos analisados e do valor de aquisição/aluguel extrapolar o que seria considerável como bom (menos que 30% da renda familiar), as famílias aqui representadas avaliam satisfatoriamente seus locais de moradia.

No que diz respeito à satisfação do morador em relação ao local de moradia atual, 96,3% afirmam gostarem, enquanto 3,13% afirmam não gostarem. Quando solicitado que o respondente apontasse o nível da qualidade de vida de sua família, morando no local objeto desta pesquisa, 241 respondentes (cerca de 69%) afirmam ser boa, 75 respondentes (pouco mais de 21%) avaliam como muito boa e 35 respondentes (cerca de 10%) afirmam ser regular. Destacam-se entre esses os moradores das unidades EMV4P, dos quais, 72,73% afirmam que a qualidade de vida de sua família é boa em seu local de moradia atual (Gráfico 33)

Gráfico 33 - Avaliação dos moradores sobre a qualidade de vida nos seus locais de moradia, por tipo



Fonte: Elaborado pela autora, 2020

Para entender esses números, se faz necessário analisar os itens que avaliam a satisfação de cada morador respondente da pesquisa.

Em relação á convivência entre moradores, 78,35% avalia ser boa ou muito boa. Entre os moradores de UHs do tipo EMV5P e EMV4P, avaliam a convivência entre moradores

<sup>67</sup> Valores médios de venda dos imóveis aqui analisados, com base em pesquisa em imobiliárias locais. A diferenciação de valores de venda dos imóveis analisados nesta pesquisa se deve, principalmente, pela localização dos conjuntos (região da cidade) e tipos (casa ou apartamento).

como boa 70% e 68,17%, respectivamente; para os moradores de UHs do tipo EUGT, a convivência entre moradores é boa para 67,42%. Avaliam como regular 21,82% dos moradores de EMV4P, 21,72% dos moradores de EUGT e 20% dos moradores de EMV5P.

Quando questionados á respeito das atividades coletivas no conjunto em que residem, somente 5,13% dos respondentes afirmaram serem boas, enquanto 68,09% acreditam serem ruins. Apesar disso, a avaliação em relação á organização comunitária apontou que 72,36% dos respondentes consideram ser boa, enquanto 27,64% afirmaram ser regular.

Considerando serem todos os empreendimentos caracterizados como condomínio, com restrição de acesso e oferta de equipamentos de lazer e convívio privativos, foi avaliada a satisfação dos usuários em relação aos espaços de praça e lazer, tratados nesta pesquisa como importantes elementos urbanísticos de socialização comunitária. Para 40,17% dos respondentes, os espaços de praça são regulares, enquanto para 27,35% são bons e para 21,65% dos respondentes, os espaços de praça nos conjuntos/condomínio são ruins. Com relação aos equipamentos de lazer, 49,57% dos respondentes afirmam que os parques infantis são bons e 42,74% dos respondentes avaliam como boa a oferta de quadras.

Com base nestes dados, é possível inferir que para os moradores deste extrato do mercado imobiliário a relação de vizinhança, a organização condominial e a oferta de equipamentos de lazer mostram-se satisfatórias, embora julgue que sejam oferecidas poucas atividades coletivas, o que pode evidenciar maior tendência a isolamento.

Essa relação é não exclusiva entre este extrato social, uma vez que a escolha por condomínios fechados tem sido crescente, principalmente em países subdesenvolvidos, como é o caso do Brasil, refletindo a busca por mais segurança, aliada ao que Levy (2010, p. 99) descreve como “sobrevvalorização do indivíduo”. Apesar de oferecerem diversos equipamentos de lazer e convívio, além da sensação de maior segurança que os muros e portaria geram, condomínios fechados representam uma relação de isolamento e distanciamento da cidade, que se reflete dentro e fora dos limites murados. Uma das consequências desta construção espacial é o esvaziamento de áreas públicas e/ou de convívio, aumento do isolamento e segregação socioespacial, que se repete também dentro dos limites do condomínio. Para Levy, o que explica essas relações individualizadas é a falta de interação social e a dimensão privada como estilo de vida.

Os moradores desse tipo de edificação possuem uma relação superficial, contingente e frágil com o espaço da cidade, pois não há interação social, as relações sociais são perenes e o que prevalece é a dimensão privada como estilo de vida (LEVY, 2010, p. 99)

A sensação de segurança que o conjunto fechado pode gerar, embora se defina, em vários casos, como grades e portaria para controle de acesso, além da instalação de câmeras em pontos estratégico, mostra-se como fator relevante para os moradores desse extrato social. Para 66,6% dos respondentes o local de moradia atual mostra-se melhor ou muito melhor em relação à violência; 55,27% acreditam ser o local atual mais seguro em relação a roubos e furtos; 89,17% dos respondentes acreditam estarem mais seguro em relação a tráfico de drogas que o local de moradia anterior; e todos os respondentes desta pesquisa avaliam ser o local de moradia atual melhor do que o local de moradia anterior em relação a vandalismo e igual em relação à violência policial.

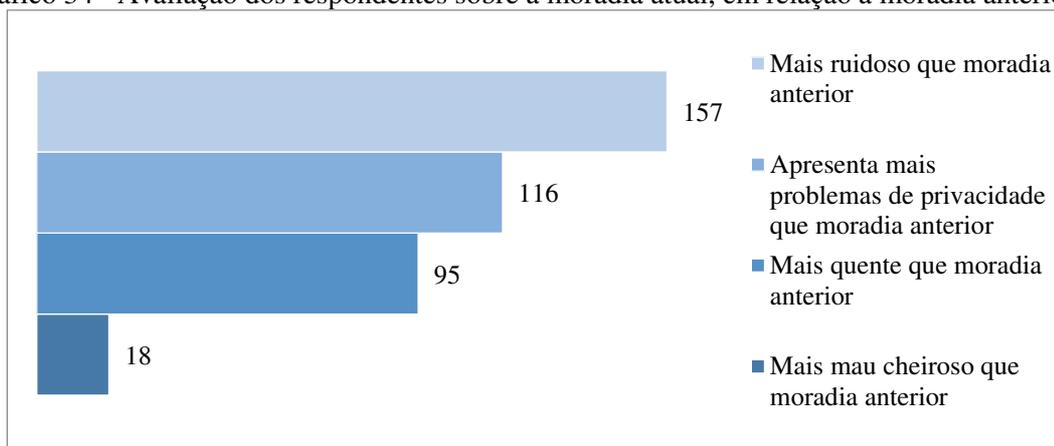
A busca por locais de moradia que ofereçam mais itens de segurança, seja patrimonial ou física, reflete a insatisfação dos indivíduos com as condições de segurança pública nas áreas urbanas. A oferta de moradia em condomínios e loteamentos fechados, com portaria para controle de acesso de pessoas e serviços privado de segurança patrimonial, antes isolada para os extratos sociais mais altos, tem se expandindo para as classes média e média-alta, sendo adotada pelo mercado imobiliário como uma estratégia importante para a comercialização dos imóveis, atraindo também o segmento formado pela Faixa 2 do PMCMV. Sobre isso, Coswig (*et all*) analisa que,

A promessa de segurança associada ao fechamento dos espaços coletivos de empreendimentos habitacionais tem feito com que essa seja a principal alternativa adotada pelo mercado imobiliário para combater a criminalidade que ameaça a população urbana, em suas diversas manifestações (COSWIG, ANAPOLSKI e MEDVEDOVSKI, 2010, p. 19).

Ainda sobre a percepção do morador sobre seu local de moradia, abordaram-se questões comparativas entre a moradia atual e a anterior que pudessem evidenciar padrões de escolha das UHs, seja em relação a uma melhoria na qualidade de vida ou até mesmo piora, para aqueles que não tiveram acesso a outro modelo de habitação, independente das motivações que assim resultaram.

Em relação às UHs em que moram, 44,73% dos respondentes afirmam que o local de moradia atual é mais ruidoso que o anterior; 33,05% afirmam terem problemas com privacidade; 27,07% afirmam ser o local atual mais quente que o anterior; e 5,13% afirmaram ser o local atual mais mal cheiroso que o anterior (Gráfico 34).

Gráfico 34 - Avaliação dos respondentes sobre a moradia atual, em relação à moradia anterior



Fonte: Elaborado pela autora, 2020

Os itens relacionados acima possuem ligação direta com o modelo arquitetônico aplicado para as UHs do PMCMV – Faixa 2, o sistema construtivo e os materiais utilizados na construção. Muito discutido por pesquisadores, o modelo de padronização arquitetônica, adotado principalmente como forma de otimização econômica e possibilidade de produção em escala industrial, não leva em consideração fatores como clima, entorno, insolação, ventilação, entre outros. A expectativa de extração de lucros tem suplantado, em certa medida, a necessidade de qualidade de vida, expondo as famílias pertencentes às Faixas 1 e 2 do PMCMV a padrões construtivos questionáveis, não adaptáveis às necessidades futuras, como novas configurações familiares, e desconsiderando fatores regionais, como clima e cultura.

Considerando serem todos os empreendimentos caracterizados como condomínio, com restrição de acesso e oferta de equipamentos de lazer e convívio privativos, foi avaliada a satisfação dos usuários em relação aos espaços de praça e lazer, tratados nesta pesquisa como importantes elementos urbanísticos de socialização comunitária. Para 40,17% dos respondentes, os espaços de praça são regulares, enquanto para 27,35% são bons e para 21,65% dos respondentes, os espaços de praça nos conjuntos/condomínio são ruins. Com relação aos equipamentos de lazer, 49,57% dos respondentes afirmam que os parques infantis são bons e 42,74% dos respondentes avaliam como boa a oferta de quadras.

Em relação à qualidade dos serviços oferecidos nos empreendimentos analisados, todos os respondentes afirmaram que os serviços de abastecimento de água, abastecimento de gás, coleta de esgoto, coleta de lixo, telefonia fixa, telefonia móvel, internet e serviços de correio são bons ou muito bons. Em nenhum dos empreendimentos analisados há coleta seletiva de lixo. Sobre a iluminação pública, 49,86% dos respondentes afirmam ser boa, 39,60% afirmam ser regular e 10,54% afirmam ser muito boa. Em relação à segurança

pública, 83,19% dos respondentes avaliam como muito boa ou boa, enquanto 16,81% avaliam como regular. Não houve avaliação de ruim ou muito ruim em relação à segurança pública nos empreendimentos analisados.

A oferta de transporte público também pode ser considerada como relevante para a vida social nestes empreendimentos. Isso porque o distanciamento dos empreendimentos com os principais locais de oferta de trabalho e lazer na cidade é corriqueiro em implantações de empreendimentos voltados aos segmentos de mais baixa renda. Observou-se que grande parte dos moradores de UHs da Faixa – 2 do PMCMV possuem carro ou moto (82,62% - carro; 32,20% - moto). Apesar do elevado índice, o transporte público ainda é importante meio de locomoção para parte deste extrato. Isso se evidencia pelo fato de que 16,53% dos moradores utilizam o transporte público para chegar ao local de trabalho.

Sobre a oferta de transporte público, para 48,72% dos respondentes se mostra como boa, regular para 28,49% e ruim para 22,79%. Para os que utilizam o transporte público como meio de transporte até seu local de trabalho, 50% avaliam o serviço como regular ou ruim.

Embora tenham problemas estruturantes relacionados à concepção arquitetônica, local de implantação, oferta de serviço e uso, além da reprodução dos padrões de isolamento social e segregação, os empreendimentos voltados para a Faixa 2 do PMCMV têm sido atrativos para este extrato, o que nos leva a concluir que atendem às expectativas dos moradores. Isso se evidencia pelo fato de que 96,30% dos moradores entrevistados nesta pesquisa afirmarem que gostam de seus locais de moradia.

A análise deste dado por tipo de apropriação do imóvel revela que o maior índice de satisfação está entre os que têm o imóvel cedido ou emprestado, dos quais 100% afirmam gostarem do seu local de moradia. Seguido a estes, 97,47% dos proprietários e 91,05% dos inquilinos afirmam da mesma forma.

## 6. CONCLUSÃO

É notável a relevância do PMCMV enquanto parte da política habitacional, visto o elevado número de unidades contratadas e entregues e a capacidade de atendimento, sobretudo dos extratos mais pobres da sociedade, por meio do financiamento subsidiado. Há de se considerar também que, por seu modelo operacional, o PMCMV foi um importante propulsor da economia brasileira e do crescimento das cidades por meio da construção civil. Porém, a análise do mesmo em relação a sua eficácia enquanto política de enfrentamento do déficit habitacional brasileiro não pode ser dada com base em uma análise restrita ao número de unidades contratadas/construídas/entregues durante os anos de *boom* desse modelo.

Além da constatação de inúmeros problemas em relação à estrutura nas unidades entregues, padronização projetual e implantação nos municípios, demonstrados em outros trabalhos e também discutidos nesta pesquisa, depõe contra o PMCMV o crescente déficit habitacional brasileiro, evidenciando que há dificuldade do programa em atender a população que compõem esse déficit. Não se espera aqui atribuir unicamente ao PMCMV o ônus deste problema, visto ser notório a existência de questões político-administrativas, que se tornam um impasse para a implementação de uma política capaz de atuar positivamente no enfrentamento das questões habitacionais do país.

Notam-se avanços em relação ao processo produtivo aplicado pelo programa, permitindo a construção de um número elevado de unidades habitacionais. Porém, ao deixar que o setor privado se tornasse o responsável por decisões importantes na estrutura produtiva do programa, como a escolha dos terrenos, permitiu-se a repetição de erros vistos anteriormente em programas como o BNH, em que muitos conjuntos eram implantados nas periferias das cidades, com pouca infraestrutura urbana e agravando a segregação socioespacial do país.

Apesar disso, vale ressaltar que a atual configuração urbana tem trazido novo sentido às periferias, que passam a abrigar empreendimentos voltados às mais variadas faixas de renda. Á exemplo disso, tem-se os condomínios de alto padrão, voltados á população de mais alta renda, instalados nas franjas da área urbana como uma espécie de “não-cidade”, onde o distanciamento das áreas mais centrais servem como uma garantia de isolamento socioeconômico e cultural para esse extrato da sociedade. Para esses, morar na periferia das cidades deixou de ser sinônimo de fragilidade social, uma vez que são servidos de toda infraestrutura necessária e não tem o deslocamento como um problema a ser enfrentado, uma vez que, em sua maioria, não dependem do transporte público.

De outro lado, têm-se os empreendimentos voltados à faixa de renda analisada nesta pesquisa, cujas moradias estão prioritariamente localizadas nas periferias da cidade, com oferta de infraestrutura, porém muitas vezes não em quantidade e qualidade adequada para o atendimento de toda a população residente. Para esses a periferização da moradia não tem sinonímia com qualidade de vida e garantia de não compartilhamento com outros extratos da sociedade. Ao contrário, essa periferização implica em dificuldades de deslocamento e de acesso aos mais variados serviços públicos, dos quais essa população muitas vezes depende.

Cabe ressaltar a estratégia do mercado imobiliário para tornar os empreendimentos voltados à população com renda entre três e seis salários mínimos mais atrativos e, conseqüentemente, mais lucrativos, ao incluir itens de lazer coletivo e de segurança privada que assemelham esses empreendimentos àqueles destinados ao extrato de maior renda. Isso possibilita a comercialização desses imóveis com valor mais elevado, desconectado da quantidade e qualidade dos itens e de sua localização no município. Muito embora os itens de lazer coletivo e segurança privada gerem maior aceitação por parte dos mutuários, são também responsáveis pelo aumento dos custos mensais de manutenção, que incidem nas parcelas de condomínio. Isso, aliado ao valor do financiamento bancário, torna-se fator decisivo para a ocorrência de distratos e inadimplências. Para esses, a possibilidade de alugar o imóvel torna-se alternativa para manter o financiamento sem inadimplência ou distrato.

Outro fator relevante, e aqui central, é a circulação do produto do PMCMV, em consonância com os padrões de promoção de capital imobiliário, que transforma a casa em um bem de consumo, mercadorizado, com dimensão patrimonial e expectativas de que o imóvel gere segurança social e econômica futura aos seus detentores, ainda que este imóvel tenha sido adquirido por meio de um programa de habitação de interesse social. Uma vez inserida no mercado imobiliário, a “mercadoria casa” adquire potencial de gerar renda a seus proprietários, com possibilidade de aumento da expectativa de ganhos futuros advindos de valorização imobiliária ou aluguel.

Os resultados desta pesquisa revelam que para além dos problemas já explorados em outras análises<sup>68</sup>, a transformação da casa em um bem de consumo mercantilizado impulsionou a criação de um mercado rentista de circulação de imóveis, que ora são ocupados por seus proprietários e ora estão disponíveis no mercado de locação, havendo também aqueles que são cedidos a outros por tempo determinado.

---

<sup>68</sup> Trata-se aqui das questões relativas ao modelo construtivo, planta padronizada, periferização dos empreendimentos e todos os impactos que tais problemas podem gerar para a sociedade.

Neste cenário, nota-se que a parcela da sociedade sem acesso a crédito imobiliário com subsídio, e por isso limitada ou até impedida da realização do “sonho da casa própria”, é direcionada para novas opções no mercado privado, já que o mercado de locação residencial formado por imóveis do PMCMV pode representar a oportunidade de moradia em melhores condições do que aquelas que compõem o déficit e inadequação habitacional, com preço mais acessível, em razão do subsídio e juros reduzido para a compra, ou pela sua localização na área urbana.

O retrato descrito revela que temos, de um lado, proprietários que inserem seus imóveis no mercado imobiliário, possivelmente como forma a gerar renda ou amortização do financiamento, e de outro, pessoas sem acesso a crédito imobiliário que recorrem ao mercado habitacional privado para ter seu direito à moradia atendido. Isso se contrapõe às políticas públicas de promoção habitacional praticadas no país, construídas sobre pilares de atendimento prioritário à população de menor renda.

Não se deseja nesta análise lançar o ônus desse problema somente ao PMCMV, já que o modelo aplicado representa os padrões de uma sociedade cada vez mais liberal e capitalista, no qual a habitação tem, por tendência histórica, grande vocação de atender aos interesses de mercado. É notório que enquanto a casa se transforma em mercadoria e, inserida no mercado imobiliário, tende a atender os anseios de lucratividade cada vez maiores, uma expressiva parcela da população é alijada de seus direitos, gerando problemas que impactam toda a sociedade, como o crescimento do déficit habitacional e a precarização da moradia acessível á extratos mais baixos da sociedade.

Importa reconhecer também que a mudança no cenário econômico brasileiro ao longo dos últimos anos, gerou uma diminuição da capacidade financeira da classe trabalhadora, em meio a um índice alarmante de desemprego, levando muitas famílias á situações de distrato do contrato de financiamento bancário por incapacidade financeira.

Uma saída para a manutenção do título de propriedade para esses mutuários seria a inserção dos imóveis no mercado de locação, possibilitando captar recursos para amortizar as parcelas, por tempo determinado em contrato. Isso só é possível porque, apesar da regulamentação legal do artigo 7º da Lei 11.977/2009, que proíbe e estabelece sanções para o desvio de finalidade na apropriação dos imóveis do PMCMV, não há um sistema de fiscalização do uso dos mesmos após a entrega aos mutuários. Desta forma, os imóveis podem circular no mercado de locação residencial sem que o poder público tenha controle sobre esta ação e, conseqüentemente, sem que haja algum tipo de sanção ao mutuário.

Cabe ressaltar que a junção dos recursos públicos e privados para a implementação do PMCMV – Faixa 2 permitiu a ampliação de atendimento, sobretudo para a demanda solvável, como previsto pela PNH. Porém, o distanciamento do poder público e a população atendida pelo programa, em relação às ações de fiscalização e controle dos imóveis após a entrega ao mutuário fortalece a possibilidade de transformação da casa em mercadoria, com livre circulação no mercado imobiliário. Isso acontece porque o Estado assume o papel de facilitador e não mais de promotor de moradia, permitindo que o beneficiário esteja diretamente ligado ao setor privado. Este, por sua vez, tem seu maior interesse em realizar a comercialização de seu produto. Desta forma nota-se que existe uma falha no que diz respeito à garantia de que o produto financiado com recursos públicos para o atendimento da demanda do Faixa 2 do programa tenha o uso para o qual foi designado.

De outro lado, a análise aqui realizada mostra que há uma demanda por moradia de aluguel para o segmento enquadrado na Faixa 2 do PMCMV. São famílias que possuem renda aproximada daquelas atendidas pelo programa e que não tiveram acesso ao crédito imobiliário oferecido pelo mesmo, seja por ausência de poupança que possibilitaria o pagamento dos valores não financiados (até 20% do valor do imóvel) ou por questões burocráticas estabelecidas como regra de acesso ao crédito.

Em todos os casos, a facilidade de acesso à moradia encontrada no mercado de locação se torna um atrativo para esse público, com contratos informais, ausência de fiadores ou o pagamento de aluguéis adiantados, condições mais simplificadas do que aquelas exigidas pelo mercado financeiro para a captação de recursos para o financiamento imobiliário.

Este cenário mostra a pertinência de se pensar uma política pública de aluguel que seja acessível para esse extrato da sociedade, podendo significar a redução do déficit habitacional em relação ao ônus excessivo. Para tanto, vale a discussão dos arranjos legais que permeiam o assunto, como a possibilidade de recuperação dos recursos empregados pela União, Estados e Municípios, manutenção dos empreendimentos a fim de não onerar os agentes públicos responsáveis pela administração deste parque imobiliário e acesso a terra bem localizada, em áreas urbanizadas e com infraestrutura consolidada.

Além disso, cabe observar a reprodução do déficit habitacional relacionado ao ônus excessivo com aluguel no parque imobiliários do PMCMV. Chama a atenção o fato de haver a ocorrência do principal item do déficit nacional em um parque imobiliários constituído sobre o pilar de mitigação de déficit e ampliação de acesso à moradia. Em relação à isso, observa-se que a simples oferta de moradia no mercado de aluguel não implica na maior oferta de moradia à classe de mais baixa renda. Isso porque essa oferta precisa estar

diretamente conectada com as necessidades da população a ser atendida, em relação aos valores devidos mensalmente para o aluguel, condomínio ou despesas com itens indispensáveis, como transporte público.

Ainda, dentro da lógica de produção habitacional praticada pelo mercado imobiliário, chama a atenção o elevado número de imóveis construídos no âmbito do PMCMV, ou seja, com aporte de recursos públicos, e que não foram entregues, muito embora tenha havido novos lançamentos após tais contratações. Além disso, é temerária a vacância produzida no PMCMV, com imóveis entregues e não comercializados, muitos deles aguardando valorização futura. Esse interesse na produção de uma vacância, a qual se pode chamar de “vacância segura”, se deve à organização dos empreendimentos em loteamentos fechados, possibilitando menor ocorrência de invasões ou vandalismo nos imóveis, em relação àqueles em loteamentos abertos. Desta forma nota-se o emprego de recursos públicos na elaboração de novos empreendimentos sustentados pela lógica de lucratividade por parte das construtoras/incorporadoras, em detrimento do interesse público de oferta de moradia.

Cabe ressaltar o papel decisivo do poder público como agente facilitador desse processo, uma vez que todas as novas contratações só são possíveis mediante aprovação dos órgãos públicos responsáveis, os quais tem pleno conhecimento dos fatos aqui relatados, uma vez que os dados sobre essa vacância foram disponibilizados pela Secretaria Nacional de Habitação. Mais uma vez vê-se o poder público desconectado com os interesses da sociedade, em relação ao crescente déficit habitacional. Diante desta constatação, ficam questionamentos a respeito de quantas famílias poderiam ter seu direito à moradia atendido se houvesse interesse do Estado em destinar as UHs contratadas e construídas com dinheiro público para a mitigação do déficit habitacional.

As análises realizadas nessa dissertação permitem concluir que o Estado, enquanto agente formulador e regulador de políticas públicas, tem se tornado financiador e facilitador da criação desse novo parque imobiliário, composto por imóveis construídos com recursos públicos e que deveriam ser utilizados para atender a uma demanda acumulada e mitigação do déficit habitacional histórico, mas que têm sido utilizados como fonte de extração de renda, temporária ou permanente, atendendo uma demanda não contemplada pelos programas habitacionais existentes.

O que se vê são os agentes privados, sejam grandes incorporadoras ou o proprietário de uma única unidade habitacional, atuando em um segmento que o poder público tem deixado em vacância, porém que possui demanda considerável para atendimento – o aluguel acessível para famílias com renda de até seis salários mínimos, reconhecendo esse extrato

como público potencial para as políticas de compra de imóveis novos, por ser uma demanda solvável, porém sem outras opções de acesso à moradia.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABMI. Setor imobiliário aposta fichas no 2º semestre. **ABMI**, 2016. Disponível em: <<http://www.abmi.org.br/leitura/97/setor-imobiliario-aposta-fichas-no-2a-semester>>. Acesso em: 28 outubro 2018.
- AGUIAR, M. H. D. **O fundo nacional de habitação de interesse social: avanços e limites da perspectiva da reforma urbana** (Dissertação de mestrado). Rio de Janeiro: [s.n.], 2008.
- AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. **Minha casa. e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados Brasileiros**. [S.l.]: Letra Capital, 2015.
- AZEVEDO, S. D.; ANDRADE, L. A. G. D. Habitação e populismo: a Fundação da Casa Popular. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação [online]**, Rio de Janeiro, 2011. 1-20.
- BALBIN, R. **Serviço de moradia social ou locação social: Alternativas à política habitacional - Texto para discussão**. IPEA. Brasília. 2015.
- BALESTRINI, M. **O Programa Minha Casa Minha Vida e o marco regulatório urbanístico do município: o caso de Araraquara** (Dissertação de Mestrado). São Carlos: UFSCar, 2016.
- BALL, M. Housing analysis: Time for a theoretical refocus? **Housing Studies**, 1986. 147-165.
- BALTRUSIS, N.; MOURAD, L. N. Política habitacional, regulação do solo e aluguel no Brasil. **Caderno CRH**, Salvador, maio/agosto 2014. 231-233.
- BANCO INTER. Fundos de investimentos. **LUGGO FII (LUGG11)**, 2020. Disponível em: <[https://marketing.bancointer.com.br/comunicacao/pdf/inter-dtvm/luggo/luggo-relatorio-gerencial-junho-2020.pdf?\\_ga=2.246177539.603170436.1596725723-1263727140.1594939044](https://marketing.bancointer.com.br/comunicacao/pdf/inter-dtvm/luggo/luggo-relatorio-gerencial-junho-2020.pdf?_ga=2.246177539.603170436.1596725723-1263727140.1594939044)>. Acesso em: agosto jun. 2020.
- BASTOS, R. D. **Economia política do imobiliário: O programa Minha Casa Minha Vida e o preço da terra urbana no Brasil**. (Dissertação de mestrado). Campinas: [s.n.], 2012.
- BONDUKI, N. G. Origens da habitação social no Brasil. **Análise Social**, 1994. 711-732.
- BONDUKI, N. G. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, v. n.1, p. 70–104, 2008. ISSN 127. Disponível em: <[http://www.usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf)>. Acesso em: 05 janeiro 2018.
- BOTELHO, A. A cidade como negócio: produção do espaço e acumulação do capital no município de São Paulo. **Cadernos Metrôpoles**, 2º semestre 2007. 15-38.
- BRAGA, R. **Fundamentos e técnicas de administração financeira**. São Paulo: Atlas, 1995.
- BRASIL. **Política Nacional de Habitação**. Ministério das Cidades - Secretaria Nacional de Habitação. Brasília. 2004.
- BRASIL. **Déficit habitacional no Brasil 2006**. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.
- BRASIL. **Cartinha do MCMV**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
- BRASIL. Planalto. **Lei nº11.977, de 7 de julho de 2009**, 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)>. Acesso em: 06 agosto 2020.

- BRASIL. **Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades - Secretaria Nacional de Habitação, 2010.
- BRASIL. Comparativo de benefícios por localidade. **Portal da Transparência**, 2017. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/beneficios?ano=2017>>. Acesso em: 22 maio 2019.
- BRASIL. **Infográfico - Minha Casa Minha Vida - Balanço - 30.03**. Ministério das Cidades. Brasília. 2017.
- BRASIL. Boletim mensal dos subsídios da união avalia resultados do Minha Casa Minha Vida. **Ministério da Economia**, 21 agosto 2019. Disponível em: <<http://www.economia.gov.br/noticias/2019/08/boletim-mensal-dos-subsidios-da-uniao-avalia-resultados-do-minha-casa-minha-vida>>. Acesso em: 20 novembro 2019.
- BRASIL. Dados Programa Minha Casa, Minha Vida. **Portal da Transparência**, 31 janeiro 2019. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 31 janeiro 2019.
- BRASIL. Ministério da Cidadania. **Bolsa Família no seu município**, 2019. Disponível em: <<http://mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 03 junho 2019.
- BRASIL. Ministério da Cidadania. **Benefício de Prestação Continuada (BPC)**, 2019. Disponível em: <<http://mds.gov.br/>>. Acesso em: 03 junho 2019.
- BREDA, F. M. **Produção imobiliária sob dominância do capital financeiro: Tendências e controvérsias**. (Dissertação de mestrado). São Carlos: Universidade de São Paulo, 2017.
- BUENO, J. C. L. **A expansão física de São José do Rio Preto de 1980 A 2000 (Tese de doutorado)**. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo, 2003.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Cartilha do Programa "Minha Casa Minha Vida"**, 2011. Disponível em: <<http://www1.caixa.gov.br/download/asp/download.asp>>. Acesso em: 19 agosto 2018.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Programas Sociais**, 2019. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/minha-casa-melhor/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 02 junho 2019.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 6342/2009. **Câmara dos Deputados**, 2009. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=458310>>. Acesso em: 20 maio 2019.
- CARDOSO, A. L. **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
- CASTRO, C. M. P. D. **A exploração do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90. (Tese de Doutorado)**. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 1999.
- CASTRO, C. M. P. D.; SHIMBO, L. Z. Das cooperativas autofinanciadas às construtoras e incorporadoras de capital aberto: A ampliação do mercado habitacional. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, vol. 12, n. 2, novembro 2010. 53-74.
- COSWIG, M. T.; ANAPOLSKI, A.; MEDVEDOVSKI, N. S. Percepção de segurança dos usuários em conjuntos habitacionais de interesse social – O caso do Residencial Porto, Pelotas, RS. **Gestão & Tecnologia de Projetos**, v. 5, n. 2, p. 19-34, novembro 2010. ISSN 19811543.

- CRUZ, E. P. Nova classe média brasileira tem renda entre R\$ 291 e R\$ 1.019 familiar per capita, define governo. **Empresa Brasil de Comunicação S.A.**, 2012. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2012-05-29/nova-classe-media-brasileira-tem-renda-entre-r-291-e-r-1019-familiar-capita-define-governo>>. Acesso em: 25 outubro 2018.
- CUNHA, G. R. **O Programa Minha Casa Minha Vida em São José do Rio Preto/SP: Estado, Mercado, Planejamento Urbano e Habitação** (Tese de Doutorado). São Carlos: Universidade de São Paulo, 2014.
- CUNHA, T. F. S. O Auxílio Aluguel e o Programa municipal de urbanização de favelas: Uma análise a partir da Urbanização da Favela de Paraisópolis. **Anais XVIII ENANPUR 2019**, Natal, maio 2019. Disponível em: <<http://anpur.org.br/xviiienganpur/anais>>. Acesso em: 02 junho 2019.
- D'OTTAVIANO, C. Política habitacional no Brasil e programa de locação social paulistano. **Caderno CRH**, Salvador, maio/agosto 2014. 255-266.
- EMCOP. **Mapeamento dos inscritos para moradia - material complementar**. São José do Rio Preto. 2017.
- ENGELS, F. **Sobre a questão da moradia**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.
- FERREIRA, J. S. W. **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos**. 1. ed. São Paulo: FUPAM - LABHAB, 2012.
- FGV PROJETOS. **Análise das necessidades habitacionais e suas tendências para os próximos dez anos**. Fundação Getúlio Vargas. [S.l.]. 2018.
- FINEP-GAP. **Habitação popular / Inventário da ação governamental**. Rio de Janeiro: FINEP, 1985.
- FIPE. FipeZAP - Índice Fipezap de Preços De Imóveis Anunciados. **Índices e indicadores FIPE**, 2019. Disponível em: <<https://www.fipe.org.br/pt-br/indices/fipezap/#indice-mensal>>. Acesso em: 02 junho 2019.
- FIX, M. D. A. B. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. (Tese de Doutorado)**. Campinas: Unicamp, 2011.
- FREITAS, H. et al. O método de pesquisa survey. **Revista de Administração**, São Paulo, 35, julho/setembro 2000. 105-112.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil**. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte. 2005.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil 2009**. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte. 2012.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil 2011-2012**. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte. 2015.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil 2015 - Resultados Preliminares**. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte. 2017.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional do Brasil 2015**. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte. 2018.
- GLOBAL PROPERTY GUIDE. No more roller coaster ride for Brazilian housing market? **Global Property Guide**, 10 novembro 2017. Disponível em:

<<https://www.globalpropertyguide.com/Latin-America/Brazil>>. Acesso em: 03 novembro 2018.

GLOBO G1. Justiça impede Prefeitura de SP de bloquear auxílio-aluguel. **G1 São Paulo**, 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/08/01/justica-atende-mp-e-impede-prefeitura-de-sp-de-bloquear-auxilio-aluguel.ghtml>>. Acesso em: 12 novembro 2019.

GLOBO G1. Prefeitura de São Paulo bloqueia auxílio aluguel de 5 mil famílias após 'pente-fino'. **G1 São Paulo**, 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/07/22/prefeitura-de-sao-paulo-bloqueia-auxilio-aluguel-de-5-mil-familias-apos-pente-fino.ghtml>>. Acesso em: 12 novembro 2019.

GRUPO PACAEMBU, 2018. Disponível em:

<<http://pacaembu.com/apacaembuconstrutora/Empreendimentos>>. Acesso em: 05 maio 2018.

GUILHEN, A. J. **As garantias no financiamento habitacional: Segurança para a realização do sonho da casa própria e o Programa Minha Casa Minha Vida.** (Tese de Pós Doutorado). São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2017.

GUILHEN, A. J.; CASTRO, C. M. P. D. As garantias do financiamento no Programa Minha Casa Minha Vida: Há efetividade no benefício por perda ou redução de renda do fundo garantidor da habitação popular? **Oculum ens.**, Campinas, setembro/dezembro 2017. 541-558.

GUILHEN, A. J.; MEIRELES, E.; CASTRO, C. M. P. D. Financeirização da política habitacional: a securitização e o acesso à casa própria. **Anais do XVII Enanpur**, São Paulo, 2017. Disponível em: <[http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/?page\\_id=1273](http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/?page_id=1273)>. Acesso em: 15 outubro 2018.

HARVEY, D. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. **Espaços & Debates**, 1982. p. 6-35.

HARVEY, D. A liberdade na cidade. In: HARVEY, D. **Cidades Rebeldes**. São Paulo: Boitempo, 2013.

HARVEY, D. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

IBGE. **Censo demográfico 2010: Características da população e dos domicílios**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2011.

IBGE. Panorama, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em:

<<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-jose-do-rio-preto/panorama>>. Acesso em: 20 maio 2018.

IPEA. Chefia familiar. **Retratos da desigualdade de gênero e raça**, 2015. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/retrato/indicadores\\_chefia\\_familia.html](https://www.ipea.gov.br/retrato/indicadores_chefia_familia.html)>. Acesso em: 15 março 2019.

IPEA. **Relatório Brasileiro para a Habitat III**. Brasília: ConCidades, 2016.

KAHIL, G. Money Times. **Luggo: MRV prepara nova oferta do fundo imobiliário que saltou 20%**, 2019. Disponível em: <<https://www.moneytimes.com.br/luggo-mrv-prepara-nova-oferta-do-fundo-imobiliario-que-saltou-20/>>. Acesso em: 06 janeiro 2020.

KRAUSE, C.; BALBIN, R.; LIMA NETO, V. C. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: Onde fica a política habitacional?** (Texto para discussão). Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

- KRAUSE, C.; NETO, V. C. L.; FURTADO, B. A. **Subsídio à política habitacional: Revalorização da Plano Nacional de Habitação a partir do déficit habitacional básico 2010 e sua evolução no período 2005-2010**. Brasília: IPEA, 2013.
- LABCIDADE. Como funciona o Auxílio Aluguel em São Paulo. **LabCidade**, 2019. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/como-funciona-o-auxilio-aluguel-em-sao-paulo/>>. Acesso em: 12 novembro 2019.
- LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001.
- LEITE JR, H. F.; ELSINGA, M.; HOEKSTRA, J. LAR: a new affordable housing rental system for Brazil. **SECOVI SP**, 24 agosto 2016. Disponível em: <<http://www.hamiltonleite.com.br/LAR-Fiabci.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2019.
- LEME, E. **Conjuntura Econômica de São José do Rio Preto**. 31<sup>a</sup>. ed. São José do Rio Preto: Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico, Ciência, Tecnologia e Inovação, 2016.
- LEVY, D. R. Os condomínios residenciais fechados e a reconceitualização do exercício da cidadania nos espaços urbanos. **ponto-e-vírgula**, n. 7, p. 95-108, 2010.
- LIMA, R. Cabem 76 mil imóveis nos vazios urbanos. **Diário da Região**, 2017. Disponível em: <[http://www.diariodaregiao.com.br/index.php?id=/politica/materia.php&cd\\_matia=1055047](http://www.diariodaregiao.com.br/index.php?id=/politica/materia.php&cd_matia=1055047)>. Acesso em: 02 junho 2019.
- LISBÔA, C. R. N. **A produção residencial por empresas privadas: sua influência no território urbano de São José do Rio Preto / SP de 2000 a 2015** (Dissertação de mestrado). São Carlos: Universidade Federal de São Carlos - UFSCar, 2019. Disponível em: <<https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/11268>>. Acesso em: 08 maio 2019.
- LUGGO. Luggo Empreendimentos, 2019. Disponível em: <[https://www.luggo.com.br/?gclid=Cj0KCQjw9b\\_4BRCMARIsADMUIyoXPWOuKH\\_EJ65LwJkT3p9gz1vs9cVrmWfQ6b4hiLUPz0IMqVjGe0aAihzEALw\\_wcB](https://www.luggo.com.br/?gclid=Cj0KCQjw9b_4BRCMARIsADMUIyoXPWOuKH_EJ65LwJkT3p9gz1vs9cVrmWfQ6b4hiLUPz0IMqVjGe0aAihzEALw_wcB)>. Acesso em: 14 junho 2020.
- MARICATO, E. Reforma urbana: limites e possibilidades de uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, L. C. D. Q.; SANTOS JR., O. A. **Globalização, fragmentação e reforma urbana. O futuro das cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p. 309-326.
- MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo: desigualdade, ilegalidade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MARICATO, E. **Habitação e Cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 2004.
- MARICATO, E. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. **Caderno Metrôpole**, 1. sem. 2009. 33-52.
- MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.
- MARQUES, E. C. L. A dinâmica imobiliária de incorporação em período recente. In: MARQUES, E. C. L.; TORRES, H. **São Paulo: segregação, pobreza urbana e desigualdade social**. São Paulo: Senac, 2005.
- MARTINS, C. G.; FERREIRA, M. L. R. O survey como tipo de pesquisa aplicado na descrição do conhecimento do processo de gerenciamento de riscos em projetos no segmento da construção. **VII Congresso Nacional de Excelência em Gestão**, agosto 2011. Disponível em: <<http://www.inovarse.org>>. Acesso em: 21 Setembro 2018.

MCIDADES. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/>>. Acesso em: 10 Abril 2018.

MEIRELES, E. **Provisão do Programa "Minha Casa Minha Vida" em São José do Rio Preto - SP: inserção, adequação urbana e socioeconômica de empreendimentos habitacionais.** (Tese de Doutorado). São Carlos: UFSCAR, 2016.

MEIRELES, E.; CASTRO, C. M. P. D. Provisão do Programa "Minha Casa Minha Vida" em São José do Rio Preto - SP: Inserção, adequação urbana e socioeconômica de empreendimentos habitacionais faixa 2. **Pluris - 7 Congresso Luso Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável: Contrastes, Contradições e Complexidades**, Maceió, 05 a 07 outubro 2016.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição.** São Paulo: Boitempo, 2002.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Programa Minha Casa Minha Vida, 2016. Disponível em: <<http://www.minhacasaminhavid.gov.br/habitacao-cidades/programa-minha-casa-minhavid-pmcmv>>. Acesso em: 02 março 2018.

MIOTO, B. T. **As políticas habitacionais no subdesenvolvimento: os casos do Brasil, Colômbia, México e Venezuela (1980/2013)** (Tese de Doutorado). Campinas: UNICAMP, 2015.

MOURA, G. G.; FERREIRA, L. D. F. PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO: ATUAL CENÁRIO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA. **CaderNAU-Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas**, 7, 2014. 65-80.

MRV. Histórico e perfil corporativo. **MRV Engenharia**, 2018. Disponível em: <<https://ri.mrv.com.br/ShowCanal/Historico-e-perfil-corporativo?l=1dDy8FcebU/IQYdYSyW0JQ==>>. Acesso em: 22 outubro 2018.

MRV ENGENHARIA E PARTICIPAÇÕES S.A., 2018. Disponível em: <<http://www.mrv.com.br/imoveis/saopaulo/saojosedoriopreto>>. Acesso em: 05 maio 2018.

PAIVA, C. C. **Provisão do Programa Minha Casa Minha Vida em Araraquara e São José do Rio Preto (SP): inserção urbana e adequação socioeconômica, urbana e ambiental. (Chamada MCTI/CNPq/MEC/CAPES n43/2013. Processo n409539/2013-9).** Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho". Araraquara. 2016.

PAIVA, C. C. D. **Planejamento e gestão urbana: uma análise crítica da experiência brasileira** (Dissertação de Mestrado). Campinas: UNICAMP, 2001.

PAIVA, C. C. D. **A diáspora do capital imobiliário, sua dinâmica de valorização e a cidade no capitalismo contemporâneo: a irracionalidade em processo** (Tese de Doutorado). Campinas: UNICAMP, 2007.

PASTERNAK, S.; BÓGUS, L. M. M. Habitação de aluguel no Brasil e em São Paulo. **Caderno CRH**, Salvador, maio/agosto 2014. 235-254.

PAULANI, L. Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo. **Revista de Economia Política**, v. 36, p. 514-535, 2016.

PREFEITURA DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. **Leis Municipais - LEI Nº 5135**, 1992. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/>>. Acesso em: 02 junho 2019.

PREFEITURA DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. **Conjuntura Econômica**, 1999. Disponível em: <<https://www.riopreto.sp.gov.br/PortalGOV/SubportaisDownload?tp=geral&i=1752>>. Acesso em: junho fev. 2019.

PREFEITURA DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. **Planta Genérica de Valores**, 2017.

Disponível em:

<[http://www.riopreto.sp.gov.br/PortalGOV/do/subportais\\_Preview?c=85679](http://www.riopreto.sp.gov.br/PortalGOV/do/subportais_Preview?c=85679)>. Acesso em: 07 maio 2018.

PREFEITURA DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. Decreto nº 17.923 de 18 de dezembro de 2017. **Diário Oficial**, 2017. Disponível em: <[https://www.riopreto.sp.gov.br/wp-content/uploads/arquivosPortalGOV/fazenda/127308\\_Decreto\\_17923.pdf](https://www.riopreto.sp.gov.br/wp-content/uploads/arquivosPortalGOV/fazenda/127308_Decreto_17923.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2020.

PREFEITURA DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. **EMCOP**, 2018. Disponível em:

<<http://www.riopreto.sp.gov.br/>>. Acesso em: 04 maio 2018.

PREFEITURA DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. **Busca de alvará e habite-se**, 2019.

Disponível em:

<[http://www.riopreto.sp.gov.br/PortalGOV/do/subportais\\_Preview?c=154586](http://www.riopreto.sp.gov.br/PortalGOV/do/subportais_Preview?c=154586)>. Acesso em: 02 junho 2019.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Instrução Normativa 01/03 - SEHAB**, 2002. Disponível em:

<[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/INSTRUCAONORMATIVA01-2003\\_1252606176.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/INSTRUCAONORMATIVA01-2003_1252606176.pdf)>. Acesso em: 27 maio 2019.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Processo administrativo 2017-0.151.039-8**. São Paulo. 2017.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Relação de municípios no Auxílio Aluguel**. Plataforma HabitaSampa. São Paulo. 2018.

PROSPECTA I2, 2015. Disponível em: <<http://prospecta2i.com.br/2015/09/10/as-100-melhores-cidades-do-brasil-para-investir-em-imoveis-2/>>. Acesso em: 05 maio 2018.

QUINTÃO, C. Valor Investe. **MRV conclui captação de 1º fundo imobiliário da Luggo, lastreado em imóveis residenciais**, 2019. Disponível em:

<<https://valorinveste.globo.com/mercados/renda-variavel/empresas/noticia/2019/12/12/mrv-conclui-captacao-de-1o-fundo-imobiliario-da-luggo-lastreado-em-imoveis-residenciais.ghtml>>. Acesso em: fevereiro fev. 2020.

RAMOS, J. D. S.; NOIA, A. C. A construção de políticas públicas em habitação e o enfrentamento do déficit habitacional no Brasil. **Desenvolvimento em Questão**, ano. 14, n. 33, jan/mar 2016. 65-105.

REVISTA EXAME. As 100 melhores cidades do Brasil para investir em imóveis, 2015.

Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/seu-dinheiro/as-100-melhores-cidades-do-brasil-para-investir-em-imoveis/#1>>. Acesso em: 02 maio 2018.

RIBEIRO, A. D. A. et al. Locação social no município de São Paulo: Reflexões sobre os custos e subsídios. **Anais do XVIII Enanpur 2019**, Natal, maio 2019. Disponível em:

<<http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais>>. Acesso em: 01 junho 2019.

RNI. Rodobens Negócios Imobiliários reforça liderança no mercado imobiliário de Rio Preto. **Rodobens Negócios Imobiliários**, 2015. Disponível em:

<<https://rni.com.br/storage/1f/0e/3d/rodobens-negocios-im-btd99.pdf>>. Acesso em: 25 outubro 2018.

- RNI RODOBENS NEGÓCIOS IMOBILIÁRIOS S.A. Apartamentos, casas e lotes à venda em São José do Rio Preto/SP, 2018. Disponível em: <<https://rni.com.br/sp/sao-jose-do-rio-preto/>>. Acesso em: 10 maio 2018.
- ROLNIK,. **Guerra dos lugares:** A colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.
- ROLNIK, R.; NAKANO, K. As armadilhas do pacote habitacional. **Le Monde Diplomatique Brasil**, março 2009.
- ROYER, L. D. O. **Financeirização da política habitacional:** Limites e Perspectiva. (Tese de Doutorado). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009.
- RUFINO, M. B. C. **Incorporação da Metrópole:** centralização do capital no imobiliário e nova lógica de produção do espaço. 2012, (Tese de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, São Paulo: FAUUSP: [s.n.], 2012.
- SANTOS, A. M. S. P.; MEDEIROS, M. G. P.; LUFT, R. M. Direito à moradia: Um direito social em construção no Brasil - A experiência do aluguel social no Rio de Janeiro. **Planejamento e Políticas Públicas**, janeiro/junho 2016. 217-242.
- SEADE. Estado de São Paulo e suas Regionalizações. **Seade**, 2020. Disponível em: <<http://produtos.seade.gov.br/produtos/divpolitica/>>. Acesso em: 02 março 2020.
- SECOVI. Estudo de mercado imobiliário em São José do Rio Preto. **Pesquisas e Índices**, São Jose do Rio Preto, 2015. Disponível em: <<http://www.secovi.com.br/pesquisas-e-indices>>. Acesso em: 15 abril 2018.
- SECOVI. **LAR - Locação Acessível Residencial**. Secovi SP. São Paulo. 2016.
- SECOVI. Locação Acessível Residencial (LAR): um novo modelo de habitação. **SECOVI SP**, 2016. Disponível em: <<http://www.secovi.com.br/noticias/locacao-acessivel-residencial-lar-um-novo-modelo-de-habitacao/11542>>. Acesso em: 20 maio 2019.
- SECOVI. Estudo de mercado imobiliário em São José do Rio Preto - SP. **Pesquisas e Índices**, 2018. Disponível em: <[http://www.secovi.com.br/pesquisas-e-indices#balanco\\_mercado](http://www.secovi.com.br/pesquisas-e-indices#balanco_mercado)>. Acesso em: 15 outubro 2018.
- SECOVI. Locação Acessível Residencial é alternativa para a falta de moradia. **SECOVI SP**, 2018. Disponível em: <<http://www.secovi.com.br/noticias/locacao-acessivel-residencial-e-alternativa-para-a-falta-de-moradia/13591>>. Acesso em: 22 maio 2019.
- SECOVI. Pesquisa Mensal de Locação. **Pesquisas e Índices**, 2019. Disponível em: <<https://www.secovi.com.br/pesquisas-e-indices/pesquisa-de-locacao>>. Acesso em: 01 dezembro 2019.
- SECOVI. Pesquisa mensal de valores de locação residencial - Cidade São Paulo Abril de 2019. **Pesquisa Mensal de Valores de Locação Residencial**, 2019. Disponível em: <<http://www.secovi.com.br/downloads/pesquisas-e-indices/pml/2019/arquivos/201904-pml.pdf>>. Acesso em: 02 junho 2019.
- SHIMBO, L. Z. **Financeirização, padronização e expansão:** os empreendimentos residenciais econômicos de empresas construtoras configurando cidades. In XIII ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. Florianópolis: [s.n.]. 2009.
- SHIMBO, L. Z. **Habitação social, habitação de mercado:** a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, São Carlos: [s.n.], 2010.

- SHIMBO, L. Z. Produção imobiliária, construção civil e política habitacional no Brasil: algumas categorias analíticas contemporâneas. In: PEREIRA, P. C. X. **Produção imobiliária e reconfiguração da cidade contemporânea**. São Paulo: FAUUSP, 2017. p. 83-100.
- SILVA, N. N. **Amostragem Probabilística: um curso introdutório**. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2001.
- SINGER, A. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. 1a. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- SPOSITO, M. E. B. Reestruturação urbana e segregação socioespacial no interior. **Scripta Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales**, Barcelona, v. XI, n. 245, 2007.
- SPOSITO, M. E. B. A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2013. p. 123-145.
- TARRAF CONSTRUTORA, 2018. Disponível em:  
<<http://www.tarrafempreendimentos.com.br/>>. Acesso em: 05 maio 2018.
- TEODÓZIO, D. **Do sertão à cidade: planejamento urbano em São José do Rio Preto: dos anos 50 aos anos 2000** (Tese de Doutorado). São Carlos. Universidade de São Paulo: [s.n.], 2008.
- TOPALOV, C. **La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis**. México: Edicol, 1979.
- UEDA, G. S. **Verticalização das cidades brasileiras: uma desconstrução do espaço social** (Dissertação de mestrado). São Carlos: UFSCar, 2012. Disponível em:  
<<https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/4373>>. Acesso em: 01 jun. 2019.
- VASCONCELOS, L. A. T. **Desenvolvimento econômico e urbanização nas regiões administrativas de São José do Rio Preto e de Araçatuba** (Dissertação de mestrado). Campinas: Universidade Estadual de Campinas - Instituto de Economia, 1992.
- VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute of Land Policy, 1998.
- VILLAÇA, F. J. M. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel/Fapesp/Lincoln Institute of Land Policy, 2001.
- YOSHIMURA, M. T. **Análise das tendências de financiamento público para habitação social: caso de Jaboticabal - SP** (Dissertação de Mestrado). São Carlos: UFSCar, 2003.

## ANEXO A

### Questionário

Questionário desenvolvido e utilizado pelo grupo de pesquisa coordenado por Claudio Cesar de Paiva, no trabalho nomeado “Provisão do Programa Minha Casa Minha Vida em Araraquara e São José do Rio Preto (SP): inserção urbana e adequação socioeconômica, urbana e ambiental”<sup>69</sup>, desenvolvido entre os anos 2014 e 2017, com o objetivo de “analisar a produção da moradia nos municípios de Araraquara e São José do Rio Preto (SP), com investimentos do Programa Minha Casa Minha Vida, e identificar aspectos da condição urbana desta produção, quanto à sustentabilidade e à adequação socioeconômica, urbanística e ambiental, que repercutem na qualidade de vida das famílias e no acesso à infraestrutura, serviços urbanos e coletivos”.

O questionário foi utilizado por Eduardo Meireles e está também presente na tese de doutorado intitulada “Provisão do Programa “Minha Casa Minha Vida” em São José do Rio Preto – SP: inserção, adequação urbana e socioeconômica de empreendimentos habitacionais, apresentada ao programa de pós-graduação em engenharia urbana da Universidade Federal de São Carlos (PPGEU), em 2016 (MEIRELES, p. 258).

**Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” Faculdade de Ciência e Letras de Araraquara**

**Universidade Federal de São Carlos - UFSCar**

#### Questionário para usuários

Avaliação Pós-ocupação conjuntos habitacionais  
MCMV

Ficha nº:	Data:
Entrevistador:	

#### Orientações:

Sr. Entrevistador, antes de iniciar a entrevista, verificar se:

<sup>69</sup> Chamada MCTI/CNPq/MEC/CAPES n° 43/2013. Processo n°. 409539/2013-9 (PAIVA, 2016). Dados obtidos no Currículo Lattes, da plataforma CNPq, de Claudio Cesar de Paiva (ID Lattes 3283714898877508) apontam que integraram essa pesquisa: Claudio Cesar de Paiva (Coordenador), Luiz Antônio Nigro Falcoski, Carolina Maria Pozzi de Castro, Elton Eustáquio Casagrande, Suzana Cristina Fernandes de Paiva, Luciana Marcia Gonçalves, José Francisco, Eduardo Meireles, Milton Balestrini e CNPq (Integrante financiador / Auxílio financeiro).

- O usuário não foi entrevistado anteriormente nesta mesma entrevista (inclusive pré-teste);
- O usuário reside regularmente no imóvel (não temporariamente).

### 1. Localização e tipo do imóvel

Casa  Apartamento

Endereço:

Foi financiado pelo Programa Minha Casa Minha Vida? Sim  Não  Se não, qual foi a forma de aquisição?

\_\_\_\_\_.

### 2. Perfil dos moradores – vulnerabilidade social

#	Posição na Família	Sexo	Idade	Raça	Escolaridade	Possui deficiência física?	Ocupação	Onde trabalha atualmente/estuda (BAIRRO)?	Tempo de Deslocamento	Meio de Transporte	Assinale com um “X” o beneficiário do programa MCMV
1											
2											
3											
4											
5											
6											
7											
8											

#### Quadro de Referência de respostas para o entrevistador

Posição na família – em relação ao chefe da família	Raça	Escolaridade	
1. Chefe da família	1. Branco	1. Até 7 anos não frequenta	7. Primeiro grau completo
2. Cônjuge/companheiro	2. Preto	2. Frequenta creche	8. Segundo grau incompleto
3. Filho (a)	3. Pardo	3. Frequenta pré- escola	9. Segundo grau completo
4. Mãe e pai	4. Amarelo	4. Analfabeto	10. Terceiro grau incompleto
5. Parente	5. Indígena	5. Lê e escreve	11. Terceiro grau completo

6. Outros		6. Primeiro grau incompleto	12. Outros
-----------	--	-----------------------------	------------

**2.1. O chefe da família está trabalhando atualmente?**

Sim  Não

**Se sim:**

**2.2. Qual a *categoria* de ocupação em que trabalha o (a) chefe da família?**

- |  |  |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Com registro em carteira      | <input type="checkbox"/> Estatutário (Funcionário público) |
| <input type="checkbox"/> Sem registro                  | <input type="checkbox"/> Do lar                            |
| <input type="checkbox"/> Trabalha por conta / Autônomo | <input type="checkbox"/> Estudante                         |
| <input type="checkbox"/> Empregador                    | <input type="checkbox"/> Aposentado                        |
| <input type="checkbox"/> Diarista                      | <input type="checkbox"/> Pensionista                       |
| —  |  |

**2.3. Qual o *setor de ocupação* em que trabalha o (a) chefe da família?**

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Indústria        | <input type="checkbox"/> Agroindústria         |
| <input type="checkbox"/> Comércio         | <input type="checkbox"/> Agricultura           |
| <input type="checkbox"/> Construção civil | <input type="checkbox"/> Funcionalismo público |
| <input type="checkbox"/> Serviços         | <input type="checkbox"/> Outros                |

**Se não:**

**2.4. Há quanto tempo o (a) chefe da família está sem trabalho?**

\_\_\_\_\_.

**2.4.1. Por qual motivo?**

Porque não encontra trabalho  Por outro motivo. Qual?  
\_\_\_\_\_.

**2.5. Quais dos itens abaixo você possui em sua residência?**

- |                                |                                  |   |  |
|--------------------------------|----------------------------------|---|--|
| <input type="checkbox"/> Carro | <input type="checkbox"/> Freezer | <input type="checkbox"/> Ar condicionado  | <input type="checkbox"/> Aparelho de DVD       |
| <input type="checkbox"/> Moto  | <input type="checkbox"/> Fogão   | <input type="checkbox"/> Máquina de lavar | <input type="checkbox"/> Aparelho de som/radio |
| <input type="checkbox"/>       | <input type="checkbox"/>         | <input type="checkbox"/>                  | <input type="checkbox"/>                       |

<input type="checkbox"/>	Bicicleta	<input type="checkbox"/>	Microondas	<input type="checkbox"/>	Máquina de secar	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Geladeira	<input type="checkbox"/>	Computador / notebook	<input type="checkbox"/>	Televisão em cores	<input type="checkbox"/>

2.6. Qual o estado em que nasceu o (a) chefe da família?

\_\_\_\_\_.

2.7. Algum membro deste imóvel recebe ou recebeu algum benefício do governo, como: Bolsa família, cartão Minha Casa Melhor, BPC, Aposentadoria, Auxílio Doença, Medicamentos gratuitos, etc.

\_\_\_\_\_.

### 3. Sobre o imóvel

---

3.1. Há quanto tempo reside:

Na cidade?	Há aproximadamente	<input type="text"/>
No imóvel?	Há aproximadamente	<input type="text"/>

3.2. A sua moradia é: (aquisição do domicílio)

- Própria – Primeiro morador
- Própria – segundo morador. Valor da aquisição: R\$ \_\_\_\_\_
- Cedida / Emprestada
- Invadida
- Alugada. Valor do aluguel: R\$ \_\_\_\_\_

3.3. Qual era a condição da moradia anterior?

- Alugada. Valor do aluguel anterior: R\$ \_\_\_\_\_
- Cortiço. Valor do aluguel: R\$ \_\_\_\_\_
- Própria
- Invadida (loteamento, favela)
- Cedida
- Coabitação familiar

3.4. Qual era o local de moradia anterior?

- Mesmo bairro
- Área rural



Arborização	<input type="checkbox"/>					
Estacionamento	<input type="checkbox"/>					

#### 4.5. Como você avalia a qualidade dos serviços de:

	Muito bom	Bom	Regular	Ruim	Muito Ruim	Inexistente
Abastecimento de água	<input type="checkbox"/>					
Abastecimento de gás	<input type="checkbox"/>					
Coleta de esgoto	<input type="checkbox"/>					
Coleta de lixo	<input type="checkbox"/>					
Coleta seletiva de lixo	<input type="checkbox"/>					
Iluminação pública	<input type="checkbox"/>					
Transporte coletivo	<input type="checkbox"/>					
Segurança Pública	<input type="checkbox"/>					
Telefonia fixa	<input type="checkbox"/>					
Telefonia móvel	<input type="checkbox"/>					
Internet	<input type="checkbox"/>					
Serviços dos Correios	<input type="checkbox"/>					

#### 4.6. Qual a sua avaliação sobre a facilidade de acesso aos seguintes equipamentos e locais?

##### 4.6.1.Saúde e Assistência social

	Muito bom	Bom	Regular	Ruim	Muito Ruim
Posto de saúde	<input type="checkbox"/>				
Hospital	<input type="checkbox"/>				
Assistência social	<input type="checkbox"/>				
Conselho Tutelar	<input type="checkbox"/>				

##### 4.6.2.Educação

	Muito bom	Bom	Regular	Ruim	Muito Ruim
Creches e Pré-Escolas	<input type="checkbox"/>				
Escolas de 1º Grau	<input type="checkbox"/>				
Escolas de 2º Grau	<input type="checkbox"/>				
Ensino superior e cursos profissionalizantes	<input type="checkbox"/>				
Bibliotecas	<input type="checkbox"/>				

##### 4.6.3.Comércio e serviços

	Muito bom	Bom	Regular	Ruim	Muito Ruim
Comércio/serviço local (Padaria, farmácia, cabeleireiro, etc.)	<input type="checkbox"/>				

Comércio geral (Roupas, ferramentas, equipamentos, etc.)	<input type="checkbox"/>				
Supermercados	<input type="checkbox"/>				
Shopping Centers	<input type="checkbox"/>				
Agências bancárias	<input type="checkbox"/>				
Correios	<input type="checkbox"/>				
Cartórios	<input type="checkbox"/>				

**4.6.4.Outros**

	Muito bom	Bom	Regular	Ruim	Muito Ruim
Centro da cidade	<input type="checkbox"/>				
Centros comunitários	<input type="checkbox"/>				
Igrejas	<input type="checkbox"/>				
Restaurantes / bares	<input type="checkbox"/>				
Teatros, cinemas	<input type="checkbox"/>				
Lan Houses	<input type="checkbox"/>				

**4.7. Você gosta de morar aqui?**

Sim

Não, por quê?

\_\_\_\_\_.

**4.8. Como você avalia a qualidade de vida da sua família?**

Muito Boa

Boa

Regula

Rui

Muito Ruim

## APÊNDICE A

### **Termo de Consentimento Livre e Esclarecido**

O(a) senhor(a) está sendo convidado para participar do estudo intitulado "A **“Habitação Social de Mercado” como ativo no mercado de locação e revenda residencial: o caso dos imóveis do PMCMV – Faixa 2 em São José do Rio Preto – SP**". A justificativa desta pesquisa insere-se na perspectiva da problemática dos imóveis pertencentes ao parque imobiliário do Programa Minha Casa Minha Vida, destinados a Faixa 2 do programa, que após a comercialização, passaram a incorporar o mercado de locação ou revenda residencial, caracterizando uma alteração de uso ou propósito do imóvel. Além disso, objetiva-se identificar as causas que impediriam o acesso ao PMCMV por parte das famílias locatárias, uma vez que houve um número elevado de unidades contratadas e entregues, além de amplo subsídio disponibilizado. Sendo assim, o objetivo desta pesquisa é identificar os imóveis pertencentes ao parque imobiliário do PCMV – Faixa 2 que passaram a incorporar o mercado de revenda e locação, além de identificar o perfil dos moradores e os motivos para a opção da moradia de aluguel.

Este estudo tem caráter transversal, está baseado no método qualitativo de investigação, com coleta de dados realizada por meio de entrevistas estruturadas abrangendo questões objetivas e abertas. O roteiro da entrevista, além da qualificação do participante, contém perguntas referentes à percepção sobre o local de moradia, tipo de acesso ao imóvel e motivos de escolha do mesmo. A entrevista será aplicada somente em imóveis residenciais, construídos com recursos do PMCMV - Faixa 2 entre os anos 2009 e 2015, e terá como critério de exclusão desta pesquisa pessoas menores de 18 anos, sendo todos os participantes, assim como o(a) Senhor(a), pessoas maiores de 18 anos.

O(a) Senhor(a) foi convidado(a) porque reside na área de recorte da pesquisa, que refere-se aos imóveis construídos pelas empresas MRV Engenharia e Participações S/A, Rodobens Incorporação e Construção LTDA e HAUS Construtora LTDA - Grupo Pacaembu, entre os anos 2009 e 2015, em São José do Rio Preto – SP.

Sua participação neste estudo será constituída por meio das respostas às perguntas que compõem o roteiro da entrevista. Os benefícios identificados consistem na melhoria de acesso à moradia por meio do entendimento das necessidades do grupo analisado.

É de responsabilidade da pesquisadora garantir ao Senhor(a), toda disponibilidade para dialogar com os pesquisadores, a fim de esclarecer dúvidas. Além disto, a sua participação

não é obrigatória, sendo possível, a qualquer momento, retirar o consentimento dado; e sua recusa não trará qualquer prejuízo em relação aos pesquisadores envolvidos.

É assegurado também, que as informações obtidas com sua entrevista serão confidenciais e sigilosas, respeitando sua privacidade. Os dados divulgados manterão o sigilo de sua identidade e serão utilizados apenas para fortalecer o tema de pesquisa e as políticas e melhorias na região estudada.

No desenvolvimento desta pesquisa, todos os cuidados serão tomados para observar os princípios éticos que regem pesquisas com participação voluntária de seres humanos, segundo Resolução 510/16 do Conselho Nacional de Saúde e Resolução 466/12 do mesmo Conselho.

As entrevistas, tomarão seu tempo, entre 10 e 15 minutos, e serão realizadas após leitura e assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. O local para a entrevista, será pertinente à sua residência e a sua escolha, podendo ser no portão, ou dentro da casa, conforme o senhor(a) se sentir mais confortável. As suas respostas serão anotadas por escrito, no próprio roteiro da entrevista, o qual o senhor(a) pode visualizar e ter acesso. A pesquisa não irá causar nenhum tipo de dano físico, psicológico ou moral ao senhor(a). Os riscos relacionados à sua participação nesta pesquisa envolvem alguma possível situação pessoal de desconforto ao responder as questões, sendo possível suspender a qualquer momento por sua solicitação e desejo. Caso ocorra algum dano ao senhor(a) resultante desta pesquisa, fica assegurado o seu direito à assistência e a requerer a devida indenização, nos termos do artigo 19§ 2º da resolução 510/16.

O(a) Senhor(a) receberá uma via por escrito deste documento, assinado pela pesquisadora responsável com seus contatos (e-mail telefones e endereço) podendo tirar suas dúvidas sobre o projeto e a sua participação, agora, ou a qualquer momento.

---

**Thais Borges Martins Rodrigues**

**Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana**

**Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)**

**Rodovia Washington Luís, km 235 – São Carlos – SP**

**Telefone: (16) 3351-8295**

**E-mail: [arq.thaisborges@hotmail.com](mailto:arq.thaisborges@hotmail.com) / [ppgeu@ufscar.br](mailto:ppgeu@ufscar.br)**

---

Declaro que entendi os objetivos, riscos e benefícios da minha participação na pesquisa e concordo em participar. Os pesquisadores me informaram que estão disponíveis para quaisquer esclarecimentos ou dúvida e que posso retirar meu consentimento em participar em qualquer momento.

São José do Rio Preto, 01 de maio de 2018.

---

Assinatura do participante

Esta pesquisa foi aprovada pelo CEP-UFSCar, vinculado à Pró-reitora de Pesquisa, da Universidade Federal de São Carlos, localizada na Rod. Washington Luís, Km 235, em São Carlos (CEP 13565-905), e-mail: ppgeu@ufscar.br, telefone: (16) 3351-8295. O CEP-UFSCar consiste em órgão colegiado, interdisciplinar e independente, de relevância pública, caráter consultivo, deliberativo e educativo. Foi criado para defender os interesses dos participantes da pesquisa em sua integridade e dignidade e para contribuir no desenvolvimento da pesquisa dentro de padrões éticos. Todo projeto de pesquisa com seres humanos deve passar por apreciação do CEP e somente será iniciado após sua aprovação. A submissão é realizada por meio da Plataforma Brasil, cujo acesso é: <http://plataformabrasil.saude.gov.br>