

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**  
**PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E**  
**SISTEMAS PÚBLICOS**

**O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NO MUNICÍPIO DE PIRACICABA:**  
**ENGAJAMENTOS E INTERAÇÕES DOS PRINCIPAIS ATORES**  
**IMOBILIÁRIOS**

**LEONARDO DANELON**

**São Carlos**  
**2015**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**  
**PRÓ-REITORIA DE PÓS- GRADUÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E**  
**SISTEMAS PÚBLICOS**

**O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NO MUNICÍPIO DE PIRACICABA:  
ENGAJAMENTOS E INTERAÇÕES DOS PRINCIPAIS ATORES  
IMOBILIÁRIOS**

**LEONARDO DANELON**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos da Universidade Federal de São Carlos - UFSCar, como parte dos requisitos para a conclusão do Mestrado Profissional em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos.

***Orientação: Prof. Dr. Luiz Fernando de Oriani e Paulillo***

**São Carlos**  
**2015**

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da  
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

D179pm

Danelon, Leonardo.

O Programa Minha Casa Minha Vida no município de Piracicaba : engajamentos e interações dos principais atores imobiliários / Leonardo Danelon. -- São Carlos : UFSCar, 2015.

194 f.

Dissertação (Mestrado profissional) -- Universidade Federal de São Carlos, 2015.

1. Programas sociais. 2. Programa Minha Casa Minha Vida - Brasil. 3. Subsídios governamentais. 4. Capital social. 5. Mercado imobiliário. 6. Piracicaba (SP). I. Título.

CDD: 361. 61 (20<sup>a</sup>)

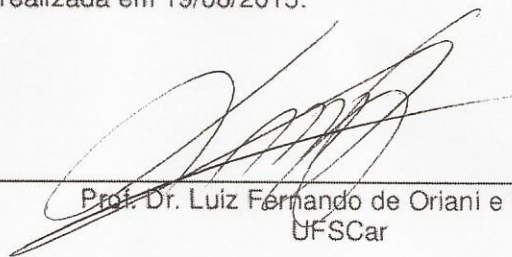


---

**Folha de Aprovação**

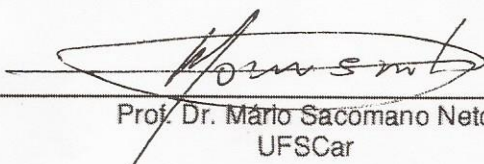
---

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado do candidato Leonardo Danelon, realizada em 19/08/2015:



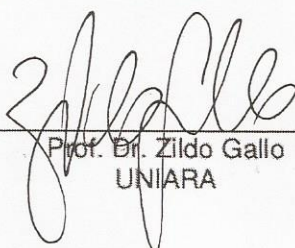
---

Prof. Dr. Luiz Fernando de Oriani e Paulillo  
UFSCar



---

Prof. Dr. Mário Sacomano Neto  
UFSCar



---

Prof. Dr. Zildo Gallo  
UNIARA

**À minha esposa e aos meus filhinhos Matheus e Gabriel.**

DANELON, Leonardo. **O Programa Minha Casa Minha Vida no município de Piracicaba: engajamentos e interações dos principais atores imobiliários.** Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de São Carlos, UFSCar: São Carlos, 2015.

## **Resumo**

Este trabalho discute o Programa Minha Casa Minha Vida no município de Piracicaba sob a ótica da sua interação com o capital social na concepção de Robert Putnam. Mais especificamente, buscam-se entender quais foram as ações ou reações dos principais atores imobiliários resultantes da implantação do Programa, em seu contexto, no município de Piracicaba. Com este intuito, para além das análises do comportamento dos mercados e de suas tendências, foram identificados os principais elementos do capital social a fim de verificar as suas relações com a aplicabilidade da política pública local. Pressupunha-se ainda que imobiliárias e construtoras, em Piracicaba, tinham poder de organização social suficientemente forte para obter vantagens no mercado e captar os recursos que seriam destinados, *a priori*, para um programa com fim social, tudo travestido dentro de uma lógica de mercado. Ver-se-á, no entanto, que justamente a ausência do capital social, nos elementos engajamento, civismo e mesmo do enfrentamento de valores embutidos culturalmente podem ser empecilhos para a aplicação de uma política efetiva no combate aos problemas relacionados à questão da habitação social no país, que vai para além do fornecimento da moradia enquanto mercadoria. Também será observado que a organização social do meio empresarial, particularmente das imobiliárias em Piracicaba, não chega a ter laços de relacionamentos fortes o suficiente para confirmar a proposição inicial de algum controle destas sobre preços no mercado.

**Palavras-chave:** *Minha Casa Minha Vida. Subsídios. Capital Social. Mercado habitacional, Piracicaba.*

## **Abstract**

This paper discusses the Federal Government Program “Minha Casa Minha Vida” and its implementation in Piracicaba from the perspective of its interaction with the social capital in the “lens” designed by Robert Putnam. In particular, it seeks to understand the actions or reactions of the major social actors resulting from the implementation of the Program, in its context, in Piracicaba. To this end, in addition to market analyzes and their trends about prices, it was identified the main elements of social capital in order to verify their relations with the applicability public policy at the local level. It was also and firstly assumed that real estate and construction companies, in Piracicaba, had a social organization tight enough to gain advantage in the market by overpricing houses or lands and raise funds or subsidies that would be allocated a priori for a program with social order, all disguised in a market logic that legitimate opportunistic actions. As it will be shown, however, the absence of social capital - as the engagement elements, civility and even problems in facing embedded cultural values - can be obstacles to the implementation of an effective policy in solving the problems related to the issue of social housing in the country. It will also be observed that the social organization of the business community, particularly in the real estate entrepreneurs in Piracicaba, do not have enough tight relationships and social organization to confirm the initial proposal that they could have some control on the market prices.

**Key-Words:** Minha Casa Minha Vida. Subsidies. Social Capital. Housing Policy. Piracicaba.

## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO 1: CARACTERIZAÇÃO DO TEMA E DA PESQUISA.....</b>	<b>09</b>
1.1. Introdução.....	10
1.2. Objetivos.....	15
1.3. Metodologia.....	16
<b>CAPÍTULO 2: REVISÃO TEÓRICA: A QUESTÃO HABITACIONAL, A TEORIA DO CAPITAL SOCIAL E AS INSTITUIÇÕES.....</b>	<b>21</b>
2.1. A importância da análise dos aspectos sociais.....	23
2.2. O capital social nas perspectivas de Pierre Bourdieu e James Coleman.....	25
2.3. O capital social na concepção de Robert Putnam.....	28
2.4. Institucionalismo, Instituições e desenvolvimento: elementos para a pesquisa.....	32
2.5. (Neo) Pluralismo político e desenvolvimento.....	38
2.6. Caracterização dos elementos extraídos para a pesquisa.....	45
<b>CAPÍTULO 3: A QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL: EVOLUÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO DO MERCADO.....</b>	<b>49</b>
3.1. Evolução do Crédito Imobiliário no Brasil e seus Condicionantes: uma breve retrospectiva.....	50
3.2. A implantação do Programa Minha Casa Minha Vida em seu contexto de atores e instituições: crescimento econômico ou desenvolvimento social?.....	58
3.3. Crescimento econômico e desenvolvimento econômico.....	73
3.4. O MCMV e a sua distribuição espacial de recursos.....	74
3.5. Discussão dos resultados do MCMV.....	77
3.6. Evolução dos preços no mercado imobiliário brasileiro nos últimos anos.....	90
3.7. Fatores que impulsionaram o boom imobiliário no país.....	103
3.7.1. O peso do custo da construção.....	103
3.7.2. O custo dos terrenos.....	106
3.7.3. A demanda reprimida e o déficit habitacional.....	109
3.7.4. O maior acesso ao crédito.....	112
3.8. Uma preocupação a ser considerada: a perenidade da política.....	115
3.9. Algumas soluções para a questão habitacional apontadas pela literatura.....	118
<b>CAPÍTULO 4: O MUNICÍPIO DE PIRACICABA, O MERCADO IMOBILIÁRIO E O CAPITAL SOCIAL LOCAL.....</b>	<b>120</b>
4.1. Descrição socioeconômica do município.....	121
4.2. O problema do desenvolvimento urbano em Piracicaba.....	125
4.3. A delimitação das ZEIS como solução, ou não?.....	131
4.4. O setor e o ambiente da construção civil local.....	136
4.5. O des(interesse) das construtoras pela “Faixa 1”.....	142
4.6. O mercado imobiliário em Piracicaba.....	144
4.7. A atuação das imobiliárias e o ambiente social.....	149
4.8. As disponibilidades de capital social no município de Piracicaba.....	158
4.8.1. A Emdhap.....	161
4.8.2. A CDHU.....	165
4.8.3. A MUCCAP e seu papel no capital social.....	166
4.9. Outros aspectos relevantes.....	169
4.10. Das relações de confiança para as relações em rede.....	171
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E PROPOSTAS DE AÇÕES.....</b>	<b>174</b>
<b>BIBLIOGRAFIAS.....</b>	<b>184</b>



## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1.</b> Financiamento Imobiliário no Brasil em milhares de unidades (SBPE + FGTS). ....	51
<b>Gráfico 2.</b> Volume de Operações de Crédito Imobiliário ao Setor Privado (Pessoas Físicas e Jurídicas) – em milhões de Reais – 1994-2014. ....	57
<b>Gráfico 3.</b> Índice de valores e garantias de imóveis residenciais financiados (IVG-R) entre março de 2001 a janeiro de 2015 (março de 2001 = 100). ....	78
<b>Gráfico 4.</b> Evolução das despesas por categorias (2009-2014): Minha Casa Minha Vida, Total do Programa de Aceleração do Crescimento e Juros e Encargos da Dívida. ....	83
<b>Gráfico 5.</b> Inflação acumulada pelo INCC (FGV) e inflação acumulada para a venda de imóveis anunciados no composto nacional a partir de set. 2010 até mar. 2015. ....	92
<b>Gráfico 6.</b> Inflação acumulada pelo INCC-M (FGV) e inflação acumulada para a venda de imóveis anunciados no Município do Rio de Janeiro a partir de fevereiro de 2008 até março de 2015. ....	93
<b>Gráfico 7.</b> Evolução da inflação acumulada pelo INCC, Índice da CBIC e IVC comparativamente à inflação acumulada para a venda de imóveis anunciados no Município de São Paulo a partir de fev. 2008 até mar. 2014 (em percentuais). ....	94
<b>Gráfico 8.</b> Inflação acumulada pelo INCC, Índice da CBIC e inflação acumulada para aluguel de imóveis anunciados no Município de São Paulo a partir de fev. 2008 até mar. 2015 (em percentuais). ....	97
<b>Gráfico 9.</b> Inflação acumulada pelo INCC, Índice da CBIC e inflação acumulada para o aluguel de imóveis anunciados no Rio de Janeiro a partir de fev. 2008 até nov. 2014 (em percentuais). ....	98
<b>Gráfico 10.</b> Hipótese para a Evolução dos Preços no Mercado Imobiliário: Criação de um “GAP” ou “Onda” em Razão da Conjuntura e Política Macroeconômica. ....	99
<b>Gráfico 11.</b> Evolução da inflação acumulada para imóveis em São Paulo comparativamente a demais índices de preços da economia – fev./2008 a fev./2015. ....	104
<b>Gráfico 12.</b> Evolução acumulada do INCC acrescido de 18% a.a. e dos preços acumulados de imóveis de 2 dormitórios no município de São Paulo. ....	108
<b>Gráfico 13.</b> Demanda habitacional no Brasil em 2009. ....	110
<b>Gráfico 14.</b> Demanda habitacional no Estado do Rio de Janeiro em 2009. ....	111
<b>Gráfico 15.</b> Demanda habitacional no Estado de São Paulo em 2009. ....	111
<b>Gráfico 16.</b> Número de unidades contratadas pelo SBPE. ....	113
<b>Gráfico 17.</b> Número de empréstimos habitacionais – 1980 a 2010. ....	114
<b>Gráfico 18.</b> Evolução da população urbana e da área urbanizada em Piracicaba, de 1784 até 2000. ....	126
<b>Gráfico 19.</b> Número de empregados por atividade econômica no município de Piracicaba, de 1996 a 2013. ....	137
<b>Gráfico 20.</b> Número de estabelecimentos da construção civil, de 2000 a 2013. ....	139
<b>Gráfico 21.</b> Unidades lançadas, vendidas e estoque em oferta de imóveis, por número de dormitórios (D) em Piracicaba, de março de 2011 a março de 2014. ....	145
<b>Gráfico 22.</b> Número de lotes com aprovação final no município de Piracicaba - 2002 a 2015. ....	147
<b>Gráfico 23.</b> Criminalidade em Piracicaba. ....	170

## CAPÍTULO 1

### CARACTERIZAÇÃO DO TEMA E DA PESQUISA

Neste capítulo serão caracterizados o tema e a pesquisa. Far-se-á uma introdução de forma a despertar a curiosidade no leitor sobre o assunto e inteira-lo quanto ao problema da pesquisa. Na sequência deste capítulo, são indicados os objetivos do trabalho, a metodologia e os motivos da delimitação da pesquisa no município de Piracicaba.

*[...] a cidade não é apenas o reflexo da sociedade; a cidade é, ela mesma, um universo social, econômico e político; a cidade produz riquezas, produz e reproduz relações econômicas, políticas, culturais, etc. A cidade não é apenas uma reprodução, localizada e reduzida, da estrutura social; ela é também, um complexo de relações sociais – relações econômicas, mas também relações de poder...a cidade contribui para configurar a estrutura social. VAINER (2011, p. 148).*

## 1.1. Introdução

Em julho de 2009, através da Lei nº 11.977, foi criado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Concebido para estancar os efeitos da crise norte-americana de 2008 na economia brasileira em geral, o plano mostrou-se bem sucedido do ponto de vista macroeconômico na medida em que estimulou o setor da construção civil e auxiliou na redução dos efeitos da crise internacional no país, bem como tem, de alguma maneira, auxiliado a reduzir o déficit habitacional no Brasil.

Apesar deste avanço, o Programa não está isento de críticas na literatura acadêmica, que aponta nele alguns defeitos e/ou efeitos colaterais, por exemplo: a centralidade dada às construtoras na sua concepção, a especulação imobiliária provocada particularmente pelo descolamento deste programa com uma política fundiária que efetivamente controle a especulação sobre o valor da terra e a falta de maior participação da coletividade nas decisões e rumos desta política pública. Estes são embates que verdadeiramente merecem ser considerados e que são tratados ao longo dos próximos capítulos.

Com pretende-se mostrar, trabalhos de vasta literatura acadêmica apontam para esses problemas como inerentes ao programa, a exemplo de dos livros de Lago (2012), Cardoso e Aragão (2013), Amore, Shimbo e Rufino (2015); das teses e/ou dissertações de Shimbo (2010), Fix (2011), Bastos (2012), bem como de outros tantos artigos técnicos e acadêmicos, como Loureiro, Macário e Guerra (2013), Rolnik e Klink (2011); Krause, Blabim e Lima Neto (2013).

Esses trabalhos apontam, dentre outras questões, como o PMCMV concede ao setor privado uma posição privilegiada e que, em razão disso, deixa brechas para a especulação imobiliária na medida em que se desvincula de uma política fundiária, permitindo que especuladores venham a ser beneficiários de um programa de crescimento que, por se tratar de habitação, deveria ter um cunho de orientação mais social em razão do grande déficit habitacional existente no Brasil.

A posição privilegiada ao setor privado teria se dado, segundo esta literatura, devido ao contexto de superação da crise externa em que o PMCMV fora concebido, sendo chamados para a sua formulação junto ao Governo

Federal empresários da construção civil e, em partes, excluídos do embate outros atores envolvidos com as políticas de habitação de interesse social no país.

Assim, enquanto política que concedeu volumes inéditos de recursos para o setor habitacional, a tentativa é a de observar o Minha Casa Minha Vida a partir dos comportamentos dos principais atores envolvidos com a questão no município de Piracicaba, dentro de análises que extrapolem as questões de mercado e incluam aspectos sociais, particularmente nos estímulos do programa para com mecanismos de desenvolvimento do capital social local.

Ver-se-á que, apesar do grande volume de crédito injetado no mercado (que inclui os recursos da habitação social do MCMV), a falta de capital social, ou melhor, a falta dos elementos constitutivos do capital social na concepção de Robert Putnam (engajamento, participação, civismo) pode ser um fator de impedimento ao bom funcionamento dos mercados e um complicador na aplicabilidade do MCMV no município, já que devido à falta desses elementos, alguns instrumentos de participação cívica não são aplicados devidamente, gerando assimetrias de poder a favor do mercado e em detrimento aos aspectos de política social.

A intenção é a de que este trabalho sirva como ponto de reflexão para gestores públicos e formuladores de políticas públicas locais voltadas para o desenvolvimento do programa Minha Casa Minha Vida em nível municipal, bem como lhes dê subsídios para a elaboração de programas que visem efetivamente o desenvolvimento e a redução do déficit habitacional no país ou em suas regiões. De igual maneira, compreende-se o capital social como componente essencial para o desenvolvimento econômico e social, daí a sua inclusão neste estudo.

A fim de mostrar todas essas interpelações organizou-se o trabalho da seguinte maneira: o capítulo 2 tratará de abordar conceitos dos principais autores que tratam do tema do capital social para buscar a realização de associações deste com a concepção do PMCMV e da Política Nacional de Habitação de Interesse Social. Isso ocorre de forma a verificar como essas diferentes políticas podem ou poderiam contribuir para a formação do capital social no que tange à Habitação.

Conforme aponta vasta literatura que será tratada ao longo deste trabalho, a questão habitacional sempre foi e continua sendo tratada

predominantemente como uma questão privada, o que criou uma característica de ocupação em que os mais pobres são particularmente “condenados” a morar nas regiões mais periféricas das cidades. Foi daí que se deu a necessidade de incluir nesta pesquisa, além de instrumentos de análise de mercados, outros elementos da teoria sociológica, particularmente do capital social enquanto fator de controle à especulação e correto direcionamento social da verba pública, conforme deveria ser o propósito da política social.

Vê-se ao longo do trabalho que as relações econômicas estão embebidas em estruturas sociais mais amplas: o mercado em si é uma construção coletiva. Diante disso, ao se analisar unicamente os aspectos da oferta e demanda na explicação da questão, deixa-se de captar outros aspectos igualmente ou mais importantes em termos de desenvolvimento e da aplicabilidade da política pública: a análise de oferta e demanda não leva em consideração aspectos de participação social e de organização política, que são determinantes no direcionamento dos recursos na medida em que há assimetrias de poder e de organização, determinantes na formação dos mercados.

Partindo desta realidade cada vez mais reconhecida, mas ainda pouco explorada pela *main-stream* da teoria econômica, são inseridos os conceitos de capital social nas abordagens de James Coleman, Pierre Bourdieu e Robert Putnam. Deste último autor em particular e junto a outras leituras, como a de Mark Granovetter, foi possível captar elementos importantíssimos aplicáveis à questão da política habitacional: engajamento, civismo, confiança, pluralismo, embotamento (*embedness*) e empoderamento; sem deixar de dar alguma atenção aos aspectos das instituições envolvidas na construção da política.

Esse conjunto de elementos - tratados no capítulo 2 - é que serviram como “norte” para as pesquisas de campo e documental, que complementaram a pesquisa de dados mercadológicos apresentada no capítulo 3, que busca mostrar a formação da política habitacional recente e o fator especulativo incidindo sobre o MCMV.

Este, a propósito, se estruturou em duas vertentes: primeiramente através da breve explicação da evolução da questão da política habitacional no país até a apresentação dos atores envolvidos na questão do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social (PNHIS) e das mudanças nos cenário político e

econômico que “induziram” uma mudança da trajetória que culminou no PMCMV.

Explicada a formação do MCMV e suas características, buscaram-se dados em instituições diversas a fim de que fosse demonstrada a evolução deste mercado: ver-se-á, por exemplo, que a inflação acumulada para imóveis foi absurdamente maior comparativamente a alguns dos principais índices de inflação tradicionais da economia – tanto para a venda quanto para o aluguel de imóveis nas diversas regiões do país.

Será mostrado também que essa grande “distorção” se deveu a um conjunto de fatores: ajuste de preços de mercado devido a anos de estagnação no setor (demanda reprimida), elevação do custo da mão-de-obra, elevação dos custos dos terrenos, ampliação do crédito, dilatação de prazos para financiamentos e redução das taxas de juros. Evidentemente que o capítulo é permeado pela sugestão do aspecto especulativo incidente sobre o mercado na política pública, particularmente na tentativa de levantar elementos que mostrem que, ainda que tenham sido realizados esforços por parte do Estado, este não conseguiu mitigar o processo especulativo na “política social”, justamente porque o cunho do MCMV mostra-se mais voltado para o atendimento de fins macroeconômicos (crescimento, geração de empregos...).

Finalmente, o capítulo 4 irá tratar da questão da habitação neste município, de tal forma a verificar no âmbito local a evolução deste segmento do mercado imobiliário e a questão da especulação, a aplicação desta política e a reação dos atores locais frente aos diferentes estímulos do Estado. Ou seja, dadas às peculiaridades locais e o estoque de capital social presente, como tem reagido ou respondido os diferentes atores relacionados com a questão da habitação no âmbito local?

Ver-se-á que, assim como sugerem outras bibliografias do meio acadêmico, há em Piracicaba um número grande de construtoras atuantes, mas há algum poder de mercado favorável às grandes construtoras. A sociedade civil desorganizada tem pouco poder de ação e controle sobre a aplicação de instrumentos de participação, permitindo o avanço da especulação sobre uma política que deveria ter um cunho essencialmente social. Como resultado, será visto que há inúmeras implicações sobre a população particularmente mais pobres (faixa 1, do MCMV), como no caso de famílias que mesmo contempladas com os imóveis praticamente doados pelo Estado, deles se evadem e voltam

para as favelas – levanta-se na conclusão inúmeras hipóteses para essas reações. São reforçadas na conclusão a constatação de que o capital social, na abordagem de Robert Putnam, é fator limitante para a aplicação de políticas que remetam à participação.

Fica como observação a origem do interesse do autor pelo tema, que surgiu justamente após a visita deste, por mera curiosidade, a um *stand* de vendas de apartamentos em construção por uma grande construtora atuante em Piracicaba.

Ao questionar sobre o valor de venda de um apartamento, o autor foi informado, na ocasião, que o MCMV atenderia imóveis com valores de até R\$120.000,00 (cento e vinte mil Reais). Porém, o apartamento em questão, segundo o corretor de plantão, já estaria avaliado pelo mercado em R\$130.000,00 (cento e trinta mil Reais) ainda na “planta”, razão pela qual o vendedor colocaria em contrato o valor de R\$120.000,00 a fim de que o imóvel fosse enquadrado no teto do MCMV para que o interessado fizesse jus à obtenção do subsídio público: os outros R\$10.000,00 (dez mil Reais) da diferença, o interessado deveria pagar “por fora” para a construtora, que estaria realizando esta transação apenas para “beneficiar” os clientes, ajudando-os a receber o subsídio de acordo com a renda mensal, subsídio este que, na época, poderia chegar no teto de até algo em torno de 20 mil Reais.

Como estratégia de venda, o agente imobiliário ainda frisava de forma incisiva o ganho que o comprador teria sobre a valorização do imóvel que viria a ocorrer já em um futuro próximo.

Tamanha “benevolência” do agente imobiliário que intermediava a transação pela construtora foi um ponto de atenção e reflexões iniciais do autor sobre o efeito da política pública no mercado e dos verdadeiros interesses envolvidos no direcionamento dos subsídios públicos à habitação para os extratos de menor renda da população.

Foi desta situação e do conjunto de leituras que surgiu a ideia do que serviu de base para nortear este trabalho: o Programa Minha Casa Minha Vida, sua concepção, implantação e os seus efeitos diversos no mercado e sobre a cidade, com seus ganhos e perdas.

## 1.2. Objetivos

Este trabalho tem como objetivo discutir como o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), dentro de suas diretrizes, promoveu alterações no comportamento dos atores do mercado imobiliário de Piracicaba – SP, dentro da concepção da formação do capital social de Robert Putnam.

Buscar-se-á descrever o comportamento dos mercados após a implantação do Programa e, para além dos mercados, identificar os elementos do capital social - na concepção de Robert Putnam - para verificar as suas inter-relações com a política habitacional brasileira no sentido de que esses elementos possam vir a ser ou não, de acordo com as suas disponibilidades no município de Piracicaba, determinantes para mudar os rumos da política pública através principalmente do engajamento dos atores na transformação social, particularmente na área da habitação e no uso dos recursos do Minha Casa Minha Vida.

Uma proposição também a ser investigada é a suposição de que as imobiliárias e construtoras, em Piracicaba, têm algum grau de organização social maior, formada a partir de estreitos laços de confiança que os permitem usufruir de vantagens no mercado imobiliário, como o controle e a manutenção dos preços dos imóveis em patamares elevados.



### 1.3. Metodologia

A partir da instituição do Programa Minha Casa Minha Vida, esta pesquisa tratou de buscar dados numéricos e interpretações de mercado que dessem “pistas” sobre o comportamento dos atores, das suas interações e das implicações destas para com os elementos de formação do capital social dentro da concepção de Robert Putnam, de tal forma a se elaborar um trabalho descritivo das ações dos atores sociais a partir de estímulos ao mercado promovidos pelo Estado através do Programa.

Para tratar da evolução e auxiliar no entendimento do comportamento do mercado imobiliário, foram utilizados dados secundários de instituições de pesquisa tais como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, Banco Central do Brasil (Bacen), Fundação João Pinheiro (FJP), Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe), Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil (CBIC), Caixa, Sindicato da Habitação (SECOVI), Fundação Seade e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Os dados secundários foram utilizados para avaliar o aspecto macroeconômico do PMCMV e principalmente para mostrar a evolução dos preços dos imóveis nos últimos anos no país, esses extraídos da metodologia FIPE-ZAP, que traz a variação mensal dos valores a partir dos anúncios de venda ou propostas de aluguéis realizados ao longo dos meses pela ZAP Imóveis para determinadas regiões/municípios. Tais valores são calculados a partir da média móvel desses anúncios que são coletados diariamente das imobiliárias e das pessoas físicas (sem levar em conta o mesmo anúncio repetidas vezes).

Para medir a inflação acumulada, esses valores foram transformados em índices e posteriormente realizados os cálculos cumulativos, com o auxílio do Microsoft Excel, da seguinte maneira:

$$I_{\text{acumulada}} = \{(1 + i_{\text{período anterior}}) \times (1 + i_{\text{atual}}) - 1\}, \text{ onde: } i = \text{inflação.}$$

Tal fórmula é dada por Assaf Neto (2003, p. 124), que explica que “[...] o comportamento da inflação se processa de maneira exponencial, ocorrendo o aumento do preço sobre um valor que já incorpora acréscimos

apurados em períodos anteriores [...]”. Esta formação assim se explica porque são considerados os juros sobre juros ou, neste caso, “inflação sobre inflação”.

Ainda que a análise dos preços/inflação esteja um tanto restrita a algumas regiões metropolitanas, essa reflete as tendências do mercado para as demais regiões. Tal aspecto é destacado por Shimbo (2010, p. 109) quando de sua análise centrada na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP):

Apesar dessa limitação na abrangência geográfica que impede a comparação com as demais cidades brasileiras, o mercado imobiliário na RMSP ganha centralidade no Brasil, diante do volume de sua produção e de suas tendências mercadológicas, que acabam por influenciar as demais regiões.

Assim, apesar da limitação da pesquisa devido à pouca existência de dados para o mercado específico do município de Piracicaba, este tende a seguir os mesmos padrões advindos da capital.

Este motivo, associados às limitações da pesquisa com base apenas em dados secundários, das disparidades regionais existentes no país - tanto em aspectos econômicos quanto em aspectos sociais - e da relevância que tem tido as questões de imersão social, faz com que seja necessária a pesquisa de campo para a confrontação dos dados com outros aspectos sociais locais, quais sejam:

- O entendimento de como os mecanismos institucionais locais permitem ou não a colaboração para a formação do capital social local;
- Saber as implicações de ordem econômica e social do PMCMV para o município;

A literatura acadêmica é bastante incisiva ao tratar da centralidade concedida às incorporadoras e construtoras no PMCMV. Para verificar como se dá (ou não) essa centralidade no município de Piracicaba foi necessário recorrer a uma série de entrevistas abertas com os principais atores locais envolvidos com o mercado imobiliário<sup>1</sup>: políticos, empresários do setor imobiliário, agentes públicos/servidores e representantes da sociedade civil organizada que tenham envolvimento com a questão habitacional. A finalidade foi a de entender o papel do PMCMV na contribuição ou não para a formação do capital social, bem como para buscar descrever, no conflito de retóricas, as diferentes posições ou não

---

<sup>1</sup> Ver Apêndice 2.

entre o que é exposto na legislação, no meio acadêmico e entre os atores de mercado.

Dentre as vantagens da entrevista estão: a sua capacidade de obter dados e informações sobre os diferentes aspectos da vida social; a possibilidade de detectar aspectos mais profundos acerca do comportamento humano; a possibilidade de quantificar e classificar os dados. (GIL, 1999).

Nestas entrevistas, a autor buscou apenas conduzir o diálogo de forma a não expor suas impressões pessoais, deixando os entrevistados à vontade para direcionar o assunto de acordo com seus entendimentos. Para tanto, foram utilizadas questões genéricas a fim de nortear o diálogo, bem como elegidos “pontos de atenção” dentre os elementos identificáveis do capital social de Putnam (2006) para que eventuais perguntas mais específicas pudessem ser elaboradas durante a entrevista, tendo como intenção a captação desses elementos, quais sejam: confiança, cooperação, enraizamento, empoderamento, civismo e participação. Esse questionário está disponível no anexo I, deste trabalho.

A intenção foi a de fazer com que as entrevistas ampliassem o poder de análise do trabalho para que ele não esteja delimitado apenas por uma visão dentro de um enfoque descritivo-funcionalista, buscando, sobretudo identificar as “condições de mercado” e os elementos do “capital social” presentes a partir da descrição dos atores entrevistados.

De forma a complementar ainda mais pesquisa, optou-se também pela aplicação de questionário junto aos proprietários de imobiliárias atuantes no município de Piracicaba. A intenção deste questionário foi a de tentar sistematizar as percepções dos atores de mercado (gestores de imobiliárias) para com a composição de elementos do capital social identificados na literatura de Robert Putnam, daí a razão pela qual se optou pela realização de um conjunto de questões fechadas a fim de entender, dentre as alternativas presentes em cada questão, aquela que melhor representa a percepção de cada um desses atores.

Gil (1999) aponta algumas vantagens na aplicação de questionários: o grande número de pessoas possíveis de se atingir; a garantia do anonimato nas respostas; a possibilidade de que as pessoas possam respondê-lo no momento que lhes for mais oportuno e, finalmente, a não

exposição ou indução das opiniões do autor sobre o entrevistado no momento da pesquisa.

Esta pesquisa em questionário - restrita aos atores do meio imobiliário - foi realizada por correio eletrônico (e-mail) com o auxílio de uma ferramenta bastante conhecida e que auxilia na sistematização das questões e das respostas: o *SurveyMonkey*<sup>2</sup>. Uma vez elaborado o questionário através desta plataforma, é possível que a pesquisa seja enviada aos destinatários através de um *link*.

A vantagem para este tipo de aplicação de questionário está na qualidade do formato visual, compatível com as tecnologias modernas existentes atualmente; na agilidade de envio das perguntas pelo autor e na facilidade e agilidade para o reenvio das respostas dos pesquisados, sem custos para as partes.

A pesquisa ficou disponível aos respondentes durante uma semana, entre os dias 24 de julho a 31 de julho de 2015, quando os dados passaram a ser tabulados e analisados pelo pesquisador. Toda tabulação dos resultados está disponível no capítulo 3.

Importante deixar explícito também que a pesquisa ainda se fez com a consulta a documentos diversos, como leis, boletins técnicos, matérias jornalísticas, protocolização de pedido de informação junto à prefeitura municipal e análise de publicações de marketing das ações de empresas.

Finalmente, cabe justificar o motivo da escolha do município de Piracicaba enquanto recorte para a pesquisa.

Em primeiro lugar, a escolha deveu-se à necessidade de delimitar a pesquisa dentro de um campo geográfico factível para o autor em relação à proposta deste trabalho, bem como da necessidade de se respeitar as particularidades locais.

De outra maneira, o município de Piracicaba tornou-se um campo interessante de estudo: identificada como uma das maiores forças econômicas do interior paulista e vista como ponto estratégico para a atração de investimentos devido à presença de centros de pesquisa, mão-de-obra qualificada e posição logística privilegiada, a cidade compõem um *rol* de municípios de médio porte que, ainda que preservem traços tradicionalistas e interioranos, passam já há algum tempo a apresentar problemas típicos de

---

<sup>2</sup> Disponível em: <https://pt.surveymonkey.com>

ciudades grandes, dentre outros, a urbanização, a expansão do perímetro urbano e de todos os problemas daí decorrentes, estes estritamente relacionados à política habitacional de interesse social, tema deste trabalho.

## CAPÍTULO 2

### A QUESTÃO HABITACIONAL, A TEORIA DO CAPITAL SOCIAL E AS INSTITUIÇÕES.

Por que estudar a questão habitacional?

Ao longo do último século, o Brasil se transformou rapidamente de um país essencialmente agrícola para um país urbano. Martine e McGranahan (2010, p.11) afirmam que o Brasil experimentou “[...] uma das mais aceleradas transições urbanas da história mundial”.

Gremaud, Vasconcellos e Toneto Jr. (2006, p. 27) descrevem que a população brasileira “multiplicou-se quase 10 vezes ao longo do século”, variando de pouco mais de 17 milhões de residentes em 1900 para quase 170 milhões de residentes no ano 2000. Os autores apontam ainda que mais de 66% da população viviam no campo em 1940, sendo este percentual reduzido para menos de 20% até meados de 2000, o que caracterizou um grande processo de urbanização da economia brasileira.

Evidente que um processo dessa magnitude em um horizonte temporal relativamente curto e em um país que até hoje convive com um tremendo abismo de desigualdade social não ocorreu de forma harmônica, conforme expõem Martine e McGranahan (2010, p. 11):

Apesar da precocidade dessa transição urbana, as cidades brasileiras ainda enfrentam desafios sociais, econômicos e ambientais pesados. Essa mutação abrupta não se processou de forma harmoniosa, tendo sido particularmente difícil para os contingentes mais pobres que, apesar de representar a parcela majoritária do crescimento urbano e um motor essencial do desenvolvimento nacional, raramente tiveram seu lugar contemplado na expansão urbana. Esse descaso com as necessidades do maior grupo social está na raiz dos grandes problemas sociais e ambientais que afligem as cidades brasileiras no século 21.

Ainda que a questão habitacional tenha sido alvo de governos em alguns momentos, particularmente a partir de 1964, e mesmo tendo sido o direito à moradia instituído contemplado pela Constituição de 1988, ver-se-á que a história brasileira de desigualdade social muito mais contribuiu para a ampliação dos déficits habitacionais do que para a redução dele.

Ademais, ao que parece, a questão da habitação tem sido utilizada ou tratada muito mais como mecanismo de absorção de mão-de-obra desqualificada e de estímulos à economia do que como uma derradeira questão

social. Tal argumentação aparece, por exemplo, nos trabalhos de Shimbo (2010) e Lago (2012).

Porém, dentro da literatura acadêmica há amplo debate no entorno da discussão de que para se resolver a questão da moradia no Brasil são necessárias políticas de cunho social e não de caráter econômico.

Krause, Balbim e Lima Neto (2013) defendem que nas duas últimas décadas o país vinha evoluindo de alguma maneira (ainda que em ritmo muito lento) para a construção de políticas públicas que pudessem caminhar no sentido de resolver ou amenizar o problema do déficit habitacional no país a partir de políticas de estímulos ao direcionamento de recursos específicos para pessoas de baixa renda e de controle social das ações do Estado, conforme proposto pelo Plano Nacional de Habitação de Interesse Social (PNHIS).

Porém, para os autores, a preponderância dos fatores macroeconômicos repercutiu na continuidade (ou descontinuidade) deste plano que, para eles, eram dotados de cunho efetivamente social.

Por quê?

Loureiro, Macário e Guerra (2013) em análise aos arranjos políticos-institucionais envolvidos na formulação do MCMV mostram que atores sociais importantes, como movimentos sociais pró-moradia e demais grupos especializados em políticas urbanísticas não foram contemplados na arena decisória. Assim, explicam que o MCMV teria surgido para o enfrentamento da crise externa a fim de dinamizar a economia e gerar empregos, ao mesmo tempo em que representou uma mudança significativa na arena decisória existente até então, o que veio a beneficiar essencialmente o setor privado, sendo a questão social relegada, mais uma vez, para um segundo plano, na medida em que se promovia o “esvaziamento” do PNHIS.

Esse entendimento é bastante disseminado na literatura acadêmica e esses aspectos serão discutidos com maior ênfase ao longo do capítulo 2.

De qualquer maneira, apesar das críticas ver-se-á também que não se pode deixar de considerar que o MCMV tem trazido resultados importantes, seja com relação ao atingimento de seus objetivos de promover crescimento econômico, seja para com os resultados alcançados no âmbito da política habitacional do país.

Assim: questionar, monitorar, fiscalizar, avaliar, melhorar, discutir, extinguir ou criar políticas públicas são formas de buscar maior eficiência dos

gastos/investimentos públicos. Mais importante ainda é saber direcioná-los corretamente a fim de que sejam criadas condições de desenvolvimento efetivo e geração de riquezas.

### **2.1. A importância da análise dos aspectos sociais.**

Granovetter (1985) explica que as ações econômicas das organizações estão de alguma maneira encrustadas (*embedded*) nas estruturas de relações sociais. Daí a crítica deste autor aos modelos neoclássicos, que fazem suas análises limitadas ao espectro de pesquisa atomizada, centrada no indivíduo e não nas suas interações deste com o ambiente social.

As análises centradas apenas nas questões da oferta e da demanda de mercado, a denominada “*mainstream*” (nascidas com a teoria neoclássica), apesar de serem dominantes na literatura e nas próprias análises de mercado feitas por especialistas, podem deixar em segundo plano minúcias que só são perceptíveis quando realizadas ou analisadas questões que levem em conta aspectos sociais em que as organizações estão inseridas. Nesse caso, outras “lentes” são utilizadas para desvendar questões.

É o que ensina Morgan (1980), que acrescenta ainda a necessidade de se fazer um esforço de distanciamento da visão ortodoxa do mundo – os teóricos abordam seus objetos de estudo a partir de pressupostos inquestionáveis e, na medida em que esses pressupostos são afirmados e reafirmados, acabam por ter uma visão corriqueira, longe de qualquer questionamento maior.

Isso não significa que são desprezadas aqui as análises de mercado baseadas em conceitos da visão neoclássica. Ao contrário, dedicou-se um capítulo ao tema da análise descritiva do mercado imobiliário baseada em conceitos provenientes da *mainstream* do universo econômico.

Porém, de forma paralela, buscou-se agregar a esta análise outras lentes focadas mais no âmbito do alcance social das políticas de habitação de interesse social no Brasil. Neste trabalho e dentro do objeto de pesquisa: subsídios e créditos para a habitação; ver-se-á que elas mais se complementam do que se opõem.



Daí a razão pela qual se faz neste trabalho uma tentativa de agregar aspectos do universo do mercado aos aspectos sociais para melhor tentar entender e contextualizar o comportamento dos diferentes atores sociais diante dos estímulos do Estado, particularmente diante dos créditos e subsídios concedidos pelo Governo Federal à habitação a partir da criação do Programa Minha Casa Minha Vida, no município de Piracicaba.

É justamente dentro dessa crítica que se procura avaliar ao longo deste trabalho se o direcionamento maior de recursos, dentro de uma visão de mercado, quando a finalidade é a de combater problemas de ordem social pode ou não efetivamente atingir a raiz do problema. A hipótese *a priori* é a de que não, dada à assimetria de poder entre atores presentes na oferta e atores presentes na demanda de mercado, com vantagens para os ofertantes na questão da política habitacional.

Por exemplo, diversos autores defendem que o PMCMV, ao colocar em segundo plano a formação dos Conselhos Municipais para a Habitação de Interesse Social, criou uma nova disputa entre organizações de moradores e construtoras, acompanhadas sempre da assimetria de poder favoráveis às construtoras, com maior capacidade de organização social e recursos para o controle fundiário. Este é, por exemplo, o posicionamento de Lago (2012).

É dentro dessa capacidade de organização social que buscou-se desenvolver esta pesquisa: essencialmente, como os diferentes atores presentes na questão da habitação respondem aos incentivos e às políticas de Estado no âmbito local?

Para avaliar o PMCMV dentro desta perspectiva, focou-se no município de Piracicaba, optando-se pela investigação do capital social enquanto instrumento de coesão social e de civismo, na análise de James Coleman, da escola Norte-Americana, e como instrumentos de poder, na análise de Pierre Bourdieu, da escola Francesa.

## 2.2. O capital social nas perspectivas de Pierre Bourdieu e James Coleman

O conceito de capital social aparece nos escritos de Pierre Bourdieu na década de 1980, mas ganha maior relevância<sup>3</sup> a partir da década de 1990 como a expressão maior da valorização dos recursos inerentes às estruturas de relações em redes sociais e dos benefícios gerados a partir dessas estruturas. (ALBAGLI e MACIEL, 2003).

Coleman, também durante a década de 1980, desenvolvia estudos dentro da abordagem do capital social e reconhecida as limitações das pesquisas baseadas unicamente na escolha racional dos agentes.

Ambos, James Coleman e Pierre Bourdieu, reconhecendo que os atores estão inseridos ou embutidos (*embedded*) dentro de estruturas sociais mais amplas, abordaram o capital social como um instrumento específico de estudo a fim de explicar como é possível a geração de valor para uma sociedade a partir do conjunto de relações sociais dos indivíduos. Ambos têm em seus escritos semelhanças e divergências de “leituras” sobre os atores sociais e suas interações.

Na visão de Coleman (1998), são duas as principais correntes intelectuais para explicar as razões da ação social: a primeira, que se caracteriza pelos trabalhos dos sociólogos, vê o ator como um agente socializado e as ações dos indivíduos seriam motivadas por normas sociais, regras e obrigações. A segunda corrente, característica dos trabalhos dos economistas, enxerga os atores agindo individualmente e de forma independente, motivados pelo auto interesse e na busca pela maximização de sua utilidade – o tal “egoísmo” apontado pelo clássico economista Adam Smith. Ambas correntes intelectuais são vislumbradas pelo autor e este reconhece que as duas são dotadas de virtudes e defeitos. É dentro desta análise de “dupla face” que ele desenvolve o seu conceito de capital social. (COLEMAN, 1988).

A preocupação de Coleman está, assim, essencialmente centrada em conhecer o comportamento social a partir do comportamento dos indivíduos, ou seja, ele opta pelo individualismo metodológico. (AQUINO, 2000).

---

<sup>3</sup> Tal relevância maior a respeito do conceito de capital social surge a partir da publicação do livro “Comunidade e Democracia”, de Robert Putnam, em 1994, que amplificou o conceito. (AQUINO, 2000). O próximo tópico deste capítulo será dedicado a esta leitura de Putnam.

Para Coleman (1990, 300), o termo “capital social” é definido como “[...] o conjunto de recursos que são inerentes às relações familiares e à organização social da comunidade e que são úteis para o desenvolvimento cognitivo ou social de uma criança ou de um jovem”. (ALBAGLI e MACIEL, 2003).

Observa-se que o conceito de Coleman é bastante atrelado à questão da cognição, esta trabalhada em seus estudos envolvendo educação e aspectos sociais, particularmente, às diferenças de desempenho acadêmico em razão da classe social e de questões relacionadas à discriminação.

Ainda que Coleman tenha feito algum esforço para buscar algum poder preditivo em suas análises, o autor contraria o determinismo e o fatalismo, ou seja, o homem não seria submisso às forças naturais e sua capacidade de ação pode mudar os rumos. (AQUINO, 2000, p. 22)

Assim como Bourdieu, Coleman critica o funcionalismo, uma vez que este pressupõe normas dadas, não explica a origem dessas normas e nem a manutenção delas. (AQUINO, 2000)

Ressalte-se que ainda que existe em Coleman o reconhecimento da importância dos aspectos cognitivos, dimensão ainda mais presente nos estudos de Pierre Bourdieu, que define o capital social da seguinte maneira:

[...] o agregado de recursos reais ou potenciais que estão ligados à participação em uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de mútua familiaridade ou reconhecimento... que provê para cada um de seus membros o suporte do capital de propriedade coletiva”. (Bourdieu, 1980, *apud*: ALBAGLI e MACIEL, 2003).

Observa-se algumas dimensões comuns nas definições do termo: a cognição, o agregado de recursos, as relações sociais entre os membros.

Mas para além das semelhanças, estão também as diferenças na abordagem do capital social para esses autores: Bourdieu critica o modelo funcionalista norte-americano e a teoria da escolha racional, ao passo que Coleman, ainda que reconheça as limitações dessas análises, considera que tanto as pesquisas qualitativas quanto as pesquisas quantitativas podem trazer contribuições diferenciadas para o desenvolvimento da pesquisa científica. (AQUINO, 2000).

Coleman aponta para o capital social como um caminho para se chegar a um objetivo comum. Contrariamente, Bourdieu coloca o capital social

como um instrumento de lutas por poder dentro de um campo de conflitos. (ALBAGLI e MACIEL, 2003).

Também Bourdieu, ao contrário de Coleman, critica a capacidade de agir objetivamente do ser humano e defende que os indivíduos agem conforme suas percepções, estas baseadas no acúmulo das experiências pessoais ao longo de suas vidas e assimiladas às estruturas sociais as quais estão envolvidos. Tais experiências não seriam imutáveis, mas arraigadas, de tal forma que os indivíduos pertencentes aos mesmos grupos e que, portanto, com maiores possibilidades de vivenciar experiências parecidas, adquirem o “*habitus*” comum. Assim, indivíduos são mais norteados pelo “*habitus*” do que pela obediência consciente às normas e, ao contrário de Coleman, afirma que as ações dos indivíduos são bastante inconscientes. (AQUINO, 2000)

Fato é que para ambos, nos locais onde o capital social é mais presente há também melhor aproveitamento dos recursos econômicos e das habilidades humanas. Ambos concordam ainda que a manutenção do capital social depende do permanente acionamento das relações sociais a ele relacionada, ou seja, o capital social se “desvanece” na medida em que não é usado. (AQUINO, 2000)

Assim como outras modalidades de capital, o capital social é produtivo e torna possível o alcance de objetivos que não seriam possíveis de se alcançar em sua ausência. (COLEMAN, 1988)

A partir dessas diferentes concepções acerca do conceito de capital social, alguns questionamentos são propostos nas sessões seguintes: o capital social é realmente importante para conceber o desenvolvimento? Se é importante, como tem sido tratada a questão habitacional de interesse social no Brasil dentro da concepção da formação do capital social com os instrumentos políticos adotados na última década? Os instrumentos criados e concebidos, assim como as instituições, reforçam a formação do capital social de forma a se resolver a questão da habitação de forma coletiva ou trata-se de uma arena de disputa de recursos onde prevalecem interesses de determinados grupos?

Assim, tornar-se-á necessário a investigação dos mecanismos criados pelo Estado, particularmente nas esferas federais e municipais, a fim de verificar como têm reagido os diferentes atores envolvidos com a questão da habitação: políticos, construtoras, incorporadoras, imobiliárias e representantes de movimentos populares.

Iniciando, portanto, pela questão da importância do capital social enquanto uma “dotação” necessária para o desenvolvimento enfatiza-se, na sequência, o estudo de Robert Putnam.

### **2.3. O capital social na concepção de Robert Putnam**

Robert Putnam popularizou o conceito de capital social na década de 1990, com a publicação de seu livro “Comunidade e Democracia”, que tratou essencialmente de explicar a diferença de desenvolvimento econômico entre as províncias do norte e do sul da Itália que, expostas às mesmas condições normativas e de recursos, conseguiam alavancar-se de diferentes maneiras: o norte ficou mais rico e próspero, ao passo que o sul apenas “engatinhava” em seus processos democráticos e de crescimento econômico.

Diante das diferenças de desenvolvimento entre o norte e o sul da Itália, a pergunta de Putnam centrava-se na investigação dos motivos pelos quais comunidades com recursos econômicos e humanos semelhantes teriam capacidades diferentes de resolver seus próprios problemas pela ação coletiva.

A descentralização administrativa ocorrida naquele país nas décadas anteriores (1970-1980) mostrou-se um campo fértil para seus estudos, tendo o autor encontrado no capital social a resposta para os diferentes níveis de desenvolvimento existentes entre as regiões Norte e o Sul daquele país.

O conceito de capital social, para o Putnam, foi definido como um conjunto de “traços da vida social – redes, normas e confiança – que facilitam a ação conjunta em prol de objetivos comuns”. (ALBAGLI e MACIEL, 2003).

Esmiuçando o conceito, vemos no trabalho de Putnam a confiança como o lubrificante da vida social e seria ela que estaria gerando resultados econômicos (ALBAGLI E MACIEL, 2003). Sociedades onde há elevados graus de confiança tornam-se ricas porque são cívicas. (PUTNAM, 2006)

Por quê?

Putnam (2006) explica que em uma comunidade cívica, as normas são respeitadas e concebidas de forma pluralista, o que não significa ausência de divergências na sua formulação, mas os cidadãos entendem que seus interesses individuais não podem sobrepor ao interesse público maior. Redes de confiança são comuns e reforçadas pela presença de mecanismos de

participação cívica, como clubes, orquestras orfeônicas, partidos, grêmios, associações e outras entidades representativas de interesses de grupos.

Uma comunidade cívica é caracterizada pelo pluralismo político e consiste na busca permanente dos cidadãos pelo bem comum, ainda que interesses individuais estejam presentes. Essa busca pelo bem comum não implica em dizer que esses cidadãos são necessariamente altruístas, mas eles entendem o domínio público como algo além de uma arena de disputas para a afirmação de seus interesses individuais. (PUTNAM, 2006)

Seriam também características comuns observáveis em comunidades cívicas:

[...] a igualdade política, que envolve a noção de igualdade em direitos e deveres dentro de relações de horizontalidade e reciprocidade; a confiança mútua, que evita ações oportunistas; as estruturas de cooperação e de participação em organizações cívicas, que incorporam, promovem e reforçam as estruturas de colaboração social. (Putnam, 2006, p. 102-103)

A confiança, portanto, tem papel promotor na cooperação.

Confiança não implica necessariamente em relacionamento de amizade, mas trata-se de um instrumento que “azeita” e melhora a eficiência nas transações econômicas, constituindo uma forma de superar os riscos e incertezas inerentes aos mercados e dentro do que a literatura clássica denomina de “falhas de mercado”. (ALBAGLI e MACIEL, 2003).

Em outras palavras, a redução das “falhas de mercado” e a capacidade sinérgica e de engajamento cívico das sociedades presentes em cada região, geradas pelas diferentes relações de confiança presentes entre os cidadãos, seriam os elementos que justificariam as diferentes capacidades de desenvolvimento econômico e social. Ainda:

Honestidade, confiança e observância da lei são aspectos enfatizados na maioria das definições filosóficas da virtude cívica. Diz-se que na comunidade cívica os cidadãos procedem corretamente uns com os outros e esperam receber em troca o mesmo tratamento. Esperam que seu governo siga padrões elevados e obedecem de bom grado às regras que impuseram a si mesmos. [...] Numa comunidade menos cívica, ao contrário, há maior insegurança, os cidadãos são mais desconfiados, e as leis, concebidas pelos maioriais, são feitas para ser desobedecidas. As regiões menos cívicas são as mais sujeitas à velha praga da corrupção política. (Putnam, 2006, p. 124)

Esse senso de honestidade, confiança e observância das leis tornam as transações econômicas mais fáceis em regiões mais cívicas porque

sempre há a expectativa de que todos seguirão as regras; contrariamente, em regiões menos cívicas, a violação das regras é a expectativa de quase todos. (PUTNAM, 2006).

Nas comunidades cívicas, as redes de relacionamento se processam horizontalmente e não verticalmente (de forma hierárquica), caracterizando maior pluralismo político e senso de pertencimento, bem como são valorizados o engajamento às instituições, a solidariedade, cooperação voluntária e a honestidade. Esse conjunto de elementos presentes em uma comunidade cívica faz com que a coisa pública seja conseqüentemente mais bem administrada, com resultados indubitavelmente melhores. (PUTNAM, 2006).

Tendo em mente, portanto, que o capital social dentro do entendimento de redes de participação coletiva e de engajamento cívico é um elemento importante para o desenvolvimento das comunidades. É possível, no entanto, desenvolvê-lo? De que maneira?

Acreditar que não seria possível criar meios para desenvolver o capital social seria recorrer ao fatalismo, sendo esta uma condição bastante criticada na literatura, a exemplo de Coleman (1998). Assim, este recurso pode ser construído e/ou reforçado socialmente: o capital social se reforça na medida do seu uso e aumenta conforme os indivíduos ficam mais imersos em suas relações de reciprocidade. De igual maneira, na falta de uso, esse recurso se desvanece (Coleman, 1988), conforme já exposto.

[...] os sistemas de participação cívica estimulam a cooperação e a confiança social porque reduzem os incentivos a transgredir, diminuem a incerteza e fornecem modelos para a cooperação futura...os estoques de capital social, como confiança, normas e sistemas de participação, tendem a ser cumulativos e a reforçar-se mutuamente, Os círculos virtuosos redundam em equilíbrios sociais com elevados níveis de cooperação, confiança, reciprocidade, civismo e bem-estar coletivo. Eis as características que definem uma comunidade cívica. Por outro lado, a inexistência dessas características da comunidade não-cívica também é algo que tende a auto reforçar-se. A deserção, a desconfiança, a omissão, a exploração, o isolamento, a desordem e a estagnação intensificam-se reciprocamente num miasma sufocante de círculos viciosos. (Putnam, 2006, p. 186).

E completa que:

[...] tanto reciprocidade/confiança quanto dependência/exploração podem manter unida a sociedade, mas com diferentes níveis de eficiência e desempenho institucional. Uma vez inseridos dentro num desses dois contextos, os atores racionais têm motivos para agir conforme suas regras. A história determina qual desses dois equilíbrios estáveis irá caracterizar uma dada sociedade. (Putnam, 2006, p. 186).

Sobre as formas de se criar capital social, Albagli e Maciel (2003) apontam alguns elementos relevantes para a sua formação: educação, densidade das relações de aprendizado mútuo, níveis de inclusão e sensação de pertencimento, identidade de interesses, capacidade das lideranças e aprofundamento da relação Estado-Sociedade.

As autoras argumentam ainda que o capital social pode ser desenvolvido pelo governo com medidas de intervenções deste para com a criação de mecanismos de auto-governança monitorados pelos próprios atores envolvidos e com interesse na questão, uma vez que a grande maioria das pessoas apenas se associa quando acredita que serão beneficiadas de alguma maneira pela sua participação.

Em apoio a esta “linha” pluralista, Acemoglu e Robinson (2012, p. 354) apontam no empoderamento dos grupos excluídos e no pluralismo amplo uma possível solução para resolver a questão do subdesenvolvimento: “[...] O pluralismo, pedra angular das instituições políticas inclusivas, requer que o poder político tenha ampla distribuição pela sociedade”.

Este mesmo empoderamento é também exposto por Putnam (2006) para a formação do capital social.

Evans (1992), por sua vez, mostra que um compromisso pessoal de funcionários estatais - representados por agências/instituições públicas - com a comunidade podem ser bastante ampliados quando esses atores estiverem engajados em uma rede de relacionamentos.

De maneira geral, esses autores parecem concordar sobre a importância decisiva que o Estado pode ter em termos de criação de capital social a partir da criação de mecanismos que proporcionem o melhor envolvimento dos governos com as comunidades. Ou seja, o Estado, através de seus governos, buscaria a sinergia necessária para o bom funcionamento dos órgãos, agências e/ou instituições de gestão de interesses públicos:

O Estado pode valer-se do capital social em estratégias de superação da pobreza, do desenvolvimento local e de “empoderamento” de segmentos sociais excluídos, estendendo e ampliando as redes sociais, por meio: da criação de espaços institucionais para que segmentos marginalizados participem no que fazer político; da formalização e resguardo dos direitos legais de grupos sociais menos favorecidos; da capacitação para o exercício da cidadania e para a produção, incluindo saberes instrumentais essenciais, a apropriação de instrumentos e capacidades propositivas, negociadoras e executivas. (ALBAGLI e MACIEL, 2003, p. 433).



Putnam (2006, p. 192-193), finalmente, deixa de forma bastante lúcida algumas conclusões a partir das suas pesquisas na Itália: “Quando não existem normas e sistemas de participação cívica, as perspectivas de ação coletiva parecem desalentadoras” e “mudando-se as instituições formais, pode-se mudar a prática política”.

#### **2.4. Institucionalismo, Instituições e desenvolvimento: elementos para a pesquisa.**

Conforme explica Lopes (2013), a teoria/abordagem institucionalista busca explicar o funcionamento da economia e como a mudança institucional afeta o modo de vida das pessoas e a organização da produção nos países.

Tendo em vista que a pergunta central deste trabalho é a de analisar como os atores sociais podem ou não se organizar diante dos estímulos do Estado, particularmente a partir da institucionalização do PMCMV no município de Piracicaba, torna-se importante entender um pouco desta abordagem, já que ela, portanto, vai ao encontro desta pergunta central e sugere elementos fundamentais que serão analisados nesta pesquisa.

Os primeiros estudos dentro da abordagem institucionalista datam das últimas décadas do século XIX e início do século XX e tais estudos eram embasados nas constituições, na filosofia moral e nos arranjos administrativos. A preocupação desses primeiros estudos dentro da abordagem institucional centrava-se nas análises e descrições das estruturas formais e nos sistemas legais constituídos, bem como na interligação entre as leis e os procedimentos executados. A construção histórica das instituições, característica marcante do institucionalismo, eram presentes desde então. (SCOTT, 2008)

Tal incorporação dos aspectos históricos nas análises institucionalistas procurava aproximar os estudos da realidade social complexa do mundo e as análises desta abordagem centravam-se na mudança, criticando e rompendo com a corrente neoclássica (ortodoxa) dominante devido ao foco desta no equilíbrio, nas análises estáticas e reducionistas da realidade. (LOPES, 2013)

A partir dos anos de 1960 ganham força os estudos de Douglass North, Ronald Coase e Oliver Williamson, dentro do que a literatura acadêmica

denomina de “novos” institucionalistas. Esses autores reconhecem as limitações da corrente ortodoxa, mas diferentemente dos “antigos” institucionalistas, não as abandona e as aprimora a partir da incorporação de outros elementos às análises, como a ênfase nos aspectos históricos (típica dos institucionalistas) e do apontamento de características que perturbam o funcionamento dos mercados - os custos de transação<sup>4</sup> (e seus atributos: especificidades física, humana, temporal, locacional, de marca e dedicada do negócio, frequência da transação e problemas de risco de seleção adversa e de risco moral pós-contratação) os custos da informação e a incerteza - tão presentes no mundo real e um tanto distantes das análises neoclássicas. (LOPES, 2013)

Sejam novos ou antigos institucionalistas, fato é que esses autores desafiam a ênfase convencional centrada do equilíbrio dos mercados e da busca pela maximização do bem-estar individual (utilitarismo) na medida em que partem do pressuposto de que nas transações estão envolvidas duas ou mais vontades, e de que nessas transações pode haver fraudes e constrangimentos diversos, implicando na necessidade de um quadro institucional mais amplo que o econômico, abrangendo as dimensões política, jurídica e social (SCOTT, 2008). Nestes casos, redes de poder são formadas para influenciar os negócios e o desenvolvimento de mercados, no sentido de que a política se intromete na economia e define os rumos da negociação.

Assim, elementos da política e recursos de poder tornam-se fundamentais nas atuações dos atores econômicos, que podem buscar ganhos econômicos por meio de recursos políticos, constitucionais, simbólicos, tecnológicos juntamente com recursos financeiros. Mesmo assim, elementos facilitadores dos relacionamentos podem vir de um capital social que a abordagem de economia institucional não destaca, como a confiança estabelecida entre os atores na transação, os sentimentos de pertencimento do ator em uma rede ou coletividade (no sentido dessa coletividade ser mais ampla que o relacionamento em si), o *embeddedness* (enraizamentos ou embotamentos culturais e sociais) e até o enforcement institucional para determinadas decisões dos atores.

---

<sup>4</sup> “Custos de transação são os custos que os agentes enfrentam toda vez que recorrem ao mercado. De uma maneira mais formal, custos de transação são os custos de negociar, redigir e garantir o cumprimento de um contrato”. (Fiani, Ronaldo. *In*: Kupfer, p. 269)

O quadro institucional dentro da teoria institucionalista, portanto, passa a ser elemento determinante no desenvolvimento ou no atraso econômico e social dos países.

Douglass North já teorizava que os diferentes desempenhos econômicos podem ser explicados a partir da análise histórica e das diferentes instituições existentes. Contrariamente à teoria neoclássica, que considera unicamente a instituição dos mercados, o desempenho econômico das nações estaria totalmente atrelado às diversas instituições existentes, uma vez que são elas que formam a estrutura de incentivos dentro de uma sociedade. (LOPES, 2013)

Putnam (2006) explica que ainda que haja divergências dos novos institucionalistas em relação a muitos pontos, tanto teóricos quanto metodológicos, há neles alguns pontos de acordo fundamentais, quais sejam:

“[...] 1. As instituições moldam a política: [...] elas influenciam os resultados porque moldam a identidade, o poder e a estratégia dos atores. 2. As instituições são moldadas pela história: [...] o que ocorre antes (mesmo que tenha sido de certo modo “acidental”) condiciona o que ocorre depois”. PUTNAM (2006, p. 23)

Por exemplo, Acemoglu e Robinson (2012, p. 32), no livro “*Why Nations Fail?*”, buscam no institucionalismo a explicação dos motivos pelos quais alguns países se desenvolveram ao longo da história, enquanto outros não: “[...] cada sociedade funciona com um conjunto de regras econômicas e políticas criadas e aplicadas pelo Estado e pelos cidadãos em conjunto.” E completam: “À medida que influenciam comportamentos e incentivos na vida real, as instituições forjam o sucesso ou fracasso dos países”.

A análise desses autores reforça o papel dos aspectos históricos que culminam nas instituições existentes em cada país, determinantes para o seu sucesso ou fracasso.

Para eles: “[...] a economia ainda terá de compreender como os diferentes tipos de políticas e acordos sociais afetam os incentivos e comportamentos econômicos. Mas, para tanto, precisará também da política” (ACEMOGLU e ROBINSON, 2012, p. 54).

Evans (1992) também busca no institucionalismo e no envolvimento do Estado a explicação do desenvolvimento e do subdesenvolvimento em alguns países, reforçando aspectos como a inserção

das instituições estatais junto à população e a relativa autonomia dessas instituições para a promoção do desenvolvimento.

Tais exemplos reforçam a já reconhecida importância das instituições enquanto elementos determinantes na explicação da condição de desenvolvimento ou subdesenvolvimento dos países.

Mas o que são, ou melhor, o que se entende por instituições?

Para Veblen (1919, *apud*, Lopes, 2013) as instituições são hábitos estabelecidos e enraizados de forma generalizada, as formas de pensar compartilhadas na sociedade, de tal forma que aqueles comportamentos socialmente aceitos tendem a ser repetidos e imitados. Tais hábitos dependem das circunstâncias ambientais e são transmitidos entre gerações. Não significa, porém, que tais hábitos estejam formalizados; ao contrário, as regras e instituições formais só são eficientes quando alicerçadas em hábitos compartilhados. Logo, instituições que não estiverem de acordo com as crenças enraizadas estariam condenadas ao desaparecimento ou ao não funcionamento adequado e não poderiam, portanto, ser reconhecidas apenas como instituições formais.

De maneira similar, Douglass North reconhece a existência de instituições formais (leis, regras, constituições etc.) e informais (normas de comportamento, códigos de conduta, convenções etc.) da economia. Por serem estas tidas como um conjunto de regras e condutas criadas pelos próprios homens, elas acabam por impor restrições ou incentivos às atuações dos homens nas suas interações. De maneira geral, tais normas e expectativas de conduta são criadas para reduzir as incertezas e dar maior estabilidade no ambiente. (LOPES, 2013)

Scott (2008) explica as instituições como um conjunto de elementos apoiados nos pilares: regulativos (regras, leis e sanções); normativos (moral, expectativas, orgulho e honra) e; culturais-cognitivos (entendimento comum, reconhecimento). Esses elementos, associados a atividades e recursos disponíveis, é que dão estabilidade e significado para a vida social. Assim, normas, regras e crenças seriam os ingredientes das instituições.

Por fim, uma definição mais generalista e que sintetize e aborde todos esses aspectos está presente em Albagli e Maciel (2003, p. 429):

Entende-se o conceito de instituição não apenas como estruturas mais formalizadas, tais como governo, regime político e legislação de modo

mais amplo, mas também as relações e estruturas informais, normas e valores incrustados nos hábitos e costumes de uma população.

Explicada a importância da corrente institucionalista, do conceito de instituições e enaltecida a sua importância enquanto fator essencial ao desenvolvimento, quais seriam os elementos a serem analisados provenientes desta teoria para a consecução deste trabalho?

Além da forte relação entre a teoria institucionalista e a questão da formação e presença de estoque de capital social para o sucesso ou fracasso da consecução de uma política, conforme já exposto, há outros itens importantes que podem ser extraídos desta teoria e que podem ser objetos de análise neste trabalho, quais sejam: custos de transação, custos da informação, a incerteza presente no meio econômico e social e os diversos constrangimentos que moldam as ações e que estão presentes no quadro institucional.

De acordo com a Teoria Institucionalista, a racionalidade limitada, o ambiente complexo e a incerteza criam condições favoráveis ao oportunismo. Este oportunismo na teoria dos custos de transação associa-se intimamente como a manipulação da informação, ou seja, da assimetria de informação existente entre os agentes<sup>5</sup>. (FIANI, 2012)

Segundo essa teoria, dada a complexidade do mundo atual, o esforço cognitivo dos agentes deve ser muito grande e o custo da informação alto demais para se supor que a escolha dos agentes é realizada de forma racional. (LOPES, 2013)

Já os custos de transação são entendidos como todos aqueles relacionados com a operacionalização e o cumprimento de contratos. Em ambiente de alta complexidade e com grandes incertezas, são muitas as

---

<sup>5</sup> Para exemplificar como a assimetria de informação gera um custo de transação e prejudica o cliente na transação imobiliária, ilustra-se a passagem a seguir: “Corretor é aquele que intermedia a compra de um imóvel. Hoje, pela dinâmica do mercado, é comum o comprador do imóvel achar que está negociando diretamente com a construtora, por comparecer no próprio local da venda do imóvel, mas na realidade está lidando com um representante contratado pela incorporadora. Somente no momento de firmar contrato, ou em muitos casos só depois da assinatura do contrato é que o comprador descobre que negociou com terceiro e por isso terá que assumir o pagamento da comissão do corretor. Na hora da assinatura do contrato, o mutuário não sabe que será responsável pelo pagamento da remuneração e acaba aceitando sem o conhecimento da prática ilegal. Na negociação do imóvel, a comissão do corretor varia, geralmente, de 6 a 8% do valor negociado pelo bem, mas quem é o responsável pelo pagamento dessa quantia? O código civil tem um capítulo dedicado à corretagem imobiliária que estabelece normas para garantir o direito do corretor e do comprador saberem quem será o responsável pelo pagamento da comissão. Pela lei, a comissão de corretagem deve ser paga por quem contratou o corretor. Daí nasce a prática abusiva”. (Disponível em: <http://cdconsumidores.blogspot.com.br>, consulta em maio de 2015).

chances de que os agentes adotem posturas oportunistas, como o repasse de informações distorcidas ou falsas promessas, todas com a finalidade de se extrair vantagens individuais. (FIANI, 2002)

Em ambientes complexos onde há pouca eficiência do judiciário no sentido de se fazer cumprir contratos, ausência de normas regulatórias para definir as “regras do jogo”, instabilidade política e corrupção endêmica, pressupõe-se que são maiores riscos de realizar transações. Se as instituições falham no sentido de criar constrangimentos às ações oportunistas, aumentam-se os custos de transação.

Mendes (2014) reforça essa questão e a aprofunda ao explicar que quando o judiciário é lento, aparecem oportunidades de se obter vantagens pelo não cumprimento dos contratos, uma vez que passa a valer a pena, em termos financeiros, deixar o credor ter que recorrer à justiça para fazer cumprir seus direitos: enquanto se protela a causa, o devedor investe seus recursos auferindo juros e esperando a inflação corroer o valor da dívida. Nesse caso, ganham os oportunistas.

Na análise deste autor tal incentivo representa um risco para as empresas devido às elevadas expectativas de perdas com inadimplência, aumento de custos operacionais na medida em que precisam contratar profissionais especializados e investir na análise e seleção de clientes e na criação de círculos de relacionamento com parceiros comerciais, neste caso, fazendo-as perder oportunidades de recorrer ao mercado para comprar insumos mais baratos e melhores<sup>6</sup> – como não há confiança, é preferível manter um círculo restrito de fornecedores.

Evidente que o autor utiliza essas críticas ao Brasil, que tem reconhecidamente elevado custo de transação. Não são poucos os exemplos encontrados no meio acadêmico e empresarial relatando essa problemática no país.

Na Dinamarca ou na Suíça, o tempo para se resolver na justiça algum conflito contratual é um terço do que se consegue, em média, no Brasil. Enquanto empreendedores conseguem abrir uma empresa em seis dias nos Estados Unidos, no Brasil são necessários quatro meses. Cerca de 45% das pessoas na Austrália e na Holanda confiam umas

---

<sup>6</sup> Importante lembrar que esta linha de pensamento vai ao encontro da proposta de Coase (1937), que em seu livro “A Teoria da Firma”, buscava mostrar os motivos pelos quais algumas trocas eram realizadas mais dentro de alguns círculos empresariais do que nos mercados propriamente ditos. A resposta estava justamente na questão dos custos de transação envolvidos quando os agentes tinham que recorrer aos mercados (SCOTT, 2008).

nas outras, ao passo que essa percepção ocorre em apenas 9% dos brasileiros. Um cenário de baixa confiança e fraca proteção legal [...]. (Lazzarini, 2011, p. 66).

Ainda sobre os aspectos relacionados aos custos de transação e às instituições, Mendes (2014) analisa vários índices que fazem um *ranking* dos países em termos de capacidade de resolução de problemas de insolvência, força dos direitos legais relativos a operações de crédito e proteção aos direitos dos acionistas. O autor sugere que: “[...] o Brasil parece ser uma sociedade na qual as regras do jogo não estimulam o *fair-play*”. (MENDES, 2014, p. 63)

Em relação ao ambiente propício aos negócios, particularmente no âmbito imobiliário, ver-se-á no capítulo 3 como é esse ambiente no município de Piracicaba, tendo em vista os dados e as entrevistas realizadas com os atores locais e suas percepções acerca de corrupção, custos burocráticos, disseminação da informação, confiança nas instituições, estabilidade ou instabilidade no meio econômico e político.

## **2.5. (Neo) Pluralismo político e desenvolvimento.**

É comum no meio acadêmico e político o argumento ou “aposta” de que a democracia é condição necessária para o desenvolvimento, como é o caso da corrente teórica proposta pelo pluralismo clássico.

Nesta corrente, entende-se que diante as múltiplas interações entre os atores sociais surge um consenso social e que, devido à complexidade do mundo atual com seus inúmeros atores sociais interagindo, nenhum grupo de interesse pode ter domínio sobre a sociedade. Mesmo na estrutura estatal, os poderes são difusos o suficiente para assegurar que nenhum ente detenha poder suficiente para sobrepor seus interesses individuais. (ROMANO, 2007)

Como resultado, tem-se a conformação das leis, estas entendidas pelo pluralismo clássico como uma escolha dos indivíduos, sendo o Estado um agente neutro e responsável por fazer cumprir as vontades consensuais, o que implica na identidade de interesses entre sociedade e Estado. (Alford e Friedland, 1991:51, *apud*, ROMANO, 2007, p. 26).

A abordagem pluralista mostra-se alinhada com a abordagem clássica da economia na medida em que dá ênfase à iniciativa privada. Neste pluralismo clássico caberia aos mercados a produção daquilo que a sociedade

necessita e nas quantidades em que a sociedade demanda. Havendo “falhas de mercado”, ou seja, situações onde o mercado não atenda adequadamente à sociedade, caberia ao Estado, através das intervenções públicas, produzir ou adequar suas ações para bem prover as necessidades da população. Todo processo político seria resultaria do consenso das interações entre os diversos grupos sociais atuantes na arena política. (ROMANO, 2007)

Assim, a expectativa desta abordagem seria a crença de que este consenso democrático levasse ao desenvolvimento, uma vez que não haveria sobreposição e domínio de determinadas classes em detrimento de outras, tornando a distribuição de recursos mais igualitária e instigante ao processo produtivo.

Em uma típica situação possível de exemplificar a crença no pluralismo político brasileiro, Acemoglu e Robinson (2012) afirmam que a transição democrática vivida pelo país na década de 1980 teria destituído o “monopólio” da elite no poder e dado acesso ao governo a políticos interessados em criar instituições mais inclusivas, embasadas na igualdade de oportunidades, no pluralismo político, na eficiência dos serviços públicos e no respeito ao direito de propriedade. Tais características teriam dado ao país condições necessárias para trilhar rumo ao desenvolvimento econômico. Trata-se de uma visão bastante otimista da realidade brasileira e condizente com o contexto de desenvolvimento social pelo qual passava o país quando da formulação do livro.

Como será discutido no capítulo 2, ao menos no quesito “habitação”, as configurações políticas que se formaram, por exemplo, ao longo do primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula – 2003 a 2006) sinalizavam nesse sentido, uma vez que a política habitacional foi marcada pela discussão e adesão de amplos segmentos sociais na construção do Plano Nacional de Habitação – Planhab, visando construir um modelo de gestão social participativo. Vão ao encontro, portanto, com as afirmações dos autores.

No entanto, a realidade não parece tão otimista, seja pelo conjunto de críticas ao modelo do pluralismo clássico, seja em relação a afirmação do pluralismo político existente no Brasil e os seus efeitos sobre o cenário econômico.

Para Romano (1998, p. 212), “hoje não se pode falar mais de um modelo pluralista, onde todos os grupos de pressão têm a mesma influência, e o



Estado, além de estar sempre aberto, adota uma postura neutra junto a esses grupos”.

De fato: outras teorias procuram mostrar as falhas da abordagem do pluralismo clássico e explicar como os interesses particulares podem sobrepor aos interesses coletivos, ainda que todos os habitantes de um país estejam amparados por um regime democrático.

Por exemplo, na crítica aos resultados do pluralismo político brasileiro vislumbrado por Acemoglu e Robinson (2012); Mendes (2014), contrariamente aos autores, defende que não há um consenso social que está levando a sociedade à maior igualdade e ao crescimento e desenvolvimento. O autor aponta que, no Brasil, a elite econômica não perdeu o poder de influenciar as decisões governamentais e que os conflitos orbitam em torno de uma série de interesses entre diversos e heterogêneos grupos sociais que buscam extrair cada vez mais rendas do Estado por meio de isenções fiscais, subsídios ou proteção regulatória, permitindo que alguns grupos sejam privilegiados em detrimento da coletividade.

Para Mendes (2014), assim como defende Castro (2014), o que existe no Brasil são grupos de pressão, calcados em propostas de cunho assistencial e social para tentar extrair cada vez mais recursos do Estado para manterem o *status quo* e este, por sua vez, acaba sendo sobrecarregado por uma demanda de carências incompatível com as suas possibilidades. Neste ponto, o autor vai ao encontro de Evans (1995, p. 151), que afirma que “[...] quase todos os Estados do Terceiro Mundo tentam fazer mais do que são capazes”.

Dentro da visão mais ortodoxa de Mendes (2014), o excesso de gastos do governo para privilegiar determinados grupos somados à ineficiência desses gastos é que estariam produzindo os baixos resultados em termos de crescimento econômico nos anos recentes, sem muitas perspectivas de melhorias no curto e médio-prazo. O que existe no Brasil, para o autor, seria um alto grau de *rent-seeking*.

[...] há alguma distribuição de renda para os mais pobres, porém muitos recursos econômicos se dissipam, seja pela ineficiência decorrente do conflito distributivo entre vários grupos, seja pela apropriação de parte dos recursos públicos por grupos de renda alta e média [...] Pode-se, ao longo de alguns anos, diminuir a pobreza distribuindo-se o bolo existente. Foi isso que o Brasil fez, com sucesso, na primeira década do século XXI. A renda da parcela mais pobre da população cresceu de forma acelerada, enquanto a renda dos mais ricos evoluiu a ritmo mais

lento. O resultado foi a queda da desigualdade (que ainda é alta) e a expansão da classe média. Criou-se um ambiente otimista, apesar do baixo crescimento médio da renda nacional [...] (MENDES, 2014, p. 4-5)

O enfoque de Mendes (2014) quanto aos aspectos dos efeitos adversos do pluralismo clássico encontra respaldo na literatura acadêmica na noção de “sobrecarga da demanda”.

Esta situação ocorre quando se criam muitas expectativas sobre o papel dos governos em solucionar os mais diversos tipos de problemas demandados pelos diferentes grupos de interesse, que leva à crise do Estado e à estagnação econômica. Em outras palavras, a proliferação de grupos de pressão, que deveriam ter um papel positivo no controle das ações estatais e na manutenção dos direitos democráticos, contrariamente, aumenta o “peso” do Estado nas contas públicas e asfixia a democracia na medida em que interesses particularistas se sobrepõem a interesses difusos. (ROMANO, 2007)

Tais expectativas em relação aos efeitos colaterais e desiguais da democracia brasileira são também expostos em Castro (2014), que aponta em seu livro que o excesso de extração de recursos do Estado é que está conduzindo o país à estagnação econômica.

De fato, os resultados que vêm sendo divulgados pelos órgãos oficiais e na mídia sobre a conjuntura macroeconômica brasileira recente, tais como o baixo desempenho do Produto Interno Bruto (PIB), aumento da dívida pública e as permanentes dificuldades de se alcançar os resultados primários, parecem refletir as exposições de Mendes (2014) e de Castro (2014), reforçando suas análises e teses que defendem, entre outros itens, sobre a incompatibilidade do modelo acadêmico do “pluralismo clássico” com a realidade brasileira.

Não obstante, a própria literatura acadêmica já vinha se empenhando em buscar um modelo capaz de compatibilizar a teoria com os novos contextos históricos. Assim, diversos autores, partindo do pluralismo, propuseram análises mais complexas que refletissem as relações entre grupos de interesses e governos, de tal forma a reconhecer que o acesso ao processo político se dá de forma diferenciada e de que não há Estado neutro. Essa forma diferenciada de acesso ao Estado poderia, portanto, gerar privilégios a uns grupos em detrimento a outros, mostrando que o tal “consenso” na sociedade seria muito mais restrito. (Smith, M. 1994:142. *Apud*: ROMANO, 2007)

Na abordagem neopluralista, grandes empresas ou grupos econômicos poderosos buscam estreitar relações com os governos para conseguir privilégios. Os governos, por sua vez, dependem de um bom desempenho na economia e enxergam nessas empresas uma oportunidade de alcançar resultados através do estímulo aos negócios. Nesta concepção observa-se ainda que há uma hegemonia de classe, dado que o poder da sociedade civil em mudar os rumos das grandes questões que envolvam interesses econômicos são limitados em seu espectro de ação. (ROMANO, 1998).

Observa-se nesta abordagem alguma relação sobre como foram mudadas as configurações na política habitacional recente no país. O Planhab, conforme já observado, fora concebido após anos de discussões entre os mais diversos atores do meio social. No entanto, conforme será visto no capítulo 2, a crise advinda dos países desenvolvidos, particularmente deflagrada nos Estados Unidos em 2008, ensejou a rápida ação do governo brasileiro em propor o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e que, segundo defende a literatura acadêmica, tal programa foi concebido mais para fazer frente à crise e para a promoção de crescimento econômico do que para o desenvolvimento social. Argumenta-se, também no meio acadêmico, que na formulação do MCMV pelo governo foi dada prioridade às discussões deste com o setor empresarial, em detrimento ao que fora coletivamente construído em anos anteriores – ainda que tenha sido incorporada, em partes, algumas demandas de cunho social para legitimar o programa.

A transcrição abaixo reforça essas colocações quanto à formulação do Minha Casa Minha Vida:

Com relação aos grupos organizados na sociedade, pode-se afirmar que se os empresários da construção civil tiveram participação nas negociações em torno do desenho do programa, o mesmo não ocorreu com os segmentos populares. Logo após o lançamento do programa, representantes dos movimentos sociais no Conselho Nacional das Cidades reclamaram da ausência de discussão sobre as medidas anunciadas. O conselho gestor do FNHIS se manifestou na mesma direção, afirmando não ter sido ouvido no processo de formulação dessa política – Ministério das Cidades, 2009, e Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase), 2009. (LOUREIRO, MACARIO e GUERRA, 2013, p. 21).

Ou seja, na avidez de produzir resultados de curto-prazo e diante da necessidade de enfrentar adversidades externas, foi proposto o MCMV com alguma assimetria de poder participativo favorável ao setor empresarial.

Dentro da abordagem neopluralista proposta por Lindblom (*apud*: ROMANO, 1998, p. 212) “[...] as grandes empresas contam com recursos extras na esfera política e manifestam seu poder de forma não observável [...]”. O autor ainda observa que “[...] o consenso não é necessariamente resultado de um acordo, mas da manipulação dos desejos dos homens” (Lindblom, 1977: 178, *apud*: ROMANO, 1998, p. 212).

Tendo em vista o pressuposto de que existem configurações de poder existentes para “manipular desejos” e “moldar políticas” de acordo com interesses particulares, especificamente de grupos poderosos infiltrados no poder e o Estado pendendo para esses interesses, quais os efeitos mais imediatos resultantes dessas políticas?

Para Acemoglu e Robinson (2012), dentro de uma visão mais radicalizada, a intenção dos detentores do poder é a de extrair riquezas de um segmento da sociedade para benefício do outro e o efeito é geralmente a manutenção do *status quo* e a obtenção de algum grau de centralização política, que beneficia justamente os que têm ou estão no poder.

As escolhas políticas, para esses autores, não ocorrem por equívoco ou ignorância dos detentores do poder, mas estes as fazem propositalmente porque buscam a manutenção e expansão dos privilégios: “[...] os favorecidos pelo *status quo* são ricos e bem organizados, o que os tornam capazes de fazer frente de fato a mudanças significativas, que poderiam privá-los de seus privilégios econômicos e poder político” (ACEMOGLU e ROBINSON, 2012, p. 84)

Por esta relação direta entre as questões econômicas e políticas é que os autores sugerem que as análises devem contemplar essas duas dimensões, sendo essencial o entendimento de como as decisões são efetivamente tomadas pelos detentores de poder, quem as tomou e a busca pelos motivos que os fizeram a trilhar aquele caminho.

Assim, para a formulação e para o acompanhamento e fiscalização das políticas públicas, o meio acadêmico mostra-se mais orientado para a importância da necessidade de ampliação dos canais de participação coletiva do que para a relativização da importância desses canais.

A participação/pluralidade política e engajamento impõem restrições ao uso do poder e diminuiria também as possibilidades de concentração de renda nas mãos de grupos privilegiados, que se valem do

poderio econômico para ampliar o poderio político, evitando a manutenção de ciclos viciosos e permitindo a persistência de ciclos virtuosos. Para os autores, “Do mesmo modo como os círculos virtuosos fazem as instituições inclusivas persistirem, os viciosos criam forças poderosas em direção à manutenção das instituições extrativistas.” (ACEMOGLU e ROBINSON, 2012, p. 283)

Para ACEMOGLU e ROBINSON (2012, p. 63) “Há, obviamente, íntima relação entre pluralismo e instituições econômicas inclusivas”.

Putnam (2006) explica que um modelo de governo democrático permite aos seus cidadãos recorrer aos seus governantes quando da necessidade de alcançar algum objetivo particular ou coletivo, bem como pressupõe uma concorrência leal para os diversos conflitos de interesses em voga. Um bom governo, porém, para além de um mero espaço de discussões e disputas de interesses, é aquele capaz de ser sensível às demandas de seus cidadãos e eficaz em relação ao atendimento dessas demandas.

Para Matos e Dias (2013, p. 76) “A participação do cidadão na gestão pública, ou no controle social, é um mecanismo de prevenção da corrupção e do fortalecimento da cidadania”.

Assim, o pressuposto convencional segue a afirmação de Lijphart (1999, p. 260, *apud* Loureiro, Macário e Guerra, 2013, p. 9) de que “[...] policies supported by a broad consensus, furthermore, are more likely to be carried out successfully and to remain on course than policies imposed by a ‘decisive’ government against the wishes of important sectors of society.”

Porém, é lúcido imaginar que com as estruturas políticas existentes no Brasil, é pouco provável que exista uma plena democracia. De qualquer maneira, é reconhecida a possibilidade de desenvolvimento de formas de participação, dado que uma sociedade civil politizada é desejável para a promoção do interesse coletivo. (Smith, M. 1997:218. *Apud*: ROMANO, 2007, p. 50).

O exercício da democracia também depende da capacidade participativa, do engajamento social da população, constituindo o que se denomina, como visto, no capital social.

Nesse ponto, alguns autores afirmam que a construção do capital social pode ser estimulada a partir de políticas públicas que, por exemplo, promovam maior participação nos processos decisórios e maior engajamento comunitário voluntário. Outros, por sua vez, defendem que a intervenção de

políticas públicas pode justamente provocar efeitos adversos, uma vez que a imposição legal gera uma situação do tipo “*top-down*”, contrariamente ao que se pode esperar quanto à necessidade de criação de capital social, que deve ser de baixo para cima. Nesta última perspectiva, o capital social é visto como sendo uma construção histórica e inerente à dinâmica sociocultural de uma comunidade. (ALBAGLI e MACIEL, 2003).

Na abordagem de Putnam (2006), proposta neste trabalho, a mudança regida pelo Estado será bem sucedida quando acompanhada de apoio da comunidade cívica, da cooperação mútua, do pluralismo e da efetiva capacidade da comunidade em influenciar nas decisões governamentais. Deve haver, sobretudo, autonomia: “As instituições políticas são autônomas na medida em que seus próprios interesses e valores se distinguem daqueles de outras forças sociais”. (Huntington, Samuel P. *Political order in changing societies*, p. 20. *Apud*: PUTNAM, p. 53).

Se o capital social, que envolve civismo, cooperação e redes de confiança é condição necessária para o desenvolvimento, faz-se importante verificar os efeitos de como as mudanças institucionais recentes, particularmente na questão habitacional em Piracicaba e a institucionalização do MCMV, têm ou não alterado a dinâmica imobiliária e o comportamento dos agentes locais em termos de participação cívica e relações de confiança, discussão que será realizada no capítulo 3.

## **2.6. Caracterização dos elementos extraídos para a pesquisa.**

Tendo sido realizadas um conjunto de leituras foi possível extrair os principais elementos a serem observados ao longo da pesquisa de campo e documental, quais sejam:

**Engajamento:** extrai-se de Putnam (2006) o entendimento do engajamento como o envolvimento em ações voluntárias exercidas pelas pessoas em sua comunidade: a sociedade valoriza a cooperação. Para o autor, há íntima relação do engajamento com a formação de uma comunidade cívica: “a participação em organizações cívicas desenvolve o espírito de cooperação e o senso de responsabilidade comum para com os empreendimentos coletivos”. (Putnam, 2006, p. 104). Participar de uma comunidade cívica pressupõe um

espírito público maior, contrariamente ao foco no materialismo e na busca no ganho individual. O domínio público não pode ser entendido como um espaço para a afirmação do interesse puramente pessoal e a relação entre os indivíduos deve ser de horizontalidade e cooperação, explica Putnam (2006, p. 183).

“Os sistemas de participação cívica são uma forma essencial do capital social: quanto mais desenvolvidos forem esses sistemas numa comunidade, maior será a probabilidade de que seus cidadãos sejam capazes de cooperar em benefício mútuo.”

O autor afirma ainda que “numa comunidade cívica, a cidadania se caracteriza primeiramente pela participação nos negócios públicos” (Putnam, p. 101). Daí que a partir da definição de engajamento e dada a sua importância serão buscados os canais de participação cívica existentes no município de Piracicaba e descritos no capítulo 4. Tais canais de participação incluem as instituições de cunho associativo, vistos aqui como espaços com fins recreativos, filantrópicos, religiosos, intelectuais e de interesses de classes.

**Civismo:** a noção de civismo de Putnam remete à observação, pelos membros da comunidade, da observância da lei e atos de honestidade. Para o autor, em uma comunidade cívica as pessoas agem mais naturalmente dentro do entendimento comum daquilo que é correto e esperam tratamento recíproco do outro; ao contrário, em uma comunidade menos cívica, a desconfiança é maior, a insegurança para com as ações alheias é algo mais presente e as leis são geralmente desrespeitadas. Verificar, portanto, o quanto as pessoas cumprem as leis e seguem normas é um indicativo da coesão social existente.

**Confiança:** Granovetter (1985) explica que na presença da má-fé, há a necessidade de criação de arranjos institucionais para coibi-la. Tais arranjos, porém, não deixam de ser custosos, além de não produzirem confiança, mas serem meros meios para coibir a má-fé. Assim, em uma sociedade onde as relações de confiança são reduzidas, aumenta-se aquilo que os institucionalistas denominam de “custos de transação”, prejudicando e mesmo inviabilizando atividades econômicas. As relações de confiança permitem, portanto, superar o oportunismo e são benéficas aos negócios.

Tais relações de confiança serão inseridas nos questionários com perguntas fechadas e é também tema explorado nas entrevistas abertas com atores sociais.

**Pluralismo:** este termo tem a ver com a expansão da participação da sociedade nas decisões de interesse público, no quanto horizontalizadas ou verticalizadas são as relações entre os tomadores de decisões e aqueles que têm ou deveriam ter algum interesse nesta decisão.

É importante porque, conforme Putnam (2006, p. 77): “A democracia concede aos cidadãos o direito de recorrer ao seu governo na esperança de alcançar algum objetivo particular ou social; além disso, requer uma concorrência leal entre as diferentes versões do interesse público”.

Putnam (2006) explica que nas regiões “não-cívicas” a organização das relações são dadas mais verticalmente do que horizontalmente. A “coisa pública” não é tratada como um problema comum, mas sim como problema alheio. Ainda que haja o interesse em participar, não há ainda grandes canais de participação para deliberar sobre o bem coletivo, assim como é também pouco expressiva a participação das pessoas em associações. Em comunidades menos desenvolvidas, segundo Putnam (2006), as motivações para a participação política se configuram na defesa de interesses individuais e na dependência, criando uma situação até um tanto curiosa: as pessoas não respeitam as leis e justamente devido a isto cobram do Estado a intensificação no uso da força, criando um sentimento coletivo de impotência, exploração e descontentamento.

Diante da importância do pluralismo para dar coesão social na comunidade, serão pesquisados se existem canais de participação coletiva na tomada das decisões de interesse público e, havendo tais canais, será necessário entender se a participação popular/social é efetiva ou não.

Este item será tratado nas diversas pesquisas de campo, bem como serão explorados documentos e trabalhos de outros autores ou instituições que relatem a efetividade da participação pública no município de Piracicaba.

**Embotamento ou encrustamento (*embeddedness*):** Para Granovetter (1985), as ações dos indivíduos e das organizações estão incrustadas no sistema de relações sociais – interpessoais, ou seja, os indivíduos não agem em separado. Nesse caso, o mercado pode ser vislumbrado como uma construção social, uma vez que os atores sociais estão envoltos em uma rede de relacionamentos pessoais.



Avaliar esta capacidade de organização e de tomada de decisões com base em relações sociais é assim uma importante forma para entender o real funcionamento dos mercados.

Daí emerge a importância dos atores de se reconhecerem pela reputação: a preferência do público em transacionar com indivíduos de reputação conhecida é um indicativo de que poucos estão realmente dispostos a crer em uma moral generalizada ou ainda crer que arranjos institucionais os resguardariam de problemas: trata-se, pois, de uma questão de confiança! Torna-se necessário dentro do entendimento dos mercados, estender as análises sociais de um campo periférico para um campo central de análise. (GRANOVETTER, 1985).

Assim, buscar-se-á extrair das pesquisas elementos que indiquem comportamentos/ações enraizadas nos atores sociais.

**Empoderamento:** neste item busca-se avaliar se as pessoas agem mais pelo poder da lei e pela força das instituições presentes ou se as relações de confiança são fortes o suficiente para manter entre os atores sociais uma rede de relacionamento forte, coesa e dentro de princípios considerados éticos pelos participantes, daí a importância de entender o quanto os atores de mercado zelam pelo cumprimento das normas e pela reputação no mercado.

Do mais, resta ainda atenção a outros aspectos importantes trazidos pela teoria institucionalista, como a influências e **atuação de instituições locais** para com a política habitacional – ou como são influenciadas pelos atores sociais – e para com a alguma atenção dispendida em relação aos **custos de transação**, sabidamente elevados e algo visivelmente tão presente no discurso do empresariado brasileiro.

Antes, porém, de adentrar a essas questões, também há de se fazer uma análise sobre a evolução da questão habitacional no Brasil, das principais instituições que o engendraram, da concepção do PMCMV, do comportamento da evolução dos preços do mercado e das inter-relações entre algumas das principais variáveis que afetam o setor habitacional no Brasil, descritos no capítulo 3.

### CAPÍTULO 3

#### A QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL: EVOLUÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO DO MERCADO

O entendimento do atual contexto da habitação no país requer, sobretudo, o conhecimento de seus condicionantes históricos a fim de que se tenha uma noção maior de como se chegou ao atual contexto.

A questão habitacional no Brasil passa a ganhar contornos e relevância na medida em que o processo de industrialização no país – acompanhando de um conjunto de incentivos estatais à urbanização - iniciou a promoção do êxodo rural e desencadeou o crescimento da urbanização descontrolada.

Isso não significa que anteriormente à industrialização não havia problemas de moradia. Porém, até então, tínhamos uma população essencialmente rural e, mesmo diante dos primórdios da industrialização e do conseqüente crescimento urbano brasileiro, a questão do social era vista como “uma questão de polícia”, frase esta atribuída ao deposto Presidente Washington Luís. Daí a atenção reduzida do Estado neste quesito (FAORO, 2001).

Foi apenas em 1964, quando a habitação já era uma preocupação latente e em face da “necessidade” dos militares - que então tomaram o poder - de conter avanços de ideias comunistas e buscar maior apoio popular que o Governo Federal fundou o Banco Nacional da Habitação (BNH). A frase “a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade”, atribuída àquela que foi a primeira presidente do BNH, reflete um pouco das reais preocupações e do contexto em que foi concebida a primeira política de habitação de interesse social no Brasil (BONDUKI, 2008).

A fim de facilitar o entendimento da evolução e dos condicionantes históricos nas políticas habitacionais, busca-se aqui descrevê-las brevemente através da exposição da concessão dos créditos ao setor justamente após a criação do BNH, uma vez que o volume de crédito, no Brasil, está diretamente ligado à maior ou menor participação do Estado no envolvimento com a política habitacional.

### 3.1. Evolução do Crédito Imobiliário no Brasil e seus Condicionantes: uma breve retrospectiva.

Em 1964 foi criado o Banco Nacional da Habitação (BNH), descrito por Shimbo (2010, p. 64) como a “[...] primeira política habitacional brasileira de grande peso [...]”.

Dada a importância estratégica do setor da habitação para o agrado às classes médias e populares, parece não ser por acaso que sua criação coincide com o ano do golpe militar que faria o país amargar uma ditadura que se estenderia até meados da década de 1980.

Para Bonduki (2008, p. 72):

O Banco Nacional de Habitação, criado após o golpe em 1964, foi uma resposta do governo militar à forte crise de moradia presente num país que se urbanizava aceleradamente, buscando, por um lado, angariar apoio entre as massas populares urbanas, segmento que era uma das principais bases de sustentação do populismo afastado do poder e, por outro, criar uma política permanente de financiamento capaz de estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil habitacional, objetivo que acabou por prevalecer.

Tratou-se de uma política marcada por arenas decisórias extremamente centralizadas. Loureiro, Macário e Guerra (2013) explicam que durante o Governo Geisel (1974-1979), por exemplo, apenas dois colegiados, comandados de forma discricionária pela Presidência da República, eram consultados: o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) e o Conselho de Desenvolvimento Social (CDS).

O BNH, através do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e como órgão pertencente a este, trouxe algumas inovações quanto à habitação no Brasil: a garantia da rentabilidade real dos poupadores e a criação de uma rede de agentes financeiros com foco na captação de recursos para o fomento da atividade habitacional no país<sup>7</sup> (FGV, 2007).

As fontes de recursos para o BHN eram a poupança compulsória dos assalariados (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS) e a poupança voluntária da população, pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). A estratificação do mercado pelo SFH fora inicialmente

---

<sup>7</sup> Anteriormente, nas operações de crédito imobiliário intermediadas pelos bancos, o poupador recebia uma taxa de juro nominal constante. Porém, o processo inflacionário se encarregava de tornar essas taxas negativas ao longo do tempo, o que desestimulava aplicações de poupadores em fundos habitacionais, tornando o crédito escasso e dificultando, portanto, o acesso ao crédito imobiliário (FGV, 2007).

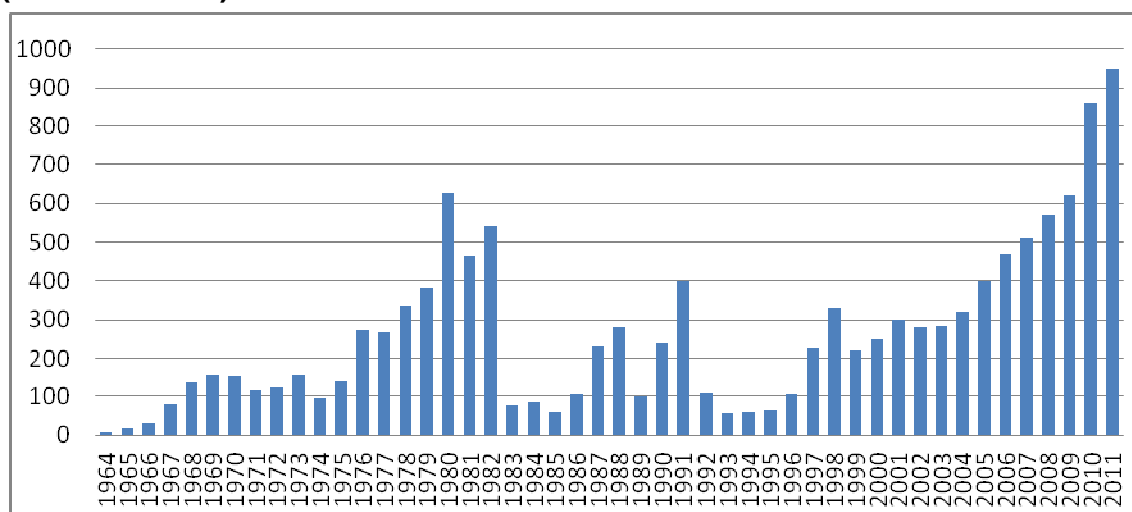
realizada da para atender os segmentos: “popular” (até 3 salários mínimos); “econômico” (de 3 a 5 salários mínimos) e médio, a partir de 6 salários mínimos. (ANDRADE, 2011).

Logo, buscava atender diferentes estratos sociais, em especial às famílias de baixa e média renda.

Porém, da forma como concebidos, os instrumentos<sup>8</sup> criados pressupunham um ambiente de crescimento econômico atrelado a níveis de inflação estáveis, pertinentes quando das suas criações. (FGV, 2007)

O resultado, nos anos que se seguiram a sua criação, foi um expressivo aumento no volume de unidades financiadas por um aumento volumoso de crédito concedido ao SFH, conforme exposto abaixo.

**Gráfico 1. Financiamento Imobiliário no Brasil em milhares de unidades (SBPE + FGTS).**



Fonte: Rangel (2013).

Apesar desses fatores positivos e do relativo avanço institucional representado pela Lei 4.380, de 1964, que instituiu o SFH e o BNH, a literatura acadêmica não poupa críticas a esse modelo.

Andrade (2011, p. 2) explica que “apenas 30% do total investido pelo BNH atenderam de fato as populações de baixa renda”. O sistema, segundo o autor, priorizou ainda o setor privado.

<sup>8</sup> Esses instrumentos envolviam a correção monetária, concessão de crédito com fonte de recursos próprios, prazos dilatados de financiamento (30 anos) e o sistema de subsídios cruzados (juros progressivos conforme a renda). (FGV, 2007).

Maricato (1987) também compartilha desta visão ao mostrar que o sistema implementado pelo BNH foi excludente para grande parte da população de baixa renda e que este não atendeu adequadamente as famílias de renda até três salários mínimos. A autora explica que a maioria das unidades construídas neste período foi suprida com recursos próprios, pelo regime de autoconstrução e caracterizadas muitas vezes por irregularidades de construção e de locais construídos.

Outras críticas sobre o BNH apontadas pela literatura incluem: o sistema inflexível e corrupto, centralizado e ineficiente; os projetos desarticulados do tecido urbano; ausência de subsídios para a população mais carente; falta de qualidade das habitações; a desarticulação entre a política urbana e fundiária com a política habitacional; as péssimas condições de infraestrutura para a composição dos conjuntos habitacionais e periferização das camadas mais pobres da população.

Somados a esses fatores críticos os de ordem macroeconômica (a inflação<sup>9</sup>, que reduzia cada vez mais a capacidade de pagamento das parcelas por parte dos moradores) iniciou-se então um processo que levou ao desmantelamento do modelo.

Para Maricato (1987, p 38):

Em 1969, a política de habitação popular tinha se revelado o mais completo fracasso, devido ao total descompasso entre os rendimentos da clientela popular (e lenta velocidade de correção) e as dívidas relativas ao financiamento da casa própria (e sua acelerada velocidade de correção). A inadimplência (três meses de atraso nas prestações) atinge 30% dos mutuários entre 1971 e 1974. Recursos não faltavam ao BNH. Faltavam clientes com estrutura financeira para responder às regras do jogo. [...] parte dos empreendimentos voltados à população de baixa renda se constituiu em estrondosos fracassos, cujas dimensões não foram e nem são muito conhecidas devido à atuação da censura política e ideológica que marcou o período que vai de 1969 a 1975, no país.

O reconhecimento do fracasso do BNH para o atendimento às classes mais carentes e o fator econômico, agravado pela escassez de crédito e piora no ambiente internacional em razão dos choques do petróleo na década de 1970 só agravavam a manutenção do modelo.

---

<sup>9</sup> Importante lembrar que a inflação era alimentada pelo próprio governo, na medida em que este realizava emissões de moeda escritural a fim de cobrir seus déficits. (CASTRO, 2014).

Essa escassez de crédito levou ainda ao “[...] interesse das autoridades monetárias em canalizar os recursos da poupança para o investimento em títulos públicos [...]” (CARDOSO e ARAGÃO, 2013, p. 19).

Desenhava-se, portanto, um cenário de escassez de crédito no mundo e no Brasil. A situação macroeconômica se agravava internamente com a elevação de juros nos mercados, aceleração inflacionária, erros de projetos do BNH e inadimplência elevada, que culminaram em pressões para o seu desmanche.

Andrade (2011, p. 5) afirma que “[...] o BNH não atravessava uma crise, ele simbolizava a própria crise, envolvendo vários atores econômicos e sociais em graves conflitos de interesse”.

Diante dessas circunstâncias, o resultado desta conta gigantesca não poderia ser outro. Castro (2014, p. 105) expõe que:

A conta de subsídios aos mutuários, da ordem de mais de R\$ 60 bilhões em valores atuais, está sendo arcada até hoje pelos contribuintes e vem sendo amortizada aos bancos participantes do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), incidindo como despesa nos orçamentos federais da época.

No âmbito político, com a redemocratização do país na década de 1980, o BNH passou a representar uma herança dos militares e da ditadura (BONDUKI, 2008).

Esse acúmulo de fatores econômicos, sociais e políticos resultaram, em 1986, na extinção do BNH. Suas funções foram então redistribuídas entre diversos órgãos do governo, particularmente à Caixa Econômica Federal, a qual passou a assumir os recursos do BNH e do FGTS (CAIXA, 2011).

É importante observar que, mesmo sob pesadas críticas, o BNH representava alguma perspectiva em relação à habitação. Diante da sua extinção, passou-se por um longo período onde o setor habitacional ficou praticamente desamparado de políticas do Estado.

Para Maricato (1987, p. 85, *apud*: Andrade, 2011, p. 6): “Apesar das críticas ao BNH e ao sistema por ele preconizado, com o seu fim deixa de existir uma política nacional estruturada e o acesso à moradia tornou-se ainda mais difícil para a população mais pobre”. A autora ainda considera a importância do BNH “indiscutível” e descreve-o, até então, como “o único em que o país teve, de fato, uma Política Nacional de Habitação”.

Shimbo (2010, p. 65) expõe que “[...] a desmontagem do BNH deixou um vácuo nos rumos da política habitacional brasileira [...]”. Esse “vácuo” só veio a ser suplantado com as ações pós Real.

Como “agravante”, Shimbo (2010) aponta ainda que a produção habitacional executada diretamente pelo Estado através das COHABs (Companhias de Habitação) sofreu forte retração e iniciou-se já aqui a intensificação do processo de canalização direta de recursos públicos para agentes privados<sup>10</sup>.

Conforme a própria Caixa Econômica Federal (2011, p. 10):

Pouco se fez para o atendimento das necessidades habitacionais no Brasil, no período de 1986 a 2002, por iniciativa direta do governo federal. Desta forma, o setor privado ocupou esta lacuna provendo habitação para o segmento de maior renda. A deficiência de ação governamental agravou a carência habitacional no país para as famílias de baixa renda.

Durante a extinção do BNH e o início da estabilidade econômica, alcançada somente em 1994, observa-se um período de pouca adesão ao financiamento imobiliário. Essa baixa adesão é atribuída ainda pelos especialistas de mercado pela instabilidade monetária, desemprego elevado e níveis de inflação absurdamente altos, característicos da época (Rangel, 2013).

Em outras palavras, a conjuntura macroeconômica desfavorável e a quase ausência de políticas específicas de Estado para a habitação foram fatores que contribuíram para a desaceleração do setor no país após a extinção do BNH e até meados dos anos 2000. Os números de unidades financiadas, no auge do BNH, viriam a ser alcançados novamente apenas em 2009, mais de 20 anos após a sua extinção.

Maricato (1987) acrescenta à discussão o fato de que o BNH era extremamente centralizado no âmbito federal, como uma política típica do regime militar, o que desobrigava os Estados e municípios na formulação e condução de políticas públicas para a habitação. Com efeito, somente no final dos anos 1980 é que começam a existir alguma movimentação na provisão de moradias por parte dos Estados e dos municípios.

---

<sup>10</sup> “Sob a alegação da necessidade de controle das dívidas dos estados e municípios, a resolução [Resolução 1464, de 26/02/1988, do Conselho Monetário Nacional] criou medidas restritivas ao acesso a créditos por parte das Cohabs. Do mesmo modo, ao criar novas normas para se adaptar à citada resolução e a outras que lhe sucederam, a Caixa Econômica Federal terminou, na prática, não só por transferir à iniciativa privada os créditos para habitação popular, como também diminuiu a capacidade dos estados e municípios em disciplinar a questão habitacional” (AZEVEDO, 2007, p. 17 *apud*: Shimbo (2010, p. 65)).

Mudanças mais significativas e em nível nacional que vieram a contribuir com a política habitacional ocorrem a partir da década de 1990. Quais foram?

No âmbito macroeconômico, foi importante o controle inflacionário alcançado com o Plano Real, em 1994, porque a estabilidade contribui para a redução da incerteza dos agentes econômicos como um todo.

Do ponto de vista de mudanças institucional-legal, em 1997, foi criado o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), este com o objetivo de institucionalizar mecanismos para promover segurança jurídica ao mercado financeiro e deste captar recursos. Este, porém, teve seu maior êxito associado ao financiamento de edificações comerciais, não tendo logrado avanços no sistema de habitação. (FGV, 2007)

Dias (2012) aponta ainda algumas mudanças institucionais que contribuíram para a alavancagem de investimentos para o setor:

- Em 1999, foi importante a criação da Medida Provisória nº. 1.823, depois convertida na Lei 10.188, de 2001, que criava o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), inovando ao estabelecer o arrendamento social e permitir a possibilidade do arrendatário adquirir o imóvel após 15 anos. No PAR, o imóvel era propriedade do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Para este autor, este mecanismo serviu como um aprendizado para as empresas de construção que vieram a atuar no MCMV porque elas adquiriram experiência na produção habitacional para famílias de baixa renda;
- Em 2001, a lei 10.257 (Estatuto das Cidades) define a função social da cidade e delega tarefas aos municípios, bem como estabelece formas de participação social. Cria-se, neste mesmo ano, o Programa Nacional de Subsídios à Habitação de Interesse Social (PSH – Medida Provisória 2.212), que complementa valores ao financiamento para pessoas de baixa renda na aquisição de moradia;
- Em 2002, a resolução 3005, do Banco Central, que recompõe os recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), drenados ao Proer (Programa de



Estímulo à Reestruturação do Sistema Financeiro Nacional), em 1995.

Outras evoluções jurídicas importantes ocorreram durante a década de 2000. Por exemplo, a criação da Lei 10.931/2004, que estimula o investimento no setor imobiliário na medida em que dá aos investidores maior segurança jurídica ao permitir a criação de um patrimônio próprio a cada empreendimento realizado. Este foi um importante instrumento para estimular a iniciativa privada. (FGV, 2007)

Shimbo (2010) também aponta que entre 2004 e 2006, diversas medidas institucionalizadas estimularam a produção via mercado pela captação de recursos (inclusive via desonerações) e alcance da segurança jurídica, quais sejam:

a) estímulo ao financiamento imobiliário, reduzindo os juros pagos aos bancos sobre depósitos não utilizados para financiamento dentro do SFH e exigindo que, no mínimo, 65% dos depósitos em contas de poupança sejam utilizados para esse fim; b) simplificação e intensificação da aplicação das leis de reintegração de posse de propriedade residencial no caso de inadimplência (alienação fiduciária); c) diminuição do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) sobre certos insumos e materiais de construção; d) fomento para a securitização de recebíveis imobiliários através da isenção de imposto de renda sobre ganhos financeiros advindos dessa transação; e) aumento da segurança de empreendedores através da disponibilização de garantias sobre propriedade e de compradores através do regime tributário especial. (SHIMBO, 2010, p. 92)

Para a autora, tais incentivos apenas formalizaram o desejo corrente desde meados dos anos de 1990 dos atores políticos e empresarial em incentivar a produção de habitações pela iniciativa privada.

Rangel (2013) lembra que, para além dos mecanismos jurídicos, contribuíram para a elevação exponencial do volume de crédito concedido na última década o alcance, em 1994, da estabilidade econômica/controlado inflacionário - que dá maior previsibilidade às operações de longo-prazo - e à melhora nos indicadores conjunturais no período recente, como a elevação da renda real da população aliada à redução do desemprego. Esse conjunto de fatores contribuiu para o *boom* imobiliário.

Para Dias (2012, p. 43), “O mercado imobiliário brasileiro passou então a ser visto como uma grande oportunidade de negócios”. Atentas a esse conjunto de fatores, neste período as seguintes empresas do setor da construção civil e imobiliária abriram capital na Bolsa de Valores.

**Tabela 1: Ano de abertura de capital de empresas do setor da construção civil na bolsa de valores.**

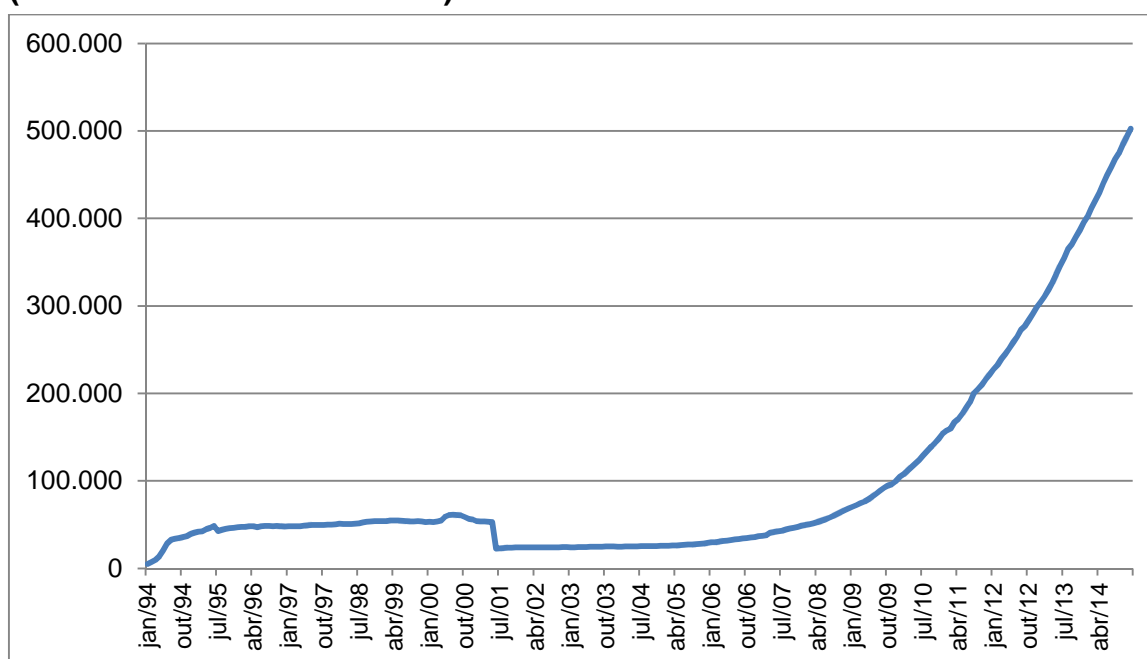
Ano	Empresas
2005	Cyrella
2006	Brookfield, Even e Gafisa
2007	Ez-Tec; CR-2; Rodobens, PDG, MRV, JHSF, Helbor, Trisul e Tecnisa
2009	Direcional Engenharia

Fonte: elaborado pelo autor com base na consulta aos sites das empresas.

O processo de abertura de capital na bolsa de valores das empresas da construção civil que atuam no setor habitacional ganha fôlego a partir de 2005 e atingem o auge em 2007, conforme sugere a tabela acima. Nos anos que antecederam esse período, não há registros de muitas adesões à bolsa de valores para empresas deste segmento, assim como não há para anos posteriores a este período.

Como consequência desse conjunto de ações, o Gráfico abaixo mostra como o volume de crédito para a habitação passou a ter crescimento exponencial a partir de 2005, logo após o conjunto de mudanças regulatórias ocorridas nos anos anteriores. (Dias, 2012).

**Gráfico 2. Volume de Operações de Crédito Imobiliário ao Setor Privado (Pessoas Físicas e Jurídicas) – em milhões de Reais – 1994-2014.**



Fonte: BACEN, *apud*: IPEADATA, consulta em junho de 2015.

O resultado, para além da ampliação exponencial do volume de crédito ao setor, foi que a partir de 2005 que o mercado imobiliário começou a apresentar uma fase de crescimento, sempre acompanhado pela elevação nos preços e no volume de produção, caracterizando o *boom* imobiliário. (CARDOSO E ARAGÃO, 2013)

O autor também reforça que isso se deveu às profundas reestruturações no setor (novos mecanismos jurídicos), que tornaram o setor atraente aos investimentos e criaram condições favoráveis para a adesão das grandes construtoras à abertura de capitais na bolsa de valores (o que lhes permitiu a captação de recursos para a implementação de estratégias de controle acionário de empresas regionais), o investimento em terras e a elaboração de novos empreendimentos, implicando também, para o autor, em uma concentração de capital sem precedentes.

### **3.2. A implantação do Programa Minha Casa Minha Vida em seu contexto de atores e instituições: crescimento econômico ou desenvolvimento social?**

Recapitulando, pela retrospectiva histórica percebe-se que o BNH (ainda que seja reconhecida a sua importância), pelas suas características, beneficiava de alguma forma mais os mercados (empresas do setor privado) e atendia um percentual reduzido de pessoas de baixa renda. Esta é uma leitura que tem ampla adesão no meio acadêmico, a exemplo de Maricato (1987) e Shimbo (2010).

A passagem abaixo, de Loureiro, Macário e Guerra (2013, p. 8), ajudam a reforçar esse argumento:

Como a literatura já apontou fartamente, esse programa fracassou em seus objetivos sociais de promover moradia para a população de baixa renda, na medida em que acabou sendo atrelado à orientação econômica de ativar o mercado interno por meio da construção civil e à lógica empresarial voltada para o financiamento aos segmentos de média e alta renda, mais compatíveis com a geração de lucros para seus empreendedores. Assim, em 1975, dez anos depois de seu lançamento, o BNH só destinava 3% dos seus recursos para famílias com rendimentos abaixo de cinco salários mínimos (SMs), enquanto os mutuários com rendimentos superiores a vinte SMs foram os grandes beneficiados.

Pois bem, uma vez “desmanchado o BNH”, o país passou por um período sem que fossem tomadas medidas relevantes para o combate à questão do déficit habitacional. Neste período, compreendido entre 1986 até meados da década de 2000, as preocupações pareciam estar mais centradas na criação de mecanismos jurídicos que dessem segurança ao setor privado na questão da habitação (não que tais questões não fossem importantes, mas o tal “vácuo”, descrito por Shimbo (2010) ficou por conta principalmente das políticas de cunho social).

Ao longo dos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC – 1995-2002), porém, conforme aponta Bonduki (2009), a questão da habitação social, uma vez que representava aumento dos gastos do governo e injeções de recursos na economia, era vista como inflacionária - daí a pouca atenção quanto ao direcionamento de recursos para o setor.

Não se pode deixar de considerar, porém, as conquistas realizadas desde o Governo FHC. Conforme Dias (2012, p. 41), “houve nos governos FHC e Lula avanços graduais e cumulativos nas instituições da política habitacional”.

Dias (2012), mostra que enquanto o governo de FHC teve seu foco na estabilização da economia e na revisão do papel do Estado, o que resultou em importantes reformas institucionais, voltadas não só para a regulação econômica, mas também para a instauração de programas sociais; o governo Lula assumiu o poder tendo como foco a geração de empregos e renda, quando então a construção civil passa a ocupar papel central na política econômica.

Ao longo do Governo FHC, como já visto, diversos mecanismos de estímulo aos mercados para o setor habitacional foram criados, mas ainda assim não houve alavancagem do setor, pois o setor da habitação é sensível ao crescimento econômico e à participação dos investimentos do Estado, algo que não ocorreu nos governos de FHC. Foi durante o Governo Lula que a política habitacional fora eleita como prioritária, até mesmo porque serviria como estratégia de governo para geração de empregos e estímulo à atividade econômica, ao mesmo tempo em que se combatia o déficit habitacional (DIAS, 2012).

Para tanto, logo em seu primeiro mandato, o Presidente Lula criou o Ministério das Cidades, em 2003, colocando em seu comando o ex-governador do Rio Grande do Sul, Olívio Dutra.

A criação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades visava reunir os mais diversos atores na discussão da questão habitacional no Brasil para que fosse planejado e concebido um Plano Nacional de Habitação (DIAS, 2012).

De fato, o conjunto de articulações proposto pelo Ministério das Cidades ganha maior expressão com a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), em 2005.

Esta lei prevê a instituição do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do FNHIS, a fim de que sejam direcionados recursos para a habitação que atinjam pessoas de menor renda, bem como prevê ampla participação popular na tomada de decisões. (BRASIL, 2005)

A aprovação da Lei 11.124/2005, no governo Lula, que criou o SNHIS simboliza um longo processo de luta, mobilização e discussão de setores envolvidos com a causa da habitação e somente foi aprovada após 13 anos de tramitação no Congresso Nacional. Este foi o primeiro projeto de iniciativa popular apresentado ao país – em 1991. (MINEIRO e RODRIGUES, 2012).

A figura abaixo, montada a partir dos principais atores que aparecem na literatura acadêmica sobre habitação<sup>11</sup>, dá uma dimensão da ampla participação promovida, na ocasião, pelo Ministério das Cidades, através do Conselho Nacional das Cidades e da consequente Conferência Nacional das Cidades, para a concepção do PLANHAB.

Importante expor que não está sendo mensurado aqui o grau de intensidade nessas relações entre os diferentes atores. Portanto, não há relação entre as espessuras das linhas ou tamanho das circunferências com a dimensão participativa de cada órgão: a ideia, *a priori*, é apenas expor os atores que mais aparecem na literatura acadêmica explicativa da concepção da política habitacional durante principalmente o primeiro mandato do Governo Lula.

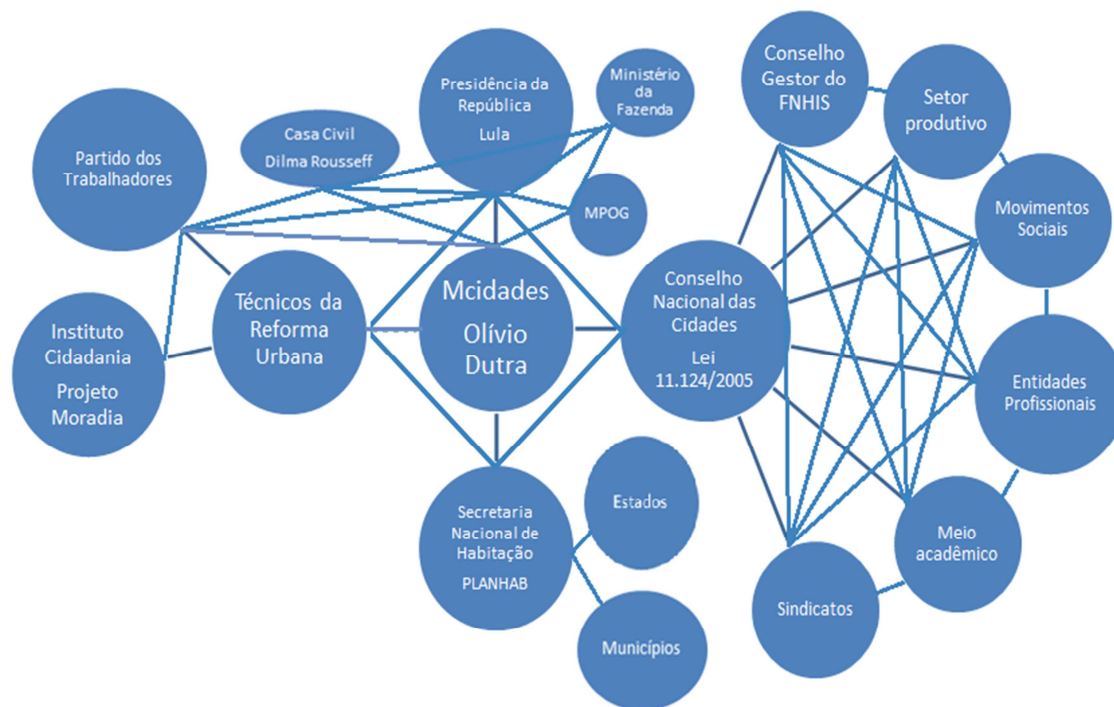
Observa-se pela figura, conforme literatura apontada, que na primeira gestão do Governo Lula havia interesse do governo em promover amplo debate com os mais diversos segmentos da sociedade sobre política de habitação, o que mostra, sobretudo, um maior amadurecimento da democracia

---

<sup>11</sup> Foram utilizados como fonte de informações para a elaboração das figuras os trabalhos, principalmente, de Loureiro, Macário e Guerra (2013); Dias (2012); Mineiro e Rodrigues (2012) e Shimbo (2010).

brasileira frente ao modelo anterior do BNH, altamente centralizado no Governo Federal.

**Figura 1. Resumo dos principais atores envolvidos com a política habitacional na formulação do PLANHAB, durante o 1º mandato Lula.**



Fonte: Elaborado pelo autor.

Foi através da criação do Ministério das Cidades (MCidades), sob o comando de Olívio Dutra, e a posterior institucionalização do Conselho Nacional das Cidades que se intensificou o diálogo, que já ocorria junto ao Instituto Cidadania, ONG comandada pelo próprio Lula antes mesmo dele ser eleito. (LOUREIRO, MACÁRIO E GUERRA, 2013).

Observa-se pelas figuras a centralidade do Ministério das Cidades como uma característica da gestão da política habitacional no primeiro mandato do Governo Lula.

Os avanços foram incrementais e como produto e expressão maior dessa desenvoltura teve-se o Planhab, consolidado em 2009. Não se pode deixar de ressaltar o aprendizado adquirido pelos técnicos do governo e da Secretaria Nacional de Habitação, que posteriormente foram importantes na concepção do PMCMV (DIAS, 2012).

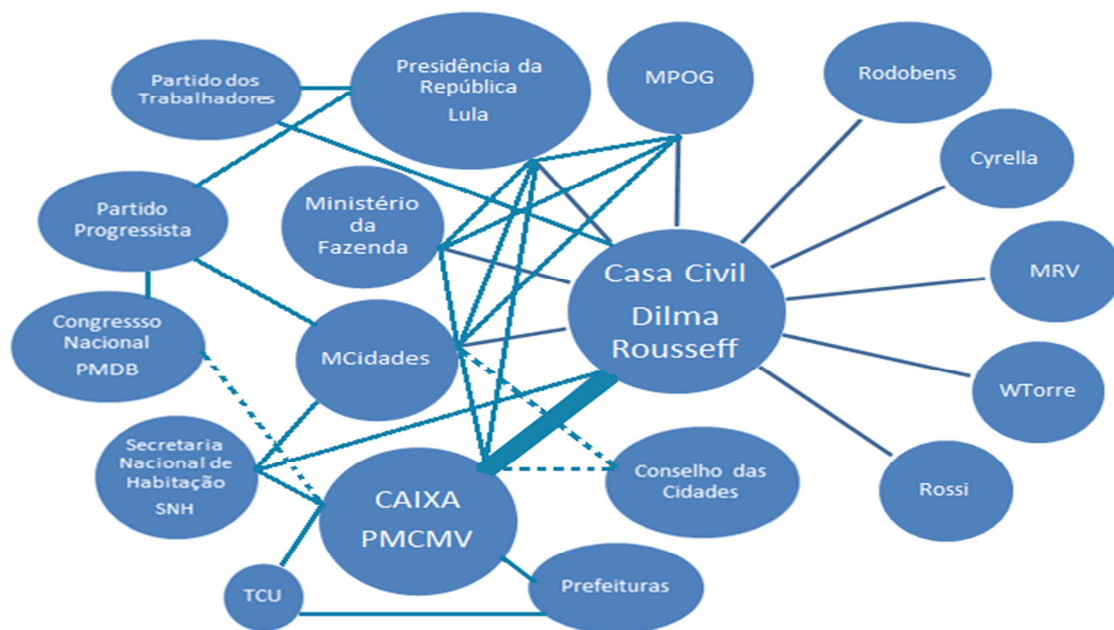
Essa configuração mudou a partir do segundo mandato, essencialmente por razões de ordem econômica e política, respectivamente,

pele papel mais destacado da Casa Civil, atuando junto aos Ministérios da Fazenda e Planejamento para ações de enfrentamento à crise de 2008, esta determinante para o aumento da participação do Estado na economia através da elevação dos gastos públicos e; no âmbito político, devido a necessidade de mudanças no quadro ministerial para alavancar a base aliada do governo no Congresso. (Loureiro, Santos e Gomide, 2011, *apud* Loureiro, Macário e Guerra, 2013)

Com a saída do ministro Dutra, vários assessores técnicos também deixaram o ministério, o que levou ao esvaziamento de parte das políticas aí em desenvolvimento, em particular, o PlanHab, dando prioridade a políticas que contemplassem os interesses de grupos empresariais ligados à construção civil. Alguns números revelam essa inflexão na orientação da política, levando à diminuição dos recursos do FNHIS: esses passaram de R\$ 1 bilhão em 2009 para R\$ 175 milhões em 2010. (Loureiro, Macário e Guerra, 2013, p. 17)

Com resultado, no novo desenho institucional percebido ganha centralidade a Casa Civil, sob o comando de Dilma Rousseff.

**Figura 2. Arena decisória na formulação do MCMV no 2º mandato do Governo Lula.**



Fonte: Elaborado pelo autor.

Aqui, e somente aqui, fica representado um traço mais espesso entre a Casa Civil e o PMCMV. Isso porque é amplamente aceito e reforçado na literatura acadêmica que a Casa Civil teve papel determinante na configuração do MCMV.

Observa-se ainda que ganha “espaço” nas decisões o setor empresarial, representados por grandes construtoras.

É devido a este novo contexto que cresceram as críticas ao PMCMV, pois segundo boa parte da literatura acadêmica, sua concepção privilegiou o setor da construção civil na medida em que este deixou de incorporar outros segmentos da sociedade civil no núcleo estratégico de decisões, como os movimentos populares.

Como resultado, o MCMV favoreceria o setor empresarial da construção civil e não estaria atingindo as faixas de menor renda da população, onde se concentraria o maior déficit habitacional. Esses argumentos e exposições, bem como outras críticas que advém da forma da concepção do MCMV podem ser extraídos nos trabalhos de Shimbo (2010); Fix (2011); Bastos (2012); Nascimento Neto, Moreira e Schussel (2012), Lima Neto, Furtado e Krause (2013) e Krause, Balbim e Lima Neto (2014).

De fato, a despeito da evolução nos mecanismos jurídicos para empreendedores/investidores do setor imobiliário, dos fatores macroeconômicos favoráveis e das movimentações políticas para o atendimento às classes populares (ainda diante das mudanças na configuração das arenas decisórias), a elevação exponencial de crédito concedido ao setor imobiliário verificado nos últimos anos não teve como contrapartida a redução no déficit habitacional para a faixa de renda entre zero a 3 salários mínimos. Ao contrário, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostram que o déficit habitacional se elevou nesta faixa de renda, conforme será visto nas páginas seguintes.

Para Nascimento Neto, Moreira e Schussel (2012) a década de 2000 foi marcada por um conjunto de avanços na política habitacional no Brasil, apontando para a criação do Estatuto da Cidade, em 2001; da Política Nacional de Habitação, em 2004; do Sistema Nacional de Habitação, em 2005; e do Plano Nacional de Habitação, em 2008.

Para estes autores, a criação do PMCMV, em 2009, representou o ápice da maturidade na criação desse arcabouço institucional, permitindo articulação de ações e recursos de diversas esferas do Estado. No entanto, ainda que os autores reconheçam que esses mecanismos legais responderam às velhas demandas de movimentos pela moradia, afirmam que existe um descompasso teórico-conceitual entre a Política Nacional de Habitação e o PMCMV que induz a especulações sobre o maior enfoque na importância do



componente econômico do que o social no que tange à habitação: “A forma de efetivação das diretrizes do PlanHab por meio do PMCMV conduziu uma série de distorções entre a intenção inicial e o resultado efetivo” (NASCIMENTO NETO, MOREIRA E SCHUSSEL, 2012, p. 92).

Tal distorção, segundo esses autores, teria ocorrido justamente porque: 1º. Não houve integração entre política fundiária e política urbana e; 2º. Pela perda de foco no enfrentamento do déficit habitacional na medida em que o PMCMV priorizou o setor da construção civil enquanto meio de dinamização econômica para o enfrentamento da crise financeira externa.

Em relação ao primeiro tópico, o resultado imediato foi o acirramento da especulação imobiliária. Rolnik e Klink (2011) apontam para este fator quando afirmam que a expressiva injeção de recursos no PMCMV gerou um superaquecimento no mercado imobiliário, que encontra dificuldades para implantar novas unidades devido ao elevado custo dos terrenos e à falta de infraestrutura implantada.

Em relação ao segundo item, é possível observar pela Lei nº11.977, de 2009, que o programa objetiva “criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção e reforma de imóveis rurais”, a *priori*, para famílias com renda de até dez salários mínimos.

O PMCMV passou a fazer parte de uma das pastas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2011. O PAC foi concebido em 2007 e tinha como objetivo combater as crises cíclicas oriundas dos países desenvolvidos e contribuir com a geração de empregos e renda. A intenção do PAC era a de incentivar o crescimento através de investimentos públicos e privados em obras de infraestrutura. Assim, na avidez de produzir resultados de curto-prazo, delegou-se a questão habitacional à iniciativa privada, dando a ela maior centralidade nas decisões e perdendo o foco na política social. Tal entendimento é comum no meio acadêmico e pode ser constatado nos trabalhos de Shimbo (2010); Cardoso e Aragão (2011); Fix (2011); Bastos (2012) e Lago (2014).

É o que expõe também Loureiro, Macário e Guerra (2013, p. 17):

“[...] o PMCMV implicou que a política habitacional passasse a configurar-se como política de cunho predominantemente econômico e não social, ou seja, a necessidade de ativar o mercado passou a se

sobrepôr ao objetivo de redução do déficit habitacional para trabalhadores de baixa renda, à semelhança do que já havia ocorrido com o programa do BNH, liderado pelo SFH”

Sobre o PMCMV e do ponto de vista macroeconômico e de reação do Governo Federal às crises externas, Krause, Balbim e Lima Neto (2013, p. 08) expõem também que concebido “[...] dentro de um contexto de crise financeira internacional, é, entretanto, notável que o MCMV tenha cumprido a missão de manter elevados os níveis de investimentos da construção civil [...]”.

Sobre sua importância enquanto instrumento de crescimento econômico, as tabelas abaixo mostram a evolução dos investimentos na construção civil e sua participação percentual na composição do PIB brasileiro comparativamente a outros setores da economia.

**Tabela 2. Taxa de variação percentual de crescimento entre setores e PIB a preços de mercado – em relação ao ano anterior**

ANO	Indústria	Construção Civil	Agropecuária	Serviços	PIB pm
2007	5,3	4,9	4,8	6,1	6,1
2008	4,1	7,9	6,3	4,9	5,2
2009	(5,6)	(0,7)	(3,1)	2,1	(0,3)
2010	10,4	11,6	6,3	5,5	7,5
2011	1,6	3,6	3,9	2,7	2,7
2012	(0,8)	1,4	(2,1)	1,9	1,0
2013	1,7	1,6	7,3	2,2	2,5
2014 (parcial)	0,8	(0,9)	2,8	2,0	1,9

Fonte: IBGE (apud: CBIC, 2014).

O ano ruim em termos de crescimento econômico em 2009 é possivelmente reflexo da crise norte-americana de 2008. No entanto, percebe-se que em 2010 há uma recuperação frente ao cenário internacional que ainda sofria com os efeitos de 2008. A letargia do Estado e a não existência do PAC e mesmo do PMCMV naquele ano possivelmente não retornaria resultado tão expressivo para 2010.

A chegada do PMCMV parece, portanto, ter provocado aumento expressivo em relação aos investimentos no setor da construção civil – mais de 11% no ano seguinte à sua implementação.

Importante lembrar que o setor da construção civil é formado pelos seguintes segmentos: indústria da construção pesada (infraestrutura) e de edificações ou empreendimentos. A expansão do setor da construção civil,

portanto, tem sido motivada não somente pelo PMCMV, mas também pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), vigente desde 2007 (DIEESE, 2013).

**Tabela 3. Resumo das contas nacionais e participações percentuais**

ANO	PIBpm BRASIL (em R\$ milhões)	VALOR ADICIONADO BRUTO – VABpb (em R\$ milhões)			TAXA REAL DE CRESCIMENTO (%)	
		BRASIL	CONSTRUÇÃO CIVIL	INDÚSTRIA	BRASIL – PIBpm	CONSTRUÇÃO CIVIL – VABpb
2007	2.661.344	2.287.858	111.201	636.280	6,1	4,9
2008	3.032.203	2.580.449	126.551	719.987	5,2	7,9
2009	3.239.404	2.794.379	146.783	749.699	(0,3)	(0,7)
2010	3.770.085	3.227.181	182.477	905.852	7,5	11,6
2011	4.143.013	3.530.871	204.067	972.156	2,7	3,6
2012	4.392.094	3.725.069	213.100	969.234	1,0	1,4
2013	4.844.815	4.110.378	221.762	1.026.624	2,5	1,6

Fonte: IBGE *apud*: CBIC (2014).

Segundo a Caixa Econômica Federal (2011) o PMCMV cumpriu sua meta de contratar mais de 1 milhão de unidades habitacionais entre 2009 e 2010, gerando milhares de empregos e contribuindo para amenizar os efeitos da crise financeira internacional no Brasil, reforçando as impressões constatadas das tabelas 1 e 2.

Se do ponto de vista econômico o PAC e o PMCMV tem surtido resultados imediatos importantes para o crescimento, questiona-se, porém, se a estratégia do PMCMV está efetivamente comprometida com o a redução do déficit habitacional no país ou trata-se de mero mecanismo para proteger o país das adversidades externas.

Para Krause, Balbim e Lima Neto (2013), a simples inclusão do PMCMV no PAC já é um indicativo de que a orientação maior do Governo Federal está muito mais centrada na aceleração do crescimento do que o enfrentamento do déficit habitacional em si.

Como visto, desde meados da década de 1990 foram criadas diversas políticas e/ou instrumentos para fortalecer a capacidade do setor empresarial para o atendimento da questão habitacional. Vê-se, portanto, que a crise externa de 2008, iniciada nos Estados Unidos, criou um cenário favorável à institucionalização e ampliação dos pacotes já esperados pelo setor empresarial:

Ao mobilizar um conjunto de medidas de estímulo à produção habitacional, mantendo o desenvolvimento dos setores imobiliário e da construção civil, o pacote foi apresentado como uma das principais

ações do governo em reação à crise econômica internacional e também como uma política social de grande escala. Justificado por atender esses dois imperativos econômicos e sociais – por um lado, a criação de empregos no setor da construção, e, por outro, a provisão de moradias – o MCMV vem corroborar a ampliação do mercado para o atendimento da demanda habitacional de baixa renda. (SHIMBO, 2010, p. 93).

Em outras palavras, foi dentro do contexto de demandas dos atores políticos, do meio empresarial e da própria urgência de atendimento a uma demanda populacional social esquecida pelo Estado que surge o PMCMV, agora ainda mais legitimado para fazer frente à crise externa.

Em reação à crise financeira internacional de 2008, o Governo tomou uma série de medidas anticíclicas para manter o ritmo do crescimento econômico do país, estimulando notadamente o setor da construção civil. Neste contexto foi concebido o Programa Minha Casa Minha Vida (CAIXA, 2011, p. 10).

Para Lago (2012), no entanto, do ponto de vista de política redistributiva, o MCMV trata-se apenas de uma resposta tímida do governo às reivindicações de movimentos de moradia pelo país.

Isso porque na instituição do Sistema Nacional de Habitação (SNH) o Governo Federal admitia uma dívida social com mais de 7 milhões de famílias carentes de moradias novas e 10 milhões de domicílios, estimados na época, com deficiências em infraestrutura básica<sup>12</sup>.

A Política Nacional de Habitação (PNH), criada em 2004 e a partir da qual foi concebido o Sistema Nacional da Habitação (SNH), havia sido constituída com o envolvimento de diversos atores, tinha caráter democrático e pluralista e destacava o papel dos Conselhos Municipais como protagonistas do processo que previa recursos subsidiados para populações efetivamente carentes e impossibilitadas de alcançar o sonho da casa própria. A força dos Conselhos municipais representaria maior adequação dos financiamentos às especificidades locais. (LAGO, 2012)

No entanto, diante do quadro de urgência ao enfrentamento da crise externa, conforme já exposto, foi concebido o PMCMV em meados de 2009, absorvido pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2011. Esse é o entendimento de Shimbo (2010), Bonduki (2009), Bastos (2010) e Cardoso e Aragão (2013).

---

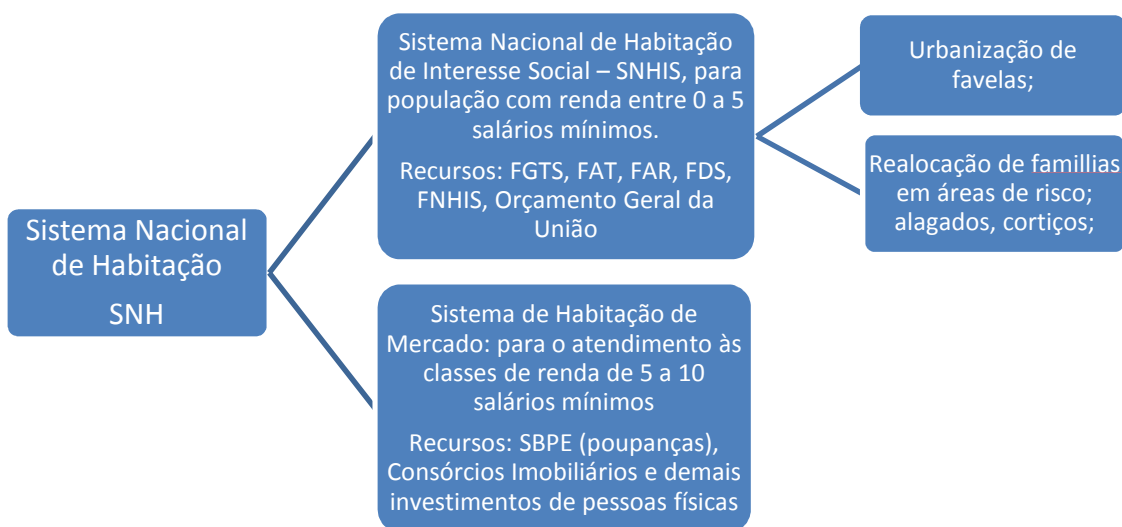
<sup>12</sup> Ver Caderno MCidades Habitação (2004).

O PMCMV passou então a assumir a maior parte do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

Para Krause, Balbim e Lima Neto (2013) o PMCMV se desvincula das formas antes previstas pelo Plano Nacional de Habitação quanto ao atendimento às populações de baixa renda na medida em que passa a ser verificada maior aderência ao Programa da população com renda entre três a dez salários mínimos e com recursos do FGTS.

Antes, porém, de entrarmos nessa discussão sobre os resultados do Programa, cabe mostrar algumas características do atual Sistema Nacional de Habitação (SNH) e da origem de seus recursos, conforme abaixo, dividido em Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e Sistema de Habitação para o Mercado:

**Figura 3. Sistema Nacional de Habitação**



**Fonte:** Elaborado pelo autor com informações da CAIXA (2011).

Apesar de o PMCMV segmentar os diferentes extratos sociais da população com tratamento diferenciado (*vide* abaixo) e intencionalmente buscar privilegiar as classes onde o déficit habitacional é maior (de menor renda); em tese, será observado como a distribuição dos recursos acaba sendo direcionado para as classes “médias” – ou pela especulação imobiliária - em detrimento às classes mais carentes (de zero a três salários mínimos), mais uma vez desprestigiadas no processo.

Para entender, a diferenciação por estratos de renda é feita, de acordo com a Cartilha da CAIXA (2014), resumidamente, da seguinte maneira:

**Habitação para famílias com renda até 3 salários-mínimos:**

Estados e municípios realizam o processo de triagem das famílias; construtoras apresentam seus projetos na Caixa, podendo fazer parcerias com estado, municípios, cooperativas e/ou movimentos sociais. Uma vez aprovado o projeto, a Caixa acompanha e libera os recursos na medida em que avança a obra. Observa-se aqui que a demanda é garantida para as construtoras. Há ainda a garantia de uma margem de retorno sobre os projetos, calculada a partir dos custos da obra verificados por um indicador com metodologia própria.

Cabe observar aqui a defesa da Caixa Econômica Federal (2011, p. 10) em relação ao Programa: “[...] Imóveis antes inacessíveis a esta faixa de renda familiar podem ser adquiridos com subsídios que representam até 88% do valor do imóvel”. Daí a razão de serem bastante baixos os valores das parcelas pagas por essas famílias.

**Habitação para famílias com renda de 3 a 10 salários-mínimos:**

construtoras apresentam seus projetos à Caixa. Aprovados, a Caixa passa a financiar os adquirentes (pessoa física) e o montante vai sendo abatido para a construtora conforme a evolução da obra. Aqui são concedidos subsídios aos mutuários, que variam de acordo com a renda e com a localização do imóvel.<sup>13</sup>

Em ambos os casos, há avaliação do valor dos imóveis pela Caixa a fim de enquadrá-los dentro dos limites de valores estabelecidos.

Apesar dos meios de controle de valores estabelecidos, o que se observa é que as construtoras ganham importante centralidade na relação.

Fix e Arantes (2009) expõem que 97% do subsídio público disponibilizado com recursos do Orçamento Geral da União e do FGTS são destinados às construtoras para a construção das moradias. Os 3% restantes são destinados para entidades sem fins lucrativos (cooperativas e movimentos sociais).

Para Shimbo (2010), a centralidade das construtoras se revela tanto na operacionalização do pacote como no volume de recursos. Para a autora, o Estado pode ser moroso em todas as esferas e diante da baixa

---

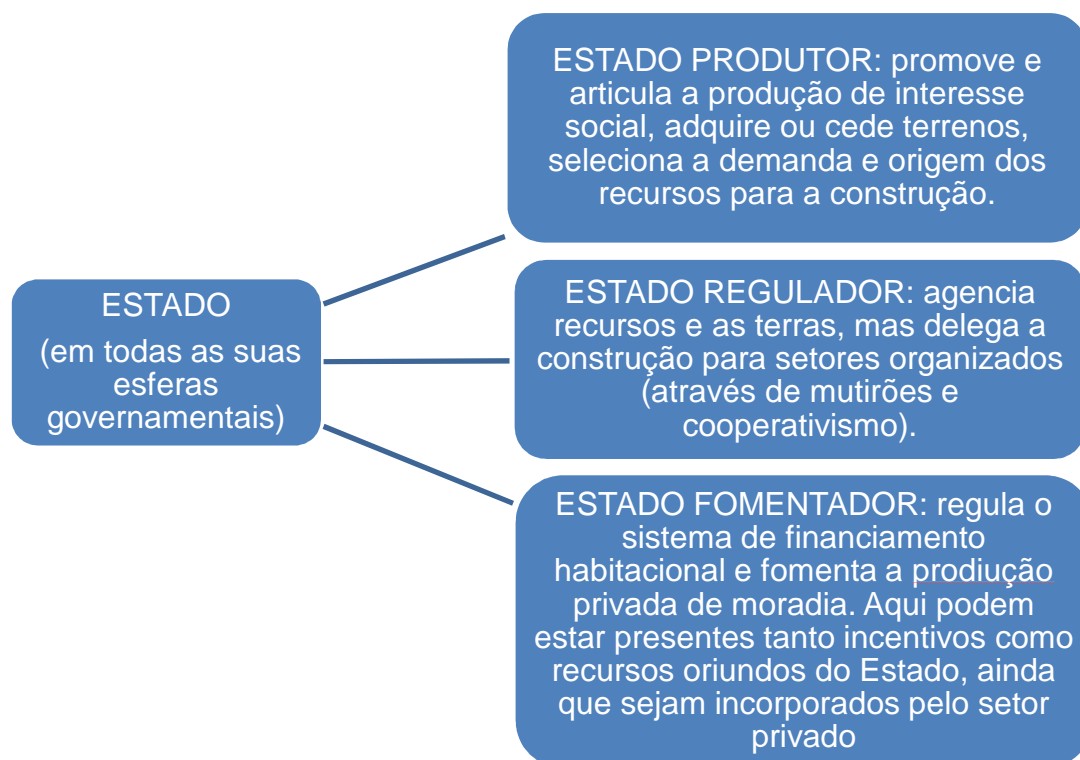
<sup>13</sup> Há ainda o Minha Casa Minha Vida Entidades: criado para atender famílias com renda até 3 salários-mínimos, oferece financiamento diretamente às pessoas físicas ou entidades organizacionais (que reúne os beneficiários). Utiliza de recursos do Orçamento Geral da União e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). No entanto, a participação desta modalidade no montante de recursos direcionados ao PMCMV tem sido pouco expressiva diante da real necessidade de habitação, conforme será reforçado adiante.

capacidade de produção das entidades sem fins lucrativos, a aposta passa a ser na iniciativa privada.

Ou seja, neste entendimento, na incapacidade do Estado e da própria sociedade em se engajar na solução da redução do déficit habitacional, cabe ou delega-se a execução da atividade de fim social à iniciativa privada.

Para melhor entender a questão da atuação do Estado na política habitacional foi montada a figura abaixo a fim de mostrar algumas das principais formas distintas de atuação do Estado no setor de habitação de interesse social. Não são exaustivas, mas auxiliam na compreensão e distinção das políticas.

**Figura 4. Diferentes formas de atuação do Estado na atuação para o setor habitacional**



**Fonte:** Elaborado pelo autor com base em Shimbo (2010).

Shimbo (2010) defende a ideia de que esta classificação não leva em conta, porém, a inserção de modelos híbridos, como a que a autora denomina “habitação social de mercado”. Em sua tese, Shimbo (2010, p. 52) a descreve uma situação em que “uma mesma empresa é a dona das terras, a incorporadora, a construtora, financiadora e correspondente do governo na intermediação do financiamento ao consumidor”.

Daí a crítica na centralidade que algumas grandes empresas privadas assumem no papel de agentes executores de política social.

Tal centralidade, para a autora, foi possível a partir das distorções do modelo inicialmente concebido pela Política Nacional de Habitação. Conforme já exposto, a fim de combater de forma rápida a crise externa, promoveram-se distorções no modelo concebido a partir da participação de diversos atores da sociedade e canalizaram-se os recursos para o PMCMV, pondo em segundo plano as ações anteriormente conquistadas dentro de um longo processo de construção coletiva.

Fix (2011) também defende esse posicionamento ao explicar que o pacote do PMCMV teria o papel de combater os efeitos da crise financeira de 2008 e foi elaborado pela Casa Civil e Ministério da Fazenda em diálogo direto com empresários da Construção Civil, sem participação popular e sem consulta ao Conselho Nacional das Cidades. Sobre o direcionamento dos recursos, esta autora explica ainda que o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, onde se concentrariam todos os recursos da política habitacional também ficou de fora do PMCMV. A exceção ficou por conta do MCMV- Entidades, com direcionamento de 1,5% do subsídio público.

Para Bastos (2012), os recursos federais de financiamentos e subsídios para a habitação encontram-se direcionados para a produção do mercado, ainda que em 2005 tenha sido criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

Krause, Balbim e Lima Neto (2013, p. 7) também contribuem para sustentar a crítica da intervenção do PMCMV sobre o SNHIS:

[...] o SNHIS, expressão da política habitacional, instrumentalizado pelo PlanHab e pelo FNHIS assim como por planos e fundos locais de habitação, passou a ter, a partir de 2009, um direcionamento quase que exclusivo para ações de urbanização de assentamentos precários, incluindo o apoio a ações já em andamento no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), enquanto a provisão habitacional passou a ser executada por intermédio, também quase que exclusivo, do Programa MCMV.

O que parece ainda mais grave é verificar que diversos autores dentro da literatura da habitação<sup>14</sup> brasileira apontam a utilização da iniciativa privada na construção civil como uma maneira de canalizar recursos públicos

---

<sup>14</sup> Dentre os aqui citados: Shimbo (2010); Fix e Arantes (2011); Dantas (2012); Krause, Balbim e Lima Neto (2013), Campos e Mendonça (2013).



(Orçamento Geral da União - OGU) ou semi-públicos (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), por exemplo) para construtoras, seja para justificar a necessidade de redução do déficit habitacional através do incremento do número de moradias, seja para empregar elevado contingente de mão-de-obra com baixa qualificação, estas como formas de legitimar a ação do Estado.

Nesta perspectiva, no jogo de forças políticas atuantes sobre o Estado, prevalecem os interesses de mercado em detrimento ao interesse social.

Bastos (2012, p. 86), dentro de uma abordagem marxista, assinala que contrariamente a forma como se executavam as ações do BNH, o PMCMV financia a produção privada inclusive para habitações de interesse social, oferecendo subsídios com recursos da União. Aqui o entendimento do autor é o de que se trata de “apropriação direta do fundo público pelos promotores imobiliários”.

Outros autores contribuem com essa linha de argumentação:

O Estado mais uma vez, priorizou a construção de novas moradias para os segmentos de baixa renda diretamente pelas construtoras e empresas imobiliárias, com o argumento central de que as grandes empresas são indispensáveis para elevar a escala da produção, e conseqüentemente, dos negócios imobiliários, e permitir o uso de tecnologia avançada a fim de reduzir os custos da habitação, viabilizando o acesso da população de baixa renda ao mercado formal. No entanto essa produção não tem alcançado de forma significativa os segmentos de mais baixa renda. O resultado mais visível é o de que proprietários fundiários e incorporadores imobiliários são altamente beneficiados nesse processo, devido não somente à valorização fundiária causada pelo incremento da demanda, mas também em razão dos vultosos investimentos públicos federais direcionados à produção da habitação. (CAMPOS e MENDONÇA, 2013, p. 88)

Vale lembrar que a própria história da política nacional brasileira é carregada de mecanismos que favorecem determinados atores e que vão além daquilo que se está formalmente institucionalizado. Percebe-se, por essa lógica, que da forma como concebido o PMCMV ele vem a favorecer de forma majoritária o mercado, resultando em um processo, como visto, de canalização de recursos públicos e semi-públicos ao setor privado (SHIMBO, 2010).

Se esta consideração de que no cerne do PMCMV está uma política para resolver o problema imediato de crescimento e enfrentamento de crises externas, sendo a redução do déficit habitacional fator secundário ou mero produto de uma política de crescimento, estaria o Governo Federal repetindo

erros do passado ao supor que o desenvolvimento é consequência do crescimento econômico?

### 3.3. Crescimento econômico e desenvolvimento econômico.

Gremaud, Vasconcellos e Toneto Jr. (2002, p. 77) explica que crescimento econômico é a “[...] ampliação quantitativa da produção”, ao passo que “a ideia de desenvolvimento econômico está associada às condições de vida da população ou à qualidade de vida dos residentes no país [...]”.

Sen (2000, p. 17) mostra que o desenvolvimento deve ser visto “[...] como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam [...]”. Para ele, o desenvolvimento requer que sejam removidas todas as fontes de privação de liberdade: pobreza, negligência de serviços públicos, intolerância, destituição de oportunidades econômicas e de participação<sup>15</sup>.

Ou seja, o desenvolvimento em si envolve outras magnitudes que não só as mensuradas em termos de resultados de crescimento econômico, bem como este não nos leva necessariamente àquele; nem mesmo existem necessariamente etapas, como se subdesenvolvimento fosse uma etapa para alcançar o desenvolvimento<sup>16</sup>.

Apesar da relativa confusão que ainda se faz sobre esses conceitos distintos, esse “paradigma” já fora superado há algum tempo, conforme Prebisch (1973<sup>17</sup>, p. 253), que explica:

O subdesenvolvimento é... um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento. Para captar a essência do problema das atuais economias subdesenvolvidas necessário se torna levar em conta essa peculiaridade.

Logo, seria o PMCMV parte de um plano efetivamente comprometido com o desenvolvimento nacional ou mero instrumento do Governo Federal para estancar os efeitos de crises externas no crescimento?

<sup>15</sup> Estaríamos removendo todos esses obstáculos com o PMCMV ou apenas investindo em uma política de redução do déficit que acirra a especulação imobiliária e prejudica justamente os mais pobres?

<sup>16</sup> Esta visão acerca da questão do desenvolvimento está mais associada com o modelo preconizado por Furtado e Prebisch nas décadas de 1960 e contrapõe a teoria de Rostow, W. W. (*The Stages of Economic Growth; A Non-Communist Manifesto*, Cambridge, 1960).

<sup>17</sup> Publicação original de 1952, como documento do CEPAL, com a sigla E/CN.12/221.

Como visto na defesa de alguns autores da literatura acadêmica, a exemplo de Shimbo (2010), historicamente a questão da habitação no Brasil tem sofrido influência de atores distintos e têm prevalecido mecanismos que favorecem os mercados, ainda que sob o mando e injeção de recursos do orçamento do Estado.

A exposição das análises dos autores até aqui avaliados mostra-se um tanto consensual quanto a questão de ter sido o PMCMV concebido para estancar os efeitos da crise externa, ainda que tenha incluído em sua pauta reivindicações de movimentos pró-moradia.

Como resultado, apesar dos efeitos positivos em termos de crescimento e fomento ao setor da habitação no Brasil, temos as inúmeras críticas que se processam nas páginas seguintes para com relação aos aspectos sociais, estes mais relacionados à questão do desenvolvimento.

### **3.4. O PMCMV e a sua distribuição espacial de recursos**

Dentro da discussão da distribuição espacial de recursos ao PMCMV, parte-se inicialmente da perspectiva de desenvolvimento regional proposta por Araújo (1999, p. 151), que discutindo o então Programa “Brasil em Ação”, afirma:

Se, do ponto de vista das tendências de mercado, os espaços mais atraentes tendem a estar situados no Sul/Sudeste, do ponto de vista dos restritos investimentos patrocinados pelo Governo Federal, era de se esperar ação efetiva no sentido de evitar a ampliação de disparidades já gritantes no Brasil e assegurar a compatibilidade entre inserção na globalização e integração dos diversos espaços no país. Mas os dados parecem sinalizar pela tendência a fortalecer (ao invés de contrabalançar) a concentração de novas atividades e novos investimentos em certos “focos competitivos”.

Eis, então, o questionamento sobre o PMCMV: como está sendo realizada a distribuição desses recursos regionalmente? Houve essa preocupação na concepção do programa?

Para analisar esse ponto, inicialmente faz-se necessário investigar a questão do déficit habitacional no Brasil.

Estudo do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA, 2013) mostra que houve tendência de queda no déficit habitacional total para o

Brasil no período 2007-2012, constatando que o déficit passara de 6,102 milhões de unidades em 2007 para 5,792 milhões em 2012. Em termos relativos, de 10% dos domicílios brasileiros em 2007 para 8,53% em 2012.

O mesmo estudo aponta que esta queda pode ser atribuída à redução de domicílios precários (rústicos ou improvisados) e coabitação familiar, ao passo que pode ser observado um ligeiro aumento do déficit como consequência de pessoas penalizadas com o ônus do aluguel.

Nesse caso, o estudo aponta que “O aumento do gasto das famílias pode ser decorrente de acréscimos nos valores de aluguel, em alguma medida, atrelados à valorização imobiliária pela passam as cidades brasileiras no período estudado”. (IPEA, 2013, p. 12).

Sobre os estratos da população onde foi possível sentir essa melhora, o estudo afirma:

[...] a redução do déficit habitacional não esteve focada no estrato de renda mais baixo (até três salários mínimos), prioritário para fins de atendimento da política pública: compunha 70% do déficit total em 2007, enquanto em 2012 passou a representar cerca de 73%. (IPEA, 2013, p. 12).

Ou seja, o estudo sugere que além de ter expandido o valor relativo que as pessoas de mais baixa renda gastam com aluguel, dada possivelmente à valorização imobiliária; nos estratos mais baixos e carentes, o déficit habitacional aumentou, ainda que tenha sido verificada a redução do déficit habitacional em resultados gerais no Brasil.

Finalmente, o estudo aponta ainda que essa redução não se deu de forma homogênea entre os estados, tendo sido observada uma queda geral, mas de maneira diferenciada: os resultados mostram que no estado de São Paulo há o maior déficit absoluto (1,12 milhões), o que seria até esperado, dado que se trata da região com a maior concentração urbana nacional. Porém, em termos relativos (porcentagem da população em situação de déficit), as regiões sudeste e sul apresentam os menores déficits do país, havendo nessas regiões redução do déficit absoluto em todos os estados, com exceção de São Paulo, onde os dados permaneceram praticamente estáveis. (IPEA, 2013).

Com base na análise dos dados expostos pelo IPEA (2013) e das metas do PMCMV publicadas pela Caixa, principal agente do governo para a intermediação do programa, foi possível a elaboração da tabela abaixo, que

constata uma distribuição equânime do número de financiamentos concedidos de acordo com o déficit habitacional de cada estado/macrorregião.

**Tabela 4. Déficit absoluto, meta do PMCMV e potencial de atendimento do déficit habitacional por macrorregiões geográficas de acordo com as metas (unidades domiciliares).**

REGIÃO	DÉFICIT ABSOLUTO EM 2009	META PMCMV	% DO DÉFICIT AMPARADO PELO PMCMV
SUDESTE	2.128.617	357.404	16,8
SUL	574.649	90.994	15,8
NORDESTE	1.924.206	258.679	13,4
CENTRO-OESTE	478.257	72.986	15,3
NORTE	597.274	79.937	13,4
<b>TOTAL</b>	<b>5.703.003</b>	<b>860.000</b>	<b>15,1</b>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados: IPEA (2013) e CAIXA (2014).

Cardoso e Aragão (2013, p. 36) explicam que “Os recursos do PMCMV foram distribuídos pelas diversas unidades da federação de forma proporcional à estimativa do déficit habitacional dos estados, a partir dos estudos desenvolvidos pela Fundação João Pinheiro”.

De fato, isso se comprova nos números da tabela acima.

Conforme exposto no início deste tópico, Araújo (1999), comentando sobre o então “Programa Brasil em Ação” e em relação ao direcionamento de recursos do Governo Federal ao segmento industrial, mostrava que tal programa direcionava recursos para áreas já competitivas, ampliando “bolsões” de pobreza no país.

De forma similar, há na literatura críticas ao PMCMV nesse sentido.

Apesar dos esforços em direcionar os recursos de forma equânime, dada à própria posição privilegiada do mercado no PMCMV, os investimentos parecem mostrar-se atraídos por cidades onde a dinâmica imobiliária é mais intensa.

[...] pode-se assumir como hipótese, que o programa tende a ser mais efetivo nos municípios que contarem com uma dinâmica imobiliária mais consolidada, contando portanto com um setor imobiliário local com capacidade de propor empreendimentos no âmbito do programa. Essa relação de dependência do programa para com a dinâmica imobiliária, fruto da hegemonia conferida ao setor privado, pode gerar problemas distributivos, já que os governos estaduais e municipais não controlam diretamente os meios necessários para garantir que os recursos estabelecidos na cota sejam efetivamente transformados em contratos. É possível que algumas administrações locais, com maior

experiência em política habitacional, possam atuar como “facilitadoras” das iniciativas privadas, como parece ter acontecido em alguns casos, mas mesmo essa “competência” específica traz como consequência uma acentuação da desigualdade. Ou seja, aqueles municípios ou estados que já têm recursos (financeiros ou administrativos) atrairão mais recursos enquanto aqueles mais pobres e com baixa qualificação não conseguirão atingir as suas cotas. (CARDOSO e ARAGÃO, 2013, p. 60)

Logo, mesmo diante de uma aparente distribuição de recursos realizada conforme os déficits habitacionais; localmente, podem ocorrer diferenças de captação dos recursos pelas razões expostas.

Fica reforçada aqui a importância do capital humano e também social enquanto condições favoráveis ao equacionamento da questão habitacional no país.

### **3.5. Discussão dos resultados do PMCMV**

Passados pouco mais de cinco anos da existência do PMCMV, são possíveis colher, com base em números e na literatura existente, alguns dos seus resultados.

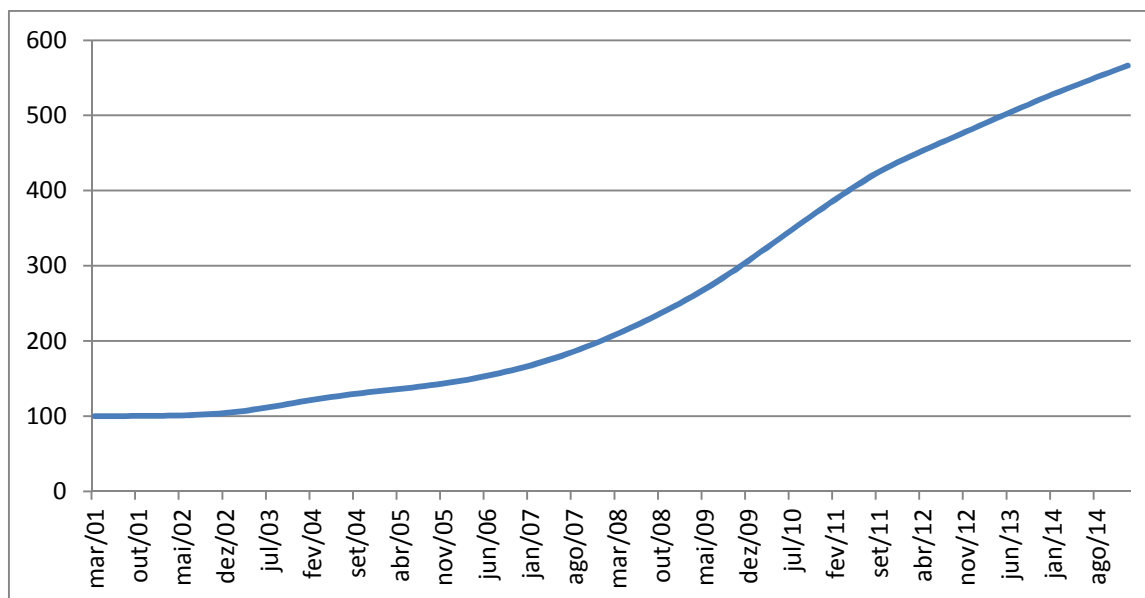
Almeida e Amato (2011, p. 1) afirmam que “[...] o Governo Federal destinou 14 bilhões de Reais em subsídios a fim de adequar a estrutura financeira do comprador [...]”, tendo em vista que o próprio segmento empresarial, até então, não se interessava pelo segmento de baixa renda, seja pela baixa poupança, seja pela baixa capacidade deste para com o pagamento das parcelas.

Os números de unidades contempladas no PMCMV são realmente impressionantes e este tem, de fato, contribuído de alguma maneira para a redução do déficit habitacional na medida em que tem acelerado o processo de aquisição e acesso de muitas pessoas ao primeiro imóvel. Mas a que custo? Ou seria preço?

A respeito da aceleração dos preços no mercado imobiliário, Lima Jr. (2014) mostra que o país não vive uma bolha imobiliária, mas afirma que o preço do imóvel está caro e que o crescimento da renda do brasileiro nos últimos anos ficou muito aquém da alta dos preços dos imóveis.

O reflexo da elevação nos preços aparece no Gráfico abaixo, que apresenta a evolução do Índice de Valores de Garantias de Imóveis Residenciais Financiados (IVG-R)<sup>18</sup>, calculado pelo Banco Central do Brasil.

**Gráfico 3. Índice de valores e garantias de imóveis residenciais financiados (IVG-R) entre março de 2001 a janeiro de 2015 (março de 2001 = 100).**



**Fonte:** Banco Central do Brasil, consulta em abril de 2015.

Através dele pode ser observado que a curva passa a ter uma inclinação maior a partir de 2007, quando ela assume um formato de crescimento exponencial. Porém, desde 2012 percebe-se que esta inclinação se reduz para uma tendência mais linear, o que significa que, passada a euforia, a inflação no setor pode estar diminuindo. Destaque-se o período compreendido entre os anos de 2007, 2008 e 2009, quando a curva atinge a sua maior inclinação.

Não se pode atribuir ao PMCMV, isoladamente, a responsabilidade por essa elevação exponencial nos valores dos imóveis, uma vez que não se tem aqui ferramentas e dados suficientes para essa afirmação. Importante lembrar ainda que o Programa foi concebido apenas em 2009, quando já havia sido iniciada a escalada de preços. Ademais, o IVG-R está atrelado aos valores

<sup>18</sup> “O IVG-R mensura a tendência de longo prazo dos valores de imóveis residenciais no Brasil utilizando informações do Sistema de Informações de Crédito (SCR) do Banco Central do Brasil. Utiliza-se para cálculo do índice os valores de avaliação dos imóveis vinculados a financiamentos imobiliários a pessoas físicas com garantia de hipoteca residencial ou alienação fiduciária de imóvel nas 11 regiões metropolitanas utilizadas para o cálculo do IPCA pelo IBGE (Belém, Belo Horizonte, Brasília, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo)”. A metodologia completa do IVG-R pode ser consultada no site do Banco Central: <http://www.bcb.gov.br/?RELESTAB201303>. Consulta em abril de 2015.

de hipotecas/alienação fiduciária de imóveis em geral, ao passo que o PMCMV atende a pessoas com renda até 10 salários-mínimos.

De qualquer maneira, é explícito pela análise do Gráfico 2 de que há alguma euforia no mercado de imóveis. É de se supor ou especular também que pode haver alguma relação disso com o volume de crédito concedido no período e com os subsídios oferecidos pelo Governo Federal, ambos contribuindo conseqüentemente para o acirramento da especulação imobiliária.

Aqui é possível estabelecer a relação entre a proposta do trabalho com o mercado: dados os estímulos creditícios do Estado ao setor da construção civil, em específico em relação aos subsídios concedidos pelo PMCMV, estariam as organizações envolvidas com o mercado imobiliário respondendo a esses estímulos de que maneira?

Para Shimbo (2010, p. 63), sobre o contexto:

[...] houve um deslocamento entre o que foi proposto inicialmente e aquilo operacionalizado na prática, a partir do momento em que o mercado foi se aproveitando das liminaridades deixadas pela própria política até alcançar a posição de seu ator central – no Programa “Minha Casa, Minha Vida”, lançado em 2009.

Nesta crítica, pode-se supor que, dadas às condições de mercado (demanda aquecida pelo crédito e por subsídios) e à condição de centralidade garantida ao setor privado pelo PMCMV, as distorções destacadas anteriormente entre o que fora proposto pela SNHIS e o PMCMV estariam criando uma assimetria de poder a favor dos agentes de mercado, sejam imobiliárias, construtoras e proprietários de terras, que permitem a eles se apropriarem, dentro da lógica do mercado, dos subsídios oriundos de recursos públicos (OGU) e semi-públicos (FGTS e SFH) que deveriam ser direcionados prioritariamente para pessoas de baixa renda.

Isso é possível porque os agentes de mercado irão receber todos os recursos com a entrega das chaves e terão liquidez para usá-los em outras aplicações rentáveis, ao passo que o adquirente do imóvel não usufruirá de qualquer liquidez<sup>19</sup>; primeiro porque por restrições do próprio MCMV, ele deverá permanecer com o imóvel para não perder o subsídio (que em tese ficou, de fato, com especuladores de mercado, que inflou o preço - a inflação também tratará de corroer a diferença ao longo do tempo e reajustar o preço quando da

---

<sup>19</sup> Liquidez é entendida como a capacidade imediata de transformar um ativo em dinheiro. Para Groppelli e Nikbakht (2009, p. 53) “[...] liquidez refere-se ao grau de facilidade com que os ativos podem ser convertidos em caixa”.



queda da demanda) e, segundo, trata-se do primeiro imóvel e ele vê vantagem em ter a propriedade ao invés de pagar aluguel - dado que vivemos em um país com histórico de instabilidade monetária e insegurança jurídica, ter uma propriedade é vista como uma forma segura de poupança.

[...] A alternativa da casa própria encontra fundamentos na cultura brasileira de uma sociedade que conviveu por longos períodos inflacionários, fazendo dela um patrimônio e uma estabilidade em situações de crise. Corrobora essa aceção a aceitação tácita do direito inviolável da propriedade privada. (CARVALHO, 2010, p. 149)

Sob esta ótica, as normas do PMCMV acertadamente (afinal, são recursos públicos) blindam a possibilidade do adquirente do primeiro imóvel de especular no mercado, mas não consegue impedir que imobiliárias, construtoras ou proprietários de terra façam o mesmo, uma vez que as avaliações da Caixa sofrem forte tendência ou necessidade de acompanhar os mercados para se adequarem às condições locais. (CARDOSO e ARAGÃO, 2011)

Shimbo (2010), ao analisar em um estudo de caso a estrutura de custos e condições de uma grande construtora atuante na Região Metropolitana de São Paulo chega à conclusão de que a estratégia pode ser altamente lucrativa às empresas que tiverem o *know-how* do mercado.

Cria-se dentro desta ótica, portanto, uma lógica perversa e travestida pelas regras do mercado, pois a própria especulação trata de consumir os recursos que seriam direcionados para a aquisição de novos imóveis para as pessoas mais carentes.

Tal lógica vai ao encontro do entendimento de Vainer (2001, p. 148) sobre a questão da urbanização:

A cidade é também, nela mesma, um poderoso mecanismo de geração e apropriação de riqueza, que não está inscrito nem totalmente determinado na estrutura social. Que alguns poucos promotores imobiliários capturem imensos valores – mais valias imobiliárias – graças a investimentos públicos que poderiam estar sendo consagrados à redução das desigualdades estritamente urbanas, eis algo que não é imposto por nenhuma lei do mercado; ao contrário, é pura e simples apropriação privada de recursos públicos. Esta lei dos mais fortes que se institucionaliza – ao mesmo tempo em que se traveste de lei do mercado – manifesta, de maneira plena, a estreita solidariedade entre o poder econômico e o poder político que configura, simultânea e combinadamente, a economia e a política urbanas.

Essa perspectiva reforça a proposição de que os recursos direcionados para o PMCMV podem estar sendo apropriados pela especulação;

ao contrário do seu destino que seria o de assegurar o acesso às pessoas de baixa renda para a redução do déficit habitacional.

Tendo esse conjunto de informações em mente, parece que o PMCMV efetivamente foi criado com o intuito de superar as adversidades externas e voltado para atingir crescimento econômico, sendo a redução do déficit habitacional um mero produto desta política, visão esta compartilhada por diversos autores apontados neste mesmo capítulo.

Esteja reforçado que não se defende aqui que o PMCMV foi o responsável isolado por essa elevação exponencial nos preços, mas veremos adiante que existem indícios de que ele contribuiu para essa escalada, principalmente para os imóveis direcionados para os estratos mais populares.

Outros aspectos positivos e negativos sobre o PMCMV em sua análise geral podem ser extraídos da literatura acadêmica. De forma a facilitar e agilizar o entendimento de alguns desses principais aspectos, foi elaborada a Figura 3, que apontam os itens mais indicados pelos autores aqui pesquisados e podem subsidiar as conclusões da pesquisa.

**Figura 5. Alguns aspectos positivos e negativos do PMCMV.**

<b>PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA</b>	
<b>ASPECTOS POSITIVOS</b>	<b>ASPECTOS NEGATIVOS</b>
Mostrou-se alinhado com as políticas de enfrentamento à crise de 2008, em oposição às políticas recessivas dos governos anteriores;	Não articula política urbana com política fundiária, promovendo especulações (elevações de preços de imóveis);
Ajudou a alavancar o setor da construção civil e contribuiu para a redução do déficit habitacional;	Periferização dos novos empreendimentos;
	Privilegia o setor privado;
Propunha um volume de subsídios inédito até então para a redução do déficit habitacional;	Baixa qualidade arquitetônica dos empreendimentos;
	Perda do controle social na medida em que descontinuou o SNHIS.
	Deslocamento dos subsídios públicos pela especulação imobiliária

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base em Cardoso e Aragão (2013).

Importante ressaltar que não é intenção deste trabalho fazer um saldo conclusivo dos apontamentos dos pontos fortes e fracos, potencialidades e fragilidades do PMCMV em relação ao mercado e aspectos sociais como um todo, bem como os pontos positivos e negativos aqui elencados não são exaustivos. Espera-se, porém, que a indicação desses aspectos dentro de uma análise crítica – e que também não são aqui exaustivas - auxilie de alguma maneira no entendimento da complexidade da questão da habitação no país e na visão mais holística do PMCMV em suas vertentes.

Sobre a indicação dos aspectos positivos, cabem a eles algumas observações. De fato, como visto a utilização do PMCMV enquanto ferramenta anticíclica contribuiu para o setor da construção civil e para dar maior dinamismo à economia brasileira diante de um quadro de recessão esperada, conforme exposto na Tabela 1.

Esses resultados foram possíveis, conforme visto, porque o mercado da construção é altamente sensível à participação do Estado na economia.

Assim, quanto ao volume de recursos direcionados ao MCMV, de acordo com o Projeto de Lei Orçamentária Anual (BRASIL, 2013), para o ano de 2014 foram destinados mais de R\$ 15,7 bilhões de Reais para a área de habitação, sendo R\$14,7 bilhões destinados ao PMCMV (que fornece subsídios para a aquisição da casa própria). Dentro da dotação de orçamento para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), observa-se que o orçamento do PMCMV só é menor do que o orçamento para o “PAC Transportes”, este com quase 19 bilhões de Reais a ele destinado.

**Tabela 5. Evolução das Despesas com o PAC em bilhões de Reais (pasta PMCMV) – 2009 a 2014.**

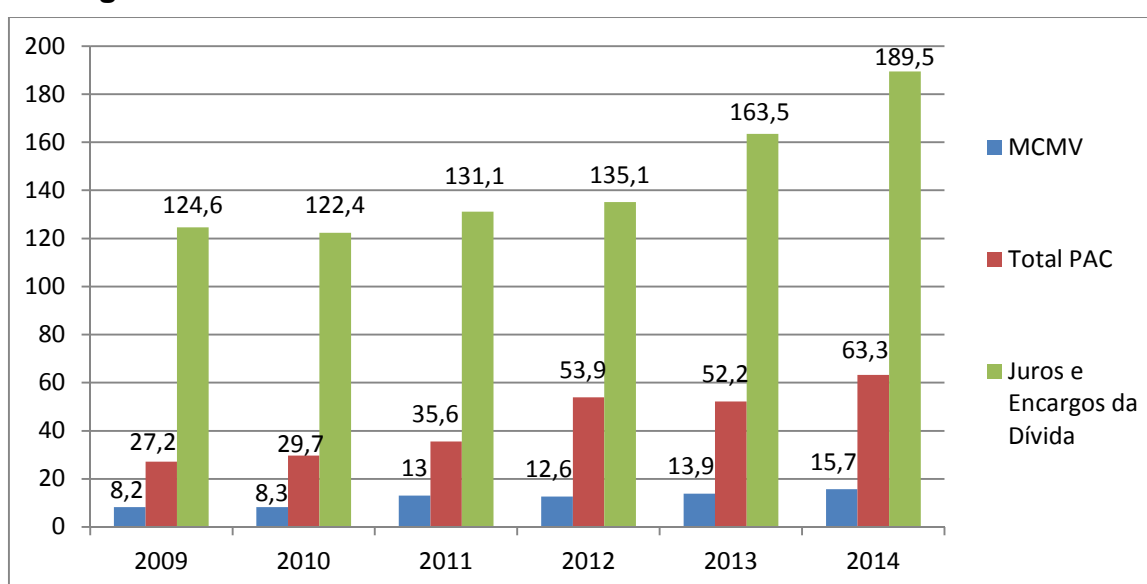
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Minha Casa Minha Vida (TOTAL)</b>	8.200	8.360	13.005	12.637	13.940	15.770
Habitação e Urbanização de Assentamentos Precários*	2.200	1.680	1.945	1.321	1.360	1.000
Minha Casa Minha Vida	6.000	6.680	11.060	11.316	12.580	14.770

(\*) Segundo o site do PAC (2015), refere-se a valores destinados para “melhorar as condições de habitação e mobilidade em assentamentos precários em centros urbanos, com obras de infraestrutura como drenagem, abastecimento de água, esgotamento sanitário e iluminação pública, entre outras”. Fonte: [www.pac.gov.br](http://www.pac.gov.br), consulta em abril de 2015. Fonte: BRASIL, 2013 – Conforme o PLOA 2014.

O total de recursos direcionados ao PAC em 2014 foi de 63 bilhões de Reais. O PMCMV representou em 2014, portanto, quase  $\frac{1}{4}$  dos gastos do governo com o PAC, o que parece bastante expressivo.

Porém, não deixa de ser curioso também observar que os dispêndios com o MCMV não chegam a 10% dos valores que o país dispõe para o pagamento de juros e encargos da dívida.

**Gráfico 4. Evolução das despesas por categorias (2009-2014): Minha Casa Minha Vida, Total do Programa de Aceleração do Crescimento e Juros e Encargos da Dívida.**



Fonte: Elaborado pelo autor com base em BRASIL, 2013 – Conforme o PLOA 2014.

Quanto à redução do déficit habitacional, Lima Neto, Furtado e Krause (2013, p. 4), em um estudo do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) mostra que entre 2007 e 2013 “[...] houve redução sistemática do indicador do déficit habitacional [...]” essa redução se reflete em termos absolutos e relativos.

**Tabela 6. Composição do déficit por faixa de renda 2007-2012.**

Faixas de Renda	2007	2008	2009	2011	2012
sem declaração de renda	1,7%	1,7%	1,9%	3,0%	2,4%
até 3 salários mínimos (s.m.)	70,7%	70,2%	71,2%	73,0%	73,6%
entre 3 e 5 s.m.	13,1%	14,0%	13,5%	11,7%	11,6%
entre 5 e 10 s.m.	10,4%	10,3%	9,6%	9,1%	9,4%
acima de 10 s.m.	4,1%	3,9%	3,8%	3,2%	2,9%

Fonte: IBGE/PNAD (2007-2012) apud Lima Neto, Furtado e Krause (2013).

No entanto, o mesmo estudo revela que essa redução não ocorreu nos estratos mais carentes da população.

Assim, se conta entre um dos aspectos positivos do PMCMV a sua capacidade de promover a redução do déficit habitacional, vê-se que esse déficit ocorreu para as classes com ganhos superiores a 3 salários mínimos. Para as rendas inferiores a 3 salários mínimos, houve elevação do déficit e aumento do gasto dessa faixa salarial com aluguel.

Em outras palavras, é bem verdade que o PMCMV teve como mérito a capacidade de reduzir o déficit habitacional, mas também existe o fato de que o mesmo Programa ainda não conseguiu alcançar de forma suficiente estratos de mais baixa renda.

Sobre os aspectos negativos, uma das principais críticas ao MCMV, e da qual possivelmente derivam as demais críticas, relaciona-se à falta de articulação entre política urbana e fundiária.

[...] a questão da moradia passa pelo enfrentamento do problema do financiamento e do problema da terra, o modelo institucional pós-Constituição deixa uma destas dimensões (a terra) na esfera municipal e outra (o financiamento) na esfera federal. Nesse sentido, a descentralização política instituída pela Constituição gera um problema de articulação administrativa, já que uma política habitacional consequente dependeria de iniciativas governamentais articuladas entre esferas políticas e administrativas autônomas. Esse problema se agrava com a enorme diferenciação existente entre os mais de 5.500 municípios brasileiros, que vão desde grandes cidades com aparatos administrativos bem consolidados e competentes a pequenas localidades, com histórico de administrações com baixíssima capacidade institucional e administrativa, cujas “gramáticas políticas” concentram-se no clientelismo. (CARDOSO e ARAGÃO, 2013, p. 46)

Esta falta de articulação entre as políticas urbana e fundiária é que permitem a especulação no mercado da terra. Conforme Lago (2012, p. 12) “todos os programas habitacionais até hoje implementados não pressupõem o controle ou mesmo superação da valorização mercantil da terra”.

A ausência de uma política fundiária efetiva para combater a especulação da terra associada à baixa capacidade administrativa do Estado em prover as cidades “*ex-ante*” com toda a infraestrutura necessária contribuem para dois fatores: que os subsídios direcionados pelo Estado ao financiamento da habitação seja capturado pelas mais-valias geradas coletivamente sobre os valores das terras e; segundo, para o espraiamento das cidades e periferização e exclusão das classes de menor renda. (ROLNIK e KLINK, 2011).

Ademais, conforme já exposto, os preços dos imóveis serão sempre sugeridos pelo valor do teto estabelecido pela Caixa e esta, por sua vez, estará sempre pressionada para elevar este teto, dado os preços da terra no limite urbano. A saída encontrada por construtoras, muitas vezes, é a de realizar os empreendimentos em locais mais distantes da área central, de forma a conseguir terrenos maiores para proporcionar ganhos de escala e maior retorno ao capital. (CARDOSO e ARAGÃO, 2013)

Cardoso, Aragão e Araújo (2011, p. 6), ajudam a explicar essa situação ao afirmarem:

Como o objetivo das empresas é necessariamente o de ampliar seus lucros, e os preços finais estão pré-determinados pelos tetos de financiamentos, os ganhos com a produção habitacional poderão ser realizados a partir de duas possibilidades não excludentes: pela redução do custo de construção ou pela redução do preço da terra, dois tipos de lucratividade de natureza diferenciada. O ganho com a redução do preço pago pela terra é de natureza mercantil e pode ser definido como lucro imobiliário, enquanto os ganhos com a redução do custo de construção são de natureza propriamente produtiva e podem ser definidos como lucro da construção. O lucro imobiliário é maximizado com a capacidade das empresas em desenvolver estratégias de redução do valor pago aos proprietários, a exemplo: com a constituição de estoques de terras, com a transformação de solo rural em urbano, ou ainda com a possibilidade de antecipar mudanças na legislação de uso do solo que viabilizem a utilização de terrenos até então fora de mercado. Já o lucro da construção se viabiliza com ampliação da escala, racionalização do processo produtivo, redução de perdas, aumento da produtividade do trabalho e utilização de novas tecnologias. Para a redução do custo ou do tempo de produção torna-se necessário ampliar o tamanho dos empreendimentos, buscando concomitantemente maior padronização. Neste sentido, buscar a ampliação da escala dos empreendimentos, o que tem como consequência a necessidade de trabalhar com terrenos de maiores dimensões, reforça o processo de periferação, já que é mais difícil encontrar áreas de tamanho adequado nas regiões centrais.

Essa colocação já explica também a questão da periferação dos novos empreendimentos. Na busca das construtoras por terrenos mais baratos, vem se tornando recorrentes os conjuntos habitacionais localizados em áreas periféricas, em locais com pouca oferta de serviços públicos (ANDRADE, 2011).

Sobre a colocação da baixa qualidade arquitetônica, esta fica prejudicada em razão da avidez do poder público em mostrar números e das construtoras em reduzir custos e tempo de execução das obras. Corre-se assim o risco de reproduzir os assentamentos periféricos nos moldes dos já produzidos pelo BNH, com seus baixos padrões de habitabilidade (SHIMBO, 2010).

Finalmente, a questão da perda do controle social tem sido um item muito criticado no Programa. Este ponto em específico ganha relevância neste trabalho devido ao estudo proposto aqui sobre o envolvimento e respostas dos diversos atores atuantes no mercado da habitação no município de Piracicaba.

Krause, Balbim e Lima Neto (2013), explicam que o PMCMV encabeçou a atuação do Governo Federal na questão da habitação desde a sua concepção. Para esses autores, a principal mudança promovida por este programa foi o esvaziamento do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), utilizado como principal instrumento para a efetivação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), este sim concebido com o envolvimento de ampla participação de movimentos pró-moradia.

Ferreira (2012) concorda que as deliberações sobre regras e investimentos não se submetem às instâncias de ampla participação e representação social, uma vez que os recursos do PMCMV não passam pelo FNHIS. Ademais, o PMCMV está sendo implementado existindo ou não algum plano de habitação de interesse social nas esferas municipais e estaduais. Ainda de acordo com a autora, pela lógica, o PMCMV estaria injetando os recursos diretamente para as famílias de baixa renda, mas em contrapartida isso acaba por criar novos (velhos) problemas - justamente os quais têm sido discutidos neste tópico.

Ainda sobre o “esvaziamento” do FNHIS e, conseqüentemente, do SNHIS, Bastos (2012, p. 89) expõe críticas no mesmo sentido:

Enquanto os recursos do OGU são direcionados para o subsídio da construção e incorporação privada para a produção de mercado, que realimenta um circuito financeiro mediante a *securitização* do crédito imobiliário, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS (criado pela Lei Federal nº 11.124/2005, cuja origem foi um projeto de lei de iniciativa popular apresentado ao Congresso Nacional por entidades dos movimentos sociais urbanos) carece de um montante significativo de recursos (financeiros e humanos) para suprir a demanda por projetos habitacionais desenvolvidos pelo setor público e direcionados a atender a esmagadora maioria do déficit habitacional brasileiro (direcionamento que não existe no programa MCMV).

O que esses autores criticam de maneira geral seria o quase que um completo abandono em relação a um processo de ação coletiva que vinha sendo construído ao longo de anos. Cardoso e Aragão (2013) também explicam que a nova política do PMCMV representou uma ruptura em relação à política

anterior do SNHIS, esta que previa (e ainda prevê) maior participação estatal e de poder direcionado à esfera municipal.

Para Nascimento Neto, Moreira e Schussel (2012, p. 95) tal prioridade se deve, mais uma vez, “[...] a prevalência da lógica de mercado na política habitacional brasileira [...]”.

Para eles (e que pode ser ainda mais grave), esse cenário pode ainda levar a especulações sobre o êxito e prevalência dos *lobbies* das construtoras em detrimento aos Planos Locais de Habitação de Interesse Social, ainda que a gestão democrática esteja sempre presente nas esferas governamentais.

Como resultado dessa prevalência do mercado em detrimento a atuação do Estado na provisão habitacional, a construção de todo o aparelhamento do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, construída mais democraticamente ao longo dos anos, foi colocada como subsidiária na formação do PMCMV. (LAGO, 2012)

É bem verdade que o PMCMV prevê uma alternativa com a criação do “Minha Casa Minha Vida-Entidades”. Este, conforme a Caixa Econômica Federal (2014, p. 2), trata-se de “[...] um Programa habitacional criado a partir do incentivo do Governo para atendimento à população de baixa renda nas áreas urbanas, garantindo acesso à moradia digna [...]”.

Tal modalidade visa atender às pessoas de baixa renda (até 3 salários mínimos), utilizando-se de recursos do Orçamento Geral da União e, este sim, contando com a participação de associação de moradores.

No entanto, Nascimento Neto, Moreira e Schussel (2012) apontam que:

Ainda que se possa argumentar que o PMCMV, além da modalidade de financiamento via construtoras, também oferta uma linha voltada a entidades (uma nova versão do Programa Crédito Solidário, com financiamento para mutirões autogestionários), a distribuição de recursos é significativamente desigual. Conforme expõe Lago (2011), [...] entre 2009 e março de 2011, o Programa MCMV Entidades contratou cerca de 9 mil unidades, enquanto que a produção privada contratada via MCMV financiou 449 mil unidades.”

Essa desigualdade na distribuição de recursos ocorre em parte porque não há muito interesse das construtoras no segmento de mais baixa renda, entre 0 a 3 salários-mínimos, ainda que se tenha a demanda garantida pela CAIXA, conforme prevê o PMCMV. Shimbo (2010) explica que o interesse



maior do mercado não está na nas faixas abaixo de 3 salários-mínimos, mas sim no segmento econômico (acima de 5 salários-mínimos).

Os resultados do PMCMV apresentados pelo Ministério das Cidades mostram os números para o Estado de São Paulo que, conforme visto, é também a unidade federativa com o maior déficit habitacional em termos absolutos do Brasil:

**Tabela 7. Resultados alcançados pelo PMCMV no Estado de São Paulo – PMCMV 2, posição de contratação e entrega de 31/01/2014.**

Renda	Modalidade	Contratação total		Unidades Concluídas	Unidades Entregues
		Quantidade unidades	Valor Total		
FAIXA 1	Entidades	6.309	113.010.678	1.177	79
	FAR	112.923	7.739.276.543	18.020	9.140
	Oferta Pública	2.453	58.847.000	152	106
	Rural	1.742	45.162.300	953	953
	FAR Urbanização	5.904	403.828.024	1.020	217
<b>TOTAL FAIXA 1</b>		129.331	8.360.124.544	21.322	10.495
FAIXA 2	FGTS	187.440	15.372.465.069	123.562	103.912
FAIXA 3	FGTS	88.942	7.153.108.409	30.694	16.228
<b>TOTAL – SP</b>		405.713	30.885.698.022	175.578	130.635

Fonte: Brasil (2014)

Aqui também fica possível observar que a faixa 1 (que engloba as famílias entre 0 a 3 salários mínimos) respondem por 21.332 unidades concluídas no Estado de São Paulo (aproximadamente 12% do total); ao passo que a faixa 2 (famílias com renda entre 3 a 5 salários mínimos) respondem por 70% das unidades concluídas pelo Programa. A faixa 3 (entre 5 a 10 salários mínimos) responde por 17% das unidades entregues.

Para o PMCMV-Entidades, que promove a mobilização de moradores em associações, a representatividade deste segmento no todo é de apenas 0,67%.

A despeito da elevação dos investimentos e subsídios, questiona-se a distribuição das unidades ofertadas entre as faixas de renda. Na modalidade até três salários mínimos, onde se concentra 90% do déficit habitacional brasileiro estão previstas a construção de 400 mil unidades habitacionais, enquanto que na faixa até 10 salários mínimos, o número de unidades previstas é de 600 mil. Estes números apontam um descolamento entre a oferta criada pelo PMCMV e o déficit habitacional, evidenciando que o foco da política habitacional, ainda que em menor proporção que no passado, ainda está “concentrada na produção de habitação-mercadoria a ser consumida pela classe média” (BASTOS, 2010, p. 6).

Lago (2012, p. 7) complementa que “[...] os recursos federais alocados para a produção associativa representam até o momento não mais que 2% dos financiamentos da casa própria”. Para ela, isso já evidencia a força das grandes empresas da construção na captura dos recursos públicos.

A quem, então, atribuir a culpa por essa discrepância: ao mercado, ao Estado ou à sociedade (entidades)? Aparentemente a todos.

Dentro de uma racionalidade de mercado, seria ingenuidade esperar outro comportamento dos agentes da iniciativa privada, pressionados por mostrar resultados e maximizar o lucro dos investidores. Dentro da lógica do mercado, buscar a maior rentabilidade possível ao investidor é questão de respeito ao dinheiro alheio, uma obrigação do gestor, pois se a regra do “jogo” e a pressão dentro do ambiente social em que o gestor está inserido são direcionadas para a maximização do lucro, o agente está sendo “racional” ao adotar essa postura.

Ademais, no PMCMV, trabalha-se com valores pré-definidos pela própria CAIXA, estando os agentes, portanto, suggestionados pelo valor do teto. Nesse caso, os ganhos de produtividade e de escala serão possivelmente absorvidos pelas empresas da construção, que só serão atraídas se houver possibilidade de ganhos. Como visto, este é o entendimento de parte da literatura acadêmica.

O controle das construtoras sobre a promoção imobiliária tem também outras consequências sobre os custos de construção. Por estarem trabalhando com valores pré-estabelecidos como limites para o preço final de seus produtos, as construtoras de maior porte certamente buscarão reduzir os custos de construção através de ganhos de produtividade. No entanto, esses eventuais ganhos, obtidos através de investimentos em racionalização da construção, serão apropriados como lucros e não transformados em benefícios ao comprador, pela redução do custo dos imóveis ou pela melhoria da sua qualidade e dimensionamento. (CARDOSO e ARAGÃO, 2013, p. 54)

Restam como protagonistas da discrepância nesta distribuição de recursos o Estado e/ou as entidades (sociedade “organizada”).

Pode-se especular aqui que ambos também podem ter sua parcela de responsabilidade: o Estado, por ter desprestigiado a iniciativa da sociedade civil e criado um modelo que favorece a indústria da construção e a especulação imobiliária e, também, à própria incapacidade da sociedade civil em se mobilizar para resolver seus problemas no âmbito local. Neste último caso, relaciona-se o

problema com a falta de capital social, característica esta sabidamente tão marcante no Brasil e amplamente expressa na literatura acadêmica.

Retoma-se aqui, então, à importância da proposta do trabalho em analisar quais são as respostas dos diversos atores envolvidos com a questão da habitação dada às ações do Estado e o contexto em que estão esses atores inseridos, no município de Piracicaba.

Desse modo, seriam totalmente pertinentes e serviriam como norte de inspiração neste trabalho as colocações de Vainer (2001, p. 148), ao discutir a questão do desenvolvimento local:

De que forma as coalizões dominantes locais se articulam horizontal ou verticalmente? Enquanto grupos de interesses e segmentos de classe, que posição ocupa e como interagem com o bloco hegemônico nacionalmente? Como e com que redes globais a cidade está conectada?

Tais reflexões vão ao encontro do objeto de estudo deste trabalho, que parte da análise do PMCMV em Piracicaba e das respostas dos atores locais frente a este estímulo. A existência de capital social poderia promover maior articulação entre os membros da sociedade, facilitando a cooperação e a construção coletiva de uma sociedade mais justa, temas que serão discutidos no capítulo 3.

### **3.6. Evolução dos preços no mercado imobiliário brasileiro nos últimos anos**

Uma típica política de expansão econômica tende ou pode produzir, além do crescimento econômico, um efeito adverso um tanto perverso para a população: altas taxas de inflação. Conseguir conciliar crescimento econômico com baixa inflação é um desafio enorme para os governos em geral e tema recorrente no meio político e acadêmico.

Conforme observado, diversos autores apontam que o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), dado o contexto de crise externa em que foi criado, teve seu foco mais no crescimento econômico do que no desenvolvimento social. Em razão disso, se por um lado ele inegavelmente acelerou o setor da construção civil; por outro, veio a produzir efeitos indesejados no mercado na medida em que contribuiu para a especulação

imobiliária e, conseqüentemente, na elevação dos preços dos imóveis para as classes de baixa renda, justamente as que seriam “beneficiárias” do Programa.

Cardoso e Aragão (2013) afirmam que através da injeção de subsídios diretos e proporcionais às rendas das famílias, a intenção do Programa era a de gerar efeitos multiplicadores na economia a partir do setor da construção civil e que, não apenas limitado aos subsídios, o MCMV também ampliou o volume de crédito ao setor em paralelo com a redução das taxas de juros.

Para as famílias nas faixas de renda de zero a três salários mínimos o subsídio é quase integral, o que certamente as beneficia em um cenário de ampla desigualdade de condições financeiras como o Brasil e de falta de interesse do próprio setor da construção civil neste segmento de renda. Porém, conforme a explicação da teoria neoclássica para os mercados, explorado no capítulo 1, nos mercados é esperado que a concessão de crédito e dos subsídios para as faixas de renda de 3 a 10 salários mínimos acirra a especulação e força os preços para patamares mais altos. Mostrar a evolução dos preços dos imóveis é, portanto, a proposta deste item.

O gráfico a seguir mostra como evoluíram os preços no mercado imobiliário desde setembro de 2010 até março de 2015: pela sua observação, vê-se que o Índice Nacional da Construção Civil (INCC), da Fundação Getúlio Vargas, apresenta uma inflação acumulada de 37,5% no período, ao passo que o composto nacional, delimitado e construído para um conjunto de grandes municípios brasileiros pelo indicador FIPE-ZAP (total) foi de 89,8%.

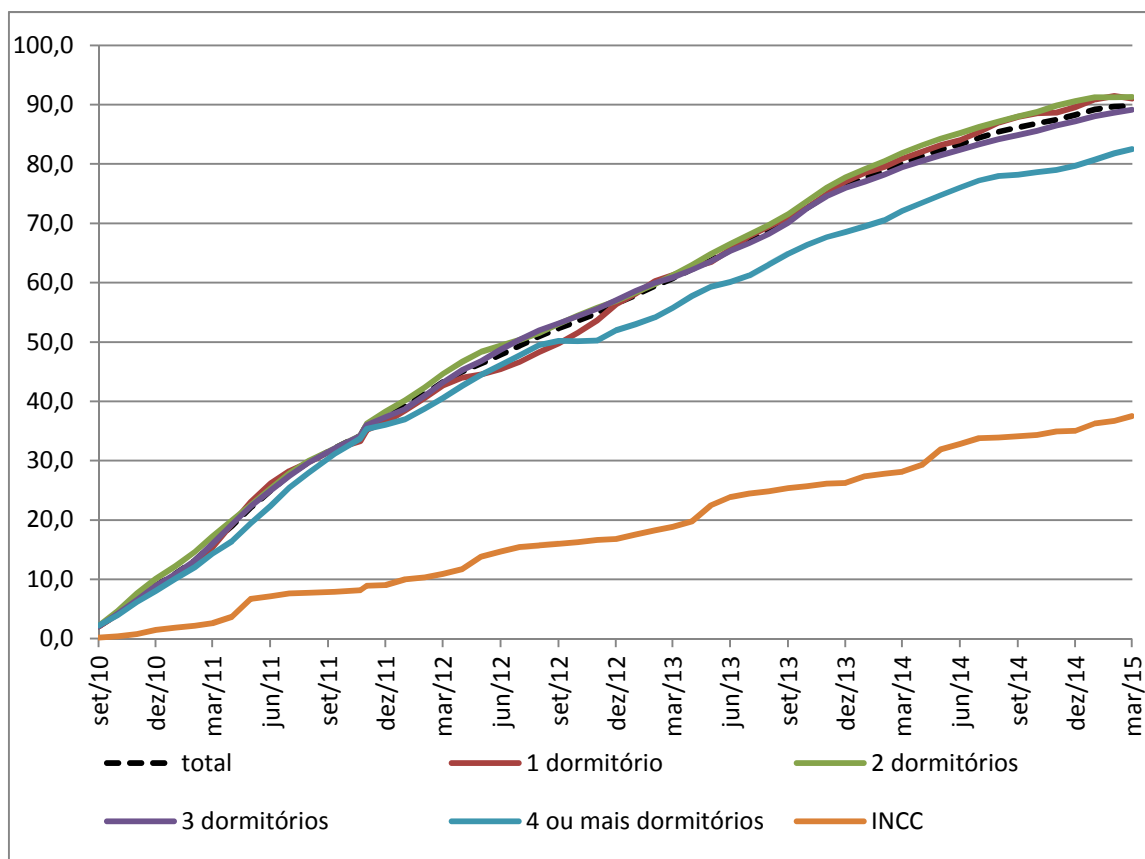
As diferenças entre os reajustes entre os preços dos imóveis e os preços dos produtos elencados no INCC são bastante significativas dentro do período temporal analisado.

Essa diferença substancial não pode, porém, ser atribuída unicamente ao PMCMV. Outros fatores podem e são indicados como determinantes por análises de mercado (juros menores no mercado financeiro, demanda reprimida por anos de estagnação no setor, perspectivas de crescimento na construção civil, maior disponibilidade de crédito, aumento da renda real da população, dilatação de prazos de financiamento que permitem aos adquirentes de imóveis o financiamento de valores maiores).

Observa-se, ainda, que nos últimos meses tem havido tendência de manutenção dos preços dos imóveis em termos nominais. Uma série

deflacionada para esses mesmos dados possivelmente retornaria, nos os últimos meses, uma curva em queda para os valores reais.

**Gráfico 5. Inflação acumulada pelo INCC (FGV) e inflação acumulada para a venda de imóveis anunciados no composto nacional a partir de set. 2010 até mar. 2015.**



**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de dados da Fipezap (imóveis) e dados coletados no IPEADATA (maio de 2015).

Neste momento, porém, interessa observar que para os imóveis de menor dimensão, justamente os direcionados para as classes mais baixas, observa-se uma inflação acumulada maior.

No caso de imóveis de 2 quartos, o que se observa é uma inflação acumulada de 91,3%, contra 82,5% acumulados para os imóveis de 4 quartos para o mesmo período, perfazendo uma diferença de quase 10% no composto nacional. Chama a atenção o fato de que a linha representativa dos imóveis de 2 dormitórios estão sempre acima da linha “total”, representativa da média inflacionária no setor imobiliário de acordo com este indicador.

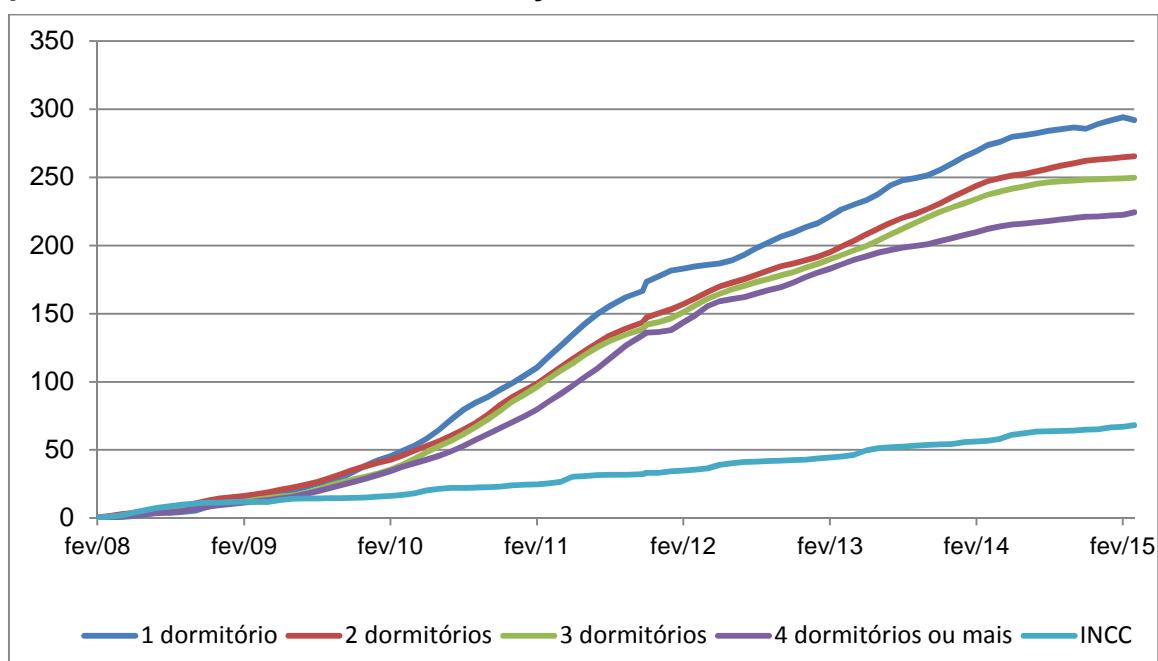
Dado que no composto temos representado a média de alguns municípios no Brasil, a constatação naturalmente esperada é a de que em outras regiões do país – de onde se retirou o “composto” - ocorram situações

semelhantes, a exemplo das cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, com mais ou menos distorções, conforme gráficos a seguir.

Importante antes observar que mais intrigante é que a diferença aumenta quando a série temporal é estendida para um prazo maior (foram utilizadas aqui as séries temporais existentes para o indicador FIPE-ZAP).

No município do Rio de Janeiro, a diferença de inflação acumulada entre imóveis anunciados com 2 quartos (265,5%) para imóveis anunciados com 4 quartos ou mais (224,3%) aumenta para 41% no período de fevereiro de 2008 a março de 2015.

**Gráfico 6. Inflação acumulada pelo INCC-M (FGV) e inflação acumulada para a venda de imóveis anunciados no Município do Rio de Janeiro a partir de fevereiro de 2008 até março de 2015.**



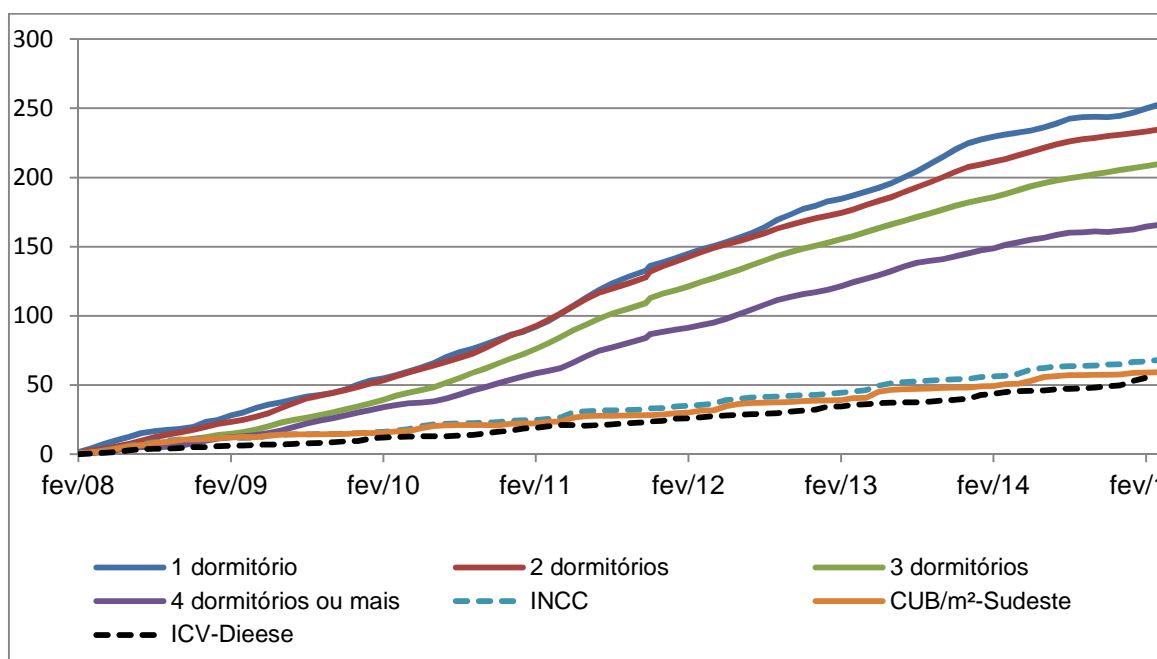
**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de dados da Fipezap (imóveis) e dados coletados no IPEADATA (maio de 2015).

Aqui também é possível verificar que os imóveis de menor dimensão sofreram reajustes percentuais maiores no período analisado.

A análise do gráfico para a cidade de São Paulo também conduz para resultados que nos levam para a mesma percepção, com diferenças ainda maiores. Os dados da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) mostram a evolução da inflação acumulada para o setor imobiliário no município de São Paulo ao longo dos anos de 2008 até o primeiro trimestre de 2015.

Optou-se, para efeito de comparação, em inserir neste gráfico outros indicadores, tais como o INCC (Índice Nacional da Construção Civil), da FGV, o CUB (Custo Unitário Básico) na região sudeste, calculado pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) e também o Índice de Custo de Vida (ICV), do Dieese. O INCC e o CUB auxiliam a mensurar a variação dos custos de produção e de materiais para a indústria da construção civil, ao passo que o ICV mensura o custo de vida no município de São Paulo, levando em consideração itens como despesas com alimentação, habitação, transporte, educação, saúde e outras despesas diversas.

**Gráfico 7. Evolução da inflação acumulada pelo INCC, Índice da CBIC e IVC comparativamente à inflação acumulada para a venda de imóveis anunciados no Município de São Paulo a partir de fev. 2008 até mar. 2014 (em percentuais).**



**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de dados da Fipezap (imóveis), IPEADATA e Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC). (maio de 2015)

O Gráfico para o município de São Paulo indica que tem havido uma distorção considerável entre os ajustes nos valores dos imóveis e do custo de vida na cidade. O ICV-Dieese mostra que a inflação acumulada em termos dos itens desta metodologia que compõem o custo de vida no município acumulam inflação de pouco mais de 55% contra aproximadamente 235% nos reajustes de imóveis com 2 dormitórios no mesmo período.

A inflação acumulada no custo da construção civil, medidos pelo CUB e pelo INCC mantém suas diferenças em relação ao IVC, porém de forma pouco significativas.

A Tabela 7, representativa dos mesmos dados acumulados ano a ano e para o período pode dar uma noção mais exata da situação no município de São Paulo.

Observando esta tabela, voltamos às mesmas constatações ocorridas nos gráficos apresentados até aqui: a inflação acumulada ao longo do período é maior na medida em que os imóveis são de menor tamanho. Imóveis com 2 dormitórios (justamente os que seriam contemplados pelo PMCMV por serem os mais acessíveis às classes de baixa renda) tiveram inflação acumulada de 234,7%; ao passo que imóveis de maior tamanho, com 4 dormitórios (que não estão contemplados pelo PMCMV devido ao alto valor) tiveram inflação acumulada de aproximadamente 165,6%, resultando em diferença acumulada de quase 70%.

**Tabela 8. Inflação no mercado imobiliário no Município de São Paulo entre fev./2008 a nov./2014 – imóveis anunciados.**

<b>inflação acumulada ao ano</b>	<b>1 dormitório</b>	<b>2 dormitórios</b>	<b>3 dormitórios</b>	<b>4 dormitórios</b>
2008*	23,35	19,79	10,66	10,34
2009	21,94	24,08	19,68	12,13
2010	23,91	24,87	25,66	17,91
2011	27,99	27,07	27,73	20,66
2012	17,24	14,67	16,08	15,17
2013	16,06	14,48	12,50	12,91
2014	8,3	9,7	9,9	8,4
<b>Inflação Acumulada no Período em valores aproximados**</b>	<b>251%</b>	<b>239%</b>	<b>205%</b>	<b>148%</b>

(\*) Não inclui janeiro.

(\*\*) Não foram considerados nesta tabela os valores para 2015.

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de dados da Fipezap (maio de 2015).

Em seu Boletim Técnico de fevereiro de 2011, a FipeZap já anunciava a diferença de preços pelo número de dormitórios que vinha ocorrendo ao expor:



O Índice FipeZap também permite o acompanhamento dos preços segundo o número de dormitórios. Para o conjunto das 7 regiões, no mês de fevereiro/2011, os imóveis de 1, 2, 3 e 4 ou mais dormitórios valorizaram-se respectivamente 2,0%, 2,2%, 2,1% e 1,8% em relação a janeiro/2011. Desde janeiro de 2008, em São Paulo, os apartamentos com 1 e 2 dormitórios apresentaram variação de 93%, os de 3 dormitórios apresentaram alta de 76% enquanto os de 4 ou mais dormitórios variaram 59%. No Rio de Janeiro, esses números são, respectivamente, 110%, 99%, 97% e 80%.

Ou seja, apesar da maior disponibilidade de crédito, ficou proporcionalmente mais caro para adquirir o primeiro imóvel em todas as faixas de renda, sendo o peso incidente proporcionalmente maior nas classes de menor renda.

Dificuldade maior em termos de comprometimento de renda seria imposta aos interessados em imóveis de até 2 quartos se este aumento viesse acompanhado de aumentos da mesma proporção nos valores do aluguel para os mesmos imóveis de 2 quartos.

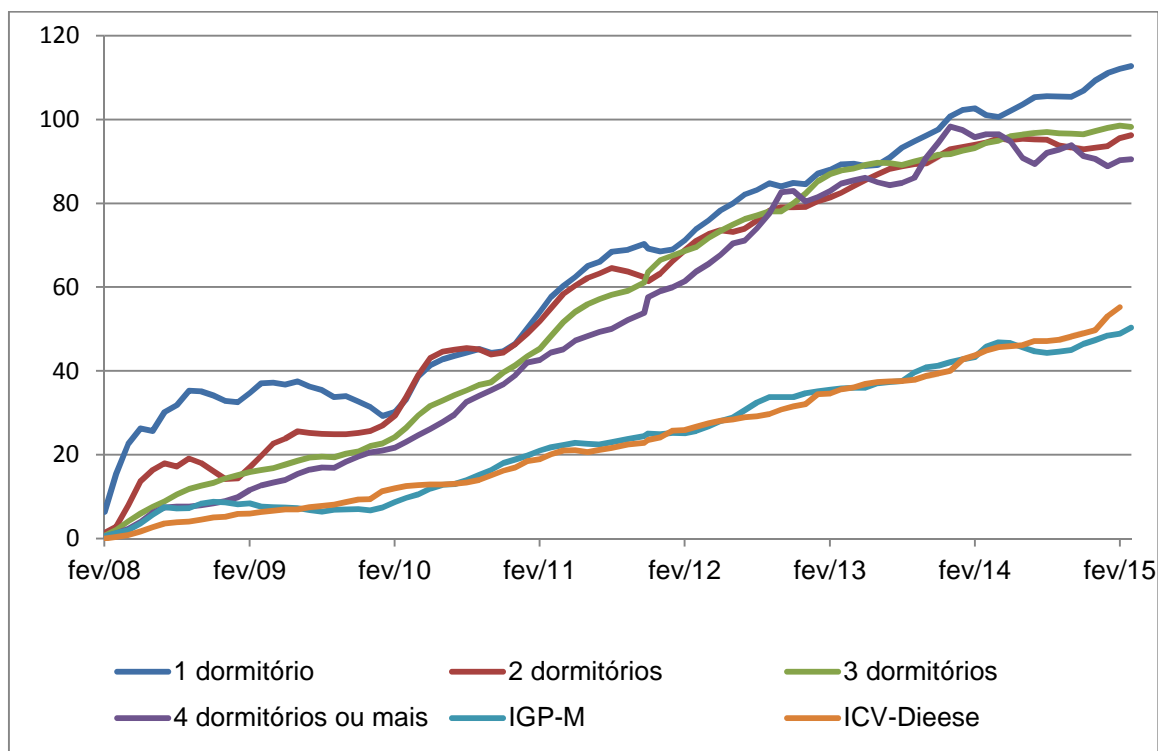
Nesse caso, aquela família que, por alguma razão, não vier a ser contemplada por ações governamentais de moradia por razões diversas, acabaria por dispendir uma proporção maior de sua renda com habitação – exceto se optar por reduzir a qualidade da sua habitação.

Lima Neto, Furtado e Krause (2013, p. 4) já havia levantado esta hipótese, apontando que:

[...] o mercado de locação de imóveis urbanos pode ter sofrido da mesma alta que foi observada no mercado de compra e venda de imóveis, explicando, assim, que uma maior parcela de famílias tenha comprometimento superior a 30% de sua renda familiar.

O Gráfico 6, abaixo, reflete um pouco da situação nos últimos anos e reforçam a hipótese colocada pelos autores: o reajuste de preços na cidade de São Paulo, medidos pelo IGP-M acumula uma inflação de pouco mais de 50% no período em análise, patamar este próximo ao ICV, este com pouco mais de 55% de inflação acumulada. Porém, há um “descolamento” dos reajustes acumulados nos preços dos aluguéis em relação aos indicadores mais tradicionais (IGP-M e ICV), pois a inflação acumulada no mesmo período para o aluguel de imóveis com 2 quartos foi de aproximadamente 96%, enquanto o aluguel para imóveis de 4 quartos ou mais sofreu reajustes de 90,5%.

**Gráfico 8. Inflação acumulada pelo INCC, Índice da CBIC e inflação acumulada para aluguel de imóveis anunciados no Município de São Paulo a partir de fev. 2008 até mar. 2015 (em percentuais).**



**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de dados da Fipezap (imóveis) e IPEADATA (maio de 2015)

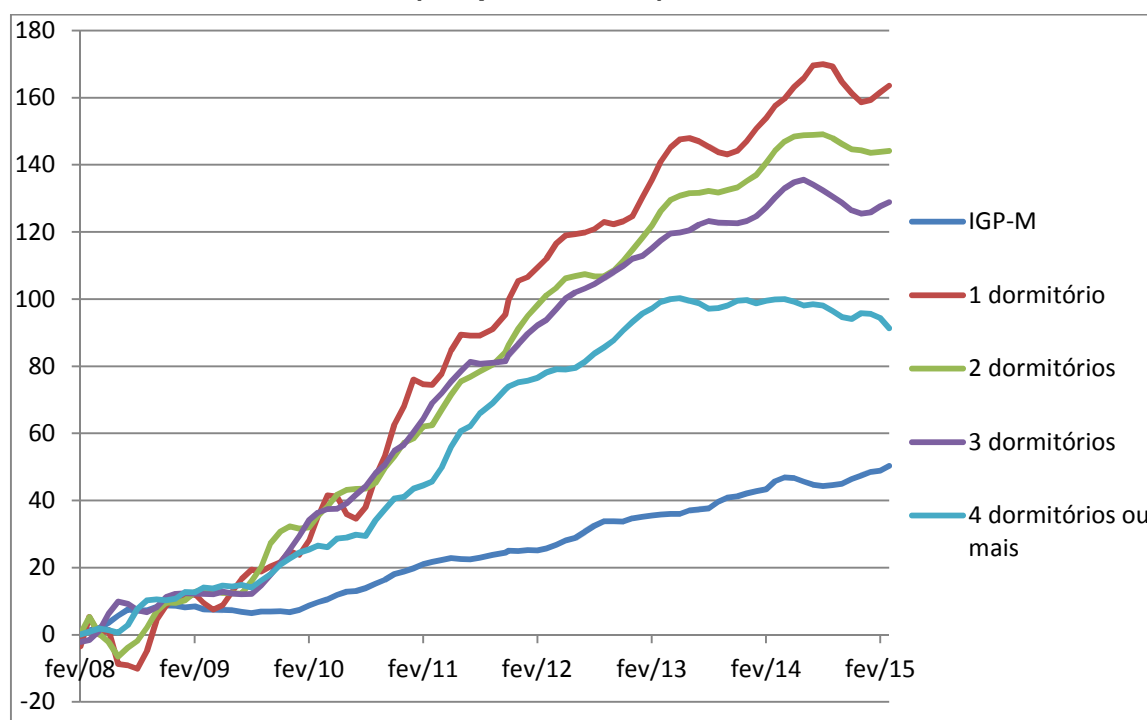
Pelo gráfico, percebe-se que não houve diferenças tão significativas entre a inflação acumulada de imóveis no período todo, sejam eles de 1, 2, 3, 4 ou mais quartos. Cabe observar, porém, que durante a fase do “boom” da especulação imobiliária no Brasil, ao longo dos anos de 2009 a 2011, os reajustes foram mais intensos para os imóveis de 1 e 2 quartos. Nos últimos anos, a queda nos valores dos reajustes de aluguel pode ser um indicativo de uma fase de reequilíbrio dos preços de mercado após o “boom”.

Em suas análises sobre a variação nos valores de aluguel em 9 grandes cidades brasileiras, a FipeZap, em janeiro de 2015, afirmava que a inflação ao consumidor subiu três vezes mais que o preço de locação, reforçando a tendência de queda recente nos preços do aluguel após a euforia entre 2009 a 2013. (Fipe, 2015).

É o que se pode observar também na variação dos reajustes dos aluguéis para a cidade do Rio de Janeiro, onde a “tendência” aparece de forma ainda mais nítida. A inflação acumulada nos valores dos aluguéis entre fevereiro de 2008 até março de 2015, em imóveis para um e dois quartos foram de, respectivamente, 163,5% e 144,1%, contra 128,8% e 91,3% de reajuste

acumulado para imóveis com três quartos e quatro quartos ou mais, respectivamente. O IGP-M, lembrando, acumulou inflação de pouco mais de 50% neste mesmo período.

**Gráfico 9. Inflação acumulada pelo INCC, Índice da CBIC e inflação acumulada para o aluguel de imóveis anunciados no Rio de Janeiro a partir de fev. 2008 até nov. 2014 (em percentuais).**



**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de dados da Fipezap (imóveis) e IPEADATA (maio de 2015)

Curiosamente, os valores aqui demonstrados apontam que, justamente após o segundo semestre de 2009, quando da criação do PMCMV, houve uma maior valorização dos aluguéis para imóveis de menor dimensão e que atendem, em tese, pessoas de menor renda.

Há de se considerar, porém, que passado o período do “boom imobiliário”, ocorrido entre 2009 a 2013, essa tendência de alta nos aluguéis começou a se reverter em 2014.

Lima Jr. (2014, p. 5) afirma que:

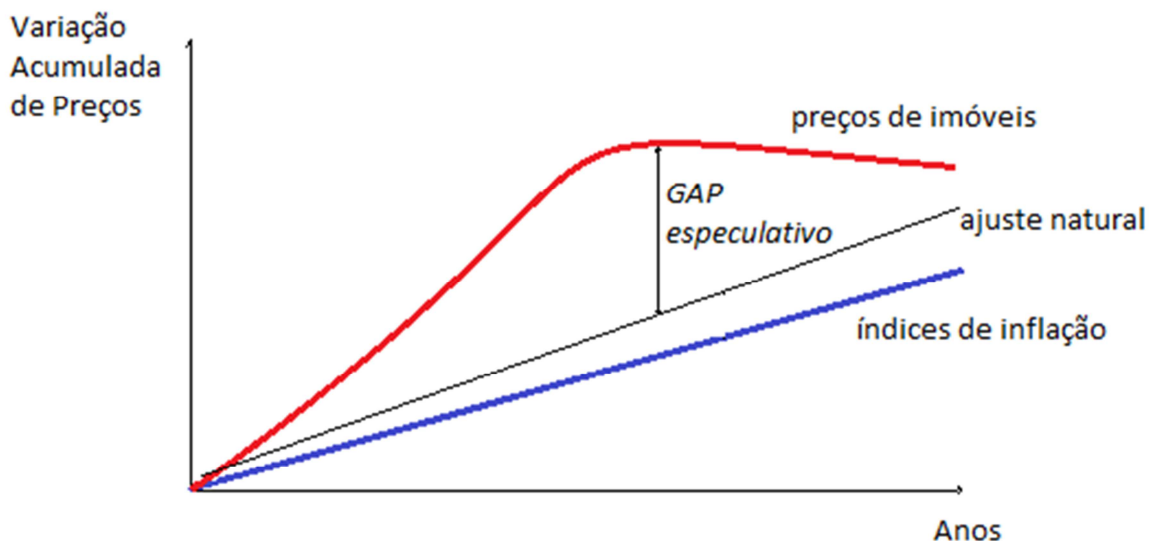
[...] os preços saíram do *fair value* e devem recuar, tendo em vista que a curva de aluguéis está para baixo e que os vazios já contados e os que ainda serão evidenciados com as entregas previstas nos próximos anos são fatores que forçam aluguéis para baixo.

A análise de Lima Jr. (2014) vai ao encontro dos gráficos aqui apresentados, pois o autor expõe que após alguns anos de euforia no setor, quando os aluguéis subiram muito e saíram do preço justo “*fair value*”, os valores dos reajustes estariam se realinhando à realidade do mercado.

No período mais recente, porém, há uma indicação nos gráficos exibidos de que os preços dos imóveis e dos aluguéis estariam em tendência de se estabilizar (ou mesmo cair em termos nominais e reais). Se isto de fato vier a se consolidar em um cenário onde a inflação se eleva, observar-se-á a criação de uma “onda” promovida pela especulação, tanto em termos de valores de aluguéis quanto em termos de valores de imóveis no mercado, conforme sugerido na figura abaixo.

A linha em vermelho representa a evolução dos preços dos imóveis que, alcançado seu ápice de valorização, começa a perder “fôlego”. A linha azul reflete a evolução natural da inflação acumulada. Há a inserção de uma linha de ajuste “natural”, partindo do pressuposto de que havia uma defasagem de preços quando do início do boom imobiliário no Brasil<sup>20</sup>, em 2007.

#### Gráfico 10. Hipótese para a Evolução dos Preços no Mercado Imobiliário: Criação de um “GAP” ou “Onda” em Razão da Conjuntura e Política Macroeconômica.



Fonte: elaborado pelo autor.

Essa hipótese pode ser reforçada/sugerida não apenas pela visível tendência dos gráficos referentes aos preços de aluguéis e imóveis, mas

<sup>20</sup> Essa defasagem seria resultado de anos de estagnação no setor pela quase completa ausência de políticas públicas para a habitação desde a extinção do BNH, em 1986, o que promoveu o que os analistas de mercado denominam de demanda reprimida.

também pelas próprias análises recentes relacionadas ao comportamento do mercado.

O Boletim Fipe-Zap nº 1, de abril de 2015 (p. 1), confirma a queda acentuada nos preços de imóveis no Brasil, ao mesmo tempo em que afirma que não consegue prever por quanto tempo essa tendência irá prevalecer: “esse comportamento é significativamente distinto do auge do *boom* em 2010, quando os preços subiram apenas naquele ano 21% em termos reais”. O mesmo boletim afirma que existe relação entre juros da economia e valores de aluguel e que, “caso o patamar de juros permaneça elevado durante muito tempo, os preços dos imóveis serão afetados”.

De fato, a sinalização e ações recentes do Governo Federal no sentido de promover ajuste fiscal, implicando na redução de investimentos, na limitação do crédito e dificultando o acesso aos financiamentos no mercado imobiliário, associados ainda às recentes elevações na taxa básica de juros da economia (Selic) levam a crer, dentro desta ótica, de que não há motivos para crer na elevação dos preços dos imóveis e aluguéis no curto-prazo.

Também não se pode afirmar que haverá queda brusca nos preços dos imóveis, ou mesmo que os preços irão necessariamente cair, uma vez que as construtoras já estão em alerta no sentido de reduzir os “estoques”, ou seja, diminuir os lançamentos e trabalhar a venda das unidades já em andamento. Esta é a orientação do Sindicato da Habitação – SECOVI - em relação às perspectivas para o ano de 2015 (PETRUCCI, 2014).

Paralelamente, vive-se hoje no país um cenário de perspectivas de elevação do desemprego, queda na renda real e inflação acima do centro da meta oficial<sup>21</sup>, o que vem a reforçar a hipótese do “*gap*” criado no mercado: nesse caso, os reajustes nos valores de imóveis e dos alugueis ficariam abaixo dos valores dos reajustes dos demais bens da economia.

É justamente esta situação que proporcionaria o fechamento do “*gap*”: a se confirmar esta situação hipotética, observar-se-á que de fato, os subsídios cedidos pelo Governo Federal foram absorvidos pelo mercado especulativo, legitimado pela lógica de mercado e dentro de uma política pública de cunho, *a priori*, social.

---

<sup>21</sup> Tais perspectivas para o cenário macroeconômico brasileiro podem ser confirmadas por estatísticas recentes publicadas amplamente na imprensa e nas instituições oficiais. A necessidade de ajuste fiscal se deve porque o Governo Federal encontra-se sem “fôlego” para estimular a economia, dada a atual condição de deterioração das contas públicas.

Visto desse modo, percebe-se que não houve ganho (e nem deveria haver) de especulação para os que compraram o imóvel para morar, mas houve ganhos extraordinários para os que venderam, construíram e negociaram. Aos adquirentes do primeiro imóvel que ficaram com a sensação de ganho, a inflação tratará de ajustar os valores desses imóveis com o mercado no longo-prazo.

Não há problemas em se observar ganhos elevados por construtoras e imobiliárias quando esses ganhos advêm de sofisticções, ganhos de produtividade, novos nichos de mercado ou outras situações que repercutam, de alguma maneira, em um processo evolutivo para a sociedade como um todo.

O problema é que, no atual contexto, os ganhos extraordinários vêm sendo patrocinados, com alguma intensidade, com os com subsídios do governo, que potencializam a especulação por não haver controle sobre a política fundiária e pela centralidade dada às construtoras no processo, particularmente nas faixas de renda de 3 a 10 salários-mínimos, contempladas com subsídios.

Logo, o *boom* imobiliário recente ocorrido no Brasil provocou distorções nos preços dos imóveis e dos aluguéis em relação aos demais índices de preços da economia. Dentro desta ótica, os números da inflação acumulada ao longo do período mostram que a população de baixa renda ficou em desvantagem, tanto pela maior inflação incidente nos imóveis quanto pelo encarecimento relativo do valor do aluguel desses imóveis destinados para as populações de baixa renda.

É fato, portanto, que a valorização imobiliária ocorreu de forma muito intensa nos anos recentes, bastante acima dos demais indicadores da economia como um todo e curiosamente tenha ocorrido de forma mais intensa para os imóveis de menor tamanho.

Ainda que uma parte da população tenha conseguido comprar antes da sobrevalorização e que tenha, portanto, sentido um “ganho” devido à especulação, a questão é que para os que necessitam do primeiro imóvel no quadro atual, a situação ficou mais difícil com preços tão altos.

Ou seja: esses consumidores estão pagando mais caro para concretizar o sonho do primeiro imóvel.

Essa problemática é bem descrita por Nascimento Neto, Moreira e Schussell (2012, p. 86):

O aumento no volume de obras ainda acarretou em um *boom* imobiliário que, conjuntamente à precária regulação do mercado de terras, tende a reduzir a produção habitacional, sobretudo para a população mais carente (BONDUKI, 2008). Conforme aponta Brasil (2010), [...] a expressiva injeção de recursos a partir do PMCMV gerou um superaquecimento no mercado imobiliário, que encontra dificuldades para implantar novas unidades devido ao elevado custo dos terrenos e à falta de infraestrutura implantada. Paralelamente, verifica-se a baixa capacidade administrativa dos municípios que, no ímpeto de captar parte do significativo volume de investimentos, incorre no risco de gastá-los de forma inadequada ou utilizá-los para financiar projetos fundamentados sob o modelo de urbanização excludente hegemônico no Brasil.

Parece claro, portanto, que o PMCMV, teve alguma consequência para a maior especulação imobiliária em imóveis para classes de renda mais baixas, independentemente de todos os seus outros eventuais méritos e da simultaneidade da existência deste programa com o contexto da conjuntura econômica e das debilidades do setor habitacional no Brasil.

Tal hipótese, levantada aqui, pode ser um indício de como pode haver uma grande assimetria de poder entre os atores inseridos no contexto da habitação no país. Nesse caso, é de se suspeitar de que interesses macroeconômicos do governo se aliam à iniciativa privada a fim de promover crescimento econômico, tendo como “pano de fundo” uma política aparentemente de cunho social.

Nesse caso, o governo consegue o crescimento desejado e a iniciativa privada consegue uma imensa injeção de recursos para o setor.

Toda essa questão acaba sendo legitimada devido ao forte apelo da causa da habitação, área tão carente de respaldo público no Brasil. Contribui para legitimar as ações a eficiência dos mercados em produzir números, que não necessariamente atendem àqueles que deveriam ser os beneficiários das políticas sociais e deixa-se em segundo plano uma política concebida com anos de luta e dentro de um processo de construção coletiva.

Dentro de uma ótica mais pessimista e utilizando-se da frase de Lazzarini (2011): “é mudar tudo para não mudar nada”. Ou seja, mesmo diante de anos de articulação de movimentos sociais para cunhar uma política de habitação que viesse a atender as expectativas do setor no âmbito social, tal política é frustrada em favor de aspectos macroeconômicos advindos de uma

crise externa e de aparentes articulações políticas de grandes empresas do setor da construção civil com governo: “é assim porque sempre foi”, conforme afirmação de Faoro (2001).

Por esta ótica, ganha a especulação, perde-se o social.

### **3.7. Fatores que proporcionaram o “boom” imobiliário no país**

Neste tópico, pretende-se indicar e analisar os fatores responsáveis pelo expressivo aumento dos preços no mercado imobiliário no país, bem como a importância relativa de cada um desses fatores.

Inúmeras variáveis poderiam e estão atreladas à composição dos preços, em maior ou menor grau, quais sejam: custos da construção, custos de terrenos, peso dos tributos e da morosidade estatal, demanda reprimida, taxas de juros, concessão de créditos, dilatação de prazos para pagamentos e especulação (perspectivas de crescimento do setor).

É fato também, conforme visto, que anos de estagnação no setor desde a extinção do BNH promoveram uma demanda reprimida no mercado que, diante de estímulos, aceleraram a procura e a consequente elevação dos preços.

Mendonça e Sachsida (2012) reforçam que a expansão do mercado imobiliário nos últimos anos deveu-se a um conjunto de fatores e estímulos, como a estabilidade de preços, a queda na taxa de juros e a maior oferta de crédito, fatores esses essenciais para transações imobiliárias que em sua maioria são realizadas a longo-prazo. Os autores apontam ainda o crescimento da renda do trabalhador (pelo lado da demanda) e as mudanças legais que proporcionaram maior segurança jurídica (pelo lado da oferta) como fatores importantes para essa expansão.

#### **3.7.1. O peso do custo da construção**

Durante a fase do boom imobiliário, particularmente entre 2009 a 2012, algumas notícias foram veiculadas na imprensa sobre o fato de que algumas construtoras haviam amargado prejuízos ou redução de lucros devido a não previsão, por algumas delas, de que o *boom* imobiliário encareceria o custo da mão-de-obra (some-se a isso a agravante da desqualificação da mão-de-obra

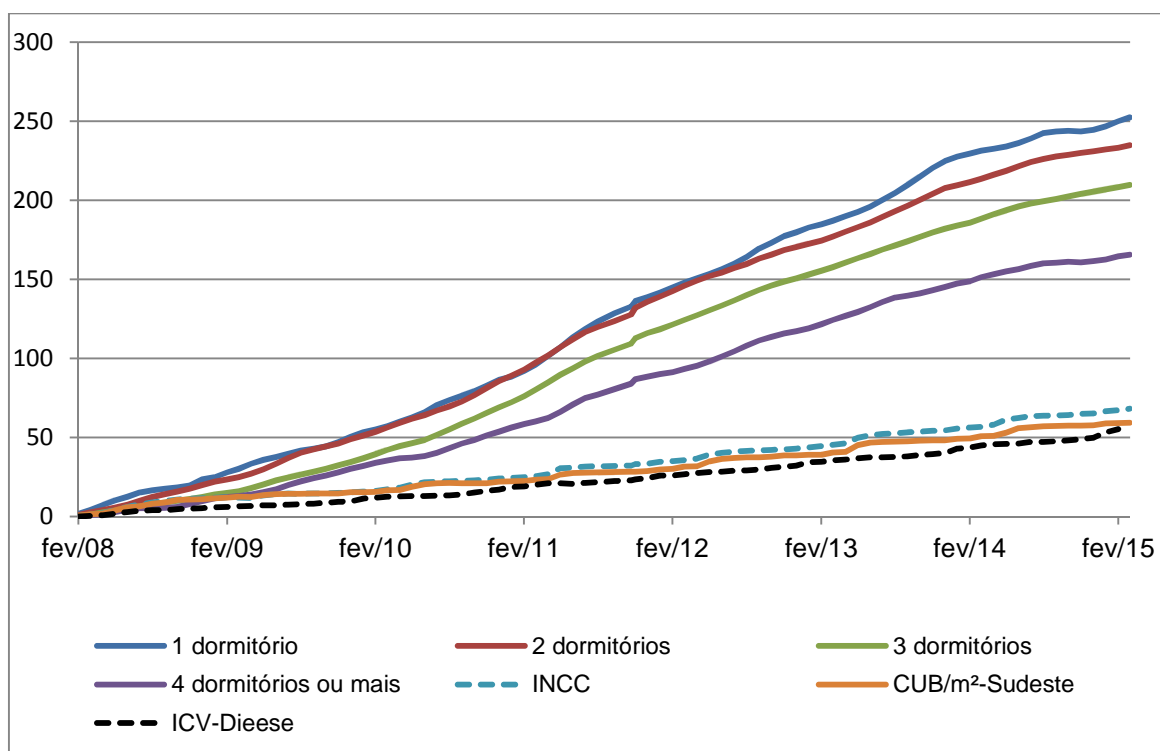


no setor). Tal situação teria provocado uma elevação na estrutura dos custos das construtoras e alterado, portanto, os seus lucros. Além disso, construtoras utilizaram da escassez de mão-de-obra para justificar atrasos nas entregas, que acabaram por avolumar trabalho ao judiciário com o aumento no volume de processos de adquirentes de imóveis contra construtoras.

É sabida a deficiência educacional no Brasil e a dificuldade de se encontrar mão-de-obra qualificada até mesmo para tarefas que exigem menor grau de sofisticação.

Analisando, porém, a estrutura de custos da construção civil para verificar se esses custos justificariam o repasse dos preços do imóvel acabado, buscou-se aqui realizar uma comparação entre a evolução dos custos para o setor com os demais indicadores de preços da economia.

**Gráfico 11. Evolução da inflação acumulada para imóveis em São Paulo comparativamente a demais índices de preços da economia – fev./2008 a fev./2015.**



**Fonte:** Elaboração própria com base de dados do Bacen, Câmara Brasileira da Construção Civil (CBCC) e IPEA (2014)

Quando se observa os mesmos valores da inflação acumulada em relação aos custos da construção civil e os dados de inflação para o INCC e IGP-M (de diferentes instituições e metodologias, portanto), fica fortemente

constatado que a maior parte da valorização imobiliária no período esteve mais relacionada a outros componentes do que ao componente “custo”, uma vez que os reajustes deste mantiveram-se muito abaixo dos reajustes nos preços de imóveis.

Como visto para a cidade de São Paulo, a inflação acumulada no período para imóveis com dois dormitórios foi de pouco mais de 230%, ao passo que a inflação acumulada para o custo da construção civil, medidos pelo INCC e CUB-CBIC foram, respectivamente, de 68,1% e 59,2%. A inflação acumulada pelo ICV-Dieese foi de 55,2%.

Percebe-se, portanto, que o aumento nos custos globais da construção civil (já incluindo a mão-de-obra) efetivamente foi um pouco maior do que os demais preços da economia. Porém, nada próximo do espantoso aumento repassado pelo mercado aos imóveis.

Alguns eventuais prejuízos de construtoras noticiados pela mídia podem ter ocorrido de fato, mas isso possivelmente pela diferença de horizonte temporal no planejamento de algumas construtoras.

Shimbo (2010), ao fazer a análise da evolução dos dados financeiros de uma empresa atuante no setor da construção focado no segmento popular, defende que o motivo das altas margens de lucro advém justamente da desproporção entre o preço final dos imóveis e dos custos de construção. Acrescenta, ainda, que os custos de construção da empresa estudada pela autora são semelhantes aos comparados ao de um mutirão.

De qualquer maneira, é inegável o fato de que essa relação (custos – mercados – apoio governamental) parece muito favorável à indústria da construção (sem desconsiderar os méritos dessa indústria na sua eficiência em redução de custos e geração de lucros).

Apenas a título de curiosidade, observa-se que após o ano de 2009, quando institucionalizado o MCMV, algumas empresas passaram a ganhar posições no ranking das 50 maiores empresas do setor da construção atuantes na bolsa de valores, o que reforça o argumento de que o apoio estatal atrelado a períodos de crescimento econômico podem ser decisivos para o sucesso das empresas do setor da construção civil.

O ranking inclui tanto empresas da área da construção pesada quanto empresas que atuam em programas como o MCMV.

No topo da lista sempre aparecem as empresas da construção pesada, lembrando que essas muitas vezes possuem instalações o obras em diversos países do mundo, sempre lideradas nos últimos anos pela Odebrecht e seguida, respectivamente, por Camargo Correa, Andrade&Gutierrez, Quieróz Galvão e OAS.

**Tabela 9. Posição de algumas empresas da construção civil no ranking das 50 maiores empresas da construção na bolsa de valores, de 2009 a 2013.**

	2009	2010	2011	2012	2013
<b>MRV</b>	19 <sup>a</sup>	13 <sup>a</sup>	8 <sup>a</sup>	7 <sup>a</sup>	7 <sup>a</sup>
<b>DIRECIONAL</b>	42 <sup>a</sup>	33 <sup>a</sup>	21 <sup>a</sup>	14 <sup>a</sup>	12 <sup>a</sup>
<b>EZTEC</b>	N.A	N.A	N.A	23 <sup>a</sup>	22 <sup>a</sup>
<b>TRISUL</b>	34 <sup>a</sup>	26 <sup>a</sup>	20 <sup>o</sup>	22 <sup>a</sup>	N.A.
<b>BROOKFIELD</b>	N.A	N.A	26 <sup>a</sup>	15 <sup>a</sup>	26 <sup>a</sup>

(NA): Não aparece no ranking das 50 maiores, segundo a CBIC.

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da CBIC.

Algumas dessas empresas, atuantes e focadas no PMCMV, como a MRV e a Direcional Engenharia, ganharam posição considerável nos últimos anos. Para além das capacidades dessas empresas em inovar e atuar com eficiência e competência administrativa, o que é indiscutível para o alcance de resultados, a evolução tão expressiva pode sugerir também que o MCMV pode ter sido um importante instrumento para fomentar os negócios dessas empresas.

### 3.7.2. Custos dos terrenos

Em seu estudo sobre bolhas imobiliárias, Lima Jr. (2014) afirma que o real custo dos empreendimentos imobiliários envolve o terreno, outorga, construção, custos gerais do projeto, gerenciamento e despesas legais, além de despesas pós-entrega.

Para o autor, consultorias internacionais que afirmam haver uma bolha especulativa no setor imobiliário brasileiro erram ao considerar a estrutura de custos vinculando o INCC-FGV ao IVG-Bacen, uma vez que no INCC não representa a matriz de custos do setor empreendedor da construção civil. Para as consultorias internacionais, explica o autor, essas vinculações tornam as diferenças entre preços e custos destoadas demais, o que as levam a crer em “bolha imobiliária”.

Para tanto, a pesquisa do autor afirma que ao custo da construção civil, para se aproximar melhor da realidade do setor, deve usar o INCC acrescido de algo em torno de 16,5 a 18% ao ano.

Para o custo dos terrenos acrescidos de outorga ou Cepac para pagar o direito de construir (terreno daqui em diante), que vêm subindo muito acima da inflação desde 2005, não se tem uma base de dados adequada para medir a evolução. Usando referências paramétricas confiáveis do peso dessas contas no preço de vendas em 2005 e 2013, encontra-se uma razão de evolução entre 16,5 e 18,0% ano em média acima do Incc-fgv. (LIMA JR., 2014, p. 9)

Sobre o preço dos terrenos, o autor explica ainda que:

[...] na falta de informação adequada, os custos dos empreendimentos tiveram o seu componente terreno variando harmonicamente à taxa de 16,5% ano acima do incc-fgv, o que espelha uma tendência, não uma ocorrência de mercado. (LIMA JR, 2014, p. 12).

Assim, se levarmos em consideração um reajuste de 18% ao ano acrescido sobre o INCC (o maior valor sugerido pelo autor) pelo mesmo período avaliado no gráfico anterior, temos a seguinte situação representada na tabela 9.

**Tabela 10. Inflação acumulada anual com INCC acrescido de 18% e inflação acumulada anual para imóveis com 2 dormitórios.**

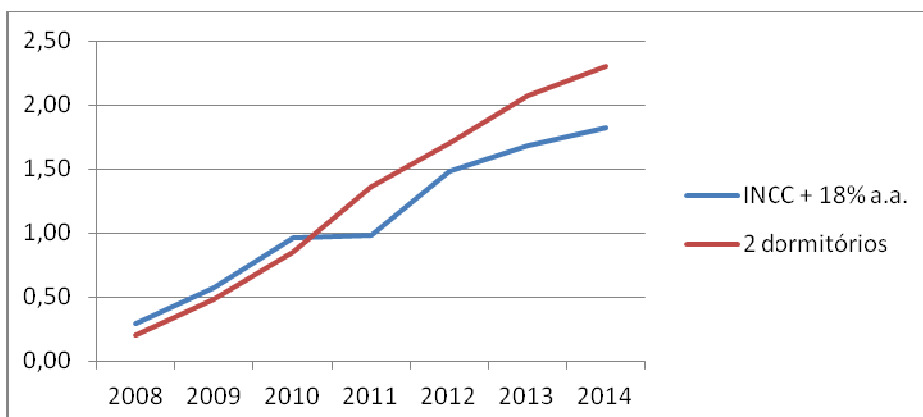
Ano	INCC + 18% a.a.	2 dormitórios
2008	0,2938	0,1979
2009	0,2138	0,2410
2010	0,2482	0,2487
2011	0,0137	0,2704
2012	0,2499	0,1465
2013	0,0802	0,1372
2014	0,0524	0,0729

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de dados da CBIC e IPEADATA (2014)

O que pode ser observado é que, ainda assim, há uma sobreposição, a partir de 2011, dos valores de imóveis com 2 quartos sobre o valor dos custos embutidos em toda transação.

O gráfico abaixo foi elaborado a partir da evolução dos dados da tabela apresentada.

**Gráfico 12. Evolução da inflação acumulada do INCC acrescido de 18% a.a. e dos preços acumulados de imóveis de 2 dormitórios no município de São Paulo.**



**Fonte:** elaborado pelo autor. Dados da CBIC e IPEADATA (2014)

A diferença da inflação acumulada neste período neste caso foi de aproximadamente 48%: 182% para os custos contra 230% para os preços de imóveis com 2 quartos.

Ou seja, ainda que considerada a diferença proposta por Lima Jr. (2014), permanece o indício da atuação do componente especulativo sobre o mercado.

É bem verdade que os valores disponibilizados pela FIPE-ZAP são referentes a imóveis anunciados e que esta metodologia pode apresentar alguns problemas: nem todos os imóveis são anunciados neste Portal e, o preço anunciado pode ser diferente do preço da negociação. De qualquer maneira, conforme defendido na própria metodologia da FIPE-ZAP (2011, p. 1), ainda que sob a hipótese de que no médio e longo prazo a evolução dos dois preços tenham tendências similares, o índice de preços dos imóveis ofertados pode ser considerado um indicador confiável do mercado imobiliário<sup>22</sup>.

Para Lago (2012), é comum os empresários apontarem o proprietário das terras como o grande vilão do problema, que inflam os preços dos terrenos. No entanto, esse discurso tem em seu âmago outros interesses: visa legitimar a demanda à Caixa por aumentos nos valores financiáveis aos mais pobres ao mesmo tempo em que oculta as próprias práticas especulativas dos empresários da construção civil de grande escala.

<sup>22</sup> Para maiores informações sobre a metodologia FIPE-ZAP, acessar <http://www2.fipe.org.br/pt-br/indices/fipezap#metodologia>, consulta em agosto de 2014.

Shimbo (2010), também sobre esse aspecto, mostra em sua tese as estratégias de aquisição de terrenos e o grande volume de terras que são pertencentes à construtora por ela estudada como uma forma de obter a “mais valia” da terra. Para a autora, as grandes construtoras conseguiram comprar boa parte dos terrenos nas áreas urbanas graças à abertura de capital na bolsa de valores, que permitiu que elas se capitalizassem e aumentassem seus estoques de terrenos.

Bastos (2012) também explica que ao longo dos anos de 2005 a 2007 grandes empresas imobiliárias abriram capital na bolsa de valores através dos IPOs (*Inicial Public Offers* – Oferta Pública Inicial) na BM&F-Bovespa, o que permitiu a essas organizações a capitalização para investir na ampliação de seus estoques de terrenos.

### **3.7.3. A demanda reprimida e o déficit habitacional**

Anos de estagnação da construção civil e desinteresse do setor empreendedor para empreendimentos que envolvessem as classes de mais baixa renda somente fizeram ampliar o déficit habitacional no país, o que criou uma demanda reprimida.

Há de se levar em consideração que o Governo Lula, que compreendeu os anos de 2003 a 2010 foi marcado quase<sup>23</sup> que inteiramente por um cenário externo favorável com a aceleração do crescimento chinês e a consequente valorização das *commodities* brasileiras no mercado internacional. Esse cenário foi propício para “[...] avanços espetaculares do crédito habitacional [...]” (CASTRO, 2014, p. 403).

O aumento na renda da população brasileira associado ao aumento no consumo (com todas as medidas governamentais de estímulos) foram fatores marcantes durante os dois mandatos de Lula.

Diante dos incentivos governamentais para a construção civil, da demanda reprimida no mercado, da elevação do poder de compra de um novo estrato da população e, finalmente, dos novos instrumentos disponíveis para captação de recursos e para a segurança jurídica, a iniciativa privada (particularmente grandes empresas de capital aberto) passou a enxergar um

---

<sup>23</sup> Em 2008, uma crise imobiliária nos Estados Unidos se alastrou para o resto do mundo. Como medidas, o Governo Lula passou a atuar rapidamente com medidas de desoneração fiscal e incentivos ao consumo.

novo nicho de mercado nas classes sociais outrora não participantes do mercado de moradias. (SHIMBO, 2010).

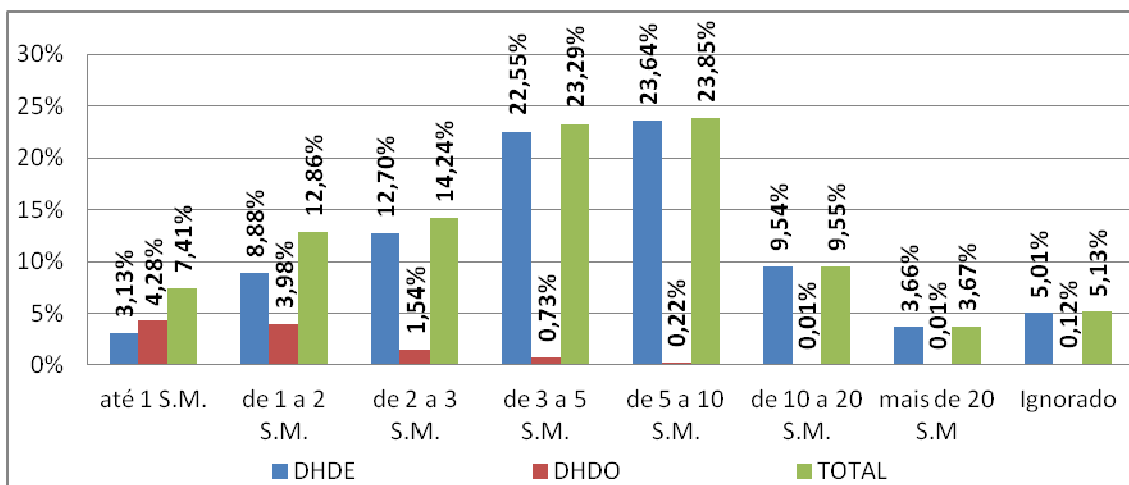
Conforme explica a CAIXA (2011, p. 18):

As alterações na disponibilidade de estoque de moradias provocam mudanças na dinâmica do mercado imobiliário das cidades. A oferta de unidades residenciais está diretamente relacionada à quantidade de imóveis existentes em curto prazo. Isto reflete nos preços de acordo com a demanda. As características dos imóveis ofertados precisam ser compatíveis com as exigências de cada segmento do mercado para que haja equilíbrio entre preços e demanda.

O gráfico abaixo, reproduzido da Caixa Econômica Federal (2011, p. 35) mostra as demandas habitacionais do ano de 2009 para os diferentes segmentos de renda e nas seguintes circunstâncias:

- Demanda Habitacional Demográfica (DHDE): que representa as demandas para a formação de um novo arranjo familiar;
- Demanda Habitacional Domiciliar (DHDO): refere-se às habitações precárias por não oferecerem condições de habitação digna ou segurança;
- Demanda Total (DT) = DHDE + DHDO

**Gráfico 13. Demanda habitacional no Brasil em 2009.**



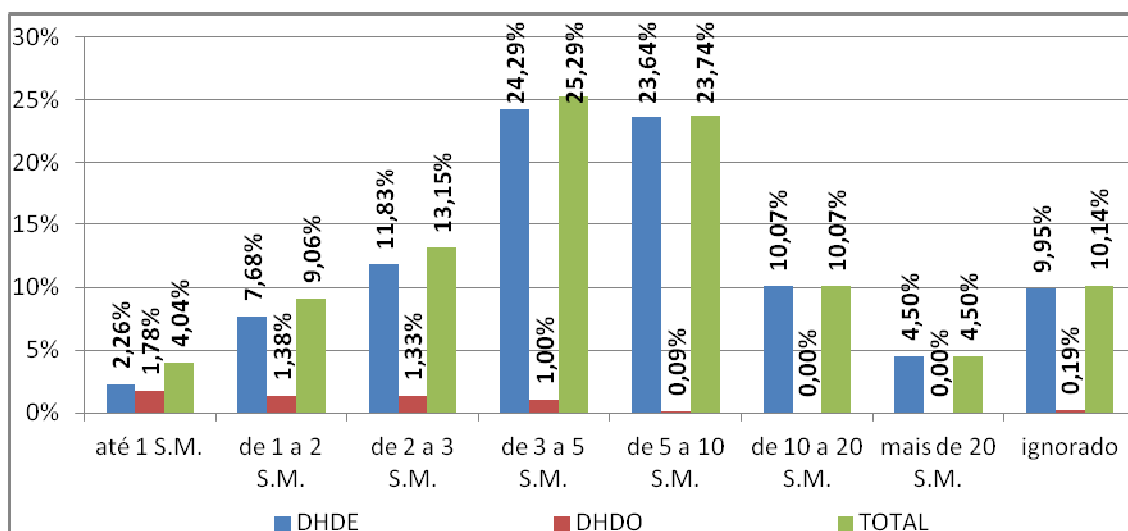
Fonte: CAIXA (2011)

O gráfico permite visualizar que, em 2009, a demanda habitacional domiciliar concentrava-se nos estratos de menor renda; ao passo que a demanda habitacional demográfica concentra-se na renda de 3 a 10 salários mínimos. É importante frisar que essas mesmas características são observadas

ao longo de todo período compreendido entre 2001 a 2009, com leves alterações (Caixa Econômica Federal, 2011).

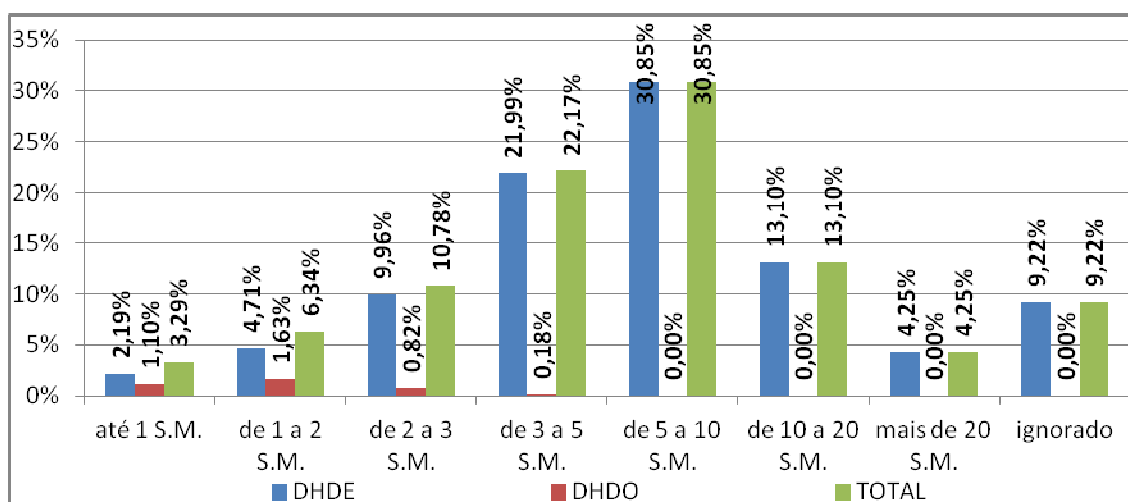
Essa mesma observação pode ser visualizada ao explorarmos o gráfico da demanda habitacional para o Estado do Rio de Janeiro e São Paulo no ano de 2009, com diferenças pouco significativas em termos percentuais entre essas duas unidades federativas.

**Gráfico 14. Demanda habitacional no Estado do Rio de Janeiro em 2009.**



Fonte: CAIXA (2011)

**Gráfico 15. Demanda habitacional no Estado de São Paulo em 2009.**



Fonte: CAIXA (2011)

Segundo a Caixa (2011, p. 81):

[...] o crescimento da Demanda Habitacional é influenciado por fatores demográficos. A concentração populacional nos grandes centros



urbanos, a redução do número de integrantes das famílias e o envelhecimento da população são fenômenos que têm ampliado a necessidade de moradias. Além disso, o “passivo social” causado pela ausência de políticas habitacionais nas décadas passadas pressiona a demanda por habitação nos estratos mais pobres da população.

Tal demanda maior nos segmentos entre 3 a 10 salários mínimos (S.M.) justificaria a elevação maior nos preços dos imóveis de menor porte: trata-se de uma demanda que foi despertada pelo acesso ao crédito e às possibilidades de subsídio.

De qualquer maneira, o componente especulativo não perde a sua importância: uma vez que a oferta de curto-prazo é inelástica (as construtoras não conseguem iniciar e entregar um empreendimento em menos de 1 ano) e a demanda é elástica (ter o imóvel é uma necessidade imediata e a disponibilidade de crédito aumenta essa elasticidade), os subsídios acabam sendo incorporados pelas construtoras, já que são beneficiadas pelo ônus aqueles cujas demandas forem mais inelásticas. Essas diferenças entre beneficiários, dadas as diferentes elasticidades das curvas de oferta e demanda, é bem conhecida dentro da literatura microeconômica.

A análise de Cagnin (2012, p. 24) vai ao encontro desta hipótese ao afirmar que:

[...] a maior disponibilidade de crédito imobiliário amplia a demanda por imóveis que, frente à oferta relativamente inelástica, típica desse mercado de ativos, têm seus preços elevados; por sua vez, quanto maior os preços dos imóveis, maior deve ser o valor do empréstimo tomado para sua aquisição. Decorrem, então, dessa dinâmica, evoluções de mesmo sentido para o estoque de financiamento habitacional e para o preço dos imóveis residenciais.

Tais argumentos reforçam, portanto, a hipótese de que os subsídios são captados muito mais pelo lado da oferta mais inelástica (construtoras) do que pelo lado da demanda mais elástica (pessoas a quem, em tese, receberiam os subsídios).

#### **3.7.4. O maior acesso ao crédito**

Foi visto que nos últimos anos tem sido ampliado o volume de recursos destinados para o setor da habitação. Esse aumento expressivo de crédito ao setor veio acompanhando de redução nas taxas de juros e dilatação dos prazos de financiamento.

No PMCMV, famílias com renda bruta de até 3 salários mínimos têm subsídios quase integrais do governo e o valor pago pelo adquirente do imóvel fica atrelado aos seus rendimentos e não ao valor financiado (até 10% da renda por 10 anos). Daí advém valores baixos de parcela para esse público.

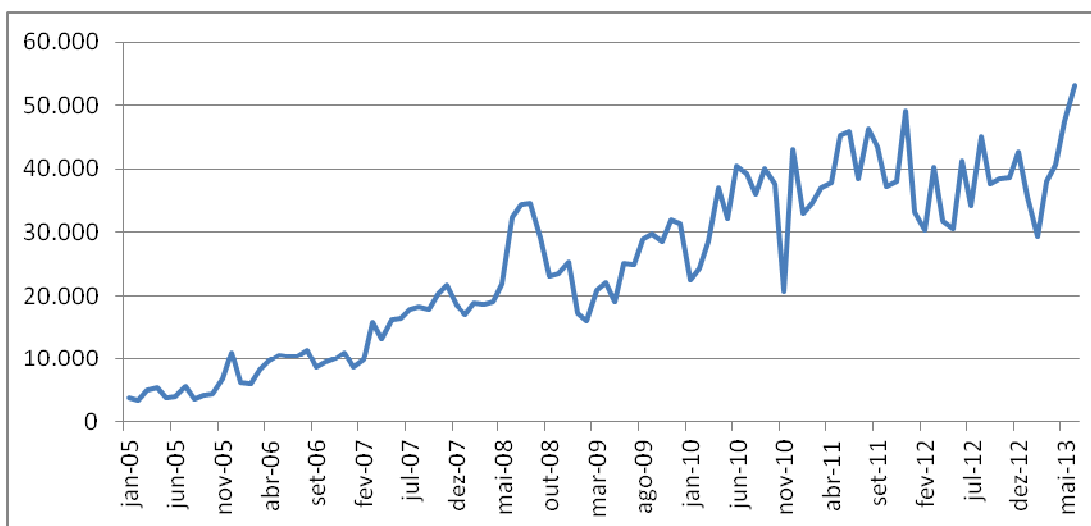
Já para as famílias com renda entre 3 a 10 salários mínimos, o subsídio é parcial e o financiamento se processa com recursos do FGTS. Há um comprometimento de até 20% da renda com as prestações.

Para além dos subsídios, após os anos 2000, o maior aporte de capital financeiro às grandes empresas de construção e incorporadoras foi acompanhado do aumento da provisão de recursos de vínculo público<sup>24</sup>: o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) (SHIMBO, 2010).

Estimulou-se assim um segmento econômico voltado para a construção de imóveis até duzentos mil Reais, voltados para rendas familiares entre 3 a 10 salários mínimos. (SHIMBO, 2010).

O gráfico abaixo mostra a evolução do número de unidades contratadas pelo SBPE. Observa-se que em meados de 2008 atingiu-se um ponto máximo até então, que coincide justamente com o período de maior valorização relativa do mercado imobiliário.

**Gráfico 16. Número de unidades contratadas pelo SBPE.**



**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de dados do Bacen/Abecip (jul/2014)

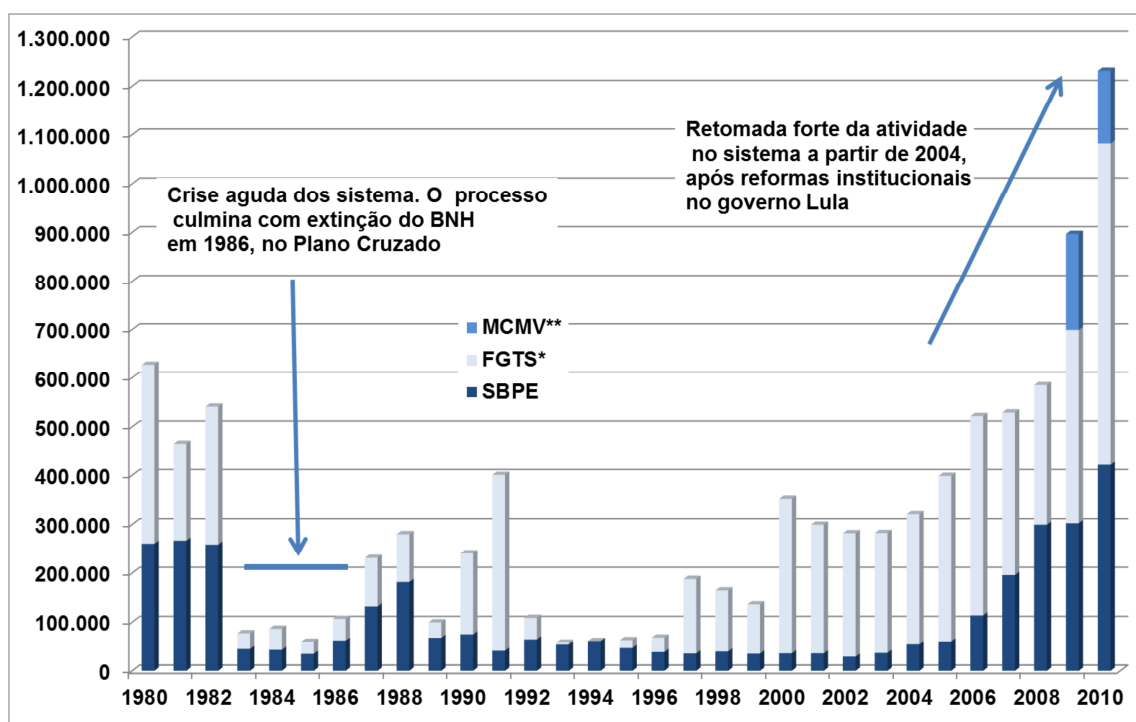
<sup>24</sup> De acordo com o Banco Central, o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) possui como fonte de recursos principais a poupança compulsória (recursos do FGTS) e da poupança voluntária, provenientes dos depósitos em poupança denominados depósitos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE).

Observa-se também que há uma tendência de participação crescente dos imóveis adquiridos através do SBPE, o que mostra o aquecimento no mercado imobiliário nos últimos anos e explica, em partes, a elevação dos preços para as situações não contempladas para o PMCMV (Os recursos do SBPE são direcionados mais para as classes médias).

De igual maneira, Shimbo (2010) explica que entre 2007 e 2008 foram aceleradas as contratações com recursos do SBPE, que vieram a colaborar para o *boom* imobiliário.

O gráfico abaixo, extraída da dissertação de Dias (2012) é bastante explicativa para o entendimento da composição dos diferentes recursos que vieram estimular o setor habitacional no Brasil desde 1980.

**Gráfico 17: Número de empréstimos habitacionais – 1980 a 2010.**



\* Inclui empréstimos para reforma, compra de terreno e materiais de construção.

\*\* Parcela referente apenas aos empréstimos para famílias de até 3 salários mínimos do PMCMV

Fonte: Fundação Getulio Vargas (2007), CAIXA e Banco Central. *Apud*, DIAS (2010).

Os recursos do MCMV vieram, portanto, a complementar os recursos para esse setor que já estava em expansão, seja pelo aumento no volume de recursos via poupança voluntária (SBPE) ou compulsória (FGTS).

A dilatação dos prazos de financiamento e as taxas de juros mais convidativas, associadas, sobretudo ao alcance da estabilidade econômica, certamente também contribuíram para promover esse mercado.

### **3.8. Uma preocupação a ser considerada: a perenidade da política.**

A Constituição Federal de 1988, buscando corrigir inúmeros erros do passado em termos de promoção de desigualdade social pelo próprio Estado passou a estender a todos os brasileiros uma série de direitos sociais, a exemplo do Art 6º. “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Em 2010, a Emenda Constitucional nº 64 incluiu também a “alimentação” neste rol de direitos sociais.

Para Mendes (2014), a Constituição de 1988 herdou os conflitos do período autoritário anterior e, para equilibrar, sustentar e garantir uma nova ordem democrática e manter a estabilidade política, a Carta Maior passou a atender tanto os interesses dos mais pobres, representado pelas grandes massas de votos, ávidos por políticas de redistribuição de renda e redução da pobreza, quanto os interesses dos grupos de alta renda, na manutenção de privilégios obtidos e extraídos do Estado desde sempre.

Assim, um conjunto de forças passou a atuar sobre os políticos: de um lado, os mais pobres, com poder de voto e vitimados pelo autoritarismo de décadas anteriores e por séculos de extrema desigualdade com poucos precedentes no mundo e, de outro, uma classe dominante que usa do poderio econômico para manter e ampliar privilégios. (MENDES, 2014)

Dentro desse conflito de forças, Castro (2014, p. 22) expõe que ganha relevância o populismo, “[...] quando a emoção se sobrepõe à razão para criar um ilusionismo coletivo [...]” de que o governante produz benefícios à sociedade sem qualquer custo. Cria-se, então, o que o autor denomina de “O Mito do Governo Grátis”, definido por ele como “aquele que distribui vantagens a todos sem nenhum custo para a sociedade”, e afirma, “está na raiz do declínio da produtividade e na atual estagnação do declínio produtivo brasileiro”.

O governo passou a funcionar como uma central de distribuição de rendas e de regulação protetora para diversos grupos sociais. A despesa pública disparou. O orçamento público e a regulação da economia tornaram-se as principais ferramentas de distribuição de renda e patrimônio a favor dos pobres (políticas sociais), dos ricos (políticas industriais) e de grupos intermediários (emprego público, previdência pública privilegiada, etc). (MENDES, 2014, p. 22).

É nesse contexto que Mendes (2014) defende a ideia de que no Brasil não existe um consenso social no intuito de levar a sociedade à redução de desigualdade e que tampouco a elite econômica vem perdendo poder de influenciar as decisões do Estado.

Para ele, o que existe, de fato, é um conjunto de atores que buscam extrair cada vez mais recursos do Estado através das mais diferentes formas, ou seja, vivemos em um permanente estado de *rent-seeking*: “[...] nesse clima de desacordo social, diversas políticas que favorecem alguns grupos, mas prejudicam a coletividade, têm sido postas em prática, travando a eficiência e o crescimento econômico [...]” (MENDES, 2014, p. 4).

Os dois autores (MENDES, 2014 e CASTRO, 2014) concordam que o que se tem visto no Brasil desde a promulgação da Carta Maior, em 1988, é uma crescente elevação nos gastos públicos para atender às mais distintas demandas, de tal forma que são extraídos tanto recursos do Estado a ponto de que ele próprio acabe por atrapalhar ao invés de catalisar o processo de desenvolvimento.

A manutenção de elevados gastos públicos em benefícios e subsídios para as mais diferentes classes sociais, bem como o crescente aparelhamento do Estado é apontado por eles como o fator responsável pelo baixo desempenho em termos de crescimento econômico desde a Constituição de 1988.

Diante de um quadro de extrema desigualdade e da “necessidade” de manutenção de privilégios para o alcance da estabilidade política, as demandas sociais cada vez maiores demandam um Estado cada vez maior, com mais tributação, regulação e todos os demais ônus associados ao peso do *leviatã*.

Como o Estado passa a ser um peso ao processo produtivo para retroalimentar o sistema distributivo, fica comprometido o crescimento de renda nacional (crescimento econômico).

O exposto parece remeter ao conceito de exterioridade aparente, quando as atividades de Estado são exteriores à sociedade na aparência, mas

não na essência. De acordo com esse conceito, o Estado capitalista mostra-se competente ao acobertar, das classes dominadas, situações que favorecem a um conjunto de interesses (geralmente os do próprio Estado e das classes dominantes).

Para o PMCMV, Bonduki (2009, p. 1) considera:

A crise econômica e a disposição do governo em dinamizar a construção civil atropelaram o Plano Nacional de Habitação, pactuado como uma estratégia de longo prazo para atacar um problema crônico. O programa anunciado não resolve o déficit de 7 milhões de unidades, mas as críticas pessimistas não levam em consideração que o patamar de recursos foi elevado, exigência antiga dos movimentos de moradia

O autor admite que as novas estratégias “atropelam” o Plano Nacional de Habitação, mas enxerga como aspecto positivo o elevado “patamar de recursos” no atendimento a uma antiga exigência de movimentos de moradia.

De fato, os recursos alocados ao segmento vieram ao encontro das antigas reivindicações, conforme expões o autor, mas as circunstâncias posteriores mostraram que não foi possível atingir necessariamente àqueles que mais necessitavam desses recursos.

Assim, é possível suscitar a reflexão de que, por um lado, enquanto parte da população sente-se mais satisfeita por ter adquirido o primeiro imóvel contemplado com subsídio do Governo, ainda que isso possa ter implicado na promoção da especulação e *a priori* sem ganho efetivo de capital ao adquirente; parte da população que realmente o necessitava ficou desprovida desse recurso e outra parcela de brasileiros suportou e suporta o ônus de uma pesada carga tributária que prejudica o crescimento econômico do país. Mas, por outro lado, o programa também estimulou a cadeia da construção, gerando empregos, renda e arrecadação para o Estado<sup>25</sup>, bem como tem elevado potencial para gerar efeito multiplicador sobre a economia como um todo.

Essa discussão, porém, foge ao propósito deste trabalho e deve ser complementada por uma pesquisa mais profunda sobre os efeitos do programa na economia como um todo para a sua perenidade.

De outra maneira, estudo da FGV (2007) expõe um aspecto importante e que é um problema inerente ao SFH: ele concede financiamentos a longo-prazos e capta recursos a curto e médio-prazos. Quando o cenário é de

---

<sup>25</sup> Gonçalves Junior *et al.* (2014), através de análises pelo método/modelo insumo-produto, mostram que a despeito do enorme valor de subsídios concedidos no financiamento do programa, 16% dos valores financiados retornam aos cofres públicos como impostos.

crescimento econômico, o sistema se sustenta, pois os ganhos de renda refletem em elevação dos saldos em poupança. No entanto, em situações de recessão e instabilidade, há mais retiradas em poupança do que depósitos, o que compromete a continuidade do sistema.

Ou seja, o atual cenário de baixo crescimento da economia pode vir a comprometer a capacidade de poupança popular e, conseqüentemente, interromper a manutenção dos volumes de créditos concedidos ao setor nos patamares dos últimos anos. Mantendo-se a atual situação, parece razoável, portanto, esperar que ajustes venham a reduzir as possibilidades de financiamentos para a habitação.

### **3.9. Algumas soluções para a questão habitacional apontadas pela literatura acadêmica.**

Inúmeros autores pontuam situações para reduzir o déficit habitacional no país de uma forma em que sejam evitadas as situações da especulação imobiliária.

Para Martine e McGranahan (2010, p. 22): [...] o êxito de uma cidade depende de uma governança moderna, capaz de lidar efetivamente com o crescimento e gerando um ambiente social mais atrativo. E continua (p. 23):

Bem orientado, dentro de uma governança mais efetiva, a urbanização pode ser uma força importante na redução da pobreza, na estabilização do crescimento populacional e no forjamento de um futuro ambiental mais seguro. Mas se essa transformação for deixado na mão das forças do mercado e da especulação imobiliária, dentro de um contexto de desigualdade política e social, ela vai avolumar a pobreza, multiplicar as favelas e aumentar a degradação ambiental num ritmo nunca visto anteriormente.

Para isso torna-se necessário prever condições para a inserção de condições de acesso à moradia às pessoas de baixa renda, o que inclui o financiamento de lotes adequados com a presença de serviços básicos para esses lotes, passando inclusive pela taxaço da especulação imobiliária nesses extratos. (MARTINE e MCGRANAHAN, 2010).

Para Bastos (2010, p. 89), comentando sobre o PMCMV afirma que:

Um grande programa de crédito habitacional e de subsídios públicos ao consumo deveria vir acompanhado pela formação de um estoque compatível de terras, que poderia ser articulado com ações de

desapropriação com títulos da dívida pública, concessões de terras públicas e com o zoneamento especial de interesse social – ZEIS dos Planos Diretores e leis municipais. As políticas fundiárias para as cidades oferecem instrumentos urbanísticos, mas não há nenhuma vinculação obrigatória entre eles e o programa de financiamento público.

A maioria dos autores pesquisados enfatizam ainda necessidade de planejamento proativo e participação dos interessados, envolvendo os adquirentes de imóveis, as diferentes esferas estatais com seus respectivos órgãos, das peculiaridades do local (fragilidades e potencialidades locais) de tal forma a criar um sistema de boa governança para prover a questão habitacional para fins sociais. Esse discurso está presente nos trabalhos de Martine e Mc Granahn (2010), Krause, Balbim e Lima Neto (2013), Januzzi (2010), Lago (2011) e Bastos (2012).

O problema é que a articulação sinérgica entre as diversas esferas estatais, entre os órgãos estatais envolvidos e o envolvimento da população interessada ainda parecem estar muito aquém do necessário. Na falta desta capacidade essencial para a solução do problema, delega-se a questão à iniciativa privada, legitimada pela sua capacidade de produzir números de impacto, mas sem deixar de produzir seus efeitos colaterais indesejados para uma política de cunho social.

A pressão por resultados, a forte legitimidade do programa, aliados ao despreparo das administrações locais para controlar efetivamente os processos de organização e desenvolvimento do território, fizeram com que as administrações locais se tornassem meros coadjuvantes desse processo, atuando mais no sentido do relaxamento dos controles do que de uma regulação efetiva. (CARDOSO e ARAGÃO, 2013, p. 59)

Essa dificuldade na formação da capacidade de auto-organização da iniciativa pública em se fazer aliada aos grupos sociais para a solução do problema da moradia, que é um problema que de alguma maneira aflige a sociedade como um todo, abriu espaço para a discussão do tema em relação à formação do capital social em uma localidade, o município de Piracicaba, com seu mercado e suas particularidades a serem discutidas no próximo capítulo.



## **CAPÍTULO 4**

### **O MUNICÍPIO DE PIRACICABA, O MERCADO IMOBILIÁRIO E O CAPITAL SOCIAL LOCAL.**

Este capítulo se estrutura a partir da descrição socioeconômica do município de Piracicaba, mostrando brevemente a questão das potencialidades e fragilidades do município.

Uma vez mostrado esse panorama, parte-se para a discussão da problemática relacionada à terra no município e da sua relação com a aplicação do Estatuto das Cidades. Essa revisão teórica foi realizada devido à dificuldade de se desvincular a questão da habitação com a sua íntima relação com os instrumentos presentes neste Estatuto.

Em seguida, partiu-se para a discussão sobre os efeitos locais do MCMV, buscando relacionar dados primários que sustentassem o discurso dos atores sociais entrevistados pelo autor ao longo da pesquisa. Na construção desses tópicos foi possível a realização de alguns confrontos de narrativas sobre a questão da habitação, bem com a identificação dos primeiros elementos do capital social, presentes ou não nos envolvidos.

Fez-se também um levantamento de algumas instituições de fomento ao capital social local, bem como foi elaborado questionário aos gestores de imobiliárias para o entendimento do ambiente social em que elas atuam. De posse dessas informações, seria possível identificar o capital social presente nas construtoras e nas relações dessas com as imobiliárias e atores públicos.

Finalmente, buscou-se entender como o capital social pode ou não estar presente entre os contemplados pela política habitacional do MCMV, bem como a relação do capital social com as possibilidades de desenvolvimento de seus elementos a partir do programa.

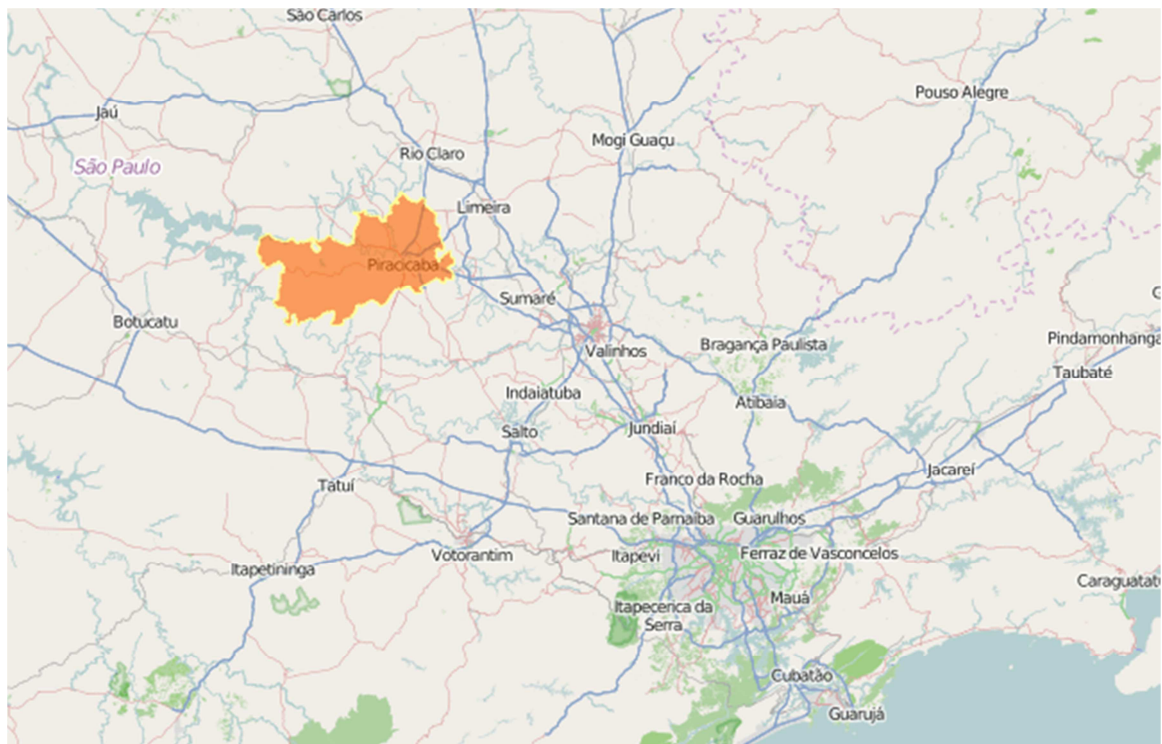
O propósito foi de atender o objetivo geral do trabalho, buscando identificar, além das reações de mercado, os diferentes comportamentos dos atores sociais frente aos estímulos do Estado, particularmente do MCMV para a habitação.

#### 4.1. Descrição socioeconômica do Município.

O município de Piracicaba está localizado no interior do Estado de São Paulo e situado a aproximadamente 160 quilômetros da capital paulista, possui uma área de 1.378 km<sup>2</sup> (19º município do Estado em extensão); 229,66 km<sup>2</sup> dos quais dentro dos limites da área urbana, equivalente a 16,7% de sua área total (IPPLAP, 2015).

O IBGE (2015) estimou, para o ano de 2014, que o município teria população de pouco mais de 388 mil habitantes, 98% dos quais vivendo na área urbana.

**Figura 6. Localização do Município de Piracicaba.**



Fonte: IBGE.

Esta concentração urbana é reflexa do êxodo rural ocorrido no Brasil ao longo do século XX. Neste período, no Brasil, conforme GREMAUD, VASCONCELLOS e TONETO Jr (2006, p. 49), “[...] estima-se que 40 milhões de pessoas deixaram o campo em direção à cidade”. Em Piracicaba, sabidamente contribuíram ainda para o processo de urbanização a iniciativa do Governo Federal com o Programa Nacional do Alcool (Pro-Álcool), criado em meados da

década de 1970, que estimulou a expansão da monocultura da cana-de-açúcar e a consequente expansão da industrialização da região, orientada inicialmente para atender às demandas das usinas de açúcar e álcool.

Esse processo de industrialização e a própria cultura da cana-de-açúcar, tão característica do município, também serviram como atrativos para o fluxo migratório, intensificados a partir da década de 1970, quando os municípios da região “consolidaram-se enquanto importantes polos de atração populacional”. PERILLO (2014, p. 80). Essas migrações só recentemente perderam fôlego, conforme exposto na Tabela 11.

**Tabela 11. Evolução dos Dados Populacionais e Socioeconômicos em Piracicaba.**

	1991	2000	2010
<b>Renda per capita (em R\$ de agosto de 2010)</b>	716,25	899,91	1143,2
<b>Índice de Gini</b>	0,5	0,53	0,52
<b>Percentual de pobres</b>	7,39	6,85	3,11
<b>Percentual de extremamente pobres</b>	1,19	1,58	0,94
<b>IDH</b>	0,58	0,71	0,785
<b>População</b>	283.833	329.158	364.571
<b>População em Idade Ativa (PIA<sup>26</sup>)</b>	n.d.	n.d.	216.095
<b>% da PIA</b>	n.d.	n.d.	59,27
<b>Taxa Anual de Migração*</b>	8,22%	7,28%	2,19
<b>Saldo Migratório (SEADE, Apud IPPLAP)**</b>	2.026	2.205	760

n.d.: não disponível.

(\*) Taxa anual por mil habitantes: é o quociente entre o saldo migratório do período e a população no meio do período.

(\*\*) Saldo migratório é a diferença entre o número de imigrantes e de emigrantes em determinada localidade e período.

Fonte: PNUD; IPEA; FJP, 2013. (Apud: Goulart, Terceiro e Otero, 2014, com adaptações).

Somados a esses fatores à elevada taxa de natalidade que se manteve e o aumento da expectativa de vida da população, característica marcante da explosão demográfica sentida no Brasil como um todo, particularmente entre os anos de 1960 e 1970 (GREMAUD, VASCONCELLOS e TONETO JR, 2006) o município de Piracicaba, que possuía pouco mais de 150 mil habitantes em 1970 (IBGE, 2015) dobrava sua população já em meados da década de 1990.

<sup>26</sup> Gremaud, Vasconcellos e Toneto Jr. (2006, p. 106) explicam que a População em Idade Ativa (PIA) é a população com mais de 15 anos de idade. Difere do conceito de População Economicamente Ativa (PEA), que abrange “as pessoas que estão empregadas e as pessoas que estão procurando emprego”.

No Índice de Desenvolvimento Humano - IDH vê-se que apesar do processo de urbanização tão abrupto, Piracicaba teve um incremento considerável neste indicador a partir dos anos de 1990, com destaque, segundo o IBGE (2015), principalmente nas melhorias no quesito “educação”.

Outro fator a ser considerado, com implicações na mensuração do IDH, relaciona-se ao quesito renda *per capita*, com ganhos expressivos entre 1991 a 2010. Possivelmente a elevação da renda também tenha impactado na visível redução do percentual de pessoas consideradas pobres e extremamente pobres.

Apesar disso, essa elevação na renda dos mais pobres não se expressou, no município, na redução da desigualdade social. Ao contrário, o Índice de Gini, que em 1991 era de 0,5 em Piracicaba, passou para 0,52 em 2010. Isso implica em dizer que se se houve aumento na renda dos pobres, houve um aumento ainda maior na renda dos ricos. (GOULART, TERCI e OTERO, 2014)

Vê-se, ainda, que o município, como grande polo produtor de riquezas, encontra-se entre os 20 municípios do Estado de São Paulo com maior renda média mensurada pelo IBGE para os domicílios particulares.

**Tabela 12. Valor do Rendimento Nominal Médio Mensal dos Domicílios Particulares Permanentes com Rendimento Familiar – Urbana – Os 20 Primeiros Municípios do Estado de São Paulo.**

Posição	Município	Valor em R\$	Posição	Município	Valor em R\$
1º	Santana de Parnaíba	6.512,79	11º	Águas de São Pedro	4.302,81
2º	São Caetano do Sul	6.031,16	12º	Santo André	4.094,96
3º	Santa Cruz da Conceição	5.395,59	13º	Ribeirão Preto	4.051,04
4º	Valinhos	5.090,07	14º	São José dos Campos	4.008,46
5º	Vinhedo	4.953,00	15º	Igarapava	3.942,46
6º	Santos	4.891,93	16º	Paulínia	3.925,36
7º	São Paulo	4.776,94	17º	São Bernardo do Campo	3.919,17
8º	Jundiaí	4.516,34	18º	Piracicaba	3.744,17
9º	Holambra	4.395,87	19º	Cotia	3.664,71
10º	Campinas	4.332,55	20º	Barueri	3.654,58

Fonte: IBGE, 2015.

Foi em virtude dessas melhorias recentes nos indicadores sociais que o município de Piracicaba passou a compor o Grupo 1 do Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS, ano de 2012), grupo este dos municípios que

possuem nível “elevado de riqueza e bons níveis de indicadores sociais”, sendo seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-municipal - 2010) de 0,785; contra 0,783 para o Estado de São Paulo. Este valor atribui a cidade de Piracicaba a 53ª posição no ranking do IDH dos municípios do Estado de São Paulo (SEADE, 2012).

O Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística de 2010 (IBGE, *apud*: SEADE, 2015) também mostra alguns dados recentes interessantes para a cidade: no quesito “renda” nominal, observa-se que 13,58% dos domicílios particulares em Piracicaba possuem renda *per capita* de até ½ salário mínimo. A renda *per capita* municipal era de 912 Reais; contra 853 Reais *per capita* na média para o Estado de São Paulo. A maior parte das famílias (≈15%) concentra-se na faixa de renda entre 3 a 5 salários mínimos.

Na questão da infraestrutura urbana, os dados apontam, para o município, elevados percentuais de atendimento à população em relação à coleta de lixo (99,8%), abastecimento de água (99,42%) e esgoto sanitário (97,9%), todos superiores à capacidade média de atendimento para o Estado de São Paulo. Já no quesito educação, o Censo aponta que a taxa de analfabetismo da população acima de 15 anos em Piracicaba é de 3,1%; ao passo que 57% da população local entre 18 a 24 anos possuem ao menos o ensino médio completo.

A situação mais preocupante na questão da exclusão fica por conta das famílias apontadas pelo Índice Paulista de Vulnerabilidade Social, calculado com base no Censo do IBGE (2010), que mostravam que, na ocasião, 11,2% da população do município (aproximadamente 37.000 pessoas) encontravam-se no grupo de “vulnerabilidade muito alta”, o que implica em um grupo de pessoas em que os chefes de família possuem, em média, 4,1 anos de estudo e um rendimento médio de R\$ 375,00 (referente a 2010, quando o salário mínimo era de R\$ 151,00).

Em relação às suas vocações econômicas, Piracicaba tem se destacado no setor primário, como já observado, principalmente pela sua tradição canavieira. Dados do Instituto de Pesquisas e Planejamento de Piracicaba (IPPLAP, 2015) apontam que, em 2013, aproximadamente 52.800 hectares de terra eram dedicados a esta cultura no município, o que representava mais de 95% do total das áreas destinadas ao cultivo de culturas

temporárias<sup>27</sup>. Em seguida, destaca-se no município, com menor grau de importância em relação à cana, a produção pecuária e do milho.

Essa vocação e tradição canavieira foi justamente um dos estímulos para o setor secundário, na medida em que a proliferação de engenhos de cana-de-açúcar e posteriormente do etanol criaram demandas para o suprimento de equipamentos industriais, favorecendo a expansão do setor metal-mecânico na região.

Hoje a indústria local é bem desenvolvida e conta com um parque industrial diversificado, com sedes/filiais de grandes empresas/marcas mundialmente conhecidas. Para citar apenas alguns destacados exemplos: a Caterpillar do Brasil, Delphi *Automotive Systems*, Raizen, Klabin, ArcelorMittal, Case, Copersucar e a chegada recente da sul-coreana Hyundai.

Piracicaba destaca-se ainda pela sua capacidade de atrair estudantes e pelos seus centros de pesquisa reconhecidos mundialmente, a exemplo da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiróz (ESALQ-USP), o Centro de Energia Nuclear na Agricultura (CENA), Centro de Tecnologia Canavieira (CTC), a Faculdade de Odontologia da Universidade de Campinas (FOP - Unicamp) e a Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP). Existem ainda diversas outras instituições de ensino superior presentes no município.

Finalmente, o setor de comércio e serviços também se encontra bastante desenvolvido e é o maior responsável atual pela absorção da mão-de-obra formal na cidade, com mais de 37% do total de pessoas ocupadas com carteira assinada atuando neste setor.

#### **4.2. O problema do desenvolvimento urbano em “Piracicaba”.**

O problema da “questão urbana” descrito abaixo, ainda que limitado neste trabalho pelo “recorte” ao município de Piracicaba, são característicos da maioria das cidades brasileiras. Conforme descreve Lago (2012, p. 8), “as cidades brasileiras estão imersas num contexto político e econômico marcado por novas e velhas contradições”.

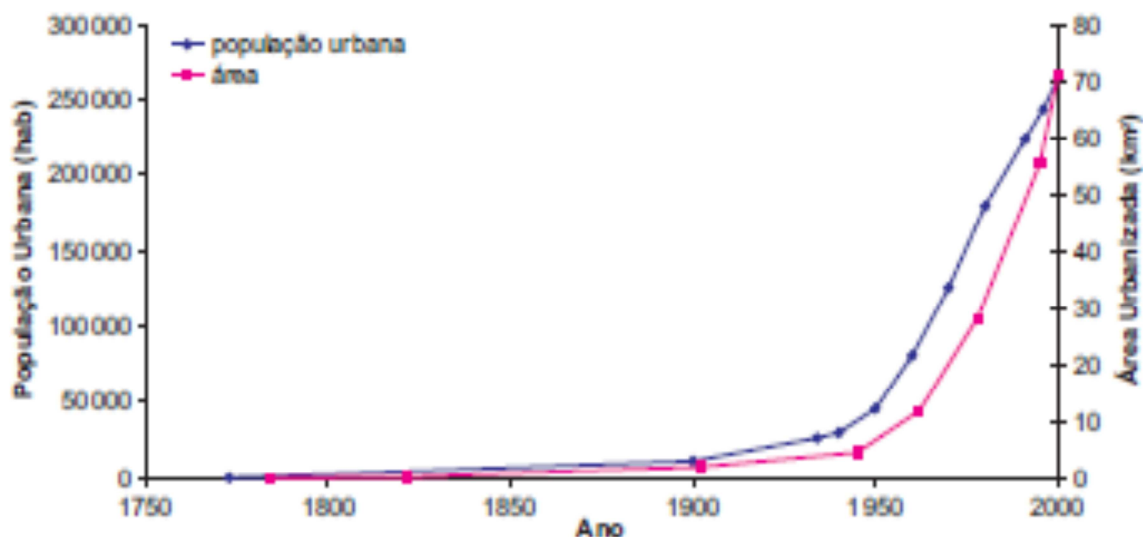
---

<sup>27</sup> São indicadas como culturas temporárias, além da cana-de-açúcar, as culturas de algodão, alho, arroz, batata, feijão, fumo, mandioca, melancia, melão, milho, soja, tomate e trigo. São indicadas como culturas permanentes no município: abacate, banana, borracha, café, laranja, limão, manga, maracujá, tangerina e uva.

A cidade de Piracicaba, assim como a maioria dos municípios brasileiros, passou por um processo de urbanização intensa ao longo principalmente da segunda metade do século XX.

Paralelo ao abrupto crescimento populacional, o que se observa também é um processo de crescimento exponencial da expansão da área urbana no município, mostrado no Gráfico, abaixo:

**Gráfico 18. Evolução da população urbana e da área urbanizada em Piracicaba, de 1784 até 2000.**



Fonte: Barreto, Sparovek e Giannotti, 2006.

Esse processo de expansão populacional e da área urbana não ocorreu de forma harmônica e trouxe uma série de implicações para o espaço urbano. Por quê?

Particularmente a partir dos anos de 1960, conforme pode ser observado na figura, o aumento populacional foi acompanhado do aumento do perímetro urbano. Essa expansão do perímetro urbano não implica necessariamente no aumento da oferta de terrenos e na redução dos seus preços, conforme poderia prever uma análise econômica neoclássica mais imediata.

Ao contrário, o aumento do perímetro urbano sem que este seja acompanhado de políticas de controle a especulação fundiária encarece o solo na medida em que os proprietários de terras criam expectativas de valorizações sobre os espaços. O resultado disso é a formação de vazios urbanos e a viabilização legal do espraiamento cada vez maior da cidade. Esses vazios urbanos muitas vezes permanecem sem uso, para o plantio de cana ou

pastagem, com o proprietário pagando o Imposto Territorial Rural – ITR. As valorizações vão se tornando realidade na medida em que a administração local passa a provisionar melhor infraestrutura urbana, como iluminação pública, sistema viário e transporte público, rede de água e esgoto, proximidade de equipamentos públicos de lazer, educação etc. Todo esse ganho de valorização é absorvido pelo proprietário da terra, com benfeitorias que foram realizadas pelo poder público. (LEONELLI, MOREIRA e DUARTE, 2008).

Conseqüentemente ocorre o encarecimento dos terrenos, induzindo as pessoas de baixa renda a ocuparem espaços cada vez mais distantes da malha urbana (periferização), com todas as implicações que isso pode gerar: deficiências de provisão de equipamentos públicos, as distâncias em relação aos locais de trabalho, encarecimento do transporte devido às distâncias, segregação espacial com a criação de “guetos” de pobreza, segregação social, implicações na formação do capital social etc. Conforme explica Lago (2012, p. 8) “A mercadoria casa pode, ou não, conter a cidade, o que vai depender da capacidade de endividamento da família para acessar um espaço inserido no urbano”.

Para Goulart, Terzi e Otero (2014), o crescimento populacional em Piracicaba, que continua a ocorrer em menor escala, e o crescimento da área urbana, que ainda ocorre em escala considerável, já pode dar “pistas” sobre o comportamento do mercado imobiliário que, na ausência de maior controle e regulação sobre as terras, implicou no encarecimento do solo urbano e no surgimento de favelas e de ocupações irregulares. Esses autores mostram que o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS, 2001) apontava, para o ano de 2005, a existência de 16.581 residentes em favelas no município<sup>28</sup>.

Os autores afirmam ainda que, a despeito da redução do crescimento populacional ocorrida entre os anos de 1991 a 2010, não se verificou a redução dos processos de expansão urbana; ao contrário, verificam o aumento ainda mais acelerado no número de loteamentos e da área urbanizada, conforme exposto na Tabela 13.

---

<sup>28</sup> Há de se levar em consideração que esse número foi ainda extraído dentro de um cenário de melhoras nas condições de vida da população, tendo sido reduzidos ao longo do período os percentuais de pessoas “pobres” e “extremamente pobres”, reduções estas ocorridas, sobretudo, pelos acréscimos de renda das camadas mais pobres da população, conforme observado na Tabela 11.



**Tabela 13. Expansão Urbana em Piracicaba.**

	1991-2000	2001-2010
<b>Área Urbanizada (ha)</b>	300	897
<b>Loteamentos</b>	19	61
<b>Lotes</b>	5.311	14.964

Fonte: OTERO (2011), *apud*: GOULART, TERCI e OTERO (2014).

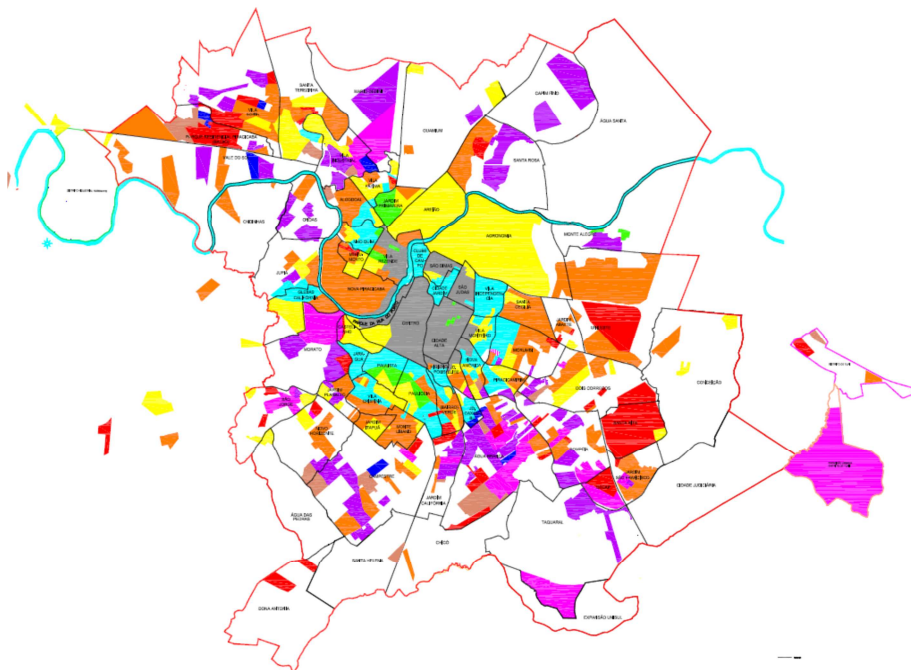
Com efeito, a Figura 7 auxilia no entendimento da delimitação territorial do município e a área do perímetro urbano.

**Figura 7. Área Urbana (em azul), área rural (em branco) e perímetro do município de Piracicaba.**

Fonte: IPPLAP (2013).

A Figura 8, por sua vez, mostra o espaço caracterizado pelo perímetro urbano e a mancha urbana existente no município (representada pelas áreas coloridas). Através da sua análise, é possível observar que, de fato, existem grandes porções com áreas de “vazios urbanos”, caracterizados pelos espaços em branco dentro do perímetro urbano.

**Figura 8. Perímetro urbano e mancha urbana em Piracicaba (2014).**



Fonte: IPPLAP, 2014.

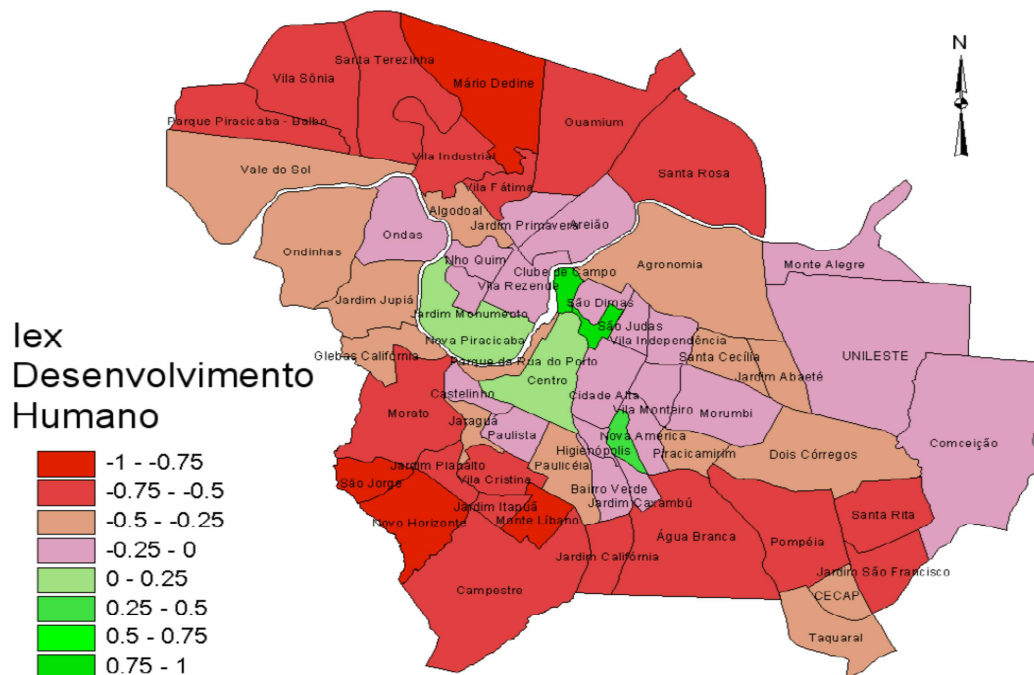
Otero (2015), em entrevista ao autor, explica a problemática envolvida na questão da ampliação da área urbana e da criação dos vazios urbanos com bastante lucidez:

[...] quando se permite a ampliação do perímetro urbano [...] tudo o que está no meio do caminho ganha valor. Se você permite o espraiamento e a expansão da cidade, você cria um processo especulativo que valoriza os vazios que vão sobrando no meio da cidade, então, quando se consolida os loteamentos nas franjas da cidade, o que estiver no meio do caminho, se valoriza na medida em que a prefeitura passa a provisionar asfalto, esgoto, equipamentos públicos etc. Esse é um modelo de ocupação do território que loteia o Brasil seguindo essa lógica. Quem se apropria da valorização é o dono da terra, que ganha na medida em que a prefeitura vai oferecendo maiores benefícios públicos. Isso tem um custo que a sociedade tem que arcar: a distância do local de trabalho, dos centros de consumo, tendo impacto negativo na vida das pessoas que vão morar ali. A justificativa é que a terra é mais barata na periferia da cidade, o que permite fazer habitação popular a preços menores. Para resolver a questão, seria necessário enfrentar grandes interesses na cidade como um todo. Isso, porém, não é uma realidade somente em Piracicaba, mas uma realidade no Brasil inteiro, que vê na terra uma forma de reserva de valor [...].

Assim, por esta lógica, para produzir moradias com menores custos, promove-se o espraiamento da cidade para tornar possível a aquisição de terrenos em áreas mais baratas, o que viabiliza a construção de projetos de habitação popular, mas ocasionam a periferização das camadas mais pobres da população.

A Figura 9 é capaz de mostrar que, de fato, há uma segregação espacial das pessoas mais pobres para regiões mais periféricas da cidade, na medida em que o IDH piora conforme se avança para as áreas mais distantes da região central.

**Figura 9. IDH<sup>29</sup> entre os bairros do município de Piracicaba.**



Fonte: POLIS (2003).

É perceptível, portanto, pelos dados apresentados e pelas figuras, que ainda que tenha havido incremento de renda em Piracicaba desde os anos de 1990 - algo que é também observável no Brasil como um todo - o quadro de desigualdade social no município é ainda característico e que, sobretudo, mais intenso nos locais mais distantes da área central da cidade.

Em outras palavras, as áreas mais centrais possuem elevados IDHs, ao passo que os bairros periféricos são caracterizados pelos baixos IDHs.

Esta conclusão já havia sido apontada por Leonelli, Moreira e Duarte (2008, p. 9) ao afirmarem que:

Em Piracicaba, verificou-se a tendência típica das cidades brasileiras: na periferia estão os maiores adensamentos populacionais e são os territórios destinados para a baixa renda. Nas áreas centrais mais consolidadas com as melhores condições de infraestrutura urbana e das oportunidades de emprego, comércio, serviços, lazer e cultura se

<sup>29</sup> Por meio de metodologia própria, o Instituto Polis (2003) converteu os indicadores em classificações que mensuram de -1 (piores indicadores) até 1 (melhores indicadores), ampliando a estratificação da análise.

encontram a concentração de alta renda com tendência ao desadensamento populacional.

O Mapa da Inclusão/Exclusão Social, de iniciativa do Instituto Polis (2003), em consultoria externa para a elaboração de diagnóstico social local contratada pela própria Prefeitura do Município de Piracicaba, concluiu, através de metodologia própria e com base nos dados capturados por bairro, pelo IBGE, e de posse desse conjunto de indicadores que extrapolam o IDH:

[...] o padrão de apropriação das riquezas sociais da cidade é marcadamente concentrador, desigual e excludente...Essa realidade é fruto de todo um modelo de produção e utilização de terra urbana igualmente concentrador, desigual e excludente. Trata-se de um modelo de urbanização que resulta em pequenas porções de cidade que contam com as melhores oportunidades de desenvolvimento humano e grandes extensões compostas por bairros populares onde essas oportunidades são mais escassas e as condições de vida são piores. Em termos populacionais podemos dizer que 30,4% dos habitantes de Piracicaba vivem em bairros classificados como incluídos enquanto que 69,6% habitam aqueles classificados como excluídos. (POLIS, p. 95)

Assim, se é verdade que foram alcançadas melhorias nos indicadores sociais para a população piracicabana - e também brasileira - de uma maneira geral, é também verdade que alguns problemas sociais persistem no município, com ênfase na desigualdade.

Como proposta, o relatório já apontava a necessidade de ampla publicização dos resultados da pesquisa, discussão das problemáticas com amplos segmentos da população para buscar responder coletivamente às questões do desenvolvimento local.

A adesão à participação e os canais de participação passam, porém, pela percepção do capital social existente no município, que será discutido em item específico.

#### **4.3. A delimitação das ZEIS como solução, ou não?**

O Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001) representa um marco regulatório nas questões de abertura à participação social na gestão pública municipal, impondo a elaboração de Planos Diretores com ampla participação popular através da realização de audiências públicas para garantir o acesso à moradia e a terra, infraestrutura urbana, bem como para promover a cooperação entre governos, iniciativa privada e demais setores da sociedade. Esta Lei

“estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo [...]” (BRASIL, 2001)

Segundo informações do Senado Federal<sup>30</sup>, uma das previsões do Estatuto das Cidades refere-se à elaboração, pelos municípios, dos planos diretores. Estes são entendidos como a política municipal que prevê os instrumentos de planejamento à expansão urbana resultante do amplo debate construído junto à comunidade. Nele deverão constar, nos termos da lei, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)<sup>31</sup>, que são espaços destinados para o atendimento à moradia popular dentro do limite urbano, instituídos com ampla participação coletiva, uma vez que relativiza o direito de propriedade na medida em que esta passa a ter que assumir uma função social. O Estatuto das Cidades também prevê a criação dos Conselhos das Cidades, que deveriam ter papel relevante na formatação dos planos diretores.

Em Piracicaba, Goulart, Terci e Otero (2014), explicam que a implantação do Conselho da Cidade marca a incorporação da gestão democrática sugerida pelo Estatuto das Cidades, bem como defendem que a implantação do MCMV passou a dar indícios da maior aplicabilidade dos instrumentos presentes na Lei 10.527/2001. Para os autores há de se considerar a expressiva importância do PMCMV, em especial pela sua correlação com o aumento da ação municipal para com a regulamentação das ZEIS, bem como para a promoção em alterações legais para a promoção da habitação popular.

Esta constatação veio a se confirmar com as palavras de um dos atores entrevistados durante a pesquisa, que afirmou:

O MCMV obrigou os municípios a criar “facilidades”, a tomar providências para que os empresários se interessassem por esse segmento de baixa renda, como a criação das zonas de interesse social, dentro do perímetro urbano, que não existiam antes do MCMV.

No mapa da Figura 10 são sinalizadas as áreas destinadas para as ZEIS.

Antes de qualquer discussão cabe observar que fica visível as suas localizações em áreas periféricas do município, marcando também em Piracicaba

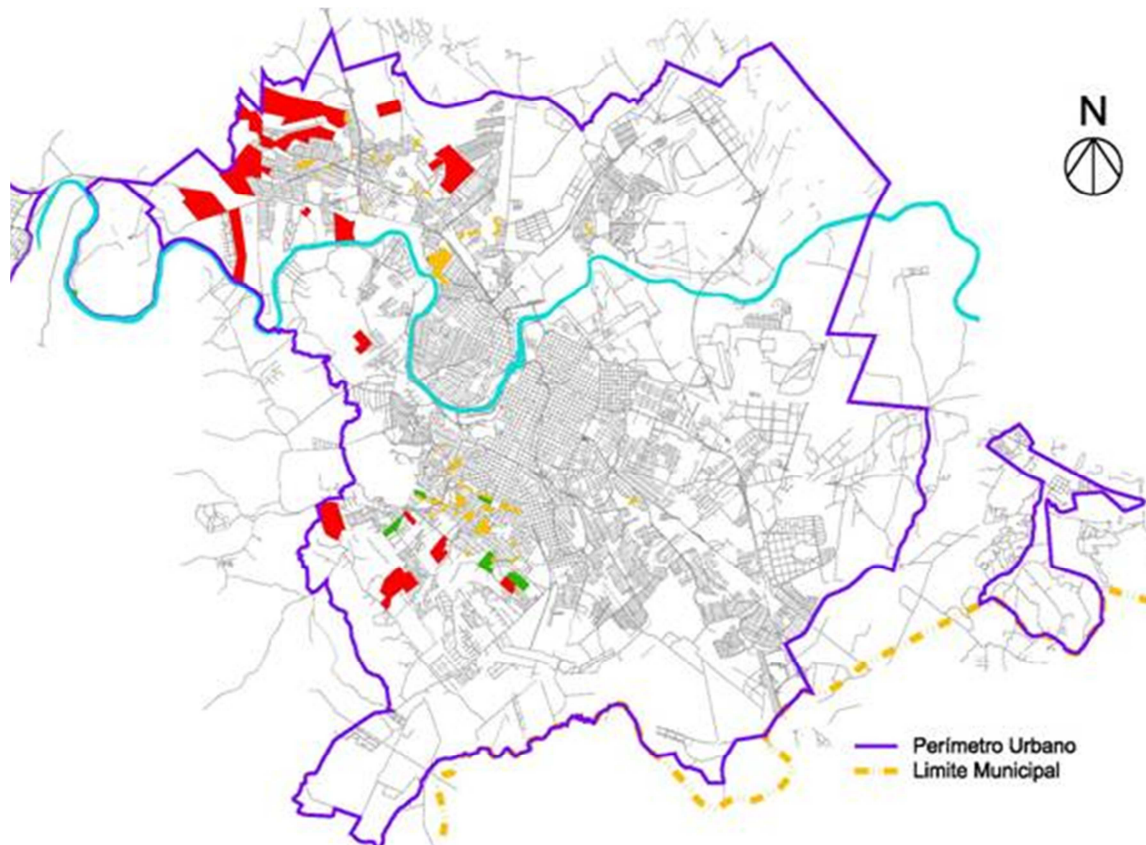
---

<sup>30</sup> Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/programas/estatutodacidade/perguntas.htm>, consulta em junho de 2015.

<sup>31</sup> É sabido que o Estatuto das Cidades incorporou o conceito, que já era aplicado em alguns municípios brasileiros desde a década de 1980.

a tendência enraizada na lógica brasileira de ocupação<sup>32</sup>: segregar espaços de acordo com a condição social, obedecendo puramente à lógica de mercado.

**Figura 10. Demarcação das ZEIS no município de Piracicaba.**



Fonte: Goulart, Terci e Otero (2014).

No município, foram demarcadas 5 áreas (em verde) pela Lei Complementar 264/2010, denominadas de ZEIS 1 e destinadas ao atendimento das questões de regularização fundiária em áreas de propriedades públicas ou particulares que eram ocupadas por pessoas de baixa renda. A Lei Complementar nº 246/2009, havia delimitado anteriormente as ZEIS 2 (em vermelho) para construção de habitação popular – a maioria delas, porém, já haviam sido enquadradas como Zonas de Ocupação Controlada pela Fragilidade Ambiental (ZOCFA)<sup>33</sup>. As áreas em amarelo representam os locais onde há (ou havia) aglomerados de favelas no município.

<sup>32</sup> Os trabalhos da professora Ermínia Maricato mostram essa tendência enraizada na cultura brasileira, dentro do que ela denomina de o “o nó da terra”, que a autora aponta como o centro dos conflitos urbanos e rurais.

<sup>33</sup> De acordo com a Lei Municipal - Plano Diretor - LC 186/2006, art. 49. “A Zona de Ocupação Controlada por Fragilidade Ambiental (ZOCFA) é composta por áreas do território que embora possuam condições de infraestrutura, apresentam fragilidades ambientais, com solo sujeito a altos índices de erosão, não recomendável para o adensamento populacional”.

Para Goulart, Terzi e Otero (2014, p. 13):

A despeito do diagnóstico que subsidiou a elaboração do Plano Diretor ter constatado a existência de grande quantidade de vazios urbanos o que se observou para Piracicaba é que as ZEIS vão se localizar nas periferias da mancha urbana, nos mesmos quadrantes correspondentes às tradicionais periferias de baixa renda, em áreas que se enquadravam na Zona Rural à época de sua implantação.

Esta questão, no entanto, não foi característica presente no município de Piracicaba, apenas. Rufino (2014, p. 57) afirma que em diversos municípios as ZEIS passaram a ser regulamentadas a partir do MCMV, mas “como uma estratégia de flexibilização de parâmetros” e “em áreas que muitas vezes possuíam restrições urbanísticas”.

Outro ponto relevante é a previsão legal dada pelo Estatuto das Cidades de que o Plano Diretor, bem como suas alterações, deve ser o fruto de uma construção coletiva, que envolva a participação de amplos segmentos da sociedade na formulação de suas diretrizes.

Há, em Piracicaba, entretanto, um conflito de opiniões acerca da efetiva participação popular para os trâmites das áreas destinadas ao MCMV, o que permite aqui um choque de narrativas.

Para um dos entrevistados envolvidos com a política local e do partido da situação, em entrevista, quando uma empresa tem interesse em desenvolver um projeto, ela o apresenta ao Instituto de Pesquisas e Planejamento de Piracicaba, o IPPLAP, órgão técnico que irá avaliar o impacto do projeto para o município. Aprovado, este órgão encaminha o projeto para a apreciação do Conselho Municipal e com a anuência deste, para a posterior apreciação da Câmara dos Vereadores.

No entanto, em artigo publicado no Jornal de Piracicaba, em 03/07/2014, Antonio Oswaldo Storel, político local atualmente da oposição, explica que se faz necessário entender não só aos gestores públicos, mas à comunidade como um todo, que a utilização deste instrumento das ZEIS só se aplica quando “existir uma demanda emergente real” e que as ZEIS não podem passar a ser rotineiras e nem servir aos interesses de empresários que encontram aí uma oportunidade de usufruir dos financiamentos de programas como o MCMV. Para o Storel, é preciso que pessoas conhecedoras do assunto compareçam às audiências públicas e ajudem a população a entender a problemática para melhor opinar, concluindo que “[...] infelizmente não foi o que

aconteceu neste final de junho, quando a prefeitura encaminhou à Câmara, propostas de criação de mais cinco Zeis. Assim, no afogadilho, sem que os próprios vereadores pudessem ter a oportunidade de um discernimento maior para o seu voto, foram todas aprovadas, algumas delas em ZOCFA”. (STOREL, 2014)

O Sr. Oswaldo Storel, em sua crítica, referia-se a aprovação de Lei Complementar nº 324/2014, que autorizou as 5 ZEIS nos bairros Monte Líbano (2), Santa Terezinha (ZOCFA), Morato (ZOCFA) e Novo Horizonte, todos periféricos. Segundo o site da Prefeitura Municipal, o projeto fora apreciado pelo Conselho das Cidades e encaminhado para a Câmara de Vereadores no dia 11/06/2014. A lei complementar foi publicada no Diário Oficial do Município no dia 17 de Julho de 2014.

Independentemente das diferentes opiniões, aqui se observa que mais uma vez o elemento capital social é importante enquanto fator de acompanhamento sobre as discussões que envolvem contraposições entre interesses individuais e coletivos.

Os recursos do MCMV existem enquanto estímulos, mas independente do julgamento do mérito do posicionamento da prefeitura de Piracicaba ter sido o mais correto ou não, podem ocorrer situações em que a política pública possa estar permeada de interesses particulares que, na sua aplicabilidade, comprometem o ganho coletivo devido à falta de maior apreciação popular nas decisões, daí a importância do pluralismo decisório. O caso da política habitacional do MCMV é bastante ilustrativo sobre como o capital social pode ser determinante na questão do desenvolvimento para a habitação...ou não.

Os mecanismos de participação existem e são previstos legalmente, mas como concluem Leonelli, Moreira e Duarte (2008, p. 13): “[...] Para os instrumentos inovadores, cabe à sociedade utilizá-los”.

A questão do capital social no município será discutida em tópico específico. Antes, porém, faz-se necessário descrever o ambiente da construção civil e das imobiliárias em Piracicaba, já incorporando os elementos do “capital social” presentes nesses ambientes.



#### 4.4. O setor e o ambiente da construção civil local.

Como observado no capítulo 2, o MCMV foi importante enquanto política de combate à crise externa para a geração de renda e emprego.

Para Piracicaba, a Tabela 14 sintetiza informações referentes à participação percentual em termos de empregos formais com carteira assinada e rendimento médio mensal dos diferentes setores da economia local comparativamente às médias estaduais em São Paulo.

**Tabela 14. Participação relativa de cada setor no total de empregos formais e rendimento médio mensal, em Reais (R\$), por setor da economia no município de Piracicaba e no Estado de São Paulo, referente ao ano de 2010.**

SETOR	% DE EMPREGADOS EM PIRACICABA	% DE EMPREGADOS NO ESTADO DE SÃO PAULO	RENDIMENTO MÉDIO DOS EMPREGOS EM PIRACICABA	RENDIMENTO MÉDIO DOS EMPREGOS NO-ESTADO DE SÃO PAULO
<b>Agricultura, Pecuária, Pesca e Produção Florestal no Total de Empregos Formais</b>	0,86%	2,39%	1479,59	1576,09
<b>Indústria no Total de Empregos Formais</b>	33,92%	20,15%	3235,39	2979,77
<b>Construção no Total de Empregos Formais</b>	5,62%	5,33%	1807,57	2250,68
<b>Comércio Atacadista, Varejista e Reparação de Veículos</b>	22,31%	19,56%	1823,96	1954
<b>Serviços</b>	37,29%	52,57%	2564,98	2682,2

Fonte: IBGE (apud: SEADE, consulta em jul. 2015).

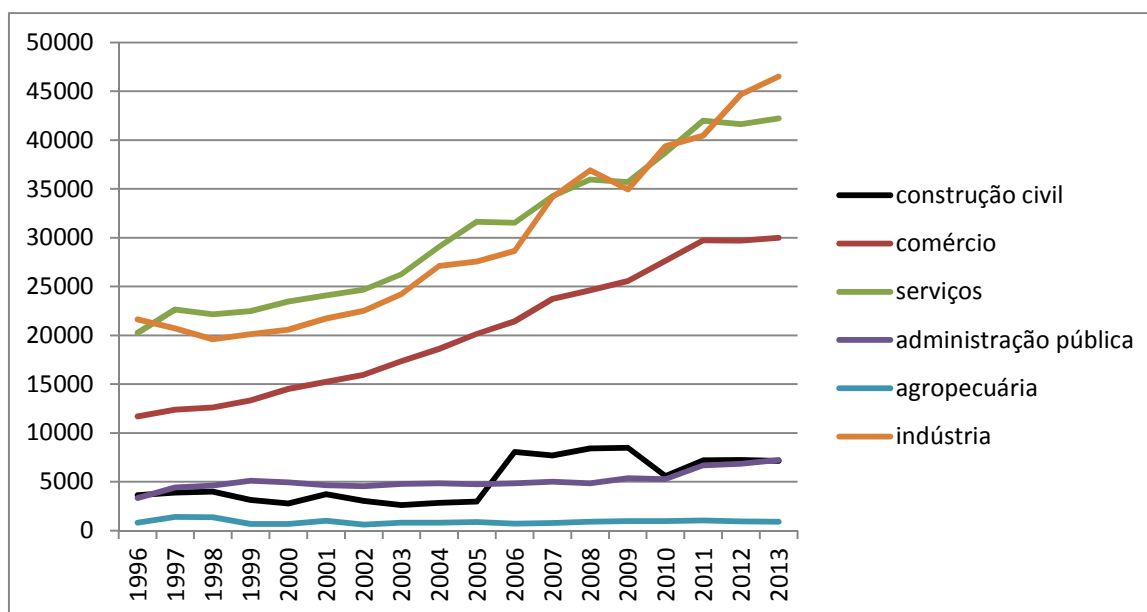
Pela Tabela 14 é possível observar que, em termos de geração de empregos formais, destacam-se no município os setores de serviços e da indústria, justamente os que possuem a maior capacidade de oferecer aos empregados com carteira assinada o maior retorno médio, em Reais.

O setor da construção civil em Piracicaba, assim como no restante do Estado de São Paulo, responde por pouco mais de 5% em relação ao total dos registros em carteira. Este setor no município, por sua vez, está entre os que oferecem os piores rendimentos médios, superando apenas o setor da agricultura local.

Em relação ao número de empregados por setor, observa-se pela leitura do Gráfico 19 que as contratações acompanharam a conjuntura macroeconômica: a partir de 2002 há elevação no nível geral de empregos com carteira assinada no município. Essa elevação generalizada sofre uma retração em quase todos os setores da economia com a crise de 2008, mas mostra recuperação a partir de 2009.

A partir de 2011, porém, o que se observa não é a retração, mas a estagnação das contratações em quase todos os setores.

**Gráfico 19. Número de empregados por atividade econômica no município de Piracicaba, de 1996 a 2013.**



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Ministério do Trabalho e Emprego (RAIS – *apud*: IPPLAP, 2015)

Para a construção civil em específico, fica visível que a partir de 2005 houve um salto na demanda por mão-de-obra no setor. Tal demanda por trabalhadores - passando pela crise de 2008 com uma breve queda - se estagnou a partir de 2011 e vem mantendo o número de contratados no setor. A exceção ficou por conta das contratações na indústria local, que aumentaram entre 2011 e 2013. Possivelmente esta manutenção da elevação dos empregos

na indústria para Piracicaba possa estar associada à chegada da multinacional sul-coreana Hyundai, do setor automotivo, com todas as possibilidades de geração de empregos diretos e indiretos. A previsão da injeção de investimentos desta empresa para o município era da ordem de 600 milhões de dólares para o período de 2011 a 2012 (IPLLAP, 2015).

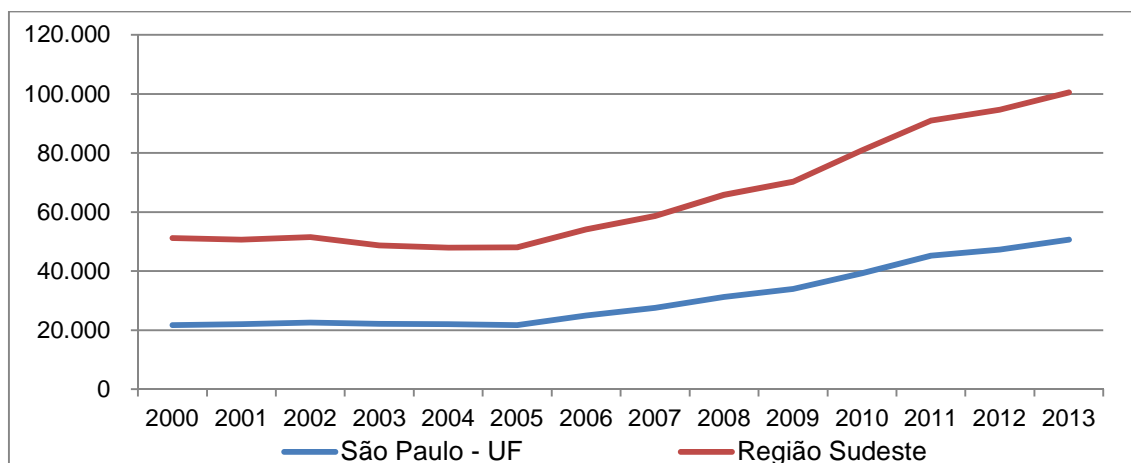
Sobre as empresas da construção civil e o mercado onde elas atuam, dados da Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil (CBIC, 2014) mostram que muitas empresas atuam no segmento da construção. A maioria, porém, sabe-se que são de empresas que participam de sub-empregadas e/ou meras prestadoras de serviços. Dias e Castelo (2013) apontam que, no estado de São Paulo, aproximadamente 100 construtoras atuam no MCMV.

É um número consideravelmente grande, mas representa pouco em termos do número de empresas abertas que atuam no setor da construção como um todo.

O Gráfico 20 mostra a evolução do número de estabelecimentos que atuam no setor, classificados enquanto empresas do ramo da construção civil. Não discrimina, porém, o porte dos estabelecimentos e as áreas específicas de atuação (construção pesada, construção residenciais, prestadoras de serviços).

De qualquer maneira, vê-se que a proliferação do número de estabelecimentos também teve relação com o volume de crédito ao setor - já mostrados no capítulo 2 - e que atraiu mais empresas (*players*) para o segmento.

**Gráfico 20: Número de estabelecimentos da construção civil, de 2000 a 2013.**



Fonte: CBIC (2014).

As empresas do setor também não se limitam, muitas vezes, a atuar em suas regiões de origem, razão pela qual algumas localidades podem ser mais atrativas do que outras. Por esse motivo, é um tanto irrelevante indicar o número de empresas do setor sediadas em Piracicaba.

Para além das análises de dados, na questão da atração de investimentos e empresas para a cidade, alguns aspectos que puderam ser tratados nas entrevistas com os atores de mercado e que são relevantes para a pesquisa esteve relacionado à percepção deles para com dois pontos: primeiro, as facilidades institucionais encontradas no município, entendidas aqui como legislação favorável/estimulante aos negócios e; segundo, a percepção desses “*players*” em relação à existência ou não de corrupção e a agilidade burocrática dos órgãos públicos na aprovação de projetos.

Em relação ao primeiro quesito, a análise de Goulart, Terzi e Otero (2014), apontam que a legislação no município de Piracicaba é mais “permissiva” para empreendimentos habitacionais voltados para o interesse social, expondo como exemplos as Leis Complementares 206/2007 (art. 146) e 207/2007 (art. 43-50), que imprimem vantagem ao empreendedor pela execução de lote mínimo com área inferior à ZEIS em que ele se insere. Para os autores, essa seria a explicação para proliferação deste instrumento no município.

Apenas para fins de apontamento das ações ou reações dos atores políticos frente aos estímulos do Governo Federal através do MCMV, sem entrar no julgamento de mérito dessas leis, são apontadas abaixo outras mudanças

jurídicas ocorridas no município de Piracicaba, de forma não exaustiva, a saber<sup>34</sup>:

- Lei Complementar 248/2009: Isenta de impostos sobre transmissão “inter-vivos” - ITBI - sobre imóveis provenientes de programas populares de habitação;
- Lei Complementar 268/2011: aprova o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS);
- Lei Complementar 315/2013: dispensa o empreendedor de caução para os loteamentos e condomínios do Programa Minha Casa Minha Vida que forem implantados em Piracicaba;
- Lei Complementar 280/2013: autoriza a prefeitura na doação de terreno ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) para implantação de projeto de moradia popular do MCMV;
- Lei Complementar 09/2015: isenta o empreendedor de IPTU para os imóveis do Programa Minha Casa Minha Vida, Faixa 1, enquanto esses imóveis estiverem sendo construídos;

Outros inúmeros decretos municipais foram expedidos no intuito de regulamentar critérios de seleção de beneficiários do programa, bem como a Lei Ordinária 7578/2013, no qual o município assina termo de compromisso e adesão com o Governo do Estado de São Paulo para parceria na habitação de interesse social, esta visando integrar recursos do Governo do Estado e do Governo Federal. Neste último caso, não implica em dizer que esta prática era nova no município, pois há diversos registros de parcerias entre município, estado e união para a construção de habitação popular na cidade antes da data da institucionalização desta parceria.

Com relação ao segundo ponto - percepção dos atores em relação à existência ou não de corrupção local para dar andamento aos projetos - um dos primeiros aspectos trabalhados junto ao setor empresarial e que norteou a entrevista esteve focado na questão da confiança dos empreendedores nas instituições e nos órgãos municipais.

A intenção foi a de perceber se o ambiente local é favorável aos negócios; afinal, conforme visto na revisão de literatura do capítulo 1, em um

---

<sup>34</sup> Pesquisa realizada no site da Câmara de Vereadores de Piracicaba: [www.camarapiracicaba.sp.gov.br](http://www.camarapiracicaba.sp.gov.br), consulta em jul./2015.

ambiente social mais honesto, os custos de transação são menores, há maior possibilidade de parcerias para realizar negócios e, conseqüentemente, cria-se um clima mais favorável à construção do capital social.

Como resposta, os empreendedores da construção civil entrevistados e que atuam em Piracicaba foram unânimes em afirmar que nunca tiveram qualquer problema em relação à existência de corrupção local para a aprovação e execução de seus projetos; algo que, segundo os próprios, não é uma realidade em outras localidades. Conforme afirmou um deles: “há cidades onde você encontra problemas de todas as ordens para implantar um projeto”. Outro entrevistado afirma que “dependendo da cidade, você pode ter uma experiência terrível”.

Para um dos empreendedores entrevistados: “é fácil observar que em Piracicaba há muitas construtoras vindas “de fora”, isso é um reflexo da cidade, de que não há favoritismo e corrupção para execução dos projetos”.

Se pela ótica da confiança, em termos de ausência de corrupção, o município está bem quisto pelo mercado da construção civil, a opinião não é a mesma em relação à agilidade burocrática.

Vários entrevistados apontaram a lentidão dos órgãos municipais (não só locais, mas também como realidade presente em outras administrações) como um fator de atraso nos lançamentos de empreendimentos, o que prejudica os negócios.

Os entrevistados mostram compreensivos e adeptos às necessidades de cumprir os requisitos legais, bem como compreendem que o atendimento de todos os esses requisitos depende da aprovação de diferentes órgãos e em diferentes secretarias, mas sentem-se prejudicados pela lentidão estatal.

Para um dos entrevistados: “o que é mais complicado aqui são as lentidões nas aprovações. Isso deveria ser mais rápido. Há cidade onde se aprova tudo em 4 meses, enquanto aqui não há precisão, podendo chegar a até três anos”. Para outro: “Piracicaba é um lugar muito bom: a aprovação de projetos funciona bem, sem corrupção. O que atrapalha um pouco aqui é a burocracia, a lentidão”.

Visto o ambiente para as construtoras, caminha-se para a análise do ambiente para as imobiliárias.

#### 4.5. O des(interesse) das construtoras na “Faixa 1”.

Algo manifesto no discurso dos entrevistados esteve relacionado ao desinteresse de boa parte desses atores no mercado direcionado para a “Faixa 1”, do MCMV.

Por que esse desinteresse?

Primeiramente, alguns fatores conjunturais no Brasil desestimulam investimentos. Quais sejam: a lentidão do sistema judiciário; o elevado custo do crédito no Brasil somado à elevada taxa de inadimplência; tributação excessiva; burocracia excessiva e elevados custos transacionais; legislação trabalhista considerada anacrônica pelos empreendedores; falta de infraestrutura logística; elevada desigualdade social, que dificulta que parte da população tenha acesso ao consumo, são alguns exemplos de elementos frequentes citados no meio empresarial e discutidos no meio acadêmico. (MENDES, 2014).

Esse conjunto de fatos que envolvem a economia brasileira fez como que Mendes (2014, p. 63) argumentasse que “[...] o Brasil parece ser uma sociedade na qual as regras do jogo não estimulam o *fair play*, não são respeitadas ou levam muito tempo para ser impostas pela justiça”. (MENDES, 2014, p. 63).

Esse mesmo discurso esteve presente, com menor ou maior intensidade, nas “falas” da maioria dos empresários atuantes na habitação e entrevistados ao longo desta pesquisa.

Mas para além desses problemas que vêm afetando o desenvolvimento industrial do país como um todo; outras questões de ordem estritamente relacionadas ao mercado da construção foram expostas.

Assim, o aspecto relacionado às dificuldades de se encontrar terrenos em preços suficientemente baixos para viabilizar a construção das residências nos limites estabelecidos pela CAIXA para a “Faixa 1” foi um dos primeiros itens citados pelos empreendedores.

A passagem abaixo, extraída da entrevista realizada com um desses atores foi estruturada pelo autor visando melhor encadeamento de ideias, mas sem gerar distorções, revelando que mesmo para as construtoras, são inúmeros os empecilhos que elevam os riscos dos investimentos.

Para este entrevistado, “esses negócios são de altíssimo risco. O empresário tem dificuldade de ganhar dinheiro neste mercado da faixa de zero a três salários-mínimos e não vejo aí muitas possibilidades de ganho”.

Assim, pela fala do entrevistado, foram captadas algumas das razões pelas quais esses empresários enxergam alto risco no MCMV, “Faixa 1”:

Primeiro porque “não se trata de “doação” de terrenos pelas prefeituras”, uma vez que a empresa tem que oferecer contrapartidas aos conjuntos. Para entrar nesse negócio, as construtoras têm que ter toda uma estrutura montada para atender às exigências de auxiliar no aparato social necessário, condição para fazer as parcerias com as prefeituras.

Segundo, porque esses “subsídios são fictícios”, já que são tantos os encargos cobrados, tantas taxas que são pagas ao longo dos projetos e processos que mesmo assim o risco é muito alto. E o risco é alto porque as margens são pequenas.

Outro ponto relaciona-se à compra do material, pois para reduzir custos, é necessário buscar melhores preços e nem sempre qualidade e preço andam juntos: “se der problema, teremos retrabalho e desgaste à reputação”. Fornecedores muitas vezes também não têm capacidade de produzir no volume, na escala ou no tempo necessário para cumprir o cronograma.

Há também toda uma questão logística e de planejamento associado ao sucesso do empreendimento: os prazos são apertados e se a empresa contrata mão-de-obra e, por algum motivo, tem que “breçar” uma frente de trabalho por eventual atraso em outra fase, isso já gera um prejuízo para a empreiteira devido à ociosidade. Esse prejuízo da empreiteira terceirizada é repassado no custo para a construtora e impacta diretamente nos custos do projeto.

As empreiteiras ou a mão-de-obra nem sempre fazem o trabalho adequadamente, a mão-de-obra é pouco qualificada, o que reflete em retrabalho e mais atrasos. “Tudo isso encarece demais a obra”.

O entrevistado lembra ainda que:

[...] você tem uma equipe produtiva, que atua em campo, e outra não produtiva, como engenheiros, porteiros, pessoal administrativo, limpeza. São pessoas envolvidas no processo, mas que não produzem. Se essa sua equipe “improdutiva” lhe custa 20 mil por mês e a obra atrasa por 6 meses, você tem aí 120 mil de custo adicional.



Sobre a concorrência no setor, o entrevistado explica que é enorme, seja por mão-de-obra, por fornecedores ou mesmo por mercado: “as grandes construtoras é que foram beneficiadas por possuírem enormes bancos de terrenos que lhes possibilitam escala e boas margens”.

Os discursos dos demais entrevistados vão ao encontro dessa narrativa.

#### **4.6. O mercado imobiliário em Piracicaba**

Para o do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais do Estado de São Paulo, SECOVI-SP (2014), o município de Piracicaba tem sido um atrativo e impulsionado o PIB do interior paulista pelo seu forte potencial de desenvolvimento econômico.

Sobre o mercado, neste mesmo informativo, aponta-se que entre março de 2011 a março de 2014 foram lançadas 6283 unidades verticais, tendo o setor absorvido 5300 unidades e formando estoque de 983 ofertas disponíveis.

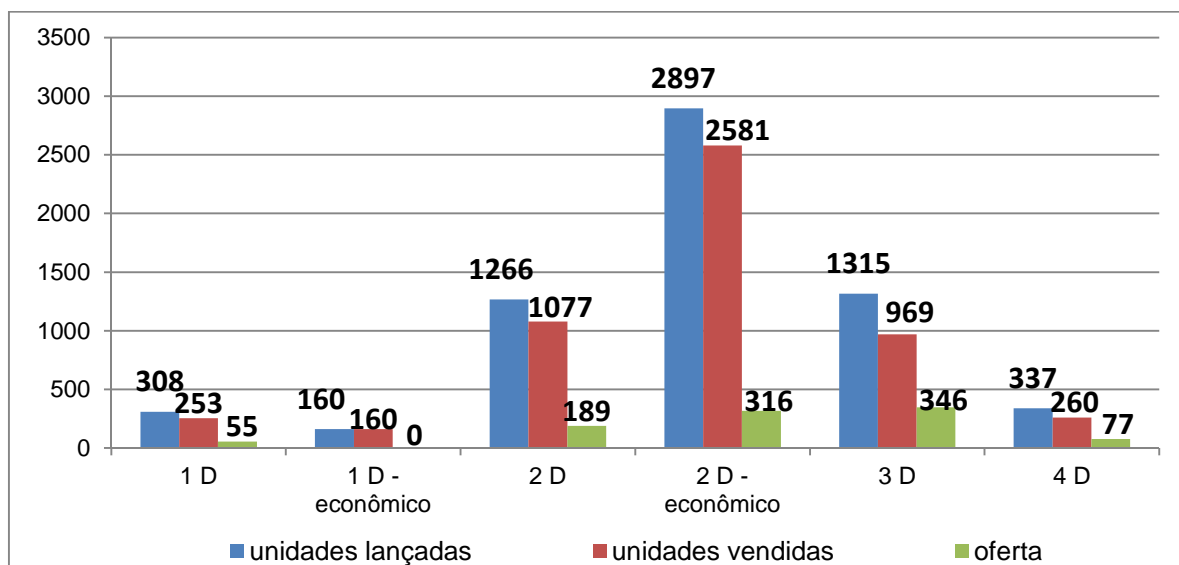
Para o SECOVI, a maior participação nas vendas incidem justamente valores de até 145 mil Reais, responsáveis por 48,7% das vendas: “foram 2897 lançamentos e 2581 unidades comercializadas neste período”. De acordo com o relatório:

[...] os números mostram, mais uma vez, a forte influência do Programa Minha Casa, Minha Vida. O Benefício concedido pelo Governo Federal também foi o grande responsável pelo impulso nas vendas dessa faixa do mercado em diferentes cidades do interior [...] (SECOVI, 2014, p. 1).

O Gráfico 21 sintetiza o volume de informações, reforçando o potencial do MCMV enquanto programa de estímulo aos lançamentos locais.

Pela sua leitura, observa-se ainda que as unidades econômicas, de dois dormitórios, nas quais incidem os subsídios do MCMV foram justamente as que tiveram maior incidência de produção e vendas, representando quase 50% do volume de vendas totais. Essas unidades, segundo a pesquisa SECOVI (2014) foram negociadas pelo valor médio de 140,6 mil Reais, contra uma média de 243,9 mil Reais para imóveis de 2 dormitórios não incluídos na categoria econômica.

**Gráfico 21. Unidades lançadas, vendidas e estoque em oferta de imóveis, por número de dormitórios (D) em Piracicaba, de março de 2011 a março de 2014.**



Fonte: SECOVI (2014).

A respeito dos preços praticados no mercado local, a média de 140,6 mil Reais para os imóveis do MCMV parece razoável comparativamente aos preços praticados nos demais imóveis.

Esta questão, porém, também ensejou um conflito de narrativas entre as diferentes percepções do mercado pelos entrevistados.

Em entrevista com um dos gestores regionais da CAIXA, questionou-se sobre as afirmações de que os vendedores de mercado estão sempre suggestionados pelo valor teto do MCMV estabelecido pela CAIXA, e que, portanto, isso poderia acirrar a especulação. Ou seja, o que é “teto” para a Caixa, passa a ser o “piso” ou “ponto de partida” para as vendas.

Em resposta, o entrevistado da CAIXA discordou, justificando que o teto para a concessão de subsídios e encaixe no MCMV atual, para o município de Piracicaba, é de 190 mil Reais e que, segundo ele, não há nenhum imóvel para esse público sendo ofertado atualmente nem próximo a este valor. Lembrou ainda sobre a progressividade dos subsídios, que diminuem em função da renda, não significando, portanto, que os subsídios possam ser absorvidos pelas construtoras.

Para ele, a elevação exponencial de preços ocorrida nos últimos anos foi devido ao alto volume de crédito concedido e pela imensa demanda reprimida que havia no setor, que passou a ser atenuada quando o governo teve

condições de tornar viável a aquisição de moradias às pessoas de baixa renda, daí o ajuste de preços de mercado que, para ele, já reencontrou seu ponto de equilíbrio.

Outros entrevistados, porém, foram enfáticos: “[...] aumenta o limite da Caixa, aumentam os valores dos imóveis, principalmente dos terrenos”.

De qualquer maneira, todos os empreendedores, sejam gestores de imobiliárias ou construtoras, parecem concordar que o maior empecilho na aplicação do MCMV encontra-se justamente no encarecimento dos valores dos terrenos, conforme a exposição de um dos entrevistados:

[...] O MCMV contribuiu para a especulação. Assim que os preços das faixas sobem, ocorrem reajustes nos preços porque novas empresas voltam a se interessar pelo produto, daí ocorrem elevações nos preços dos terrenos. Tem cidades onde você não consegue terrenos para fazer projetos [...]

Como visto, porém, não se trata de ampliar a oferta dos terrenos, conforme apontou um dos entrevistados - “para os preços diminuïrem, deve-se elevar a oferta” - para que a questão possa ser resolvida.

Isso é perceptível até mesmo porque a elevação na oferta de lotes disponíveis ao público não implicou na redução dos preços; ao contrário, os preços têm subido de valor no município, conforme amplamente noticiado na mídia local<sup>35</sup>.

Dados do Instituto de Pesquisa e Planejamento de Piracicaba (IPPLAP), através da Secretaria Municipal de Obras (SEMOB) mostram a ampliação da oferta de lotes nos últimos anos, conforme dados expostos no Gráfico 22.

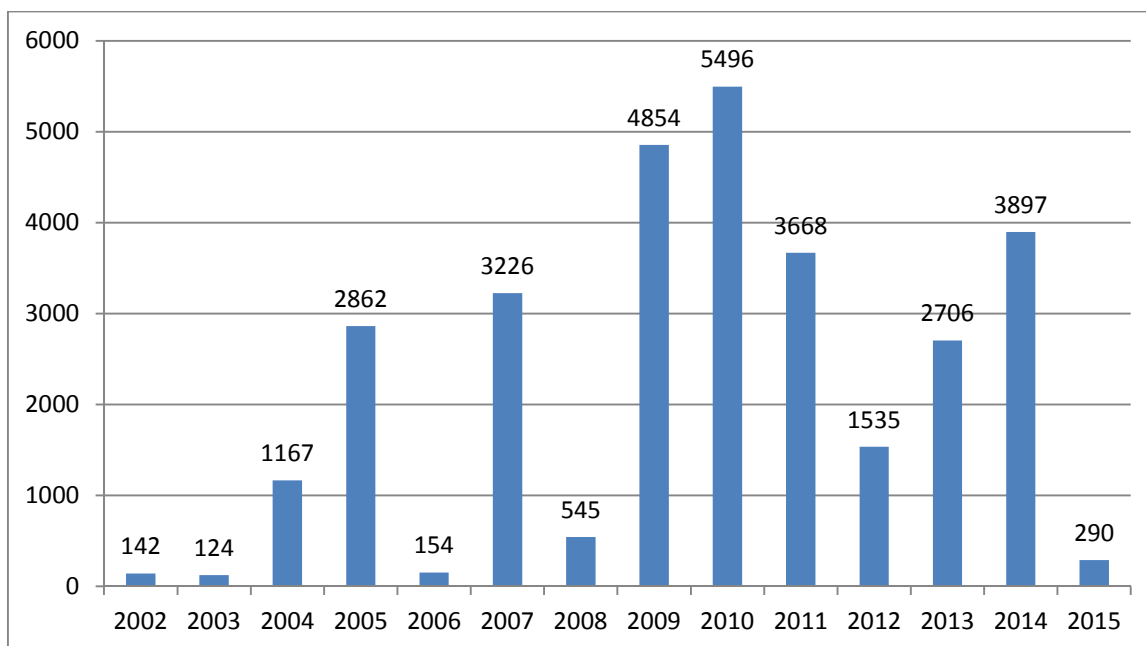
Pela análise, os anos de 2009 e 2010 foram os que tiveram o maior número de unidades aprovadas, o que praticamente acompanha e reflete a tendência do mercado aquecido nesses anos.

Os mesmos dados revelam que o número de projetos aprovados acompanha trajetória similar, com 13 projetos de loteamentos aprovados para os anos de 2007 e 2009; 12 projetos em 2014; 11 projetos em 2005 e 2010 e 10 projetos em 2011. Nos demais anos, o número de projetos lançados foi inferior a 10 lançamentos, combinando com os anos de menor número de lotes lançados.

---

<sup>35</sup> Notícia do Portal G1, por exemplo, afirmava que, segundo pesquisa do SECOVI (2014), a média de preços do m<sup>2</sup> na área central da cidade era, em 2014, R\$1.500, algo inacessível para classes mais populares. Disponível em <http://g1.globo.com/sp/piracicaba-regiao/noticia/2014/02/terreno-residencial-no-centro-custa-o-dobro-de-areas-nobres-em-piracicaba.html>, consulta em jul./2015.

**Gráfico 22. Número de lotes com aprovação final no município de Piracicaba - 2002 a 2015.**



Obs.: dados parciais para 2015.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Secretaria Municipal de Obras (SEMOB). Disponível em [www.ipplap.com.br](http://www.ipplap.com.br).

Sobre as pesquisas de condomínios em Piracicaba, informações da prefeitura municipal (Secretaria Municipal de Obras – SEMOB), em resposta ao protocolo de pedido de dados (nº. 2015-106910) solicitado pelo autor, revelam que desde 2013 foram aprovados 53 projetos que propunham 6517 unidades entre residenciais e comerciais, das quais 645 na categoria comercial.

Praticamente para cada condomínio há uma empresa de construção diferente gerindo a obra. As empresas atuantes nessas construções são de origem e porte bastante diversificados, fatores que reforçam sobre a atratividade do município para o setor da construção.

Ainda de acordo com esses dados, a empresa com o maior número de ofertas é a MRV Engenharia, com 1600 unidades aprovadas para a execução do projeto, o que corresponde a 24,5% do total de oferta de unidades aprovadas localmente e sinaliza para a possibilidade de alguma concentração de mercado favorável às empresas que conseguem produzir em escala para obras do MCMV. Se descontadas do total de unidades aprovadas as 645 unidades destinadas para finalidade comercial, a participação da MRV Engenharia no total de lançamentos residenciais subiria para pouco mais de 27%.

Isso mostra que o MCMV teve efeito dinamizador na economia local, uma vez que os empreendimentos realizados por esta construtora, no município de Piracicaba, são direcionados a esse público.

De qualquer maneira, é visível também a elevação do número de empreendimentos voltados para outras classes de renda, que não o MCMV, conforme exposto no Gráfico 21.

A Tabela 15 mostra como foi crescente a evolução no número de vistos de conclusão de obras expedidos para construções em Piracicaba, de acordo com as diferentes categorias.

Para imóveis residenciais o crescimento é mais evidente. Em 2004, por exemplo, foram 1.036 vistos; contra 2.777 em 2014, o que representa uma variação percentual, entre esses dois anos, de 168%.

Os números revelam que houve também maior demanda nas construções industriais e institucionais (condomínios de lotes), particularmente entre os anos de 2009 a 2012.

**Tabela 15. Vistos de conclusão de obras concedidos por uso no município de Piracicaba - 2004 a 2015**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
<b>Residencial</b>	1036	1015	1226	1528	2380	2055	1666	2107	1701	1531	2777	947
<b>Comercial</b>	338	402	350	247	273	460	478	397	399	318	359	193
<b>Industrial</b>	15	15	14	17	17	43	35	47	35	23	23	11
<b>Institucional</b>	7	3	7	9	1	16	23	127	11	7	15	7
<b>Total</b>	1396	1435	1597	1801	2671	2574	2202	2678	2146	1879	3174	1158

(\*) dados parciais.

Fonte: SEMOB (IPPLAP, 2015).

Isso tudo ocorre, segundo um dos entrevistados, porque “houve um entusiasmo exagerado em relação às expectativas imobiliárias para Piracicaba, isso mesmo para aqueles que querem abrir uma indústria local, que pagam muito caro pelo metro quadrado”.

Outro entrevistado afirma que “o preço parou de subir e está até caindo. Muitas empresas estão precisando fazer caixa. Hoje o poder aquisitivo parou de subir, os agentes financeiros se retraíram”.

Tal retração desse mercado na visão dos entrevistados (os números mostram que houve mais estabilização do que retração) se deve à forte sensibilidade do mercado ao volume de crédito, as taxa de juros, aos níveis de

emprego e da elevação na renda real, algo que, para eles, tem pesado contra nos últimos meses.

Fica reforçado que o MCMV teve importância fundamental na ampliação da oferta de imóveis para pessoas de baixa renda e para dinamizar o mercado local, particularmente nos projetos vinculados à concessão de subsídios, haja visto a participação relativa e absoluta da quantidade desses imóveis que foram ofertadas nos últimos anos.

#### **4.7. A atuação das imobiliárias e o ambiente social.**

De acordo com pesquisa realizada no site do Conselho Regional de Corretores de Imóveis, CRECI-SP ([www.creci.gov.br](http://www.creci.gov.br), consulta em jun./2015), são 1.002 registros de corretores de imóveis ativos no município de Piracicaba. A mesma pesquisa retornou 144 registros de imobiliárias atuantes na cidade.

O número de imobiliárias e corretores atuantes neste mercado local permite supor que existe forte concorrência entre os *players*. Essa suposição veio a se confirmar a partir dos depoimentos realizados pelos atores que atuam no mercado. Para um deles, quando questionado sobre a possibilidade de realizar parcerias e cooperação neste meio, a resposta foi bastante incisiva: “é uma guerra!”.

Para verificar esse conjunto de curiosidades e ir ao encontro do objetivo deste trabalho, são expostas logo abaixo os resultados da pesquisa realizada junto às imobiliárias.

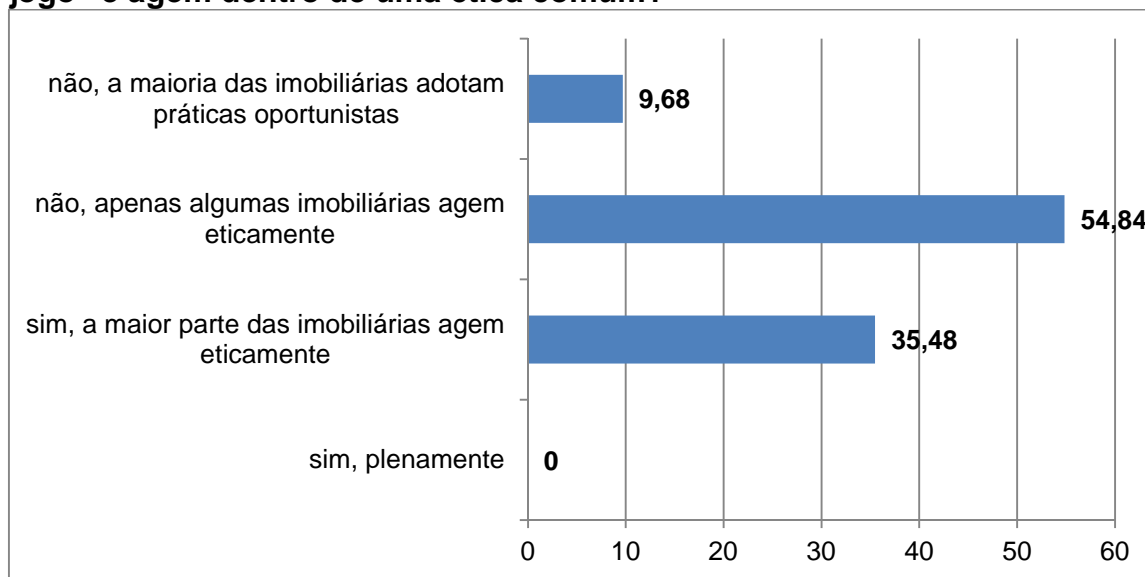
Cabem antes, porém, alguns esclarecimentos: as pesquisas foram enviadas para endereços eletrônicos de 76 imobiliárias, conseguidos após primeiro contato telefônico com os gestores. Para reforçar o envio, foram também realizadas ligações telefônicas “uma a uma” a fim de se confirmar o recebimento, esclarecer os objetivos da pesquisa e reforçar a informação sobre a confidencialidade das respostas individualizadas e a manifesta intenção do autor em compartilhar, no final da pesquisa, os resultados da percepção global dos atores em relação ao mercado, que viriam acompanhadas de outras informações do mercado local e de interesse, portanto, dos gestores.

Como resultado, apenas 31 gestores retornaram à pesquisa, mesmo após os contatos telefônicos. Alguns se recusaram a responder já ao

longo do contato telefônico, o que já pode revelar alguma insegurança ou falta de confiança desses gestores em relação ao ambiente.

A primeira pergunta, tentando captar a percepção dos atores em relação ao comportamento dos demais, foi relacionada à adesão dos atores em relação às normas e a existência de uma “ética comum” entre os *players*.

**Pergunta 1. Você acredita que as demais imobiliárias seguem as “regras do jogo” e agem dentro de uma ética comum?**



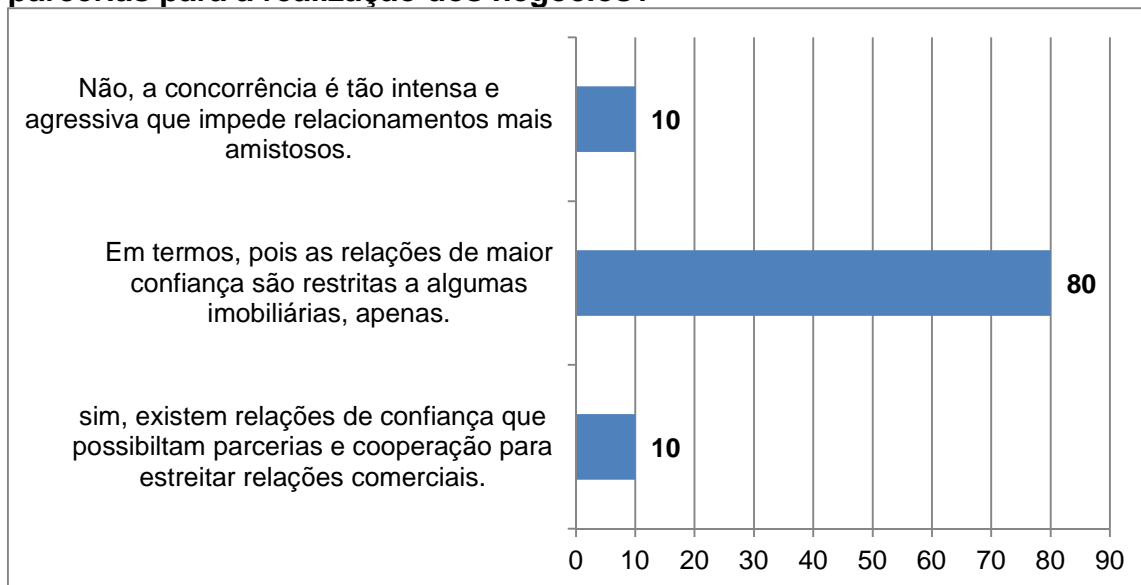
Resultados percentuais.

Fonte: elaborado pelo autor.

Buscando mensurar critérios de adesão às normas comuns ou à própria existência de uma “ética comum”, observa-se que a maioria dos respondentes optou por escolher as alternativas com caráter maior de negatividade (64,52%), o que pode sinalizar para um ambiente onde exista pouca confiança em relação às ações dos demais *players*.

A “pergunta 2” buscou complementar a pergunta 1 no quesito confiança, de forma a buscar saber se o ambiente era favorável à formação de parcerias para negócios.

**Pergunta 2. O ambiente entre as imobiliárias é amistoso e facilitam as parcerias para a realização dos negócios?**



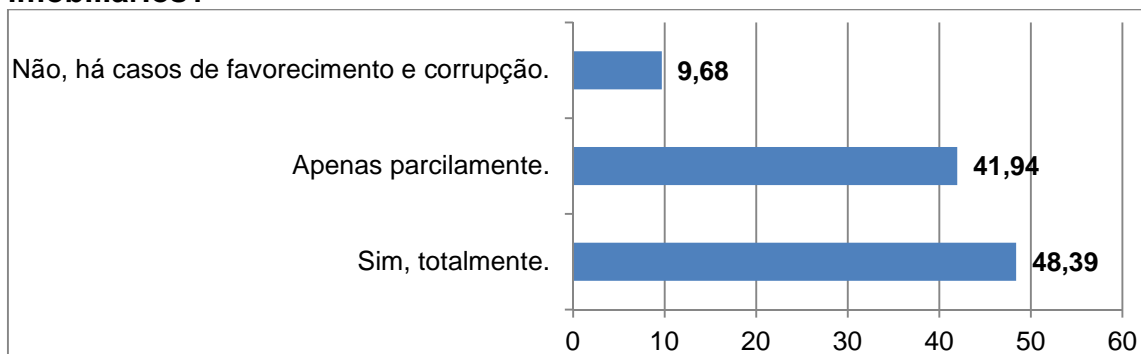
Resultados percentuais.

Fonte: elaborado pelo autor.

Aqui, a percepção da grande maioria (90%) dos atores sociais mostra que os círculos de relacionamentos são restritos devido à falta de confiança. Apenas 10% dos entrevistados afirmaram haver um clima de confiança e cooperação entre os *players*.

Na “pergunta 3” buscou verificar a confiança dos atores no meio público com os quais eles estão envolvidos, direcionando a questão para com o aspecto “corrupção” e “favorecimento” por parte dos órgãos públicos com os quais têm contato.

**Pergunta 3. Os órgãos públicos do município de Piracicaba com os quais as imobiliárias têm contato trabalham nos termos da lei e de forma imparcial no atendimento das demandas dos gestores de negócios imobiliários?**



Resultados percentuais.

Fonte: elaborado pelo autor.

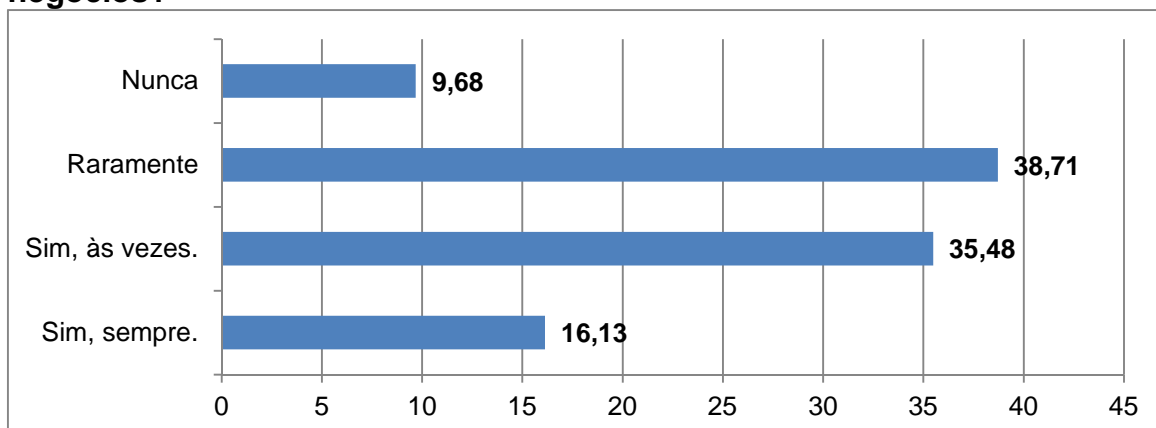


Do ponto de vista da confiança nas ações dos órgãos públicos locais, praticamente 50% das pessoas dizem confiar na neutralidade desses órgãos no atendimento de suas demandas; ao passo que aproximadamente 42% mostram-se parcialmente confiante nos órgãos públicos locais. Aparentemente, há maior confiança desses gestores na neutralidade do atendimento dos órgãos da gestão pública local do que entre os próprios atores e os seus pares fora dos seus respectivos círculos de parceira.

Solicitados a apontar sobre qual órgão público haveria maior desconfiança, apenas 7 participantes responderam, sendo direcionados 6 apontamentos à falta de confiança na prefeitura e apenas um apontamento para o Creci.

A “pergunta 4” buscou verificar o engajamento dos atores para com relação às suas atuações em organizações de interesses da própria empresa.

**Pergunta 4. A sua empresa participa de reuniões (Conselhos, Associações, Assembléias...) para discutir problemas ao desenvolvimento local dos negócios?**



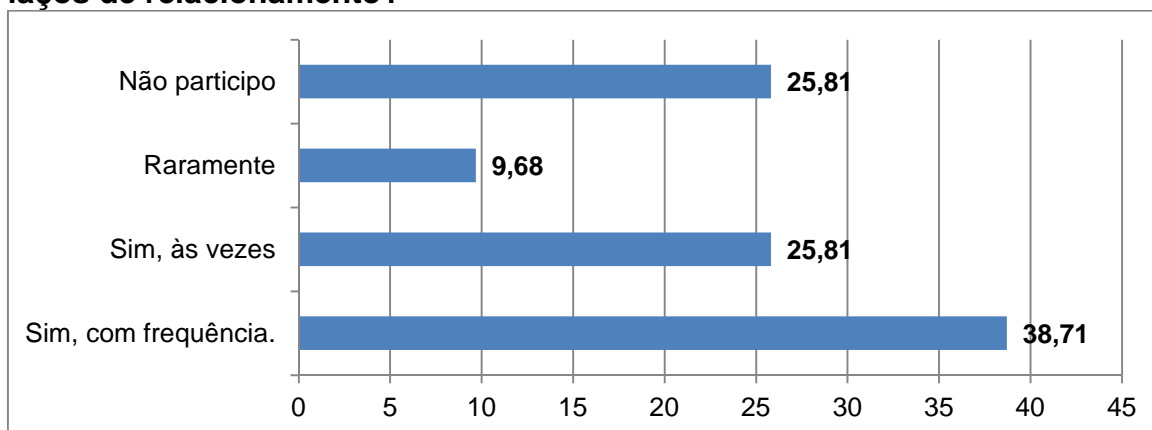
Resultados percentuais.

Fonte: elaborado pelo autor.

No engajamento às questões de interesse de suas empresas, a participação ficou praticamente dividida entre os 50% que participam ao menos esporadicamente e entre os 50% dos que participam raramente ou não participam.

Através da “pergunta 5” buscou-se a verificação do engajamento desses atores para com questões de interesse público e sociabilidade, bem como a sua própria concepção de aceitação e identificação com o meio social – ainda que para fins recreativos.

**Pergunta 5. Você participa/sente-se parte de alguma organização com fim social (Organização não Governamental (ONG); Rotary, Lions, Clube, Associação, Conselho, Partido Político, Entidade Religiosa...), seja para recreação, com finalidade de ajudar o próximo ou mesmo para reforçar os laços de relacionamento?**



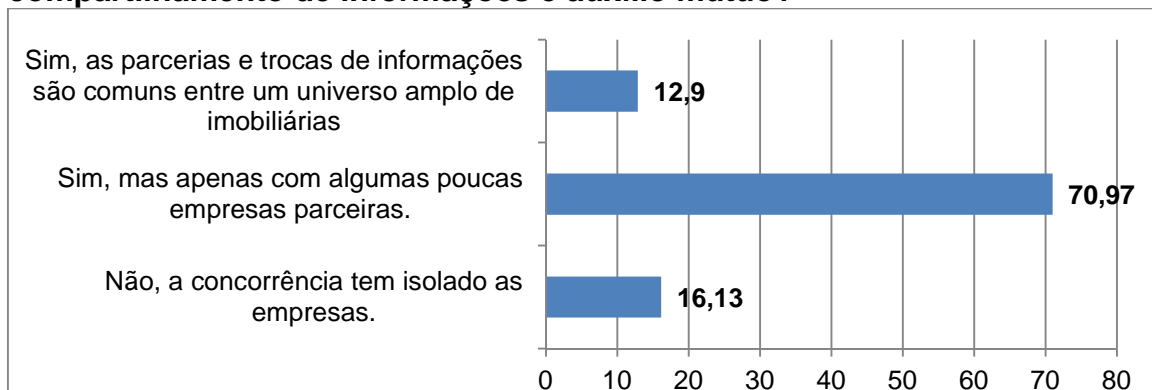
Resultados percentuais.

Fonte: elaborado pelo autor.

Apenas 38,7% manifestaram-se presentes com frequência em eventos que envolvam sociabilidade. Tendo em vista a grande amplitude de opções que foi dada aos respondentes (que incluiu até atividades de fins recreativos), é de se suspeitar um baixo nível de participação dos atores mesmo em ações de interação social: 25,8% manifestaram a não participação ou vínculo com qualquer entidade como forma de reforçar suas redes de relacionamento.

Na “pergunta 6” retornou-se à apreciação das relações de cooperação e confiança neste meio social, que se desenvolve a partir das trocas de informações.

**Pergunta 6. Entre as imobiliárias, há canais de comunicação comuns, compartilhamento de informações e auxílio mútuo?**



Resultados percentuais.

Fonte: elaborado pelo autor.

Novamente, as relações comerciais e sociais mostram-se restritas a alguns círculos de confiança, tendo 70,9% dos respondentes optado pela resposta que sugere um relacionamento dentro de um círculo social e mesmo comercial mais restrito.

Pela “pergunta 7” buscou-se identificar características mais enraizadas no meio social, entendidas como as mais importantes aos atores para o sucesso profissional da empresa.

Aqui os respondentes optavam por uma ordem de classificação dos quesitos relacionais que, para eles, seriam os mais relevantes.

**Pergunta 7. Na questão relacionamento, classifique os itens abaixo conforme o grau de importância que você atribui a cada item para o sucesso de uma imobiliária no município de Piracicaba (do 1º mais importante ao último).**

	1º	2ª	3ª	4º	5º	total (%)
Reputação	75	10	0	0	15	100
Contatos com agentes públicos	4,76	19,05	28,57	9,52	38,1	100
Parcerias com outras imobiliárias	8,33	16,67	41,67	8,33	25	100
Escala (porte) da empresa	0	20,83	25	41,67	12,5	100
Sociabilidade (interação social)	18,52	29,63	11,11	25,93	14,81	100

Resultados percentuais.

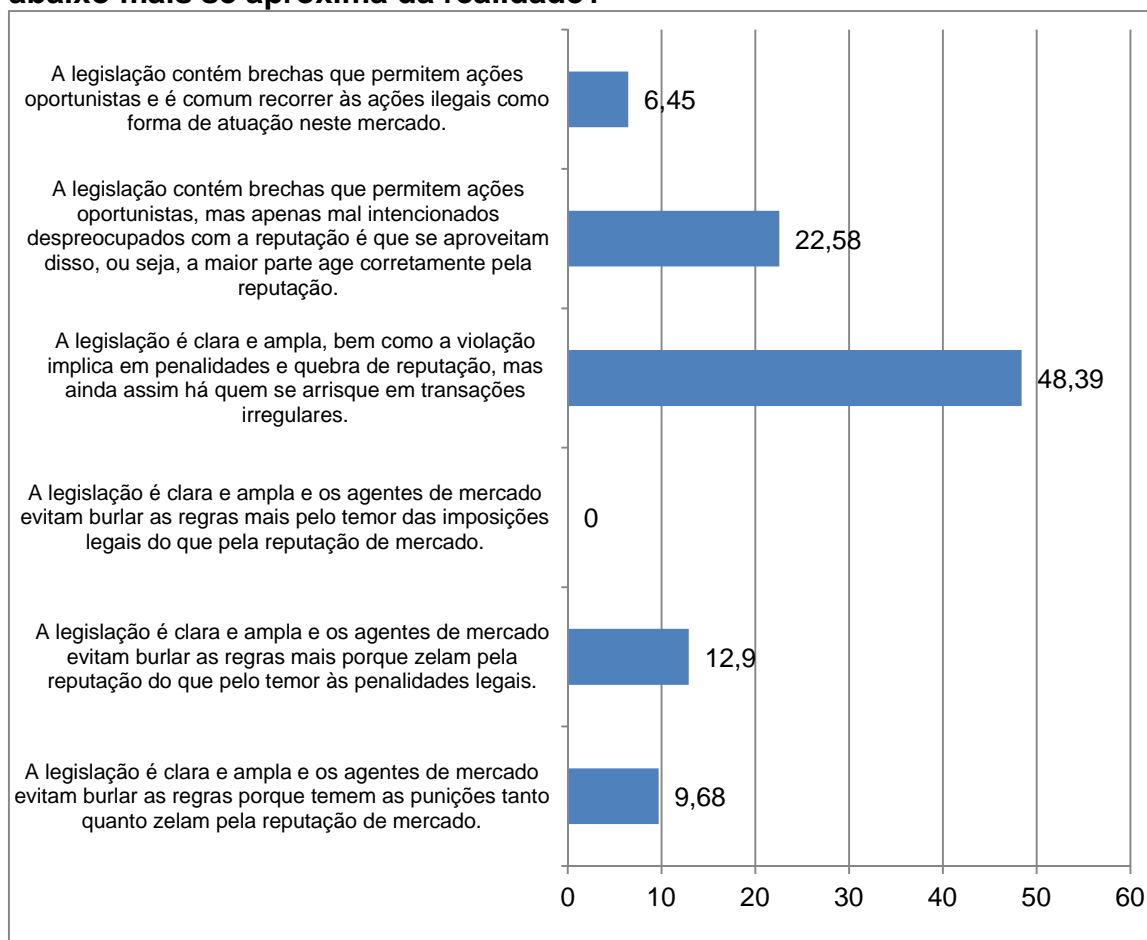
Fonte: elaborado pelo autor.

Os itens marcados em amarelo são os que representam os maiores percentuais de respostas a cada item. Assim, o quesito “reputação” foi o que apareceu mais vezes como a 1ª opção dos respondentes; 29,63% escolheram o quesito “sociabilidade” como 2ª opção e assim sucessivamente.

Percebe-se que os atores, *a priori*, atribuem pouca importância aos contatos com agentes públicos, pois 38,1% dos respondentes colocaram esta como a última opção para o sucesso da empresa. Isso poderia revelar um aspecto positivo na medida em que se pudesse comprovar que há imparcialidade dos agentes públicos nos relacionamentos com as imobiliárias, algo que não pode ser afirmado com segurança pelo fato de que 19% dos agentes atribuíram a este quesito o 2º grau de maior importância para o sucesso da empresa.

Já na “pergunta 8”, a intenção foi a de verificar a força do poder legal como meio de coação às ações “anti-éticas” ou mesmo ilegais – *enforcement*.

**Pergunta 8. Em relação à legislação aplicável ao setor imobiliário e ao comportamento dos gestores e agentes de mercado, qual das repostas abaixo mais se aproxima da realidade?**



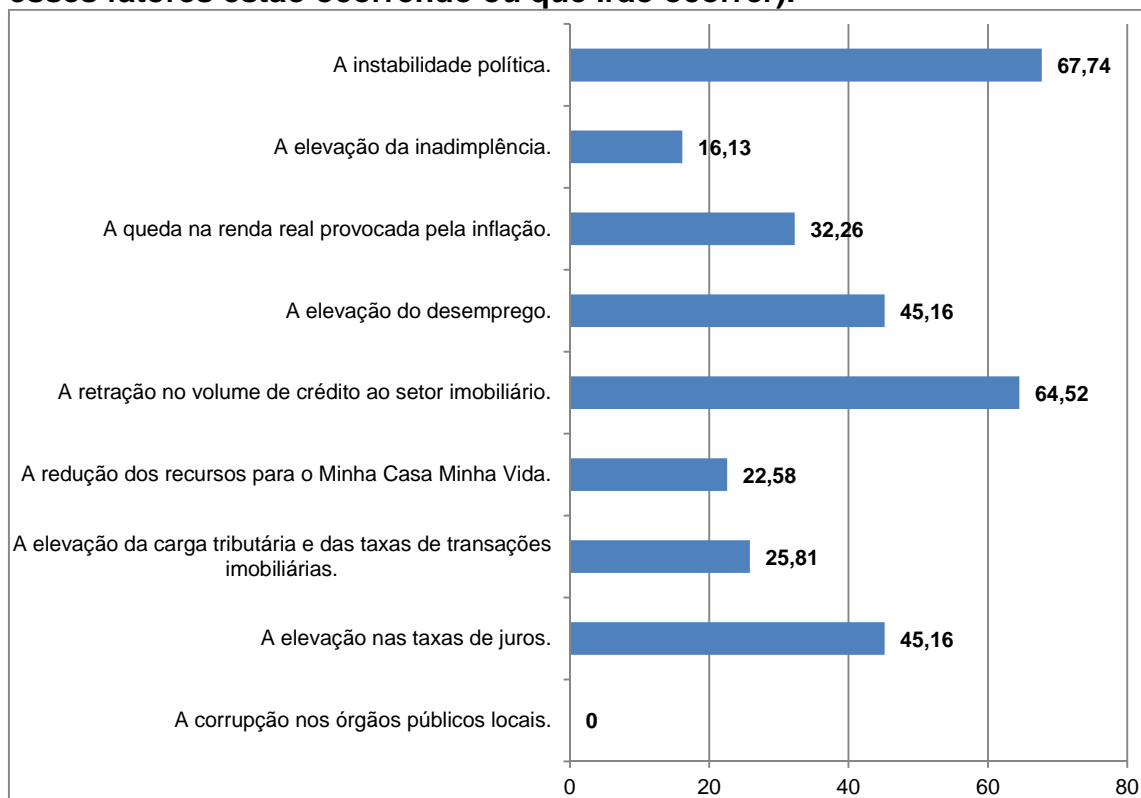
Resultados percentuais.

Fonte: elaborado pelo autor.

Na avaliação, o fator “reputação” da empresa no mercado aparece novamente como relevante, aparentemente condicionando o comportamento dos atores mais do que o receio deles em relação às penalizações legais. Essa presunção é possível devido ao fato de que a alternativa que contemplava a hipótese de que o “temor” à lei é maior do que o fator “reputação” não teve qualquer aderência às respostas, com zero por cento das escolhas.

Para a “pergunta 9”, a intenção era a de avaliar os fatores de ordem econômica e política pelos quais os atores presumem ser os mais importantes para o ambiente de negócios. Propositamente, foi colocado o item “redução dos recursos do Minha Casa Minha Vida” como opção a fim de que fosse mensurada a sua importância enquanto política para fomentar os negócios das imobiliárias.

**Pergunta 9. Para a sua empresa, escolha APENAS TRÊS dos fatores abaixo que mais o preocupariam e poderiam interferir na dinâmica de seus negócios? (as alternativas aqui elencadas não implicam em dizer que esses fatores estão ocorrendo ou que irão ocorrer).**



Resultados percentuais.

Fonte: elaborado pelo autor.

Para os respondentes, novamente aparece o reconhecimento da relação entre a dinâmica do mercado imobiliário com o volume de crédito ao setor (64,5%). Outros fatores que aparecem com elevado grau de importância são as taxas de juros e a questão do emprego, ambas com 45,16%, confirmando os fatores relevantes que já haviam sido apontados por aqueles que haviam participado da entrevista presencial.

De forma um tanto surpreendente, os atores indicam a instabilidade política (67,7%) como um fator que atrapalha o andamento dos negócios, mais do que qualquer outro aspecto, possivelmente pela insegurança que essa instabilidade gera no mercado e nas expectativas dos investidores.

Outro fator que surpreendeu esteve justamente na importância que os atores imobiliários atribuíram ao MCMV: apenas 22,6% dos apontamentos foram direcionados para este item, superior apenas aos apontamentos para com às preocupações com a inadimplência e à corrupção.

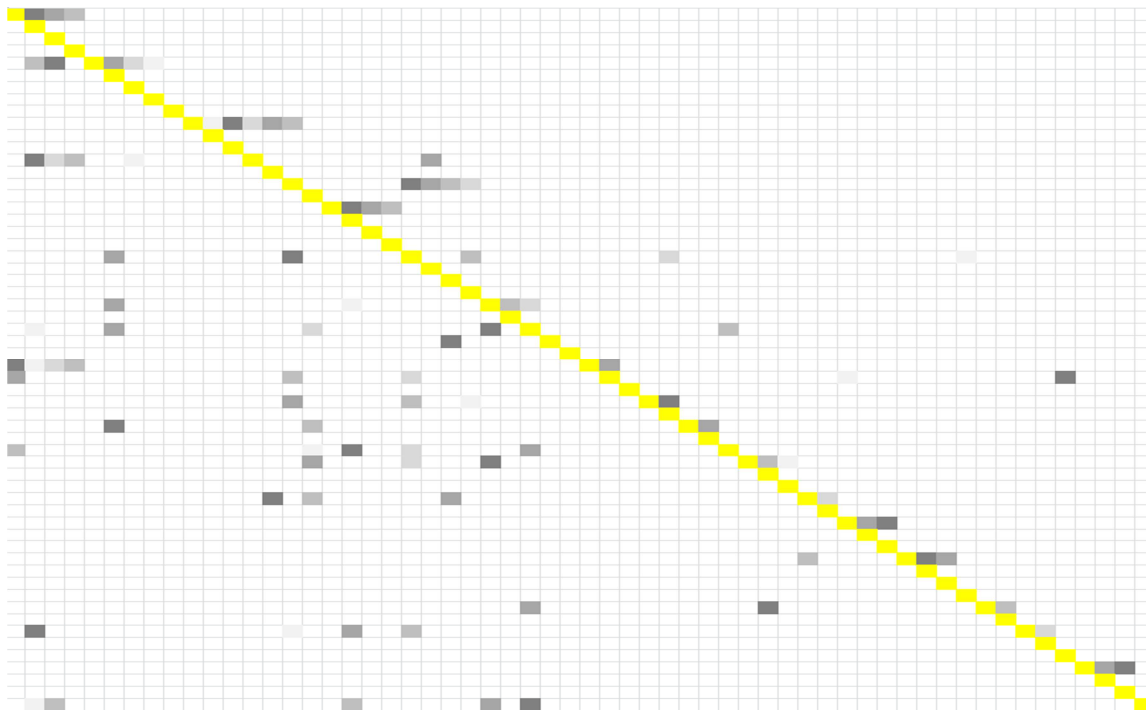
A corrupção, aliás, não foi citada por nenhum dos respondentes como algo preocupante na condução dos negócios imobiliários.

Finalmente, a “pergunta 10” solicitava ao gestor o apontamento, em ordem de confiança, das cinco imobiliárias que mais intensamente atuavam em parceria com a imobiliária do gestor.

De posse dessas informações, foi projetada a Figura 11, abaixo, construída a partir do cruzamento das informações fornecidas nas respostas de cada gestor. Inicialmente foi colocada uma sequência de imobiliárias apontadas nas linhas e, em seguida, a mesma sequência foi transposta nas colunas. Por essa razão, as células amarelas representam as células do cruzamento da mesma imobiliária, entre linha e coluna.

A intensidade das cores no tom cinza reflete a intensidade das relações nos cruzamentos entre linha e colunas, diminuindo esta intensidade conforme se diminuiu a ordem de importância de relações de confiança que cada gestor apontou.

**Figura 11. Matriz de relacionamento entre as imobiliárias.**



Fonte: Elaborado pelo autor.

Pela imagem formada na Figura 11, pode-se reforçar a suspeita de que as relações entre as imobiliárias de Piracicaba são pouco densas e restritas a alguns círculos de relacionamentos, uma vez que são grandes as áreas “em branco”. Isso vem a confirmar as próprias afirmações dos atores identificadas em outras perguntas sobre a limitação do relacionamento entre elas.

Há de se considerar, por fim, que a amostragem de coleta foi limitada e que por “falta de confiança”, alguns dos atores se recusaram a responder o questionário e, mesmo dentre os que responderam, alguns se recusaram a responder a esta questão. Se todas as respostas fossem coletadas, possivelmente seria ampliada a intensidade das relações expostas na figura.

#### **4.8. As disponibilidades de capital social no município de Piracicaba**

Para Putnam (2006), a vibração da vida associativa pode ser vista como um indicador básico de uma comunidade cívica, daí o motivo pelo qual autor buscou o levantamento dos números de instituições coletivas existentes em cada província do norte e sul da Itália na explicação dos diferentes níveis de desenvolvimento.

Um indicador básico da sociabilidade cívica é a vibração da vida associativa. Felizmente, um levantamento de todas as associações da Itália, locais e nacionais, permite-nos especificar precisamente o número de clubes de futebol amador, sociedades orfeônicas, clubes de excursionistas, grupos de ornitólogos, grêmios literários, associações de caçadores, Lions Club etc. existentes em cada comunidade italiana. (Putnam, 2006, p. 105).

De forma semelhante busca-se aqui a identificação das entidades de caráter cívico existentes no município de Piracicaba a fim de verificar a disponibilidade do capital social local. Pressupõe-se que essas instituições têm papel fundamental para o desenvolvimento do capital social local.

A Tabela 16 mostra algumas dessas instituições consideradas relevantes para o desenvolvimento do capital social local.

São visivelmente muitas as instituições de caráter engajador existentes em Piracicaba, como clubes desportivos, associação de interesses de classes, partidos políticos, cooperativas, Organizações Não Governamentais (ONGs), universidades, faculdades, entidades filantrópicas, religiosas, bem como há a existência de lojas maçônicas, Lions Club, Rotary Club etc. Como exemplo, dados do IPPLAP (2015) ainda apontam também a existência de 16 equipamentos culturais. Também exemplificando a não exaustão da Tabela 16, não foram encontrados pelo autor o número de praças públicas existentes.

**Tabela 16. Algumas instituições de fomento ao associativismo em Piracicaba.**

Instituição	Quantidade	Fonte da Informação	Referência
Lions Clubs	6	<a href="https://directory.lionsclubs.org/?language=PT">https://directory.lionsclubs.org/?language=PT</a>	2015
Entidades de Assistência Social	24	<a href="http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/">http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/</a>	2015
Cooperativas	8	<a href="http://www.ocb.org.br/site/sescoop/ue_sudeste.asp">http://www.ocb.org.br/site/sescoop/ue_sudeste.asp</a>	2015
Conselhos Municipais	23	<a href="http://conselhos.piracicaba.sp.gov.br/">http://conselhos.piracicaba.sp.gov.br/</a>	2012
Rotary Club	6	<a href="https://www.rotary.org/pt">https://www.rotary.org/pt</a>	2015
Centros de Assistência Social	7	<a href="http://ipplap.com.br/site/piracicaba-em-dados/">http://ipplap.com.br/site/piracicaba-em-dados/</a>	2015
Equipamentos de Educação Estadual	61		2013
Equipamentos de Educação Municipal	113		2014
Equipamentos de Educação Particular	102		2013
Participantes de Piracicaba nos Jogos Regionais	514		2012
Eventos Sociais da Prefeitura de Piracicaba	55		2015
Instituições de Ensino Superior	21		<a href="http://emec.mec.gov.br/">http://emec.mec.gov.br/</a>
Entidades Religiosas	164	<a href="http://cidades.ibge.gov.br">cidades.ibge.gov.br</a>	2010
Partidos Políticos, Sindicatos, Associações Patronais e Profissionais	103		2010

Fonte: elaboração própria.

Chama a atenção o número de Conselhos Municipais existentes, dada a sua relevância enquanto instrumentos de controle social da ação política.

Morgado *et al* (2012) explicam que a existência desses conselhos se devem particularmente à própria Constituição Federal de 1988, que com seu caráter descentralizador e municipalista, permitiu e estimulou a criação e o desenvolvimento, em Piracicaba, dos conselhos municipais.

Em um estudo elaborado justamente para avaliar a composição e ação desses conselhos, esses autores afirmam que a maioria deles surgiu no município justamente nas décadas de 1980 e 1990, particularmente após a Carta Magna de 1988 e exercem, localmente, ações fiscalizadoras, propositivas, de elaboração de pareceres, sensibilização e debate com a população, recebimento e encaminhamento de denúncias. Neste estudo, todos esses



conselhos contavam com representantes da sociedade civil e eram estimulados pela Prefeitura Municipal através da cessão do espaço para as reuniões, destacando-se a existência da “Casa dos Conselhos”, com espaço físico comum para os da área social, oferecendo suporte técnico e administrativo a alguns deles. (MORGADO *et al*, 2012)

Na ocasião, segundo a pesquisa, o Conselho da Habitação Municipal encontrava-se inativo, razão pela qual não foi realizada a pesquisa específica para este.

Sobre o Conselho Municipal da Habitação (CMH), através de pesquisa documental realizada no site da prefeitura municipal foi possível verificar que existe no local um link que direciona para uma página de todos os conselhos existentes na cidade<sup>36</sup>, exceto o Conselho Municipal de Habitação.

Há um Decreto Municipal, nº. 14.221, de 09 de agosto de 2011, que dispõe sobre o regulamento do Conselho Municipal de Habitação (CMH).

Segundo este regulamento, em seu art. 1º: “[...] é órgão colegiado que contempla a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação de interesse social”, com os membros com mandato de 3 anos.

Não há, porém, ao menos de forma para consulta pública, um local onde seja possível encontrar facilmente todas as informações do CMH de forma sistematizada, com todas as suas rotinas de decisão.

Sobre o engajamento, algumas pessoas contatadas por telefone pelo autor, indicadas como membros do Conselho Municipal da Habitação, disseram não participar dessas reuniões, seja por falta de tempo, interesse ou porque acham que não tem nada a contribuir.

De fato, um dos participantes da série de entrevistas realizadas afirmou, sobre o CMH, que “muitos não têm interesse em participar”.

As atividades, na área habitacional, parecem estar bastante centralizadas na Empresa Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Piracicaba – Emdhap.

---

<sup>36</sup> Oferece, inclusive, cursos de capacitação para conselheiros.

#### 4.8.1. A Emdhap

A Empresa Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Piracicaba (Emdhap) é uma empresa pública de direito privado, criada pela Prefeitura do Município de Piracicaba no ano de 1990, durante a gestão do então prefeito José Machado, do Partido dos Trabalhadores (PT).

De acordo com o site da empresa:

A Emdhap tem como objetivo possibilitar o acesso à moradia digna para a população de baixa renda através da diminuição do custo de habitação popular por meio da construção de casas, viabilização de infraestrutura de lotes urbanizados, regularização fundiária e programas habitacionais. (<http://emdhap.piracicaba.sp.gov.br>, consulta em abr./2015)

Ou seja, seu objetivo maior é o de buscar alternativas e realizar ações para resolver a questão do déficit habitacional no município, particularmente para tratar da questão da habitação de interesse social.

Quanto ao motivo de sua criação, um dos entrevistados com bastante conhecimento sobre o funcionamento da Emdhap afirmou que:

A Emdhap é uma paraestatal, funciona como uma empresa privada, mas obedece rituais do setor público. É como se fosse uma construtora, mas deve fazer licitação e contratar por concurso, por exemplo. É uma empresa privada que atua no setor comercial, como uma construtora, podendo até ter capital externo. Foi criada para ter a versatilidade do mercado privado, com as suas facilidades de gestão para produzir moradia. A configuração da política habitacional, na época, era muito centrada no município. Pessoas que conseguiam comprar renda tinham acesso à COHAB ou a outros programas. Aqueles que não conseguiam comprovar renda tinham que ter uma opção. Por isso foi constituída para cuidar de uma população que não interessava ao mercado, com vantagens de gestão de uma empresa privada. Hoje o MCMV fez com que empresas passassem a se interessar e já atuam diretamente nesse mercado.

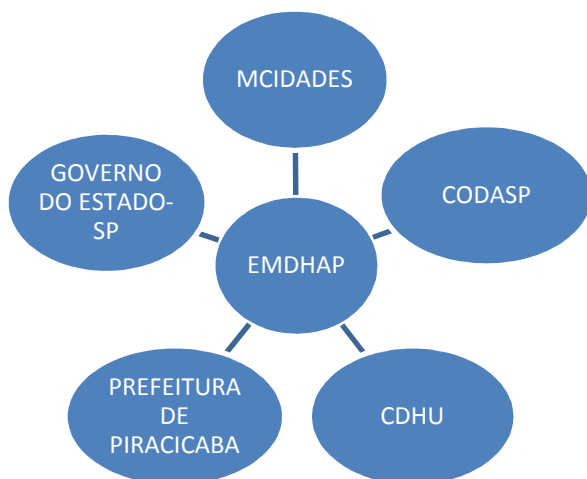
Atualmente, para o Diretor-Presidente da Emdhap, o engenheiro Walter Godoy, em entrevista, no MCMV a empresa passou a ter um papel aglutinador, de fomento para as ações do programa para a faixa 1, de baixa renda. Para ele, todas as aprovações desta faixa passam pelo crivo da instituição, que verifica a demanda e as consequências dos projetos para o entorno, avaliando quesitos como trânsito, resíduos sólidos, educação e meio ambiente, por exemplo.

As ações da Emdhap não se limitam, porém, ao âmbito do MCMV e, conforme site da instituição, atua ainda nas áreas de realização, suporte e

apoio aos órgãos municipais para a regularização fundiária, urbanização de favelas, regularização de conjuntos habitacionais, construção de conjuntos habitacionais e intermediação em programas habitacionais.

No seu campo de atuação, a Emdhap possui contato com as instituições mostradas na figura, abaixo:

**Figura 11. Campo de atuação da Emdhap.**



Fonte: Emdhap.

Quanto aos resultados, foi elaborada uma pesquisa documental das realizações desta Empresa desde 2005, de acordo com a disponibilidade dessas divulgações no site da empresa.

Por esta análise documental, verifica-se que durante os seguintes resultados das ações realizadas pela Emdhap.

A empresa anunciou que até 2006 havia viabilizado 2.463 casas, bem como atuava na regularização de lotes e moradias; na construção de equipamentos públicos, urbanização de favelas e revitalização de espaços.

Para 2007 e 2008 constam ações de urbanização de favelas, entrega de mais de 500 casas e obras de pavimentação, drenagem e desafetação de áreas doadas à Emdhap. As notícias do site informam que de 2005 a 2009 foram realizadas obras de urbanização de núcleos habitacionais que atenderam 2.828 famílias e 14 favelas. As parcerias mais expressivas, de acordo com as informações analisadas, eram realizadas junto à Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano - CDHU, em volume de recursos e de unidades entregues.

O ano de 2009 parece ter sido mais movimentado em termos de políticas públicas para a habitação.

Já em abril deste ano, o então prefeito Barjas Negri (PSDB) anuncia seu interesse em recursos do recém-lançado Programa Minha Casa Minha Vida para a construção de 6.000 moradias populares, com a promessa de que a prefeitura municipal reduziria o Imposto Sobre Serviços (ISS) nas construções e viabilizaria os terrenos.

É anunciado neste mesmo ano - pelo Projeto "Cidade-Legal", de autoria do Governo do Estado de São Paulo - que 2.636 famílias foram atendidas pela regularização de imóveis, possibilitadas pela redução de custos cartorários.

Outro fator relevante de pesquisa apontado para o ano de 2009 refere-se à mobilização da Emdhap para a discussão e formulação do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS), como exigência da Lei 11.124/2005, que além da exigência do Plano, forçou a promoção da capacitação dos agentes públicos. Nesta fase, falava-se na discussão da formulação do Plano junto à população, por meio de plenárias entre moradores, poder público, líderes comunitários, associações e entidades de classe. Segundo noticiado, participaram do primeiro encontro público cerca de 200 pessoas representantes dos mais diversos setores da sociedade civil.

Continuavam também a configurar como expressivas a participação da CDHU na provisão de recursos para a construção de moradias populares, sendo já no início de 2010, assinado o protocolo de intenção para a construção de 639 novas moradias populares em investimento de mais de 30 milhões de Reais. No mês de outubro do mesmo ano, o então prefeito Barjas Negri anunciou a construção de 930 unidades dentro de um investimento de aproximadamente 84 milhões de Reais, também junto à CDHU e já dentro dos novos parâmetros de construção definidos por esta.

Também de acordo com as informações disponíveis no site da Emdhap, em 30 de junho de 2010, foi divulgada a finalização da elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS).

A falta de envolvimento da população para com a regularização dos seus terrenos: de 87 famílias cadastradas para o cadastro socioeconômico de regularização fundiária, apenas 45 compareceram ao plantão da equipe

técnica disponibilizada pela empresa – aqui já se pode ter mais “pistas” sobre como anda a questão do capital social da população.

Dados expostos pela Emdhap mostram as seguintes entregas recentes para a habitação:

- Conjunto Habitacional Santa Fé: 713 unidades;
- Conjunto Habitacional Santana: 92 unidades;
- Conjunto Habitacional do Bosque dos Lenheiros: 1370 unidades;
- Conjunto Habitacional Jardim Gilda: 951 unidades habitacionais.

O Sr. Walter Godoy, em entrevista, explica que o MCMV ajudou a dar impulso à habitação de interesse social, mas deixou reforçado que em todos os projetos há o envolvimento conjunto da União, com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR); do Estado (através do Projeto Casa Popular e mesmo da CDHU) e do Município.

Na sua análise, Godoy ainda conclui: “fizemos 23 projetos de urbanização de favelas. Leva-se benefícios como água, esgoto, energia, internet, treinamentos, dando cidadania a essas pessoas”.

Em 2015, a Emdhap abriu edital para inscrições para moradias populares de interesse social. Ao todo, estavam sendo oferecidas 1.920 apartamentos distribuídos em 7 condomínios.

O processo seletivo no edital previa, dentre outros, a necessidade de que o contemplado comprovasse relação de trabalho no município de pelo menos 5 anos; ter votado, no município, nos últimos 5 anos e, ainda, comprovação de vínculo de moradia no município há pelo menos 8 anos. Em edital anterior, a exigência era a de que o candidato deveria residir no município por, no mínimo, 3 anos. Também não havia determinação de tempo mínimo de trabalho no município.

Esse “aperto” nos critérios veio a atender à necessidade de que o candidato tivesse maior identidade com o município.

Em entrevista com a Procuradora Jurídica do Município, Dra. Silvani Lopes de Campos, a informação foi a de que por volta de 16.800 pessoas manifestaram o interesse, mas apenas 5.887 conseguiram proceder à inscrição. Os reprovados não foram aceitos por não conseguirem apresentar documentação adequada.

Segundo o Sr. Walter Godoy, a Emdhap não se limita a entregar as casas, mas realiza também trabalhos sociais junto aos moradores, que muitas vezes são destituídos de noções básicas de convivência e cidadania. Para ele, ainda assim e mesmo ilegalmente, muitos contemplados vendem o imóvel; outros voltam para as favelas.

Para a Assistente Social Maria Karolina Lopes de Arruda, também em entrevista:

Algumas famílias conseguem comprovar uma estrutura familiar falsa na seleção, não declarando o companheiro, por exemplo. Nesse caso, conseguem comprovar renda menor e são contempladas. Quando essas pessoas mudam para o local, não se identificam com o ambiente. Tem muito oportunismo e nós atuamos para identificar e eliminar isso. A maior dificuldade de se trabalhar com a seleção é a mentira, que dificulta o nosso trabalho [...] Outros, por sua vez, não suportam o ônus de ter que pagar água e esgoto, energia e prestação da casa. Muitos voltam para o barraco pela identidade, senão eles fazem do lugar a favela deles: temos o caso de um apartamento de 42 m<sup>2</sup> onde haviam 17 pessoas morando e fomos obrigados a fazer intervenção com trabalho social.

A Assistente Social reforça ainda que os critérios de seleção não foram tomados arbitrariamente pela Emdhap. Para ela, a Emdhap propõe os critérios, que são posteriormente avaliados, em aconselhamentos com a promotoria pública. A finalidade foi a de valorizar o cidadão piracicabano. Posteriormente, esse edital foi discutido com o Conselho Municipal.

#### 4.8.2. A CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano.

As frequentes citações das parcerias da Emdhap com a CDHU motivaram a pesquisa do número de unidades que esta companhia entregou no município de Piracicaba, através do governo do Estado de São Paulo, de acordo com informações fornecidas pelo próprio site da instituição.

**Tabela 15.** Número de unidades totais providas\* pela CDHU no município de Piracicaba.

CECAP**	CODESPAULO**	CDHU					
		1977	1983	1997	2003	2006	2007
308	1376	500	29	67	18	1961	13

(\*) Foram somadas as unidades entregues por empreitada, autoconstrução e carta de crédito.

(\*\*) Denominações anteriores à CDHU.

Fonte: CDHU (disponível em [www.cdhu.sp.gov.br](http://www.cdhu.sp.gov.br), consulta em jul./2015).

Destaca-se no período recente o número de unidades entregues no ano de em 2009, após mais de uma década de aparente estagnação na provisão dessas moradias pela CDHU.

#### **4.8.3. A MUCCAP e seu papel no capital social.**

A Associação Pró-Mutirão da Casa Popular de Piracicaba – MUCCAP, segundo o site da instituição, foi fundada em dezembro de 1993 e é uma sociedade civil, de caráter filantrópico e sem fins lucrativos que tem como finalidade a construção de moradias populares em forma de mutirões, autoconstrução ou empreitadas.

Esta ONG, pioneira neste tipo de ação no município e já premiada no Brasil e no exterior pelas suas ações, arrecada recursos de voluntários de pessoas físicas e jurídicas e os administra na compra de materiais; faz o recrutamento e organiza a mão-de-obra necessária; fiscaliza as obras e promove parcerias com o poder público, instituições e outras ONGs para execução dos projetos e obras, bem como busca ainda oferecer trabalho social às famílias atendidas. A instituição possui hoje cerca de 400 sócios-contribuintes, que fazem as doações em dinheiro. As famílias beneficiadas também pagam mensalidades à MUCCAP, conforme suas possibilidades, referentes à aquisição de suas moradias. (<http://www.mucapp.org/view/a-mucapp/>, consulta em jul./2015).

Neves e Elias (2012) explicam que a ONG ainda conta com a ajuda de voluntários para apoio técnico e já conseguiu prover moradia digna para mais de 420 famílias, priorizando as famílias que habitam áreas de risco e em condições precárias de habitabilidade.

A ONG já conseguiu apoio e parcerias com diversas instituições, tais como Rotary Club, Repúblicas de estudantes, Estudantes estrangeiros (Ohio University), organizações religiosas, BM&F, Fundação Mario Dedini, imobiliárias e construtoras do município e associações beneficentes.

As doações e essas parceiras são conseguidas, sobretudo, graças a atuação insistente da Presidente da ONG e da relação de transparência e confiança entre os envolvidos. Para além de cumprir requisitos legais, parte da própria convicção da Presidente Ivani Fava Neves de que a transparência é fundamental para estimular a participação e coibir o oportunismo para criar um ambiente de confiança, seja dos envolvidos com a oferta de doações e trabalho

voluntário, seja pelos demandantes de moradias participantes dos mutirões. Esta foi a percepção do autor em relação à entrevista realizada presencialmente com a Presidente da ONG.

Algo presente tanto no discurso quanto nas ações publicadas pela Muccap refere-se ao propósito de multiplicar, entre os beneficiados, o senso de colaboração, de responsabilidade e de ajuda mútua, entendidos como elementos essenciais para o trabalho da instituição, tanto para que sejam quebrados paradigmas de relações paternalistas presentes nessas comunidades, quanto para tirá-los da condição da miséria e fazê-los participar de uma comunidade solidária, de ajuda mútua. (NEVES E ELIAS, 2012)

Daí a prioridade da ONG em tratar com ações que envolvam mutirões após a percepção dos gestores da instituição de que, quando são terceirizados os serviços, detalhes são deixados à parte e há perda do envolvimento das famílias. Contrariamente, quando do regime de construção em mutirão, “as famílias põem a alma, a vida naquele esforço. Os tijolos são deles, as paredes levantadas são para eles. É tudo muito diferente”. (NEVES E ELIAS, 2012, p. 69).

Esta foi uma forma encontrada pela ONG para reforçar os laços entre as famílias nos locais de atuação, formando uma comunidade solidária, disposta a cooperar mutuamente.

Putnam (2006, p. 177), conforme já observado, havia constatado a relação entre disponibilidade de capital social e desempenho das ações a propor que onde há maior disponibilidade de capital social, a cooperação voluntária é mais fácil: “O capital social facilita a cooperação espontânea”.

De fato, a experiência da ONG os permite concluir, por exemplo, que “[...] a rapidez ou demora da edificação depende, fundamentalmente, da capacidade de aglutinação que a família beneficiada tenha para reunir familiares e amigos para auxiliar na construção”. (NEVES E ELIAS, 2012, p. 27).

Esta, porém, não é tarefa simples, conforme fica evidenciado nas experiências da Muccap, que resultaram em um livro denominado “Construindo Casas e Reconstruindo Vidas”, em que a fundadora e presidente da ONG, Ivani Fava Neves, expõe trechos que podem sinalizar para a questão da falta de capital social entre as famílias extremamente pobres, ainda que as autoras não tivessem este propósito.



“[...] muitos já não estão mais no bairro. Há imóveis vendidos, um ou outro está alugado. Alguns poucos foram melhorados, pintados, ampliados. Mas a maioria está como foi feito pela Muccap: ainda sem o reboco, sem a pintura”. (NEVES E ELIAS, 2012, p. 17)

“Marta não tem 50 anos, mas sua fisionomia está cansada. A casa também parece gasta pelos anos. Não foi rebocada, nem pintada. A fechadura da porta já não funciona, faltam vidros [...] o marido teve que sair, depois da separação ocasionada pela bebida, pelas agressões, pelas outras mulheres [...] Hoje ela não sabe quanto é sua dívida para quitar o terreno [...] Sobrevive pela ajuda dada por um dos filhos, que trabalha e lhe dá cerca de 50 reais, pelo pouco mais de 100 reais do Bolsa-Família e pela pensão de outro pouco mais de 100 reais, quando o ex-marido paga.” (NEVES E ELIAS, 2012, p. 17-18)

“Conseguimos, depois de muito esforço, que Amadeu aceitasse colocar uma dentadura. Ficou tão feliz com o resultado estético, que abandonou sua mulher.” (NEVES E ELIAS, 2012, p. 19)

“Muitas vezes nos preocupamos com a higiene pessoal da Raimunda e também com o relaxo com relação aos cuidados dos filhos e da casa.” (NEVES E ELIAS, 2012, p. 19)

“O importante é a consciência de estarmos fazendo o bem sem esperarmos gratidão. Há casos em que a pessoa responsável pela mão-de-obra está envolvida com alcoolismo e então a obra para por longo tempo. Chegamos para fazer o acompanhamento e ninguém aparece [...] temos que entender os problemas daquelas famílias”. (NEVES E ELIAS, 2012, p. 44)

“[...] é muitas vezes desanimador mesmo. A família está praticamente ganhando a casa e não se envolve como a gente espera. Você chega para ver o trabalho, mas nem o lixo, nem o entulho foi tirado da frente da casa”. (NEVES E ELIAS, 2012, p. 44)

As autoras registram ainda que, mesmo com ampla transparência das ações e das cobranças frequentes às famílias beneficiadas, a inadimplência entre os beneficiários sempre existiu e já chegou aos 100% de atraso nos pagamentos.

Esses relatos, ainda que não façam parte da regra<sup>37</sup>, permitem suspeitar que as relações de apego ao local e às pessoas ao redor são menos densas, com relações pouco sólidas e não duradouras.

Para Albagli e Maciel (2003, p. 425) “a confiança é alcançada a partir do conhecimento mútuo entre os membros da comunidade e de uma forte tradição de ação comunitária”.

Esta tradição na ação comunitária, porém, ao menos nas intervenções iniciais da ONG para com a moradia, não parece configurar no cenário descrito pela Muccap; ao contrário, é algo que a instituição tem manifestamente tentado desenvolver, encontrando para isso imensa dificuldade em seus relatos.

#### **4.9. Outros aspectos relevantes**

O aspecto “civismo” é mencionado por Robert Putnam como elemento essencial para representar o grau de integração e coesão social de uma comunidade.

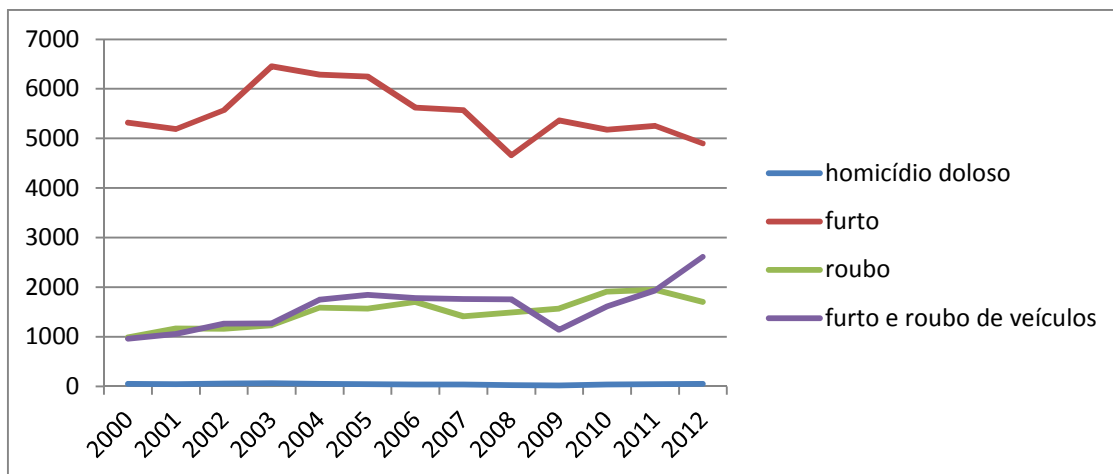
Na tentativa de mensurar este elemento, buscou-se verificar a questão da criminalidade, que pode dar “pistas” sobre a falta de civismo e coesão social no município.

Como já comentado, a cidade de Piracicaba, na medida em que cresceu, passou a apresentar problemas cada vez mais próximos dos problemas típicos dos grandes centros urbanos: um deles relaciona-se à criminalidade.

O Gráfico 23 apresenta uma série histórica curta, representativa da evolução do número de ocorrências, por tipo penal. Em termos absolutos, dos crimes mensurados e entre os anos de 2000 a 2012, fornecidos nesta série histórica, infere-se que houve um aumento percentual de 26,6% no número de ocorrências policiais, variando de 7.312, em 2000, a 9.259 ocorrências para o ano de 2012, ainda que, como já observado por inúmeros indicadores, tenhamos tido alguns anos de seguidas melhoras nos indicadores sociais.

---

<sup>37</sup> Por exemplo, chama a atenção esta colocação “[...] muitas (famílias) levam anos para levantar suas casas. Outras, em questão de meses saem de seu barraco para uma casa de alvenaria”. (Neves e Elias, 2012, p. 86)

**Gráfico 23. Criminalidade em Piracicaba, por tipo penal.**

Fonte: IPPLAP (2015).

Pelos números representados nas linhas do Gráfico 23, é observável que número de homicídios permaneceu relativamente estável ao longo desses anos. A linha representativa do número de “furtos” ocorridos poderia levar a crer que tem havido melhoria na segurança pública. Porém, os números mostram que tem havido tendência de aumento nos crimes de “furto e roubos de carro” e “roubo”, crimes estes sabidamente considerados mais graves por envolver algum tipo de violência.

Ou seja, com base nestes dados, dentro da limitação da série histórica e dos tipos penais, infere-se que a criminalidade vem aumento em número e em gravidade das ocorrências, podendo ser um indicativo de que pode ter havido piora no grau de coesão social ao longo dos últimos anos.

Este problema, vislumbrado dentro de uma corrente ideológica mais crítica e de cunho marxista poderia ser entendido como reflexo do grau de exclusão social imposto pela sociedade a uma parcela de sua população.

Buscando também avaliar o município pelo aspecto da inclusão, vimos que Piracicaba é marcada por um profundo grau de desigualdade, com graus de apropriação de riquezas “marcadamente concentrador, desigual e excludente” (POLIS, p. 95).

Ainda assim, dada a existência de inúmeros conselhos e de vários canais de participação, pesquisa realizada pelo “Observatório Cidadão de Piracicaba” (2015) buscou avaliar a efetividade das ações públicas tomadas a partir das reivindicações da população no Orçamento Participativo, realizados a

partir do Fórum Municipal do Orçamento Participativo para os anos de 2013 e 2014.

Neste estudo, a conclusão foi a de que “[...] existe uma baixa porcentagem de implementação das propostas priorizadas pela população [...]”; sendo que dentre as propostas “[...] apenas 12% foram integralmente realizadas e 3% parcialmente realizadas”. O estudo ainda apontava que “o baixo grau de implementação implica no desestímulo e na descrença da população nesse importante instrumento de participação” e que “a desigualdade de implementação entre as regiões também é um ponto de atenção”. (OBSERVATÓRIO CIDADÃO, 2015, p. 5)

Dentre as propostas atendidas, o estudo mostrava que as áreas rurais, a zona norte e o centro foram as que tiveram sugestões contempladas.

#### **4.10. Das relações de confiança para as formações em redes.**

Conforme visto em Putnam (2006), a confiança é o ingrediente que “azeita” as relações econômicas.

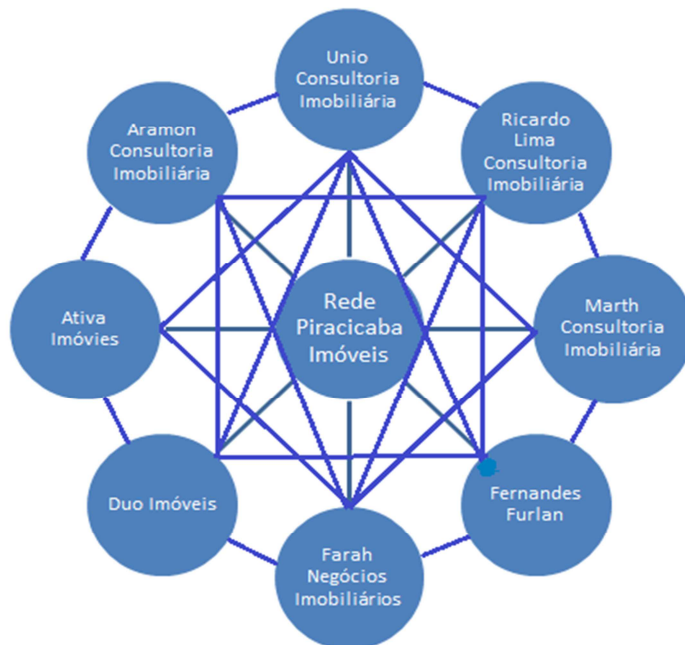
De fato, o elemento “confiança” dos atores de mercado, seja nas instituições, no governo, nas leis e nas parcerias, foi citado por quase todos os entrevistados do setor empresarial, a exemplo do exposto por Adalberto Mei: “Se não houver “ganha-ganha” e confiança, não há parceria duradoura, elas não se solidificam”.

A partir das relações de confiança e da intensificação das relações de negócio e, de acordo com as estratégias das empresas, é que surgem as redes de negócios. Ainda que tenham sido identificadas relações mais densas de relacionamento entre o setor imobiliário local, algumas redes podem ser facilmente identificáveis pelas parcerias formadas entre imobiliárias (aqui considerados unicamente no critério de adesão à parceria), divulgadas nos sites das próprias empresas ou mesmo na mídia, como estratégia de marketing.

Curiosamente essas mesmas imobiliárias, incluindo algumas outras, estão entre as que aparecem com maior relação de intensidade na matriz proposta na Figura 11, anteriormente apresentada.

O exemplo abaixo tipifica um relacionamento em rede entre 8 imobiliárias locais parceiras em termos de compartilhamento de informações para execução dos negócios: a “Rede Piracicaba Negócios Imobiliários<sup>38</sup>”.

**Figura 12. Rede Piracicaba Negócios Imobiliários.**



Fonte: Elaborado pelo autor.

Segundo o próprio site da empresa “Rede Piracicaba Imóveis”, a associação em rede é vantajosa por se tratar de um modelo ganha-ganha, seja para os associados, seja para o cliente. Esses ganhos podem ser obtidos pela melhoria dos serviços, que passam a ser padronizados e ágeis, pela unificação das informações, que tornam as pesquisas mais rápidas e que permitam um maior volume de negócios, sem que cada associado perca a sua autonomia.

Trata-se ainda de uma forma de aumentar o horizonte de atuação das imobiliárias na medida em que elas passam a ter maiores disponibilidades em seus estoques; aumentando, sobretudo, a velocidade da realização dos negócios ao possibilitar o encontro mais fácil do imóvel mais adequado ao perfil de cada cliente.

Tendo isso em vista é que foi criada em escala muito maior, em 2006, a “Rede Secovi”, que compõe um conjunto de mais de 150 imobiliárias distribuídas em diversos municípios, no Brasil e no exterior. Segundo o vídeo institucional disponível no site da rede Secovi de negócio imobiliários:

<sup>38</sup> Disponível em [www.redepiraimoveis.com.br](http://www.redepiraimoveis.com.br), consulta em julho de 2015.

“concorrentes tornam-se parceiros” ([www.redesecovi.com.br](http://www.redesecovi.com.br), consulta em 10 julho de 2015).

Para o município de Piracicaba são três as imobiliárias aparecem no site da instituição como parceiras da rede Secovi: Frias Neto Consultoria de Imóveis, Le Mans Imóveis e Schiavuzzo Negócios Imobiliários.

A partir do estudo da densidade dessas relações entre imobiliárias, agentes e órgãos públicos, seria possível identificar estratégias de ação para os *players* e mesmo para os governos. Este, porém, fica sugestionado como tema para outra pesquisa de maior vulto.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E PROPOSTAS DE AÇÕES.

Conforme explicado na introdução, este trabalho teve como fator motivador inicial a curiosidade particular do autor em relação aos verdadeiros beneficiários da política pública a partir da visita deste a um *stand* de vendas de uma empresa parceira de uma grande construtora no município de Piracicaba.

O autor, na ocasião, ao questionar o preço de venda de um apartamento, foi sugestionado a pagar uma quantia “por fora” enquanto o vendedor fixaria no contrato um preço menor ao do “mercado” a fim de que o comprador pudesse se beneficiar do subsídio da política pública.

Na análise do autor já na ocasião, as construtoras estariam sobrevalorizando os imóveis em razão dos subsídios concedidos pelo Governo Federal, forçando a alta de seus preços justamente para extrair recursos direcionados para uma política pública de cunho social.

A partir desta curiosidade inicial passou-se a realizar uma investigação sobre o histórico da política habitacional no Brasil e viu-se que esta sempre teve um caráter essencialmente privado no país, não sem deixar de ter implicações negativas na formação das cidades.

Fez, então, por razões justificadas, a delimitação do campo de pesquisa ao município de Piracicaba, incluindo “variáveis” do capital social na análise a fim de acrescentar aspectos sociais a uma pesquisa que estava *a priori* dentro de um universo funcionalista de análise de mercado. As “variáveis” levantadas e que passaram a compor um caminho de busca desses elementos ao longo de um conjunto de entrevistas e investigações a documentos diversos foram essencialmente o engajamento, o civismo, a confiança, o pluralismo, o enraizamento e o empoderamento, extraídas essencialmente da leitura de Robert Putnam.

Imediatamente foi possível verificar a complexidade da questão habitacional, que vai para além de análises mercadológicas e envolvem todo um conjunto de fatores de comportamentos sociais que constroem a política pública e são determinantes na sua condução e nos resultados alcançados, sejam esses resultados medidos em benefícios sociais, sejam como respostas do próprio mercado, para além de questões de oferta e demanda.

Para explicar essas relações: no contexto da concepção do PMCMV tinha centralidade a Casa Civil, chefiada então pela Ministra Dilma

Rousseff, e que em consonância com uma série de atores sociais, predominantemente grandes empresas do setor da construção civil, formularam o programa federal.

Tal programa representou uma mudança de orientação em relação ao anterior - o PNHIS - construído socialmente a partir de ampla participação de vários setores envolvidos com a habitação no Brasil e que pressupunha maior participação popular em suas ações para a liberação dos recursos.

A literatura mostra que a mudança de rumo do PNHIS para o MCMV ocorrera essencialmente por dois fatores: primeiro, a necessidade da reforma ministerial que demandava o contexto, retirando o Ministério das Cidades da centralidade da formulação da política habitacional e dando maior ênfase à Casa Civil e; segundo, a crise norte-americana em 2008, que em um contexto de financeirização global, teria impactos negativos que se alastrariam para o Brasil implicava na necessidade de uma resposta rápida do Governo Federal, que viu no MCMV uma oportunidade de combater essa crise, ao mesmo tempo em que estava o programa envolto em uma política de cunho “social”.

O MCMV surgiu ainda em um contexto de expressiva ampliação da oferta de crédito, que vinha crescendo exponencialmente desde o início dos anos 2000. Se em um primeiro momento a abrupta elevação no preço dos imóveis pode ter significado um ajuste de preços após anos de estagnação do setor, a oferta de crédito associada à redução de juros ao setor parece ter acirrado o ímpeto dos agentes de mercado, assim também foi com o MCMV, que parece ter contribuído para acirrar a especulação imobiliária. Tais indícios podem ser levantados pela análise da evolução dos preços de imóveis de diferentes tamanhos, sentida maior valorização nos imóveis menores<sup>39</sup>, apresentados no capítulo 3.

A demonstração dos dados sobre a evolução da inflação acumulada apresentados no capítulo 3 mostra que o Estado não conseguiu mitigar o poder da especulação incidente nos imóveis, ainda que estejam previstos meios de coibir a especulação, ela parece ocorrer de maneira mais

---

<sup>39</sup> Não se pode deixar de considerar que este aspecto da maior valorização dos imóveis de menor valor é um pressuposto, não isento de refutações pela eventual inclusão de outras variáveis. De qualquer forma, foi um fator um tanto instigante para a pesquisa.



sutil, de forma a transparecer que são reguladas essencialmente por mecanismos de mercado - uma meia-verdade.

Isso porque, como visto, há ampla literatura acadêmica que atribui toda essa especulação à questão da terra, ou melhor, do encarecimento dos terrenos. Porém, o Estatuto da Cidade trouxe inovações e importantes instrumentos que poderiam amenizar o problema, mas que não são aplicados no Brasil como um todo porque a sua aplicação atenta contra valores enraizados (*embedded*) na própria cultura brasileira de que a terra é reserva de valor, dado nosso histórico de instabilidade política e econômica. Atuar nessa questão envolveria, portanto, uma “quebra de paradigma” e desgastes políticos que o Poder Executivo, por si só, dificilmente iria abarcar.

Em outras palavras, fazer aplicar os instrumentos do Estatuto da Cidade implicaria em enfrentamentos a interesses políticos e mesmo culturais “embotados” sobre o direito de propriedade, travando-se aí um desgaste político enorme ao gestor – daí a importância do apoio da sociedade.

Como consequência, uma política com o vulto do MCMV, que implica em uma grande quantidade de injeção de recursos para a habitação, fica vulnerável a incorrer nos mesmos erros do BNH na medida em que a população mais carente é destinada para os locais mais distantes da malha urbana, com todas as implicações que isso possa trazer em termos de custos públicos e ônus para a população<sup>40</sup> – vimos que este é um ponto já amplamente abordado em outros trabalhos.

O poder de decidir sobre os locais onde se possa realizar esses empreendimentos (Faixa 1) encontram-se à disposição dos municípios através da aplicação dos instrumentos do Estatuto das Cidades e depende um tanto da capacidade dos municípios em planejar e organizar o espaço.

O Estatuto das Cidades prevê ainda o controle social sobre o Plano Diretor Municipal. Porém, a sua aplicabilidade depende em muito da disponibilidade de capital social existente em cada localidade.

Por quê?

Porque, conforme Putnam (2006), o capital social envolve formas de engajamentos dos cidadãos aos interesses públicos, reconhecimento de que

---

<sup>40</sup> Para citar alguns: segregação sócio-espacial, que gera resultados como aumento da violência (baixo civismo, baixa identidade social); separação dos espaços urbanos entre ricos e pobres; espraiamento da cidade, que inviabiliza ou encarece um sistema de transporte público mais eficiente.

o bem público deve sobrepor aos interesses particularistas, respeito às opiniões distintas, pluralismo participativo e civismo.

Dentre esses elementos do capital social pesquisados para o município de Piracicaba, ainda que dentro das limitações da pesquisa, vê-se que há pouco engajamento, tanto pelos apontamentos dos entrevistados sobre o comportamento da população nas classes sociais mais baixas quanto da população das classes média e média-alta, aqui de forma limitada representada pelos agentes imobiliários.

Como já afirmado, do ponto de vista do engajamento ao Conselho Municipal de Habitação, viu-se que há fortes elementos para se suspeitar de que não há envolvimento da população com a questão, inclusive com a afirmação de alguns membros do Conselho Municipal contatados de que eles próprios não têm interesse em participar, por razões de tempo ou desconhecimento técnico.

Essa mesma constatação (dentre as demais) já haviam sido apontadas por Goulart, Terzi e Otero (2014b), quando comentando a aplicabilidade dos instrumentos do Estatuto das Cidades em Piracicaba:

Os “fracos resultados obtidos” estão relacionados a diversos fatores, dentre os quais merecem destaque “o poder dos grupos privados sobre a produção e a apropriação da cidade...” o caráter genérico e impreciso dos diagnósticos e mesmo das diretrizes estabelecidas nos novos Planos e, não menos importante, a “baixa compreensão dos mecanismos de apropriação privada da cidade e dos instrumentos de reforma urbana por parte dos técnicos e das lideranças dos movimentos populares”. A gramática tecnicista e a complexidade dessas ferramentas certamente dificultam a incorporação de novos atores aos correspondentes processos decisórios. A hipótese adotada é que a baixa organização da sociedade civil determina proporcional capacidade de absorção participativa pelas instituições estatais. Embora haja variações, a dinâmica participativa dos três casos esteve subordinada aos atores estatais, cujo controle sobre os procedimentos participativos foi efetivamente alto. Da leitura participativa às entrevistas com representantes de entidades, passando pelas audiências públicas até se chegar ao Congresso da Cidade, a equipe do governo local jamais perdeu o controle dos termos substantivos e legais com que o novo Plano foi elaborado.

Assim, se a sociedade civil mostra-se desorganizada; ao contrário, dentre as pessoas que participaram das entrevistas abertas, por serem quase todos agentes políticos ou econômicos envolvidos com o meio empresarial, percebe-se que quase todos são engajados com alguma instituição além do trabalho formal, seja para fins de representação de interesse de classe, partido político ou entidade assistencial – todos mostraram ter fortes relações sociais (quando não entre eles próprios). De alguma maneira, são visivelmente

engajados às questões públicas, seja por interesses pessoais, seja pelo mero senso de civismo.

Já quando se trata da mesma questão para as classes mais carentes, o resultado das entrevistas, dos questionários e de um conjunto de documentos coletados leva a crer que o nível nas relações de confiança, de engajamento, identidade social e de civismo presentes atualmente no município não são intensos. Pelos depoimentos diversos apresentados parece haver frágeis laços de relacionamento, o que poderia vir a ser uma primeira justificativa para, em partes, explicar os motivos pelos quais, mesmo sendo contempladas pelo imóvel doado pelo Estado, nele não permaneçam. Some-se às hipóteses aqui levantadas para o “abandono” do imóvel, de forma não exaustiva: a falta de identidade entre os beneficiados e entre eles e a nova localidade, os encargos sociais que passam a ter que assumir (taxas de condomínio, energia, água e esgoto, impostos...), à dificuldade de adequação às novas regras de convívio social, o custo de ter que viver distante de grandes centros comerciais, de trabalho ou de outros eventuais equipamentos públicos. Esses, porém, ficam como sugestões para outra pesquisa.

Para o ambiente das imobiliárias e ainda em termos de relacionamentos, a proposição inicialmente concebida de que elas poderiam ter algum controle sobre os mercados locais, dado o seu poder de organização social embasado fortemente em relações de confiança e colaboração recíproca mostrou pouca consistência dentro do espectro de análise deste trabalho. Ao contrário, os resultados do questionário proposto mostraram que a baixa densidade de relação na maior parte da “rede” de imobiliárias pode ser mais danosa do que vantajosa para a prospecção de negócios para elas próprias.

Sobre o ambiente do setor da construção civil, segundo os entrevistados e pela análise dos dados expostos, é grande, assim como são “grandes” as exigências legais para o atendimento dos requisitos para a “Faixa 1” do MCMV – requisitos pelos quais eles mostram-se aptos e atentos à necessidade de cumprir - mas sentem-se prejudicados pela morosidade do próprio Estado para com a liberação dos projetos.

É possível que haja ainda alguma concentração de mercado para construtoras que atuam nas “Faixas 2 e 3” do PMCMV, no município, o que pode remeter ao sucesso da estratégia das grandes empresas em abrir capital na bolsa de valores para aquisição de estoques de terrenos e que, dado o contexto

de crise e atuação dessas construtoras junto ao Governo, foram beneficiadas pelas mudanças de rumos da política habitacional.

Apesar também da grande concorrência e do grande número de empresas atuando no setor da construção civil, é fácil verificar pelos dados da CBIC e por trabalhos diversos que a grande maioria das empresas que atuam no setor são de prestadoras de serviços (subcontratadas) por empresas maiores. De qualquer maneira, parece que o ganho de escala é fator determinante para a prevalência das grandes construtoras no segmento.

Para as construtoras, vê-se que, assim como para as imobiliárias, há um emaranhado de questões conflituosas em termos jurídicos, trabalhistas e de outras ordens no país que, como afirma Mendes (2014), parecem não estimular o *fair-play* – algo tão presente no discurso dos atores de mercado.

Conforme o depoimento de um dos atores entrevistados: “você pode estar ganhando hoje, mas no setor da construção civil, nunca se sabe o dia de amanhã, acho que é por isso acontece toda essa ambição de querer ganhar rápido e mais”.<sup>41</sup>

Se por um lado parece, de fato, haver alguma apropriação dos subsídios do MCMV pelo mercado, fica reconhecido, entretanto, os méritos do MCMV em seu efeito dinamizador na economia e na política local: se na economia imprimiu maior ritmo e impulsionou um mercado avesso ao público da Faixa 1; na política, passou a acirrar a discussão sobre as zonas de interesse social (ZEIS), ainda que um tanto distante de uma verdadeira política pluralista e que, em razão disso, tenha como resultado o acirramento do comportamento especulativo inerente aos mercados.

Destaque-se que o PMCMV, junto ao PAC, cumpre importante papel para fomentar o crescimento do setor da construção civil no país, bem como se tem observado a tendência de redução dos déficits habitacionais no Brasil como um todo.

Também não se pode afirmar, a *priori*, que a implantação plena do PNHIS seria o melhor resultado (ao menos a curto-prazo), uma vez em que é

---

<sup>41</sup> Daí o fato de ser reforçado aqui e conforme já vastamente apontada pela literatura acadêmica, a preocupação de que a própria execução do PMCMV, dada a sua natureza voltada para o crescimento econômico e não para a redução do déficit habitacional, possa estar gerando especulações imobiliárias, prejudicando estratos mais carentes da população na medida em que o acesso à moradia fica dificultado pela via do aluguel e pelo encarecimento dos imóveis, isso em períodos de elevada demanda resultante de um cenário de crescimento econômico. Em cenário de baixo desenvolvimento, a escassez de poupança que pode vir a se tornar um problema na perenidade do programa é uma questão que deve ser considerada em pesquisas específicas para esse fim.

possível concluir que há limitações justamente de capital social para que o PNHIS funcionasse exatamente nos moldes em que fora planejado, particularmente no setor da sociedade civil em Piracicaba, que não se mostra organizado<sup>42</sup>. Volta-se, portanto, à discussão do capital social.

Esta constatação pode ser feita por analogia: o Estatuto das Cidades já prevê a participação popular na definição das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) com a criação dos Conselhos das Cidades. Estes, porém, em Piracicaba, não funcionam adequadamente - ao menos em termos de pluralidade e engajamento da sociedade civil - seja porque parte dos envolvidos alegam desconhecimento técnico para participar e, portanto, não têm interesse; seja porque se mostram atarefadas demais e colocam esse tipo de ação de engajamento cívico como fatores secundários (não prioritários) em suas vidas - algo que pôde ser constatado através de contatos pessoais ou telefônicos do autor com membros do Conselho apontados no próprio Diário Oficial do Município<sup>43</sup>. Alguns, inclusive, mostraram-se surpresos ao saber que faziam parte de tal conselho.

Daí a suspeita que pode ser levantada em relação à discussão sobre a questão da aplicabilidade de Conselhos quando diante de um quadro de ausência de capital social. Ou melhor: descentralizar as decisões localmente por meio legal resolveria a questão e traria resultados?

Uma primeira impressão, dada à baixa capacidade de engajamento, seria a de que não.

Dentro desta discussão, Putnam (2006) deixa em seu livro, porém algumas lições sobre sua experiência e que se aplicam na comparação do que poderia ter sido (PNHIS) e do que efetivamente foi (PMCMV) na política habitacional recente, quais sejam:

1ª Lição. “A comunidade cívica tem profundas raízes históricas” (Putnam, 2006, p. 192). Aqui se vê que a simples imposição de uma lei, na ausência do capital social, não acarretaria mudanças de curto-prazo, uma vez que a própria raiz histórica do Brasil na relação dominação e subordinação social

---

<sup>42</sup> Dada à semelhança da formação da estrutura social, política e econômica brasileira, é de se suspeitar que essa seja uma realidade presente nas demais regiões do país também e que, portanto, o fator capital social é limitante.

<sup>43</sup> Por razões óbvias de se evitar exposições desnecessárias àqueles que gentilmente se propuseram a atender o autor, ainda que por meio de ligação telefônica, optou-se por não identificar na íntegra os depoimentos dos consultados, nem seus nomes e sequer os editais pesquisados.

remetem à ausência do capital social. A baixa participação social mostrada nos Conselhos de Habitação reflete como a simples imposição de mecanismos participativos podem não gerar resultados de curto-prazo.

2ª. “Mudando-se as instituições formais, pode-se mudar a prática política” (Putnam, 2006, p. 193). Nesse sentido, se era oportuno mudar as instituições a fim de instigar a participação e o desenvolvimento do capital social, ainda que a longo-prazo, vê-se que a opção foi de obtenção de resultados de curto-prazo. Nesse caso, dentro de um horizonte mais distante, a perspectiva de formação de capital social a partir de mecanismos de participação coletiva torna-se mais desalentadora.

3ª. “A história institucional costuma evoluir lentamente” (Putnam, 2006, p. 193), o que explica a razão da defesa aqui realizada de que a aplicação dos instrumentos do PNHIS poderia gerar resultados mais animadores a longo-prazo, na medida em que a mudança institucional pudesse mudar os hábitos de participação e engajamento.

Portanto, dentro da perspectiva do capital social, parece mais tentadora uma proposta política que seja mais imediatista em termos de resultado, uma vez que na ausência deste capital, os resultados seriam aparentemente mais a longo-prazo.

Fica constatado que a ausência do capital social na concepção de confiança e engajamento de Putnam (2006) revela-se mais intensa do que a presença mas, ainda assim, há algum grau de participação que parece conformar com a conclusão de Pavarina (p. 140, 2003):

“[...] nos municípios paulistas a falta de confiança parece não ser fator impeditivo para a existência de associativismo e civismo ou, ao contrário, a associação e a vida cívica estejam ocorrendo apesar da falta de confiança”.

De igual maneira, a despeito de ter sido perceptível a presença de alguns avanços nos indicadores sociais, é possível se suspeitar que estes tenham ocorridos, não pela presença do capital social, mas apesar da sua ausência<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Dentro de uma visão mais pessimista e fugindo um tanto do objetivo deste trabalho, há de se indagar realmente sobre o fato de o Brasil ter algum crescimento, apesar de todos os aparentes erros na condução de sua política. Não seria isso, de fato, mero resultado da fase do *boom* populacional pelo qual passa o país? Se a resposta for afirmativa, a perspectiva é um tanto desalentadora para o futuro, quando a maior parte da população terá idade avançada, diferentemente do quadro atual, com a maior parte da população em idade produtiva.

Assim, na ausência de um Estado capaz de gerir a demanda habitacional da sociedade e mais grave, na incapacidade, por razões diversas, da própria sociedade se mobilizar para resolver seus problemas (falta de capital social), a solução mais imediata encontrada pelo Estado para o atendimento às demandas sociais da população passa a ser quase sempre a delegação destas ao capital privado e aos interesses de mercado, mais eficientes em um primeiro momento em termos de capacidade de apresentar números, mas que têm como resultado injeção de recursos públicos que podem não ser captados pelos estratos sociais mais carentes, mas pela especulação, contrariamente à intenção inicial. A propósito, verificando o histórico da política habitacional brasileira, vê-se que esta sempre teve um cunho essencialmente privado.

No âmbito local, ficam como pontos negativos alguns tópicos observados durante a pesquisa:

1º) Não obstante a baixa capacidade de organização da sociedade, há estudo para o município que mostra o baixo grau de atendimento da Administração local quanto às demandas dos bairros em relação ao Orçamento Participativo (ainda que aqui não tenhamos entrado no mérito em relação às demandas globais e prioritárias da Prefeitura). Isso implica na dificuldade e desestímulo para a criação de capital social no longo-prazo, ao menos no aspecto de engajamento;

2º) Fica a constatação, ainda, da dificuldade de atendimento que o autor teve em relação à demanda de algumas informações junto à Prefeitura. Apesar de existir um site com muitas informações sobre o município no site do IPPLAP, alguns dados solicitados e protocolados junto à prefeitura municipal só foram obtidos após a intermediação de vereador, conforme sugerido por um dos contatos do autor junto à própria Prefeitura, o que pode ser indício sobre a dificuldade de se superar os velhos vícios (enraizamentos) da tradição brasileira em relações de paternalismo, favoritismo, dependência e falta de governança.

3º) A lentidão na aprovação de projetos pela burocracia local, conforme apontam os empreendedores do setor.

Nos aspectos positivos, destacam-se:

1º) O apontamento unânime dos investidores de que não há corrupção para a aprovação de projetos/empreendimentos no município, algo que os mesmos investidores afirmam não ser realidade em outras

administrações. No caso da Prefeitura de Piracicaba, esse fator (redução do custo de transação) mostra-se um atrativo para empresas do setor;

2º) A capacidade técnica da Emdhap e do IPPLAP, reconhecidas entre eles próprios e pelos atores externos.

3º) A capacidade da Prefeitura Municipal em reunir recursos das mais diversas esferas públicas para a construção de moradias populares.

Finalmente, como proposta de ação, a publicização de dados e informações, particularmente nas questões de habitação de interesse social, seria ingrediente simples e não oneroso para acirrar as pesquisas do meio acadêmico e a transparência das ações públicas, bem como o atendimento às demandas coletivas poderia ser um forte instrumento de incentivo à participação.

Como visto, no site da Prefeitura não consta *link* que direcione para a publicização das ações relacionadas com as questões de habitação de interesse social, particularmente geridas pela Emdhap, órgão que mostra resultados, experiência e competência técnica na gestão da política habitacional de interesse social, mas que “peca” pela ausência de uma melhor sistematização e divulgação mais ampla das informações inerentes às suas atividades e ações.

Solicitadas ao seu Diretor-Presidente, o engenheiro Walter Godoy dos Santos, a afirmação é de que tais informações estariam já sendo sistematizadas a fim de dar ampla publicidade às ações da Emdhap no município.

Conforme expõe Castro (2014, p. 488):

[...] em pleno século XXI, o século do conhecimento e da comunicação, não podemos mais tolerar a governança que não tenha diálogo permanente com o povo e não faça dessa relação uma forma de autogoverno. O governante que queremos não pode mais governar apenas para o povo; deve estar e governar com o povo”.

É em atendimento a essas questões que a Prefeitura Municipal, através da Emdhap, poderia dar maior contribuição para o desenvolvimento do capital social de forma mais imediata.



## BIBLIOGRAFIAS

ACEMOGLU, Daron. ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam?** As origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Rio de Janeiro, Elsevier, 2012.

ALBAGLI, Sarita. MACIEL, Maria Lucia. Capital social e desenvolvimento local. In: LASTRES, Helena M. M.; CASSIOLATO, José Eduardo; MACIEL, Maria Lucia (org.). **Pequena Empresa: cooperação e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003. P 423-440.

ALMEIDA, Mario de. AMATO, Fernando B. **Empreendimentos para Baixa Renda: Programa Minha Casa Minha Vida**. 11º Conferência Nacional de Lares. São Paulo: setembro de 2011. Disponível em <http://www.lares.org.br/2011/images/530-741-1-RV.pdf> Acesso em: nov. 2014.

AMORE, Caio S. SHIMBO, Lucia Z. RUFINO, Maria B. C. **Minha Casa...e a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em Seis estados Brasileiros. 1ª edição. Letra Capital: Rio de Janeiro, 2015.

ANDRADE, E. S. J. Síntese histórica das políticas habitacionais no Brasil (1964 a 2010): avanços de antigas propostas e retorno a velhas práticas. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 16., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpur, 2011.

AQUINO, Jackson Alves de. As Teorias da Ação Social de Coleman e Bourdieu. **Revista de Humanidades e Ciências Sociais**. Vol. 2. Nº 2. P. 17 – 29. 2000.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Por Uma política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Revista Econômica do Nordeste – REN**, v. 30, n. 2, p. 144-161, abr.-jun. 1999.

ASSAF NETO, Alexandre. **Matemática financeira e suas aplicações**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

BACEN, **Banco Central do Brasil**. Dados disponíveis em: [www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br), Acesso em: set. 2014.

BARRETO, Alberto G. O. P; SPAROVEK, Gerd; GIANNOTTI, Mariana. **Atlas Rural de Piracicaba**. IPEF. Instituto de Pesquisas e Estudos Florestais. Piracicaba. 2006.

BASTOS, Rodrigo Dantas. **Economia política do imobiliário: o Programa Minha Casa Minha Vida e o preço da terra urbana no Brasil**. 2012. 106 f. Dissertação (mestrado em Sociologia) UNICAMP, Campinas, 2012.

BONDUKI, N. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. **Teoria e Debate**, n. 82, p. 8-14, maio a jun. 2009.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista eletrônica de**

**Arquitetura e Urbanismo.** São Paulo: Universidade São Judas Tadeu, 2008 n.01. 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: ago. de 2014.

BOURDIEU, P. **Le capital social:** notes provisoires in Actes de la recherche en sciences sociales n. 31, jan. 1980.

BRANDÃO. Hugo Pena. **Mapeamento de competências:** métodos, técnicas e aplicações em gestão de pessoas. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

BRASIL, Lei 10.257/2001. **Estatuto das Cidades.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm), consulta em abr./2015.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Habitação.** Ministério das Cidades – Cadernos Ministério das Cidades Habitação: novembro de 2004. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf> Acesso em: set. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Federal ao Alcance de Todos:** Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2014. Brasília, 2013. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/orcamento\\_13/OFAT\\_2013.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/orcamento_13/OFAT_2013.pdf) Acesso em abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Programa de Aceleração do Crescimento 2007 – 2010.** Brasília: Governo Federal, 2007. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2007/r220107-PAC.pdf>>. Acesso em: nov. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo.** 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: jul. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br), consulta em maio de 2015.

\_\_\_\_\_. **Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida?:** implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. Organização de Raquel Rolnik, textos de Raphael Bischof, Danielle Klintowitz e Joyce Reis. Brasília: Ministério das Cidades, 2010. Disponível em: [http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq\\_urbanismo/disciplinas/aup0535/Carthilha\\_-\\_Minha\\_Casa\\_Minha\\_Vida.pdf](http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0535/Carthilha_-_Minha_Casa_Minha_Vida.pdf) Acesso em: out. 2014.

CAGNIN, Rafael Fagundes. **A evolução do financiamento habitacional no Brasil entre 2005 e 2011 e o desempenho dos novos instrumentos financeiros.** fundap: Boletim de Economia – janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.fundap.sp.gov.br/Acesso> em: dez. 2014.

CAIXA. **Demanda habitacional no Brasil**. Brasília: CAIXA, 2011. Disponível em:

[http://downloads.caixa.gov.br/\\_arquivos/habita/.../demanda\\_habitacional.pdf](http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/.../demanda_habitacional.pdf), Acesso em: jul. 2014.

\_\_\_\_\_. **Programa Minha Casa Minha Vida Entidades Recursos FDS**. Disponível em

[http://downloads.caixa.gov.br/\\_arquivos/habita/mcmv/MANUAL\\_MCMV\\_ENTIDADES.pdf](http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/mcmv/MANUAL_MCMV_ENTIDADES.pdf) Acesso em: dez. 2014.

CAMPOS, Paola Rogedo. MENDONÇA, Jupira Gomes de. Estrutura socioespacial e produção habitacional na Região Metropolitana de Belo Horizonte: novas tendências. In: Adauto Lucio Cardoso (organizador). **O PMCMV e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, Adauto Lucio. ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos de política habitacional no Brasil. In: **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, Adauto Lucio. ARAGÃO, Themis Amorim. ARAUJO, Flávia de Sousa. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do Espaço Metropolitano. XIV Encontro Nacional da ANPUR. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPUR, maio de 2011.

CARVALHO, Sonia Nahas de. **Cidades e políticas de habitação**. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010.

CASTRO, Paulo Rabello de. **O mito do governo grátis: o mal das políticas econômicas ilusórias e as lições de 13 países para o Brasil mudar**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, 2014.

CBIC. **Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil**. Disponível em [www.cbic.org.br](http://www.cbic.org.br) Acesso em: dez. 2014.

COLEMAN, J.S.. **Foundations of social theory**. Cambridge MA: Harvard University Press, 1990.

COLEMAN, James S. **Social Capital in the Creation of Human Capital**. The American Journal of Sociology. Vol. 94/Supplement. The University of Chicago Press: 1988, p. 95-121. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2780243>, consulta em março de 2015.

CRECI. **Conselho Regional de Corretores de Imóveis de São Paulo**. Disponível em [www.crecisp.gov.br](http://www.crecisp.gov.br). Consulta em jun./2015.

DIAS, Edney Cielici. **Do Plano Real ao Programa Minha Casa Minha Vida: negócios, votos e a reforma da habitação**. (dissertação). Universidade de São Paulo: São Paulo, 2012.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Estudo Setorial da Construção**. N° 65. Maio de 2013. Disponível em:

<http://www.dieese.org.br/estudosetorial/2012/estPesq65setorialConstrucaoCivil2012.pdf> Acesso em: jul. 2014.

EVANS, Peter. **The state as problem and solution: predation, embedded autonomy and structural change.** In: Stephan Haggart/Robert Kaufman (Organizadores). *Politics of Economic Adjustment* Princeton University Press, 1992.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronado político brasileiro.** 3 ed. revisada. São Paulo: Globo, 2001.

FERREIRA, Regina Fátima. **Movimentos Sociais, Autogestão e a Construção da Política Nacional de Habitação no Brasil.** In: LAGO, Luciana (Org.) *Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições.* Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2012.

FIANI, Ronaldo: **Teoria dos Custos de Transação.** In: Kupfer, David. Hasenclever, Lia (Organizadores). *Economia Industrial: Fundamentos Teóricos e Práticas no Brasil.* Rio de Janeiro: Elsevier, 2002.

FGV. FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **O crédito imobiliário no Brasil: caracterização e desafios.** FGV Projetos. São Paulo: FGV, março de 2013.

FIPE. FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS. Disponível em <http://www.fipe.org.br/web/index.asp> Acesso em: jul. 2014.

FIPE. FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS. **Índices FipeZAP de Preços de Imóveis Anunciados.** Fevereiro de 2011. Disponível em <http://www2.fipe.org.br/pt-br/publicacoes/relatorios/#relatorio-fipezap&fipezap>, consulta em abril de 2015.

FIPE. FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS. **Índices FipeZAP de Preços de Imóveis Anunciados.** Janeiro de 2015. Disponível em <http://www2.fipe.org.br/pt-br/publicacoes/relatorios/#relatorio-fipezap&fipezap>, consulta em maio de 2015.

FIX, Mariana de Azevedo Barreto. **Financeirização e Transformações Recentes no Circuito Imobiliário no Brasil.** Tese de Doutorado – Unicamp, 2011.

FIX, Mariana de Azevedo Barreto; ARANTES, Pedro Fiori. **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação:** Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. *Correio da Cidadania.* 30 de julho de 2009. Disponível em: [http://www.correiodacidade.com.br/index.php?option=com\\_content&view=category&id=66:pacote-habitacional&layout=blog&Itemid=171](http://www.correiodacidade.com.br/index.php?option=com_content&view=category&id=66:pacote-habitacional&layout=blog&Itemid=171). Acesso em: 17 dez. 2014.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. FJP. **Déficit Habitacional no Brasil.** Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/>, consulta em dez. 2014.

GONÇALVES JR, Carlos A. DUTRA, Ricardo L. LOPES. Ricardo L. RODRIGUES, Rosana. L. **O impacto do Programa Minha Casa, Minha Vida na economia brasileira**: uma análise de insumo-produto. Porto Alegre, v. 14, n. 1, p. 177-189, Mar. 2014. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1678-86212014000100014](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1678-86212014000100014). Consulta em jul./2015.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOULART, Jefferson O. TERCI, Eliana T. OTERO. Estevam V. **Expansão urbana em cidades médias no interior paulista**: entre o estatuto da cidade e o empresariamento. XIII Seminário Internacional RII. Salvador: setembro de 2014. Disponível em: [http://www.rii.sei.ba.gov.br/anais\\_xiii/gt6/GT6\\_JEFFERSON.pdf](http://www.rii.sei.ba.gov.br/anais_xiii/gt6/GT6_JEFFERSON.pdf).

GOULART, Jefferson. O.; TERCI, Eliana.T.; OTERO, Estevam .V. Planos diretores participativos e gestão urbana em cidades médias sob o estatuto da cidade. Biblio 3W. **Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 25 de mayo de 2014 (b), Vol. XIX, nº. <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-1075.htm>>. [ISSN 1138-9796]

GRANOVETTER, Mark. Action and social structure: the problem of embeddedness. **The American Journal of Sociology**. Chicago: Chicago University. Vol. 91, nº 3, p. 481-510. nov. 1985.

GREMAUD, Amaury Patrick. VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de. TONETO JR. Rudinei. **Economia brasileira contemporânea**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GROPPELLI, Angelico A. NIKBAKHT, Ehsan. **Administração financeira**. São Paulo: Saraiva, 2009.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas dos Municípios**. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>, consulta em fev. 2015.

IPEA. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. **Nota técnica**: estimativas do déficit habitacional brasileiro (PNAD 2007-2008). nº 5. Brasília: novembro de 2013. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/131125\\_notatecnicadirur05.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131125_notatecnicadirur05.pdf) Acesso em: jul. 2014.

IPEADATA. **Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas** – Base de Dados. Disponível em [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br), consulta em maio de 2015.

IPPLAP. Instituto de Pesquisas e Planejamento de Piracicaba. **Caderno de estudos e Projetos para o Desenvolvimento Sustentável de Piracicaba e Aglomeração Urbana**. Cadus, IPPLAP, 2013.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores do planejamento público**. população e cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais.

Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010.

KRAUSE, Cleandro. BALBIM, Renato. LIMA NETO, Vicente Correia. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional?** IPEA. Rio de Janeiro: agosto de 2013. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1853.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1853.pdf) Acesso em: jul. 2014.

LAGO, Luciana Côrrea. O associativismo produtivo na periferia urbana: novos conflitos em pauta. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35., 2011, Caxambu. **Detalhes de o associativismo produtivo na periferia urbana: novos conflitos em pauta.** Minas Gerais: ANPOCS, 2012. p. 186-200. Disponível em: <[http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=1210&Itemid=353](http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1210&Itemid=353),>. Acesso em: 01 dez. 2014.

LAZZARINI, Sérgio. **Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LEONELLI, Gisela C. V. MOREIRA, Tomás A. DUARTE, Ligia N. R. **Setores Censitários e Plano Diretor: revelando desigualdades e demandando soluções.** XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP. Caxambú- MG – Brasil, de 29 de setembro a 03 de outubro de 2008.

LIMA JR. João da Rocha. **Lições sobre bolhas.** Carta do NRE-POLI. Nº 36. Universidade de São Paulo: Abril – Junho, 2014. Disponível em [http://www.realestate.br/dash/uploads/sistema/Carta\\_do\\_NRE/cartanre36\\_2\\_14.pdf](http://www.realestate.br/dash/uploads/sistema/Carta_do_NRE/cartanre36_2_14.pdf) Acesso em: dez. 2014.

LIMA NETO. Vicente Correia. FURTADO, Bernardo Alves. KRAUSE, Cleandro. **Estimativas do Déficit Habitacional Brasileiro (PNAD 2007-2012).** Nota Técnica nº 5. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA: Brasília, novembro de 2013.

LOPES, HERTON CASTIGLIONI. **Instituições e Crescimento econômico: os modelos teóricos de Thorstein Veblen e Douglass North.** Revista de Economia Política, vol. 33, nº 4 (133), pp. 619-637, outubro-dezembro/2013.

LOUREIRO, Maria Rita. MACÁRIO, Vinicius. GUERRA, Pedro. **Democracia, Arenas Decisórias e Políticas Públicas: O Programa Minha Casa Minha Vida.** Texto para Discussão. IPEA: Rio de Janeiro, 2013.

MARICATO, Ermínia. **Política habitacional no regime militar: do milagre brasileiro à crise econômica.** Petrópolis: Vozes, 1987.

MARTINE, George. MCGRANAHAN, Gordon. **A transição urbana brasileira: trajetória, dificuldades e lições aprendidas.** população e cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010.

MATOS, Fernanda. DIAS, Reinaldo. **Governança Pública: Novo Arranjo de Governo.** Campinas: Alínea, 2013.

MENDES, Marcos. **Por que o Brasil cresce pouco?** desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

MENDONÇA, Mario Jorge. SACHSIDA, Adolfo. **Existe bolha imobiliária no mercado brasileiro?**. Brasília: IPEA, 2012.

MINEIRO, Edilson. RODRIGUES, Evaniza. **Do Crédito Solidário ao MCMV Entidades: uma história em construção.** In: LAGO, Luciana (org.) Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2012.

MORGADO, Renato P; BELTUM, Luis Fernando I; MARQUES, Paulo E. M; KIRILAIUSKAS, Alberto; MONTI, Juliana; PALMIERI, Roberto H. **Diagnóstico dos Conselhos Municipais de Piracicaba.** Piracicaba - SP: IMAFLORA, 2012.

MORGAN, G. Paradigms, metaphors, and puzzle solving in organization theory. **Administrative Science Quarterly**, v. 25, n. 4, p. 605-622, 1980.

NASCIMENTO NETO, P.; MOREIRA, T. A.; SCHUSSEL, Z. G. L. Conceitos divergentes para políticas convergentes – descompassos entre a Política Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 14, n. 1, maio, 2012.

OBSERVATÓRIO CIDADÃO DE PIRACICABA. **Avaliação da implementação das propostas priorizadas pela população no Orçamento Participativo em 2013 e 2014.** Disponível em <http://www.observatoriopiracicaba.org.br/publicacoes>, consulta em jul./2015.

PAVARINA, Paula R. de J. P. **Desenvolvimento, crescimento econômico e capital social no estado de São Paulo.** Tese (doutorado). Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz. ESALQ/USP. Piracicaba: 2003.

PERILLO, Sonia Regina. Novos Caminhos de Migração no Estado de São Paulo. In: São Paulo em Perspectiva. **Revista Fundação Seade**. Vol. 10, nº 2. 2014.

PETRUCCI, Celso. **Balanço do Mercado Imobiliário 2014.** Sindicato da Habitação, SECOVI, 2014. Disponível em [www.secovi.com.br](http://www.secovi.com.br); consulta em maio de 2015.

POLIS. Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. **Mapa da Inclusão/Exclusão Social da Cidade de Piracicaba.** Prefeitura Municipal de piracicaba, 2003.

PREBISCH, Raul. **Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico.** Santiago do Chile. Cepal: 1973.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna.** Fundação Getúlio Vargas. 2006.

RANGEL, Leonardo. Avança a relação crédito imobiliário/ PIB. **Revista do SFI.** São Paulo: ABECIP. ed. 37, 2013.

ROLNIK, Raquel. KLINK, Jeroen. **Crescimento Econômico e Desenvolvimento Urbano**: Por que nossas cidades continuam tão precárias? *Novos Estudos*. CEBRAP. p. 89-109. Março de 2011.

ROMANO, Jorge O. **Política nas Políticas**: um olhar sobre os estudos na agricultura brasileira. (tese). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Seropédica-RJ: Março de 2007.

ROMANO, Jorge O. **Interesses Privados na Formulação e Implementação de Políticas Públicas para a Agricultura**. In: SILVA, F. C. T. da; SANTOS, R; COSTA, L. F de C. (organizadores). *Mundo Rural e Políticas: ensaios multidisciplinares*. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. **Um olhar sobre a produção do Minha Casa Minha Vida sobre eixos analíticos**. In: AMORE, C; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (organizadores). *Minha Casa...e a Cidade?*. Observatório das Metrópoles, 2014.

SCOTT, W. Richard. **Institutions and Organizations**: Ideas and Interests. 3rd ed. Sage Publications. 2008.

SEADE. FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. **Banco de Dados**. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/banco-de-dados/>, consulta em maio de 2015.

SECOVI. Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais do Estado de São Paulo. **Estudo de mercado de Piracicaba**. Disponível em [www.secovi.com.br\\_files\\_Arquivos\\_estudo-de-mercado-de-piracicaba.pdf](http://www.secovi.com.br_files_Arquivos_estudo-de-mercado-de-piracicaba.pdf). Acesso em: 10 de out. 2014.

SEN, Amarthia. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

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

STOREL, Antonio Oswaldo. **A Cidade Sustentável e as ZEIS**. *Jornal de Piracicaba*. Página Opinião. 03 de julho de 2014. Disponível em: <http://www.jornaldepiracicaba.com.br/capa/versaoimpressao.asp?idnot=219484>, consulta em jul./2015.

VAINER, Carlos Bernardo. As escalas do poder e o poder das escalas: O que pode o poder local? Subtema 1 – Escalas de poder e novas formas de gestão urbana regional. In: Encontro Nacional da ANPUR, 9. 2001. Rio de Janeiro: **Anais ANPUR**, 2001. p. 140-151.



## APÊNDICE 1

### PERGUNTAS QUE NORTEARAM AS ENTREVISTAS COM OS ATORES DO MEIO SOCIAL – POLÍTICOS, EMPRESÁRIOS E GESTORES.

**ELEMENTOS A IDENTIFICAR:** comportamento do mercado, confiança, engajamento cívico, cooperações, empoderamento (*enforcement*), embotamento (*embeddedness*), pertencimento, relacionamento.

01. COMO VOCÊ AVALIA O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM TERMOS DE FACILIDADE DE ACESSO À MORADIA PARA AS FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA?

02. VOCÊ ACREDITA QUE O PMCMV PODE TER CONTRIBUÍDO PARA A ELEVAÇÃO DOS PREÇOS DOS IMÓVEIS?

03. EXISTE NO MERCADO EM QUE VOCÊ ATUA MAIOR CONCORRÊNCIA OU COOPERAÇÃO ENTRE OS AGENTES?

04. EXISTE CONFIANÇA NOS ÓRGÃOS PÚBLICOS LOCAIS? E ENTRE OS AGENTES DE MERCADO?

05. QUAIS OS MAIORES EMPECILHOS ATUAIS, NA ESFERA MUNICIPAL, PARA A REALIZAÇÃO DE NEGÓCIOS IMOBILIÁRIOS?

06. VOCÊ ENXERGA ALGUMA OPORTUNIDADE DE NEGÓCIOS PARA A VENDA DE IMÓVEIS PARA PESSOAS COM RENDA INFERIOR A 3 SALÁRIOS MÍNIMOS?

07. VOCÊ PARTICIPA DE ALGUMA ASSOCIAÇÃO VOLTADA A NEGÓCIOS IMOBILIÁRIOS?

08. VOCÊ ACREDITA QUE CONTATOS NA PREFEITURA CONTRIBUEM PARA O DESENVOLVIMENTO DE NEGÓCIOS?

09. AS PESSOAS ATUANTES NESSE MERCADO SEGUEM E ACATAM REGRAS E NORMAS?

10. VOCÊ PARTICIPA DE ALGUMA ASSOCIAÇÃO DE CLASSE OU ÓRGÃO REPRESENTATIVO DE INTERESSE? EM CASO AFIRMATIVO, QUAL A EFETIVIDADE DESSE ÓRGÃO PARA MUDAR A REALIDADE LOCAL?

**APÊNDICE 2**  
**LISTA DE ENTREVISTAS REALIZADAS ESPECIALMENTE PARA ESTA**  
**PESQUISA – ORDEM CRONOLÓGICA.**

<b>DATA</b>	<b>NOME</b>	<b>PERFIL</b>	<b>DURAÇÃO DA ENTREVISTA</b>
04/03/2015	Fabrizio Scalize Bertolucci	Advogado, empresário e proprietário da Bertolucci Imóveis.	50 minutos
04/03/2015	Antonio Carlos Nabuco Lastória	Advogado, professor do ensino superior, consultor de empresas e investidor do mercado imobiliário.	30 minutos
05/03/2015	Antonio Carlos Munari	Consultor de Imóveis e proprietário da Munari Consultoria Imobiliária e Laudos.	40 minutos
11/03/2015	Adalberto Mei	Advogado. Consultor Jurídico da Construtora Reynold.	45 minutos
13/03/2015	João Chaddad	Arquiteto renomado, atual Vice-Prefeito de Piracicaba, Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, foi Presidente do IPPLAP e seis vezes Secretário Municipal em diferentes pastas de diferentes mandatos no município de Piracicaba.	30 minutos
13/03/2015	Adilson Benedito Maluf	Engenheiro Civil. Foi prefeito de Piracicaba por dois mandatos (1973-1977 e 1983-1989). Ex-Deputado Federal e ex-presidente do Esporte Clube XV de Novembro. É proprietário da Maluf Engenharia.	20 minutos
17/03/2015	Antonio José Lásaro Aprilanti	Arquiteto e Urbanista pela Universidade de São Paulo, sócio-proprietário da Aprilanti Arquitetura e Engenharia.	60 minutos
23/03/2015	João Evangelista	Empresário e empreendedor. Sócio-Proprietário da Cataguá Construtora e Incorporadora e promotor da Caminhada Turística de Piracicaba, que beneficia entidades sociais.	40 minutos
24/03/2015	Rodrigo Scarlassari	Engenheiro Civil. Trabalhou diretamente em empresas de engenharia que atuam no MCMV em Piracicaba e região. Hoje atua em uma grande construtora.	50 minutos
17/04/2015	Ângelo Frias Neto	Engenheiro e especialista em negócios imobiliários. É proprietário de uma grande imobiliária de Piracicaba e presidente da Associação Comercial e Industrial de Piracicaba - ACIPI. Empreendedor, é ainda fundador do Rotary Clube Povoador.	40 minutos
13/05/2015	Antonio Roberto Montero	Empresário do setor imobiliário, é sócio-proprietário da Mogmo Construtora e Incorporadora.	20 minutos
13/05/2015	Paulo Roberto Montero	Empresário do setor imobiliário, é sócio-proprietário da Mogmo Construtora e Incorporadora. É vereador no município de Valinhos-SP.	25 minutos
20/05/2015	José Carlos Masson	Proprietário da Masson Imóveis. Delegado Regional do CRECI, Conselheiro do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, Conselheiro do IPPLAP e Coordenador do Arrastão Ecológico.	35 minutos
03/06/2015	Ivani Fava Neves	Formada em Serviço Social e artista por vocação, criou a MUCAPP (Associação Pró-Mutirão de Casa Popular de Piracicaba) em 1993, ONG que preside ainda hoje.	50 minutos

DATA	NOME	PERFIL	DURAÇÃO DA ENTREVISTA
07/07/2015	Rudinei Bassete	Engenheiro Civil. Foi Diretor-Presidente da Emdhap, é professor do ensino superior e atua hoje na Bassman Engenharia.	60 minutos
20/07/2015	Francisco Ricardo da Silveira	Gerente Regional da Caixa	30 minutos
20/07/2015	Evandro Nobre Cruz	Gerente Regional da Caixa	30 minutos
23/07/2015	Estevam Vanale Otero	Doutorando em Planejamento Urbano, Mestre em Arquitetura e Urbanismo, professor da Universidade Metodista de Piracicaba - UNIMEP	80 minutos
24/07/2015	Silvani Lopes de Campos	Procuradora Jurídica do Município de Piracicaba	15 minutos
24/07/2015	Walter Godoy dos Santos	Presidente da Emdhap desde 2005 e Engenheiro Civil, tem vasta experiência na gestão de órgãos de Engenharia em diversas autarquias, como SABESP, SAAE-Limeira, DAEE e Cetesb.	40 minutos
28/07/2015	Maria Karolina Lopes de Arruda	Assistente Social, presta serviços para a Emdhap.	40 minutos

***A todos, meus sinceros agradecimentos e votos de sucesso.***