



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

MAGNO VILA CASTRO JÚNIOR

**HABITAÇÃO SOCIAL LTDA: O PROGRAMA *MINHA CASA MINHA VIDA* PELA
ÓTICA DO CAPITAL CONSTRUTOR NO MUNICÍPIO DE TERESINA – PI (2009-
2016)**

TERESINA

2018

MAGNO VILA CASTRO JÚNIOR

**HABITAÇÃO SOCIAL LTDA: O PROGRAMA *MINHA CASA MINHA VIDA* PELA
ÓTICA DO CAPITAL CONSTRUTOR NO MUNICÍPIO DE TERESINA – PI (2009-
2016)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da Universidade Federal do Piauí (UFPI), para obtenção do grau de Mestre em Sociologia. Área de concentração: Processos, Atores e Desigualdades Sociais. Linha de pesquisa: Estado e sociedade: trabalho, educação, atores políticos e desigualdades sociais.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Mesquita de Oliveira.

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras
Serviço de Processamento Técnico

C355h Castro Júnior, Magno Vila.
Habitação social LTDA: o Programa Minha Casa Minha
Vida pela ótica do capital construtor no município de
Teresina – PI (2009-2016) / Magno Vila Castro Júnior. –
2018.
159 f.

Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade
Federal do Piauí, 2018.
Orientação: Prof. Dr. Francisco Mesquita de Oliveira.

1. Capital Urbano. 2. Capital Construtor. 3. Mercado
Habitacional. 4. Política Habitacional. 5. Programa Minha
Casa Minha Vida. I. Título.

CDD 332.722

MAGNO VILA CASTRO JÚNIOR

**HABITAÇÃO SOCIAL LTDA: O PROGRAMA *MINHA CASA MINHA VIDA* PELA
ÓTICA DO CAPITAL CONSTRUTOR NO MUNICÍPIO DE TERESINA – PI (2009-
2016)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da Universidade Federal do Piauí (UFPI), como requisito para a obtenção do título de Mestre em Sociologia. Área de concentração: Processos, Atores e Desigualdades Sociais.

Aprovada em: 30/08/2018

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Francisco Mesquita de Oliveira (Orientador)

Programa de Pós-Graduação em Sociologia – UFPI

Profª Dra. Antônia Jesuíta de Lima (Titular)

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – UFPI

Profª. Dra. Rossana Maria Marinho Albuquerque (Titular)

Programa de Pós-Graduação em Sociologia – UFPI

Profª. Dra. Maria Dione Carvalho de Moraes (Suplente)

Programa de Pós-graduação em Sociologia - UFPI

À Teresinha Macedo, minha esposa, e às minhas filhas Maria Eduarda e Maria Cecília, as quais dedico toda minha vida.

Aos meus pais, Maria de Fátima e Magno, a minha gratidão pelo dom da vida e pela dedicação amorosa.

AGRADECIMENTOS

A reflexão sobre a minha trajetória no Programa de Pós-graduação em Sociologia me fez rememorar os momentos de alegria e de dificuldade que passei. Acredito que o agradecimento justo e sincero deve abraçar estes dois momentos como oportunidade de aprofundar o autoconhecimento e de reconhecer a importância de pessoas que contribuíram para a conclusão deste curso. Espero expressar melhor minha gratidão com gestos do que com palavras.

Ao Bom Deus, fonte de Luz e de Sabedoria, o meu louvor de glória. Por diversas vezes, falei-Lhe com palavras tomadas emprestadas do Aquinate: *fortificai meu estudo, dirigi o seu curso, aperfeiçoi o seu fim.*

Agradeço especialmente ao meu Orientador, Prof. Dr. Francisco Mesquita de Oliveira, por caminhar comigo durante o curso do mestrado, nele encontrei a união de três virtudes: inteligência, firmeza e paciência.

Aos amigos que ingressaram comigo na quinta turma do mestrado: Carol Barbosa, Msc. Edna Amaral, Msc. Ianara Evangelista, José Airton Mendes Leitão (*in memoriam*), Msc. José Maria Alves da Cunha, Msc. Karolina Teixeira, Msc. Kennedy Ribeiro, Msc. Luísa Gomes, Msc. Macilane Batista, Msc. Marina Sousa, Msc. Milane da Silva, Samira de Souza e Msc. Weriquis Sales, sou grato pela amizade e convívio fraterno. De modo especial, o meu agradecimento ao Msc. Aldo Vieira Ribeiro, cuja amizade se estendeu no tempo.

Devo à Prof^ª Msc. Marcela Castro Barbosa a generosidade de sua amizade e atenção durante minha trajetória no mestrado, amiga de todas as horas, inclusive nas tentativas de agendar uma entrevista. Não posso deixar de citar também a gratidão pelo incentivo carinhoso da Prof^ª Shyrleane Cunha e do meu ex-Coordenador Prof. Almir Lima.

A todos os docentes do Programa que nos ensinaram o melhor do conhecimento sociológico: obrigado. Tive o comprazimento de admirar, como se fosse a primeira vez, com às aulas da Prof^ª Dr^ª. Maria Dione Carvalho de Moraes e do Prof. Dr. Francisco de Oliveira Barros Junior. Além disso, tive o privilégio de conhecer o ilustre trabalho da Prof^ª. Dr^ª. Maria Sueli Rodrigues de Sousa e o Prof. Dr. Ferdinand Cavalcante Pereira. Não esquecerei da Prof^ª. Dr^ª. Maria Dalva Macedo Ferreira, do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, por seu trabalho na disciplina Estado e Políticas Públicas.

Destaco a Controladoria-Geral da União como instituição importante para o desenvolvimento de minha pesquisa, sem qual não teria acesso à informação documental dos dossiês dos empreendimentos do Programa *Minha Casa Minha Vida*. Através da Senhora Mary

Joyce White Rocha, Auditora Federal responsável pelas análises do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão, agradeço a esta instituição pelo atendimento que obtive.

Agradeço aos Senhores Raul de Oliveira Gomes, Gerente Regional da Superintendência da Caixa Econômica Federal no Piauí, e Maurício Feitosa dos Santos, Gerente Executivo de Habitação em Teresina da Caixa Econômica Federal, pelo atendimento em razão de minha pesquisa.

Por fim, agradeço a cessão de entrevista concedida pela Senhora Christiane Fernandes de Miranda, Assistente Social da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação; Erick Elysio Reis Amorim, Secretário Municipal de Planejamento e Coordenação e aos empresários construtores que responsáveis pelos empreendimentos residenciais do Programa *Minha Casa Minha Vida*.

RESUMO

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) do governo federal tem se destacado como importante política pública habitacional no Brasil. Sua criação se insere num contexto mundial marcado pela crise no sistema capitalista do ano de 2008 e, em nível nacional, por políticas neoliberais que limitam o segmento social de baixa renda ao acesso à moradia. Tal política pública tem repercutido nas dimensões espaciais das cidades brasileiras e no planejamento urbano, mas sem resolver, de forma efetiva, a falta de moradia para essa população. Distingue-se, na implementação do referido programa, agentes do Estado e do mercado habitacional que atuam de forma estratégica. Para este último, a política habitacional possibilita mobilizar fundos públicos que confluem na dinamização de setores do mercado habitacional influenciando a expansão urbana brasileira. Estipulou-se como objetivo geral da pesquisa analisar a implementação do MCMV Faixa 1/FAR pelas construtoras e sua influência no processo de acumulação do capital construtor na expansão urbana. Para tanto, analisou-se as ações dos agentes do capital construtor na implementação do programa; a influência do processo de acumulação do capital construtor na expansão urbana do município de Teresina (PI) e; demonstrou-se a importância desse capital na produção do espaço urbano através da implementação da política habitacional entre os anos de 2009 e 2016. A análise dos dados foi realizada à luz da perspectiva teórica da estruturação (GOTTDIENER, 1997; GIDDENS, 2009). A pesquisa apoiou-se metodologicamente na abordagem qualitativa (BRUYNE, 1990; JACCOUD; MAYER, 2008; CRESWELL, 2010) de perspectiva sociológica reflexiva (BOURDIEU, 1997, 2005) e na análise de conteúdo (BAUER, 2004; BARDIN, 2016). O método de estudo de caso (YIN, 2015) foi utilizado como estratégia de investigação empírica, estruturando-se a partir da pesquisa documental (CELLARD, 1997; MAY, 2004) e da técnica de entrevista não-diretiva (MICHELAT, 1987; WHITAKER, 2002). Os resultados da pesquisa apontaram que a aquisição de terreno, o processo construtivo e a instalação de infraestrutura urbana foram empreendidos pelas construtoras na implementação do MCMV Faixa 1/FAR, contribuíram para a acumulação do capital construtor e a expansão urbana recente em Teresina (PI).

Palavras-chave: Capital urbano. Capital construtor. Mercado habitacional. Política Habitacional. Programa Minha Casa Minha Vida.

ABSTRACT

The federal government's My Home My Life (PMCMV) program has been highlighted as an important public housing policy in Brazil. Its creation is inserted in a global context by the crisis in the 2008 capitalist system and, at national level, by neoliberal policies that limit the low-income social segment to access to housing. Such public policy has repercussions in spatial dimensions of Brazilian cities and the urban planning, but without effective resolution to habitation lack for this population. In program implementation, state and housing agents are strategically distinguished. Distinguishes itself, in the referred program implementation, state and housing agents that act strategically. For the latter, the housing policy makes possible to mobilize public resources that converge in housing market sectors invigoration, influencing Brazilian urban expansion. We delimit the purpose of the research in analyse MHML implementation - Companies by constructors and its influence in accumulation process of constructor capital in urban expansion. For such, were analyzed agents actions of capital builder in program implementation; the influence of capital accumulation process in urban expansion of municipality of Teresina (PI) and; It was demonstrated this capital importance in urban space production through the housing policy implementation between the years of 2009 and 2016. Data analysis was carried out in light of the structuration theoretical perspective (GOTTDIENER, 1997; GIDDENS, 2009). The research was methodologically based on the qualitative approach (BRUYNE, 1990; JACCOUD; MAYER, 2008; CRESWELL, 2010) of a reflexive sociological perspective (BOURDIEU, 1997, 2005) and content analysis (BAUER, 2004; BARDIN, 2016). The case study method (YIN, 2015) was used as a strategy for empirical research, structuring itself from documentary research (CELLARD, 1997) and the non-directive interview technique (MICHELAT, 1987; WHITAKER, 2002). The survey results indicated that the land acquisition, the construction process and the installation of urban infrastructure were built in the implementation of MHML track 1/FAR, contributing to the constructive capital accumulation and recent urban expansion in Teresina (PI).

Key Words: Urban Capital. Capital Builder. Housing Market. Housing Policy. Program My House My Life

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Fontes de recursos do SNH	84
Quadro 2 – Agentes do Sistema Nacional de Habitação (SNH)	87
Quadro 3 – Fases do Programa Minha Casa Minha Vida	91
Quadro 4 – Programa Minha Casa Minha Vida por faixa e modalidade.	93
Quadro 5 – Posição de contratação do PMCMV no período 2009-2017	96
Quadro 6 – Posição de contratação e entrega no Brasil – PMCMV	107
Quadro 7 – Posição de contratação e entrega no Piauí – PMCMV	109
Quadro 8 - Valor contratado nas três faixas no Piauí por construtora proponente do MCMV Faixa 1/FAR no município de Teresina (2009-2016).....	115
Quadro 9 – Proprietários de loteamentos em Teresina – PI.	116
Quadro 10 – Proprietários de terreno dos empreendimentos do MCMV Faixa 1/FAR em Teresina - PI.....	118

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Proponentes e valores contratados em Teresina-PI (Faixas 1; 1,5; 2 e 3 Rural)	110
Tabela 2 – Construtoras do PMCMV-Empresas /FAR	112
Tabela 3 - Royalties por m ² construído	125

LISTA DE GRÁFICO

Gráfico 1 – Variação comparativa entre o PIB da construção civil e o PIB nacional.....	36
--	----

LISTA DE MAPA

Mapa 1 – Localização dos empreendimentos do MCMV Faixa 1/FAR em Teresina – PI..	122
---	-----

LISTA DE ABREVIATURAS

ADH	Agência de Desenvolvimento Habitacional do Estado do Piauí
AGESPISA	Águas e Esgotos do Piauí – S/A
ÁGUAS DE TERESINA	Águas de Teresina Saneamento SPE S/A
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CADMUT	Programa no Cadastro Nacional de Mutuários
CASA	Casa Express Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda
CCFDS	Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social
CCFDS	Conselho Curador do FDS
CDU	Conselho de Desenvolvimento Urbano
CEF	Caixa Econômica Federal
CGFNHIS	Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
CMH	Conselho Municipal de Habitação
COHAB	Companhias de Habitação
DOU	Diário Oficial da União
EC-1	Entrevistado Construtor nº 1
EC-2	Entrevistado Construtor nº 2
EC-3	Entrevistado Construtor nº 3
EC-4	Entrevistado Construtor nº 4
EC-5	Entrevistado Construtor nº 5
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGHab	Fundo Garantidor da Habitação Popular
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FRE	Ficha de Resumo do Empreendimento
GIHAB	Gerência Integrada de Habitação da Superintendência da CEF no Piauí
IF	Instituição Financeira
INPI	Instituto Nacional da Propriedade Industrial

ITBI	Imposto sobre a Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis e de direitos reais a eles relativos
LA	Laudos de Análise da CEF
MCIDADES	Ministério das Cidades
MCMV	Minha Casa Minha Vida (modalidade)
MP	Medida Provisória
MPF	Ministério Público Federal
MP-PI	Ministério Público – PI
OGU	Orçamento Geral da União
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PBQP-H	Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento Básico
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PLANHAP	Plano Nacional de Habitação Popular
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida (programa)
PMT	Prefeitura Municipal de Teresina
PNH	Política Nacional de Habitação
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
RDD	Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos
RFBM	Renda Familiar Brutal Mensal
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SDU	Superintendência de Desenvolvimento Urbano
SEMDUH	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação
SEMPPLAN	Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SINDUSCON-PI	Sindicato da Indústria da Construção Civil – PI
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SNH	Superintendência Nacional de Habitação
SNH/MCIDADES	Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SNHM

Sistema Nacional de Habitação de Mercado

UH

Unidade Habitacional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1. ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E AGENTES DO MERCADO IMOBILIÁRIO: A CENTRALIDADE DA QUESTÃO HABITACIONAL.....	22
1.1 A URBANIZAÇÃO NO CAPITALISMO: ORIGEM DA QUESTÃO HABITACIONAL	22
1.2 A CONTRIBUIÇÃO ESTATAL AO <i>CONSTRUBUSINESS</i> BRASILEIRO	32
1.3 ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E FUNDO PÚBLICO: ELEMENTOS PARA ANÁLISE DO PROGRAMA <i>MINHA CASA MINHA VIDA</i>	39
1.3.1 Políticas Públicas.....	47
1.3.2 Fundo público e acumulação de capital.....	56
1.3.2 Agentes e capitais urbanos	65
2. HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO	72
2.1 DA EXTINÇÃO DO BNH AOS PROGRAMAS HABITACIONAIS EMERGENCIAIS (1986 – 1994)	73
2.2 A INSERÇÃO DA LÓGICA DE MERCADO NOS PROGRAMAS HABITACIONAIS (1995 – 2002)	76
2.3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO (2003-2009).....	79
2.4 HABITAÇÃO SOCIAL LTDA: ARRANJO INSTITUCIONAL E ATRIBUIÇÕES DOS AGENTES NO PROGRAMA <i>MINHA CASA MINHA VIDA</i>	90
2.4.1 Os fundos de financiamento do PMCMV	96
2.4.2 Atribuições dos agentes no PMCMV	100
3. O CAPITAL CONSTRUTOR NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA <i>MINHA CASA MINHA VIDA</i> EM TERESINA – PI (2009-2016)	106
3.1 PROGRAMA <i>MINHA CASA MINHA VIDA</i> : CARACTERIZAÇÃO DE AGENTES E DO CAPITAL CONSTRUTOR.....	106
3.2 PROGRAMA <i>MINHA CASA MINHA VIDA</i> EM TERESINA - PI: ACUMULAÇÃO E EXPANSÃO URBANA PELO CAPITAL CONSTRUTOR	115
3.2.1 O processo construtivo	123
3.2.2 Abastecimento de água.....	128

3.2.3 Sistema de esgotamento sanitário.....	129
3.2.4 Energia elétrica e iluminação pública.....	130
3.2.5 Pavimentação das vias de acesso ao empreendimento	131
3.2.6 A drenagem do empreendimento.....	132
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	135
REFERÊNCIAS	140
APÊNDICES	149

INTRODUÇÃO

Esta dissertação investiga a implementação do Programa *Minha Casa Minha Vida*, suas influências no processo de acumulação do capital construtor e na expansão urbana no período de 2009 a 2016. A investigação ocorreu na cidade de Teresina¹, Capital do Estado do Piauí, localizada na região Nordeste do Brasil. O estudo desse tema emergiu da preocupação em analisar as ações dos empresários construtores na implementação do MCMV após o lançamento do Programa em 2009².

Dados do Ministério das Cidades (ALVES, 2017) dão conta de que, desde o lançamento do programa pelo governo federal, foram contratadas 4.815.417 (quatro milhões, oitocentos e quinze mil, quatrocentos e dezessete) unidades habitacionais e, dentre estas, 3.542.112 (três milhões, quinhentos e quarenta e dois mil, cento e doze) foram entregues até o ano de 2017. O programa movimentou um orçamento da ordem de R\$ 370.357.243.254 (trezentos e setenta bilhões, trezentos e cinquenta e sete milhões, duzentos e quarenta e três mil, duzentos e cinquenta e quatro reais) até aquele ano. Estes valores incluem as modalidades do PMCMV empresa, entidade, rural e sub-50 e por faixas que correspondem à segmentação salarial de público para atendimento³. Portanto, a presente investigação enfatiza a análise da implementação da Faixa 1 financiada pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) do Programa *Minha Casa Minha Vida*, doravante faixa 01 (um), com o intuito de analisar as ações dos agentes do capital construtor na implementação do programa, bem como analisar as influências do processo de acumulação do capital construtor na expansão urbana no município de Teresina e demonstrar a importância desse capital na produção do espaço urbano através da implementação do referido programa.

A habitação do segmento social de menor renda, no Brasil, tem sido associada às várias formas pelas quais se busca resposta à problemática e ao desencadeamento de outros processos sociais que lhes são, aparentemente, considerados alheios. Bonduki (2004) demonstra como o Estado e o mercado, historicamente, agem separados e, em outros momentos, em conjunto

¹ Segundo o IBGE (2016), dentre os 1.392 km² do município de Teresina, 17% correspondem à área urbana enquanto 83% à área rural, isto é, Teresina possui a maior área territorial rural dentre as capitais dos Estados nordestinos.

² Instituído pela Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009 e sancionada posteriormente pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

³ A formulação do PMCMV teve disputas e influências de ordem social e política. Entre 2008 e 2009, a mobilização do Fórum Nacional de Reforma Urbana conquistou o PMCMV – Entidades. Ainda no ano de 2009, o movimento de trabalhadores sem-terra conquistou o Plano Nacional de Habitação Rural (PNH – Rural) que trata da modalidade de casas destinadas ao atendimento de cooperativas e de pequenos produtores da agricultura familiar. Por sua vez, os deputados federais articularam uma espécie de modalidade do PMCMV para atender cidades com população inferior a 50 mil habitantes, denominado PMCMV–Sub 50 (ROLNIK, 2015).

em relação à habitação. Entre o final do século XIX e as três primeiras décadas do século seguinte surgem os problemas habitacionais no meio urbano brasileiro, tendo, como solução eminente, o mercado rentista e a política estatal de higienização de cidades, atrelada à provisão habitacional. Nos anos de 1940, dá-se continuidade ao processo de urbanização em diversas cidades no país, por meio do qual a dinâmica da sociedade brasileira deixa o meio rural em direção ao urbano e que, junto a isso, firma-se o consenso da necessidade de intervenção estatal no provimento da moradia pela suposta incapacidade da iniciativa privada de fazê-lo. A origem da atuação estatal na habitação tem início com a produção direta e o financiamento dos primeiros conjuntos habitacionais através dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP), em 1931, da Fundação da Casa Popular (FCP), em 1946, do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1964, e das Companhias de Habitação (COHAB), em 1979. A extinção do BNH, com sua incorporação à Caixa Econômica Federal (CEF) em 1986⁴, encerrou uma política habitacional que se direcionou à oferta de habitação à classe média e popular, deixando sem mudanças significativas o déficit habitacional entre as pessoas com menores rendimentos. Após o BNH, a política habitacional, em âmbito nacional, ficou fragmentada, deixando ao mercado imobiliário e aos governos estaduais e municipais a responsabilidade de sua execução em nível local até a criação do PMCMV.

O PMCMV foi esboçado, inicialmente, como projeto que resultou em uma das propostas de governo da campanha presidencial do Partido dos Trabalhadores (PT). Essa proposta foi denominada de Projeto Moradia e organizada pelo Instituto Cidadania no ano de 2000 (BONDUKI, 2008). Ela tratava da organização de um Sistema Nacional de Habitação, da criação do Ministério das Cidades como coordenador desse sistema e de um Fundo Nacional de Habitação (uma das bandeiras dos movimentos populares pela moradia que tramitava desde 1991 no Congresso Nacional), a estruturação de uma política de subsídios combinando recursos não onerosos do Orçamento Geral da União (OGU) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), para viabilizar o incremento de crédito e a ampliação do acesso deste para população de baixa renda (ROLNIK, 2015). Ademais, o contexto institucional da elaboração do PMCMV teve patente relação com a política econômica desenvolvida pelos Ministérios da Fazenda e da Casa Civil, do governo Lula, como forma de enfrentar a crise dos *subprimes* americanos que atingia a economia financeirizada em 2008 (AMORE, 2015; ROLNIK, 2015). Pode-se afirmar que há, portanto, uma “correlação de forças de âmbito internacional que exerce influência externa sobre o campo das políticas

⁴ Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986.

públicas nos Estados Nacionais” (BONETI, 2007, p. 42). Nesse cenário, historicamente o setor da construção civil possui articulação de modo a apresentar suas demandas aos agentes estatais e viabilizá-las no mercado⁵. Tal organização institucional da política habitacional, por parte do Estado brasileiro, coincide com o momento em que o mercado imobiliário no Brasil sofre as consequências das políticas neoliberais e os efeitos da crise financeira dos *subprimes* americanos (HARVEY, 2011), que se alastrou para outros países e revelou o *lobby* do setor imobiliário naquele país, bem como um mercado imobiliário ávido por capital desde a extinção do BNH, no Brasil.

Estima-se que em 2008, um ano antes do lançamento do PMCMV, existia no Brasil um déficit habitacional de 5,546 mi (cinco milhões, quinhentos e quarenta e seis mil) de domicílios (MCIDADES, 2011). Deste total, a região Nordeste respondia por 1.946.735 (um milhão, novecentos e quarenta e seis mil e setecentos e trinta e cinco) moradias, enquanto o estado do Piauí e a cidade de Teresina detinham, respectivamente, a carência de 124.047 (cento e vinte quatro mil e quarenta e sete) e 32.243 (trinta e dois mil e duzentos e quarenta e três) de domicílios (OLIVEIRA; GIVISIEZ; RIOS-NETO, 2009)⁶. O município teresinense acompanha os demais municípios brasileiros no que se refere às desigualdades sociais, à problemática habitacional de moradias precárias, de coabitação familiar, de ônus excessivo com aluguel urbano, de adensamento excessivo de domicílios alugados, de carência de infraestrutura urbana (energia elétrica, água, esgotamento sanitário) e de inadequação fundiária urbana (FJP, 2012; OLIVEIRA; GIVISIEZ; RIOS-NETO, 2009).

A problemática da moradia na área urbana tem sido tema de investigação e de análise desde a Revolução Industrial (ENGELS, 2015). As abordagens estão relacionadas com a forma como ela é provida para os grupos sociais mais empobrecidos, a questão da propriedade privada e as transformações urbanas das cidades sob o capitalismo, especialmente no Brasil (GOTTDIENER, 1997; FREITAG, 2012; CASTELLS, 2009, HARVEY, 2005). A questão da moradia e o próprio modo de produção capitalista passaram por diversas reconfigurações e são abordados em diferentes perspectivas sociológicas, urbanísticas, demográficas e econômicas que levam a especialização de um campo de estudo denominado de sociologia urbana⁷. É a partir da sociologia urbana, da observação da implementação do MCMV Faixa

⁵ O setor da construção civil organiza-se mediante suas entidades cujos representantes têm tido acesso direto aos agentes estatais. Por exemplo, anualmente a Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil (CBIC) promove o Encontro Nacional da Construção Civil (ENIC) que já contou com a participação dos últimos quatro presidentes da República.

⁶ Os números referem-se a valores absolutos e sem distinção entre déficit habitacional urbano ou rural.

⁷ Outros autores no mesmo sentido: ciências das cidades (FREITAG, 2012), ciências urbanas (GOTTDIENER, 1997).

1/FAR pelo capital construtor que será analisada o processo de acumulação do setor da construção habitacional e a expansão urbana recente de Teresina.

Diversas pesquisas apontam que o mercado imobiliário foi estimulado nas cidades brasileiras com a implementação do PMCMV e tendo como consequência em seus espaços um processo de expansão urbana (CARDOSO; MELO; JAENISCH, 2015; RUFINO *et al.*, 2015; VOLOCHKO, 2015); percebe-se, *a priori*, que não foi diferente em Teresina. Portanto, parte-se do pressuposto de que o capital construtor, nos últimos tempos, através da implementação do MCMV Faixa 1/FAR, constituiu-se em agente fundamental da expansão urbana recente em Teresina.

Nesse sentido, buscou-se analisar como o MCMV Faixa 1/FAR foi uma política pública importante para a acumulação de capital do mercado imobiliário e a expansão urbana recente na cidade de Teresina, considerando como principal agente sistêmico o capital construtor. Não se pretende, com esta delimitação, invisibilizar outros agentes atuantes no cenário da capital piauiense neste período e nesta temática, mas destacar o agente responsável pela implementação dos empreendimentos residenciais. Diante disso, ressalta-se que os órgãos executivos municipais e estaduais, de certa forma, têm atuado de modo marginal na implementação do PMCMV (CARDOSO; MELO; JAENISCH, 2015; RUFINO *et al.*, 2015; ARAGÃO; CARDOSO, 2013).

A referida política habitacional possibilitou a mobilização de fundos públicos (SALVADOR, 2010; SOUZA FILHO, 2016) que confluíram para o mercado habitacional. Este se dinamizou ao ponto de tornar-se, possivelmente, o principal responsável pela expansão urbana da cidade nos últimos anos. Assim, analisamos as ações dos agentes privados envolvidos na implementação do MCMV Faixa 1/FAR no município de Teresina, tentando demonstrar a influência do processo de acumulação do capital construtor na expansão urbana naquele município e demonstrar a importância do capital construtor na produção do espaço urbano no período de 2009 a 2016. Uma pesquisa sobre o potencial do mercado imobiliário de cidades com menos de um milhão de habitantes posicionou Teresina a 19ª cidade no Brasil e a 4ª da região Nordeste como a mais promissora ao investimento imobiliário⁸. Isto fez Teresina aparecer no mapa das cidades de rápida expansão urbana.

Os argumentos aqui explicitados conduzem à questão principal da pesquisa: Como a implementação do MCMV Faixa 1/FAR contribuiu para o processo de acumulação de capital do capital construtor e a expansão urbana em Teresina? Como questões auxiliares apresenta-

⁸ PROPOSPECTA. Disponível em: <<http://prospecta2i.com.br/>>. Acesso em 04 mar. 2017.

se as seguintes: como ocorreu a implementação do MCMV Faixa 1/FAR? De que maneira O referido programa habitacional propiciou a acumulação de capital no setor da construção civil em Teresina? Qual a relação da expansão urbana na cidade com a atuação do capital construtor na implementação do MCMV Faixa 1/FAR? A busca de respostas para estas indagações conduziu à necessidade de compreender a ação dos empresários construtores na implementação do MCMV Faixa 1/FAR em nível municipal, detalhando a relação da política habitacional de interesse social com o capital construtor.

Como já dito, a pesquisa apresenta informações relativas a implementação do MCMV Faixa 1/FAR⁹. Esta modalidade do programa destina os maiores subsídios para as construtoras que atendem o segmento social que recebe entre 0 e 3 salários mínimos e constituem os maiores índices de déficit habitacional nas áreas urbanas. Para tanto, considera-se relevante a análise de informações acerca da atuação dos agentes do capital construtor para compreender o processo de expansão urbana em Teresina conduzido pelo mercado.

A pesquisa se constitui em uma abordagem metodológica qualitativa (BRUYNE, 1990, APPOLINÁRIO, 2008; JACCOUD; MAYER, 2008), avocando uma perspectiva sociológica reflexiva que parte do conhecimento do mundo social e do próprio fazer científico como uma realidade complexa relacional (BOURDIEU, 1997, 2005). Para se alcançar os objetivos propostos, o método estudo de caso foi utilizado como estratégia de investigação, no qual o pesquisador analisa, em profundidade, a temática (CRESWELL, 2010; YIN, 2015). Assim, a execução do MCMV Faixa 1/FAR na Capital piauiense constitui-se o caso a ser aprofundado para compreender o processo de acumulação de capital construtor e o processo de expansão urbana de Teresina. A abordagem metodológica foi estruturada com base na pesquisa documental (CELLARD, 1997; MAY, 2004) e na técnica de entrevista não-diretiva (MICHELAT, 1987; WHITAKER, 2002; GASKELL, 2004). Foram entrevistadas, ao todo, 08 (oito) pessoas, 01 (uma) assessora da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação, o Secretário Municipal de Planejamento, o Gerente Regional da CEF no Estado do Piauí e 05 (cinco) empresários construtores que participaram da implementação de empreendimentos do MCMV Faixa 1/FAR em Teresina. As entrevistas tiveram o intuito de oferecer uma triangulação na teoria e as informações da pesquisa documental para entender as ações dos agentes da pesquisa, fundamentando-se metodologicamente em Spink e Lima (2000). Para a abordagem das informações foi realizada a análise de conteúdo (BAUER, 2004; BARDIN, 2016).

⁹ Ressalta-se que neste período o programa habitacional passou por sucessivas modificações que repercutiram nas cidades com a finalidade de atender o mercado imobiliário.

A dissertação compõe-se de três capítulos. O primeiro capítulo discute a centralidade da habitação para o Estado, as políticas públicas, a indústria da construção, considera a urbanização no capitalismo, origem da questão habitacional e a contribuição estatal ao *construbusiness* brasileiro. Além disso, são abordados conceitos e categorias acerca do Estado contemporâneo, das políticas públicas, do fundo público e dos capitais urbanos. O segundo capítulo demonstra o desenvolvimento da habitação de interesse social no Brasil contemporâneo, a partir da extinção do Banco Nacional de Habitação, discute a inserção da lógica de mercado nos programas habitacionais e descreve o arranjo institucional do PMCMV. Por fim, no terceiro e último capítulo são analisadas as ações do capital construtor na implementação do MCMV Faixa 1/FAR em Teresina.

O estudo da implementação do MCMV Faixa 1/FAR em Teresina, por parte do capital construtor, permitiu entender o processo de acumulação de capital pelo setor da construção e a expansão urbana praticada pelas construtoras. A pesquisa relevou que a execução do referido programa habitacional é conduzida, em Teresina, preponderantemente pelas construtoras, tornando a habitação social limitada diante dos problemas urbanos.

1. ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E AGENTES DO MERCADO IMOBILIÁRIO: A CENTRALIDADE DA QUESTÃO HABITACIONAL

Em entrevista num semanário brasileiro, um dos representantes do Banco Modal afirmou que “o eldorado brasileiro está na construção popular”¹⁰. Este otimismo era condizente com o crescimento do número de financiamentos obtidos junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e ao Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) à época, o ingresso de construtoras nacionais no mercado financeiro que apostaram em uma nova modalidade de captação de recursos e a manutenção da estabilidade econômica desde a criação do Plano Real (1994). Em vista disso, o cenário econômico-político não poderia ser melhor para a Indústria da construção civil.

A relação do setor da habitação com as atividades capitalistas não é recente. Pretende-se, neste capítulo, discutir que a questão habitacional tem centralidade para o Estado, as políticas públicas e os agentes do mercado imobiliário. Para tanto, demonstrar-se-á que a origem da questão habitacional, primeiramente com um problema na cidade, tem origem na urbanização sob o capitalismo. Em seguida, será analisado a participação do Estado nas políticas públicas e como o fundo público entra no circuito de acumulação das construtoras. Finalmente, serão discutidas perspectivas teóricas para compreender a ação dos agentes do mercado imobiliário na implementação do Programa *Minha Casa Minha* no município de Teresina.

1.1 A URBANIZAÇÃO NO CAPITALISMO: ORIGEM DA QUESTÃO HABITACIONAL

A afirmação de Outhwaite (2017, p. 29) de que “o capitalismo moldou a vida ocidental nos últimos séculos”, expandindo-se para quase todo o restante do mundo, parece plausível e verificável, embora isto seja relativamente recente, a partir da queda do Muro de Berlim; assim, pode-se dizer que:

Não há nenhuma discordância acentuada quanto ao fato de os sistemas econômicos capitalistas dominarem a economia global, embora esse seja um desdobramento relativamente recente que se seguiu ao colapso dos sistemas comunistas rivais na antiga União Soviética, no Leste Europeu e em outras partes do mundo. (GIDDENS; SUTTON, 2016, p. 115).

¹⁰ Revista Veja, edição 1999, ano 40, nº 10, de 14 de março de 2007.

Considera-se, este fato, uma novidade compartilhada pela história da humanidade, de modo que qualquer estudo não pode ignorar o sistema capitalista, sobretudo, aqueles realizados no âmbito da sociologia. Direta ou indiretamente, as mais variadas teorias sociológicas abordam o capitalismo, seja de maneira prioritária ou secundária, como parte explicativa de ações e processos sociais. Não se pretende, com isso, afirmar que o capitalismo se trata de uma categoria absoluta, uma estrutura que se impõe socialmente, mas um condicionante que compõe e relaciona indivíduos e sociedade, além de relevante para a contextualização sob qualquer tipo de análise. Entretanto, há na cotidianidade das sociedades valores, relações, instituições, agentes e processos sociais que, singularmente, existem somente em razão de não refletir os elementos característicos da lógica capitalista. Todavia, a amplitude da influência do capitalismo, seja em circunstâncias de escala macro ou micro social, ao se firmar na teoria sociológica como produto e produtor dos agentes na modernidade, adentrou as mais diferentes áreas e dimensões da sociedade contemporânea. Assim, torna-se indispensável considerar, o capitalismo, parte fundamental para explicar ações e processos no âmbito da sociologia e, especialmente, da sociologia urbana¹¹.

Os precursores da sociologia partem desta perspectiva, contudo, ao diferenciarem-se sobre a concepção da sociedade moderna acabam por propiciar o entendimento distinto de como o capitalismo foi engendrado. Algumas perspectivas sociológicas de parte desses autores permitem vislumbrar que aspectos de ordem não econômica foram condicionantes para a formação das cidades, enquanto espaço urbano, no capitalismo. As leituras de Comte e Durkheim são exemplos de como as transformações ocorridas na sociedade contribuíram para a configuração do espaço urbano sob o capitalismo.

A percepção de Auguste Comte sobre a sociedade, na primeira metade do século XIX, é emblemática ao reconhecer que o pensamento teológico se tornou obsoleto como forma de explicação da realidade, ao mesmo tempo em que presenciou a consolidação da ciência enquanto forma de conhecimento e a ascensão dos industriais. Em decorrência disso, interpretou, com bastante otimismo, as potencialidades relativas ao conhecimento científico e ao desenvolvimento industrial em curso. Segundo Comte (1978), após a sucessão dos estágios de pensamento teológico e metafísico que toda sociedade deve superar, o conhecimento científico proporcionaria o desenvolvimento positivo através da indústria (ARON, 1999). Tal

¹¹ Alguns autores adotaram uma denominação particular sobre esta vertente de estudo. Freitag adotou o termo teoria das cidades, enquanto Gottidiner ciência urbana. Apesar desta pesquisa contar com a contribuição teórica desses autores, preferiu-se continuar com a denominação sociologia urbana com intuito de indicar o campo de estudo.

otimismo respaldou-se na aplicabilidade da organização científica do trabalho na indústria, que ordenou a maximização produtiva, fazendo com que o crescimento da riqueza fosse considerado como constantemente possível e superior na geração sucedânea. A vida urbana na Europa Ocidental teve, como consequências, a concentração do trabalho operário nas indústrias e expansão das periferias nas cidades. Nesta época, os conflitos entre operários e capitalistas já se constituíam parte dos problemas da sociedade urbana, entretanto, considerados por Comte como fenômenos excepcionais sem impulso para modificar estruturalmente a organização social, mas corrigíveis mediante reformas¹² e a conciliação de interesses (ARON, 1999)¹³. É, por isso, que afirmou ser “necessário que cada família se torne proprietária de tudo quanto lhe serve exclusiva e continuamente” (COMTE, 1978, p. 296).

Na mesma direção de Comte, Durkheim apresenta sua visão acerca da sociedade moderna na sua obra “*Da divisão do trabalho social*” (1893). Depreendeu que as sociedades são constituídas de relações sociais, nas quais ocorrem as diversas atividades humanas. Ele denominou essas relações sociais de solidariedade mecânica e orgânica que, desta maneira, evoluem de um estágio mais simples ao mais complexo. A organização das sociedades primitivas¹⁴ e dos grupos sociais de baixa densidade organizativa foi identificada com a solidariedade mecânica, a qual se caracteriza por contatos diretos derivados da homogeneidade e similitudes entre os indivíduos. Diferentemente desta, a solidariedade orgânica procede da diferenciação progressiva entre os indivíduos, isto é, eles “[...] não é mais a consanguinidade, real ou fictícia, que assinala a posição de cada um, mas a função que ele desempenha” (DURKHEIM, 1999, p. 166). Constata-se, em Durkheim, que a divisão do trabalho não se restringiu apenas ao processo produtivo, isto é, estritamente como parte do campo econômico. Como um fato social¹⁵, tal divisão do trabalho expandiu-se nas mais diversas áreas da sociedade, influenciando na diferenciação funcional no âmbito político, administrativo e jurídico. Não obstante, sob o prisma do campo econômico, a divisão do trabalho tornou-se funcional para a formação das cidades sob o capitalismo, pois, “[...] a força

¹² A evolução societal baseada em estágios de formas de conhecimento proposta pelo reformismo comtiano se deparou com o antagonismo das ideias de Saint-Simon. Cf. A introdução escrita por José Arthur Giannotti (COMTE, 1978, p. VII).

¹³ Para Comte, a cidade era representada como um organismo vivo, dotado de vários órgãos. Havia uma intenção por parte de Comte de afirmar que a existência da sociedade como uma totalidade que se originava das relações interdependentes de suas partes. A analogia que fazia com a ciência biológica possibilitava comparar outros aspectos da vida social com células e tecidos (GOTTDIENER, 1997).

¹⁴ Esta palavra entendida como qualitativo das primeiras sociedades e cronologicamente mais antigas.

¹⁵ Segundo Durkheim, os fatos sociais possuem como características a generalidade, coercitividade e exterioridade.

produtiva e a habilidade do trabalhador, ela é condição necessária do desenvolvimento intelectual e material das sociedades; é a fonte da civilização” (DURKHEIM, 1999, p. 14).

Do ponto de vista sociológico, o que depreender a partir de Comte e Durkheim¹⁶ acerca do capitalismo? Ambos os autores abordaram elementos constitutivos na formação do capitalismo como a secularização do conhecimento, por meio da ciência¹⁷, e a diferenciação social. Para Durkheim, a diferenciação social distingue o indivíduo por sua função desempenhada na sociedade, da qual somente poderá tirar o melhor no meio urbano.

Por outro lado, dentre os precursores da sociologia, reconhece-se que Marx e Weber desenvolveram análises que assumiram, mais explicitamente, o capitalismo como elemento explicativo da sociedade. De perspectivas diversas, o capitalismo foi entendido, pelo primeiro, a partir dos conflitos e as contradições sociais, enquanto o segundo empreendeu uma compreensão para além dos limites da economia ao examinar a ação dos indivíduos. Destaca-se que muitas análises de Marx tiveram a contribuição de Engels, sobremaneira, nos temas específicos sobre a classe operária como, por exemplo, o da habitação. No que concerne a Weber, sua perspectiva propiciou o entendimento da organização das cidades por parte da ação social dos indivíduos no capitalismo. Para Engels, os problemas urbanos são inerentes ao capitalismo e que somente poderão ser superados com a extinção do modo de produção capitalista.

Os relatos de Marx e Engels sobre as condições das cidades industriais na Inglaterra revelaram a centralidade da questão habitacional enquanto um problema social¹⁸ já no século XIX. Tais relatos demonstraram que as condições mínimas de habitabilidade nas cidades inglesas, ou a ausência delas, tornaram-se incômodas e compartilhadas por todas as classes, persistindo na atualidade¹⁹. Marx (2013) destacou que a pauperização do proletariado inglês é resultado do processo de acumulação de capital e de concentração dos meios produtivos. A atividade capitalista possibilitou expandir o padrão de ocupação das cidades a ser seguido no restante do mundo, isto é, uma urbanização com o intuito de acolher a indústria.

A Inglaterra do século XIX é emblemática, pois nela emergiu a questão habitacional como um problema para a classe operária e para os capitalistas. Engels (2015) percebeu a questão habitacional como sendo a problemática relativa ao agravamento das condições de

¹⁶ Influenciaram a Escola de Chicago (GOTTDIENER, 1997).

¹⁷ O conhecimento científico será muitas vezes instrumentalizado para intervir no planejamento urbano.

¹⁸ Problema social como uma condição prejudicial e constatável, porém percebida e sentida diferentemente devido os interesses e o nível de conhecimento.

¹⁹ Refiro-me ao fato de que atualmente convergem para a questão habitacional outros temas como, por exemplo, a mobilidade, a sustentabilidade ambiental, o lazer e o saneamento básico.

habitação, ao fluxo migratório para as cidades em busca de trabalho, aos altos aluguéis, à aglomeração humana em ambientes insalubres e a impossibilidade de encontrar um abrigo. Marx relacionou as atividades industriais com a pauperização das condições habitacionais do proletariado na cidade, é por isso que:

Qualquer observador imparcial pode perceber que, quanto mais massiva a concentração dos meios de produção, tanto maior é a conseqüente aglomeração de trabalhadores no mesmo espaço; que, portanto, quanto mais rápida a acumulação capitalista, tanto mais miseráveis são para os trabalhadores as condições habitacionais. É evidente que as “melhorias” (*improvements*) das cidades, que acompanham o progresso da riqueza e são realizadas mediante a demolição de bairros mal construídos, a construção de palácios para bancos, grandes casas comerciais etc., a ampliação de avenidas para o tráfego comercial e carruagens de luxo, a introdução de linhas de bondes urbanos etc., expulsam os pobres para refúgios cada vez piores e mais superlotados. (MARX, 2013, p. 891-892).

Engels admitiu que as péssimas condições vividas pelo operariado são semelhantes em qualquer cidade inglesa: “o que é verdadeiro para Londres, também é para Manchester, Birmingham e Leeds – é verdadeiro para todas as grandes cidades” (ENGELS, 2010, p. 68). No livro “*Situação da classe operária na Inglaterra*” (1845), Engels (2010) descreveu a precariedade da habitação, os baixos salários insuficientes para prover a alimentação e a moradia, além da promiscuidade da coabitação e dos abrigos temporários. É impressionante a descrição que fez acerca da indigência da habitação de certa senhora:

Por ocasião de uma necropsopia, realizada em 14 de novembro de 1843 pelo senhor Carter, *coroner* do Surrey, no cadáver de Ann Galway, mulher de 45 anos, os jornais descreveram a casa da falecida nos seguintes termos: morava no nº 3 de White Lion Court, Bermondsey Street, Londres, com o marido e o filho de dezenove anos, em um pequeno quarto onde não havia cama ou qualquer outro móvel. Jazia morta ao lado do filho, sobre um monte de penas, espalhadas sobre o corpo quase nu, porque não havia lençóis ou cobertores. As penas estavam de tal modo aderidas à sua pele que o médico só pôde observar o cadáver depois que o lavaram – e encontrou-o descarnado e todo marcado por picadas de insetos. Parte do piso do quarto estava escavado e esse buraco servia de latrina à família. (ENGELS, 2010, p. 73).

Fatos semelhantes eram noticiados, com frequência, pela imprensa da época e a indigência dos pobres fazia parte do cotidiano de toda a sociedade inglesa, não somente pela quantidade, mas, inclusive, em razão da proximidade com pessoas de classes mais ricas. Em uma série de artigos publicados na imprensa, reunidos sob o título: *Sobre a questão da moradia* (1873), Engels (2015) debateu contra as ideias de Proudhon e as soluções da burguesia acerca da questão da habitação, ressaltando que nenhuma delas pretendia proporcionar melhorias definitivas, porém, eram imbuídas de interesses que considerava burgueses. As propostas de habitação rebatidas por Engels se atrelavam às melhorias urbanas

em benefício da burguesia e ao funcionamento da indústria para exploração do trabalho assalariado, mesmo quando sob a aparência de harmonizar o conflito entre trabalhadores e capitalistas²⁰. Engels (2015) defendeu que as soluções de seus adversários representavam a continuidade da exploração proletária e que, por isso, a questão habitacional somente seria possível com a superação do capitalismo.

As análises de Marx e Engels contribuíram para evidenciar que os problemas urbanos possuem relação estrutural com o capitalismo. Em razão disso, ambos se tornaram referência nesse tipo de abordagem. A fase industrial do capitalismo é um ponto de partida para as primeiras análises sociológicas na direção de compreender como a problemática urbana, especificamente a questão habitacional, deriva do processo de urbanização capitalista.

Preliminarmente, é necessário situar o momento histórico no qual emerge a questão habitacional, como fenômeno social sob a urbanização capitalista. A clássica sequência do capitalismo dividido em três fases é importante por caracterizar a diferença do processo de urbanização (SPOSITO, 2005) sob este sistema econômico.

Sposito (2005) faz uma distinção das fases históricas do sistema capitalista, a partir do qual introduz uma análise para compreender a relação entre o capitalismo e a urbanização. Esta autora faz questão de evidenciar que a urbanização é um processo que ocorreu em distintos momentos da história da humanidade, ou seja, não se trata de um processo social novo, porém que se distingue historicamente. Assim, reconhece que houve um processo de urbanização nas cidades em um período anterior ao capitalismo. Assim, segundo esta autora, as formações urbanas são determinadas pela fase histórica, no qual o capitalismo se encontra; assim, esta autora distingue a urbanização na fase mercantilista (do século XV ao XVIII), industrial (do século XVIII e XIX) e financeira ou monopolista (a partir do século XX). Esta distinção histórica do capitalismo torna-se importante para a nossa análise na medida em que toda espécie de determinismo seja substituída como condicionante em relação às ações dos agentes.

Assim, depreende-se, a partir de Sposito (2005), que a caracterização do contexto histórico não se propõe meramente a colecionar os acontecimentos sobre o urbano transcorridos no tempo, mas de lançar-se para além da paisagem. Isto é, o recorte temporal torna-se fundamental para contribuir, na análise sociológica, desvencilhando o espaço urbano

²⁰ Surgiram uma série de soluções para amenizar o problema da habitação, sob as diferentes motivações, por exemplo a necessidade de habitação salubre para se evitar epidemias, a proximidade da habitação da fábrica e o arrendamento com a finalidade de obter a propriedade do imóvel

de percepções que o consideram como estático, o que é possível mediante a consideração da ação dos agentes que nele atuam.

Continuando com as ideias dos autores clássicos da sociologia, considera-se que Weber possui uma contribuição relevante para entender a urbanização sob o capitalismo por suas análises em “*Economia e Sociedade*” (1920). Ao analisar as cidades segundo suas tipologias, Weber destaca que a cidade no Ocidente se diferenciou das demais no mundo devido à racionalidade. É, por isso, que:

[...] em Weber (1999), a cidade ocidental adquire um caráter específico e de maior relevância, na medida em que a situa na origem do desenvolvimento do Capitalismo e na formação dos Estados-nação, diferenciando-a de outros tipos de cidade, dado seu caráter de racionalidade. (ICASURIAGA; RAMOS, 2012, p. 278).

Para Weber (2009), a cidade se constituía em um fenômeno que ocorreu no Ocidente, de modo original, em decorrência da combinação de algumas características singulares. Por sua vez, estas características foram identificadas com a tipologia weberiana segundo sua funcionalidade: administração, consumo, produção e comercialização (WEBER, 2004; FREITAG, 2012). Coerente com sua análise baseada em tipos ideais, Weber argumentou que a cidade ocidental “se deve distinguir o conceito *econômico* da cidade, até agora considerado, do conceito *político-administrativo*” (WEBER, 2009, p. 415). Do ponto de vista econômico e de acordo com os elementos preponderantes que observou, Weber classificou as cidades segundo as atividades nelas desenvolvidas. Denominou cidades de produção aquelas nas quais se concentravam atividades industriais e comerciais enquanto, por sua vez, as cidades de consumo se caracterizavam pela dependência de produtos de outras cidades. Ademais, considerando o aspecto político-administrativo, a despeito do papel administrativo desempenhado pelo tipo de cidade-principado e o de defesa pela cidade-fortaleza, Weber ressaltou que tais atividades poderiam, ou não, se desenvolver, o que não bastariam para distinguir, simplesmente, a cidade ocidental da oriental. Por isso, afirmou que, desde a *urbes* da Antiguidade, a cidade ocidental consistiu em “um lugar de ascensão da servidão à liberdade” (WEBER, 2009, p. 427). A ideia de liberdade é significativa para entender ações dos indivíduos na sociedade, além disso, para a análise weberiana, ela é constitutiva das ações dos indivíduos²¹.

²¹ Na presente pesquisa considerou-se que tal autonomia como relativa ao invés de absoluta. Isto será melhor abordado na seção 4 deste capítulo.

Por conseguinte, as tipificações weberianas sobre a cidade conduzem ao entendimento de que são resultados das ações de seus cidadãos e que, portanto, utilizaram-se de meios eficazes para realizá-las.

Diante das perspectivas dos precursores da sociologia, como definir o capitalismo? A indagação impele a discutir sobre uma definição acerca do capitalismo, para, em seguida, entender como a urbanização no capitalismo foi apreendida, em síntese, por esses autores, pois possuem uma influência basilar também no âmbito da sociologia urbana.

As análises dos precursores da Sociologia permitem entrever o esforço para compreender a sociedade da qual foram contemporâneos. Seguindo a mesma argumentação defendida por Icasuriaga e Ramos (2012)²², embora teoricamente distintos, eles são fundadores de perspectivas que indicam elementos para explicar a cidade no capitalismo. As perspectivas iniciadas por Marx e Engels, bem como a de Weber, são basilares para a sociologia urbana no sentido de que fundaram tradições para a análise de políticas públicas, especialmente ao abordá-las no âmbito habitacional. De fato, restringindo-se apenas aos textos originais destes autores, conduzem a percepção de incompatibilidade teórico-metodológica no entendimento da atualidade. No entanto, os autores sucedâneos lançaram *lúmen* sobre os fenômenos urbanos.

Segundo Rusconi (2010), a definição de capitalismo consiste em uma tarefa difícil de executar por dois motivos, os quais tem oscilado entre duas acepções. Primeiramente, em virtude de que a definição de capitalismo como sendo um modo de produção, carregando um sentido restrito de um subsistema econômico. É, por isso, que, comumente, prefere-se deduzir uma definição a partir de aspectos históricos da industrialização e da modernização político-social designando o capitalismo por outros termos, como sociedade industrial, liberal-democrática ou complexa. Uma outra forma de definição atrela-se à acepção mais extensa de Capitalismo como uma formação social, historicamente determinada por seu modo de produção. Em síntese, esta acepção vincula-se à ideia geral de uma relação social.

É possível identificar, respectivamente, tais acepções em Weber e em Marx como duas vertentes para definir o Capitalismo. A primeira delas, Weber (2001) explica o capitalismo “através de fatores externos à economia”, tendo se originado com a ética protestante que concebia o trabalho como “prática de uma profissão (vocação)²³ na busca de salvação individual” (CATANI, 2011, p. 7), ao tempo em que a acumulação e a riqueza representariam

²² No artigo as autoras abordam, Marx-Engels, Durkheim e Weber. Além destes, considere Comte igualmente importante.

²³ Weber (2001) designou de *Beruf* no sentido de profissão como vocação.

os sinais externos de predestinação divina²⁴, sem as quais não existiria a produção industrial e a racionalização dos meios para executá-la. A perspectiva weberiana enfatiza que a origem e o “êxito”²⁵ do capitalismo está na iniciativa dos indivíduos e no cálculo racional, que resultam no acúmulo de capital e no “desenvolvimento da empresa capitalista que tem sua origem na economia aquisitiva da comunidade doméstica²⁶ e dela se desprende” (WEBER, 2009, p. 237).

A segunda vertente, representada por Marx e Engels, define o capitalismo como modo de produção, cujos meios produtivos são propriedades concentradas pelos capitalistas que exploram o trabalho da classe operária como mercadoria, extraíndo dela mais-valia²⁷ (CATANI, 2011; SANDRONI, 1999). Nos textos marxianos²⁸ de perspectiva mais sociológica, o capitalismo se caracteriza pelo reconhecimento da posse privada da propriedade, pela divisão social entre as classes capitalista e operária, por relações de trabalho assalariado que extorquem a mais-valia e de troca que asseguram a produtividade e o consumo de mercadorias (RUSCONI, 2010). Enunciou-se, através destas características, as regras praticadas no mercado e a estrutura da sociedade, as quais ressaltam a primazia do agir econômico.

Ambas acepções sobre o capitalismo são controversas, pois:

O debate entre os pontos de vista weberianos e marxistas sempre envolveu julgamentos morais e normativos. Para os marxistas²⁹, o capitalismo é um sistema econômico que produz e prospera com a desigualdade, o que merece ser reservado à “lata de lixo da história”. Para os weberianos, porém, o capitalismo pode ser explorador, mas todas as alternativas a ele se mostraram menos produtivas e mais autoritárias, oferecendo um escopo menor para a democracia e o exercício da liberdade pessoal. Até hoje não há um acordo entre os sociólogos quanto a um diagnóstico geral das economias capitalistas. (GIDDENS; SUTTON, 2016, p. 115).

De fato, os sociólogos não possuem uma unanimidade teórica quanto ao diagnóstico das economias capitalistas – isto se aplica também a outros temas sociológicos igualmente

²⁴ Deve-se ressaltar que Weber, na obra *Ética Protestante e o espírito do capitalismo*, trata apenas da vertente calvinista. O conjunto doutrinário do calvinismo possui elementos particulares que foram considerados como indispensáveis para a formação do capitalismo. Os desdobramentos de caráter revolucionário da Reforma Protestante (1517 – 1648) possibilitaram o surgimento de diversas doutrinas.

²⁵ Coloquei esta palavra entre aspas para indicar a não literalidade de seu significado em contraste com a realidade.

²⁶ No sentido de *oikos*.

²⁷ A Revolução Industrial, século XVIII, é a referência de marco histórico para esta vertente.

²⁸ Utilizo este termo para adjetivar o conteúdo teórico elaborado por Marx e Engels em parceria ou individualmente. Engels (2015) afirmou que havia uma “divisão de tarefa” entre ele e Marx, de modo que abordou temas mais específicos. O termo marxista será utilizado para designar autores que os sucederam.

²⁹ O sentido do termo marxista aqui empregado pelos autores abrange Marx, Engels e os autores que os sucederam.

controversos. Isto se deve, em certa medida, à capacidade de adaptabilidade e de sobrevivência do próprio Capitalismo, apesar de prognósticos bem formulados sobre sua finitude ou seu constante progresso. Tanto Marx, quanto Weber, compartilharam a contrariedade de seus prognósticos, o primeiro por descrever o devir da história que superaria o sistema capitalista, enquanto o segundo apostou na consolidação da liberdade que incentivaria a concorrência e a inovação (GIDDENS; SUTTON, 2016).

Em razão disso, Rusconi (2010, p. 141) procurou precisar o capitalismo “como conjunto de comportamentos individuais e coletivos atinentes à produção, distribuição e consumo dos bens”. A afirmação deste autor é meritória por permitir apreender o que o capitalismo tem de essencial, com intuito de forjar um entendimento conceitual eficaz para uma análise sociológica, o que pode ser conciliável com a ideia de forma societal/sistema econômico. Aliás, esta definição de Rusconi (2010) será adotada e articulada juntamente com outros conceitos, como urbanização, Estado, políticas públicas e ação social³⁰.

Apesar de Engels considerar que a problemática habitacional somente poderia ser solvível com a superação do sistema capitalista, o relato e o debate marxiano sobre as condições habitacionais na segunda metade do século XIX permitem inferir que a habitação possui centralidade para o capitalismo. Nesta época, as fábricas deram o ritmo da acumulação de capital por meio do trabalho assalariado, atraindo, para as cidades, contingentes populacionais advindos em sua maioria do campo. O processo de acumulação do capital nas fábricas se desenvolveu ao limite de exigir a vida dos próprios trabalhadores.

A urbanização se tornou o efeito visível da industrialização, a partir da qual emergiu inúmeros problemas, parte significativa deles atrelados às condições de habitação ou de sua ausência para o proletariado. Sobre este período do capitalismo, Santos (2015) afirma que ocorreu um processo de urbanização de tipo clássico, desencadeada pela indústria. É nesse contexto, a despeito de suas contingências de época, que se concebe a habitação para o proletariado como relevante para o capitalismo, pois ela começa a ser percebida como necessária para a reprodução da força de trabalho e meio de acumulação de capital³¹ (HARVEY, 1980).

³⁰ Dentre estes conceitos, apenas o primeiro será aprofundado nesta seção; enquanto os demais serão discutidos seguidamente ao longo deste capítulo.

³¹ Segundo Harvey (1980), a acumulação do capital no espaço pode ocorrer através de três formas distintas: renda, juros e lucro.

1.2 A CONTRIBUIÇÃO ESTATAL AO *CONSTRUBUSINESS* BRASILEIRO

Antes do início do processo de urbanização, a partir de 1950, o Brasil já padecia dos problemas habitacionais, especialmente entre os mais pobres. Até as primeiras décadas do século XX, a habitação era restrita à iniciativa privada, que seguia a lógica de um mercado sem regulamentação para atender as mais variadas demandas (BONDUKI, 2004). As desigualdades das formas de provimento habitacional refletiam em más condições urbanas generalizadas na cidade – mesmo para os padrões da época.

Diversamente ao relato de Engels, no qual a questão habitacional emerge do processo de urbanização e de acumulação do capital, constatou-se, no Brasil, que a questão habitacional surge como parte das preocupações do Estado a partir da década de 1930, para, posteriormente, encontrar sua centralidade no contexto econômico nacional com o Banco Nacional de Habitação (1964).

Assim, entre o período de 1930 e 1950, iniciou-se o debate sobre a possibilidade da intervenção estatal na questão habitacional: discutiu-se a ideia de enquadrá-la como um problema social, elaborou-se um conjunto de normas para regulamentar o mercado habitacional em formação, propôs-se as primeiras formas de produção e de financiamento habitacional (BONDUKI, 2004)³². Obteve-se, com isso, o consenso da legitimidade da intervenção estatal, anteriormente impensável, com a qual a produção habitacional passou a ser pensada como uma objeto da ação estatal.

Neste mesmo período, de maneira marcante, a partir de 1950, o Estado brasileiro atuou como principal agente na industrialização nacional, diferenciando-se do processo europeu que teve na acumulação de capital sua fonte e a urbanização como seu efeito. O Estado brasileiro estimulou uma industrialização que promovesse a substituição de produtos importados, desenvolvesse uma indústria nacional e limitasse a expatriação de lucro de empresas estrangeiras. Neste sentido, [...] “é possível ler a urbanização como parte das finalidades das ações de um Estado, que se torna essencialmente o principal agente desse processo a partir da década de 1950 (SANTOS, 2015, p. 143).

Santos (2015) faz uma distinção pertinente acerca da urbanização brasileira iniciada a partir de 1940 (MARICATO, 2013), utilizando-se, como *locus* para sua explicitação, a região sudeste do país, especialmente a cidade de São Paulo. Segundo este autor, entende-se a urbanização como um processo vinculado à acumulação de capital que ocorreu diferentemente

³² Cita-se como alguns exemplos de propostas a lei do inquilinato e a participação estatal na regulamentação e na gestão de obras de saneamento e abastecimento de água.

em dois momentos. Tal ideia possibilita análises de fatores estruturais e da ação dos agentes envolvidos. Para tanto, primeiramente, desenvolve a ideia de urbanização como condição da acumulação, explicitando que foi um padrão seguido pelo Estado brasileiro até os anos de 1980:

A partir da década de 1950, o Estado, ao urbanizar o território, criava as condições de investimento do excedente de forma imediata ou antes mesmo, muitas vezes, que eles pudessem ter sido gerados, atuando em favor – simultaneamente – da acumulação presente e futura. A produção de infraestruturas territoriais, a produção e oferta de insumos produtivos a preços abaixo dos de mercado, a expansão da oferta de força de trabalho, a elaboração de um efetivo de demanda que crescia sempre à frente da oferta, os incentivos fiscais, a eliminação de nós de estrangulamento e a valorização imobiliária apareciam como condições da valorização num regime dependente da criação *full time* de economias externas. Tudo isso, contudo, tinha como pressuposto e resultado, num primeiro momento, *a produção do espaço urbano a partir de uma dinâmica tipicamente expansionista*. (SANTOS, 2015, p. 23, grifo nosso).

Isto significa dizer que tal acumulação de capital ocorreu mediante a produção do espaço na fronteira da expansão urbana. A partir deste momento, com o Plano de Metas³³ implementado pelo governo Juscelino Kubitschek, o modelo desenvolvimentista adotado tornou o Estado um indutor e executor de obras de infraestrutura, consolidando sua aproximação com um importante setor da economia nacional: a Indústria da construção civil (ROLNIK, 2015; SANTOS, 2015).

Rolnik (2015) distingue historicamente, em quatro momentos, a forma de financiamento e implementação de obras de infraestrutura no Brasil: a) da primeira metade do século XIX à década de 1930, as obras e os serviços urbanos eram executados por empresas estrangeiras; b) entre a década de 1930 e 1950, o Estado assume o duplo papel de contratador e executor de obras públicas; c) de meados de 1950 até a atualidade, o Estado assume a função de contratante do mercado com recursos dos fundos públicos; por último, acrescenta um quarto momento, d) no qual as obras públicas contam com o financiamento estatal e o protagonismo das empresas construtoras³⁴. Tal periodização permite entender a importância que a Indústria da construção civil assumiu nacionalmente a partir da implementação das políticas estatais de feição desenvolvimentista. Para as análises de nossa pesquisa, considerou-se as características desse último momento para analisar a implementação das políticas públicas pelos agentes do mercado imobiliário.

³³ O Plano de Metas foi o programa estatal de industrialização nacional implementado no governo Juscelino Kubitschek (1956-1961).

³⁴ Os dois últimos momentos indicados por Rolnik (2015) representam os períodos nos quais foram lançados os programas habitacionais sob a direção do BNH e o Programa *Minha Casa Minha Vida*.

Enquanto setor da economia nacional, a Indústria da construção civil é formada pelos subsetores da construção vinculados à edificação e à construção pesada; de materiais de construção (produção e comercialização), da fabricação de equipamentos (bens de capital) empregados diretamente no canteiro de obra e dos diversos serviços imobiliários (serviços técnicos de construção). A consideração desses subsetores em conjunto é denominada pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) de *Construbusiness*³⁵.

A partir do Plano de Metas, a estratégia adotada pela política desenvolvimentista consolidou o entendimento da relevância da Indústria da construção civil no cenário econômico nacional, destacando-se, o setor, na repercussão dos níveis de emprego e no fluxo intersetorial do comércio. Entendimento análogo teve continuidade, posteriormente, nos governos sucedâneos de forma atualizada, por exemplo, desde o BNH e mais recentemente com as obras do PAC (2007), do PMCMV (2009), da Copa do Mundo (2014) e da Olimpíada (2016). Em 2016, no 12º Congresso Brasileiro da Construção, o Vice-presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, sintetizou a importância do setor para o país:

A Construção tem efeito multiplicador. Representa mais de 8% do PIB no Brasil, cria empregos diretos e indiretos, ajuda a urbanizar as cidades, trazer o saneamento básico e o conseqüente aumento da qualidade da saúde no entorno, ajuda a reduzir o déficit habitacional e a melhorar a infraestrutura do país. O setor da construção no Brasil e no mundo provou ser um dos principais propulsores do crescimento e da geração de empregos. (FIESP, 2017).

Com a emergência do setor de edificações, principalmente a partir da criação do BNH, a construção de habitação passou a participar da política de desenvolvimento econômico como importante na elevação do nível de emprego e de consumo no meio urbano. A passagem da década de 1960 marca a mudança da relevância para economia nacional do subsetor da construção pesada, cujo desenvolvimento da atividade exige força de trabalho com maior qualificação, para o de edificações, com capacidade de maior absorção de trabalhadores com qualificação técnica inferior.

Ademais, o trecho da fala do vice-presidente da FIESP apresenta elementos que corroboram com a ideia do protagonismo da Indústria da construção civil para a política econômica e urbana no país. Apesar da contingência exigida pelas sucessivas políticas econômicas entre os anos de 1985 e 2006, sobretudo no que se refere ao papel do Estado em relação a forma de acumulação de capital, o setor seguia em crescimento no país (SHIMBO,

³⁵ *Construbusiness* é um termo utilizado pela FIESP para mensurar o peso da indústria da construção civil junto ao PIB nacional. Ele consiste em somar os números referentes ao PIB de cada subsetor. O IBGE considera o PIB dos subsetores de maneira segregada.

2012). Em 2006, infere-se um novo momento para a política econômica, que passa a considerar o desenvolvimento econômico concomitante com a inclusão social, com o intuito de atualizar, desta maneira, o papel e a parceria do Estado e das empresas construtoras desempenhado nacionalmente na política habitacional.

Desde 1997, a Indústria da construção civil vinha reivindicando a definição de uma política habitacional de estímulo ao chamado *construbusiness* (FIESP, 2017). Diante de um déficit estimado de 6.102.414 (seis milhões, cento e dois mil, quatrocentos e catorze) unidades habitacionais (FJP, 2017)³⁶, a Indústria da construção civil percebeu uma oportunidade para se aproximar dos fundos públicos através da produção habitacional para o chamado segmento econômico.

Em 2001, o *Construbusiness* definiu como tema do 4º Congresso Brasileiro da Construção “Habitação Social – moradia para todos”. Falou-se em responsabilidade social por parte do setor para juntamente em parceria com o governo federal reduzir o déficit habitacional. Para isso, estabeleceu, em linhas gerais, as seguintes propostas: aumento da eficiência produtiva; fortalecimento do marco institucional e jurídico; desburocratização e cooperação entre os entes públicos, privados e da sociedade civil; ampliação de recursos; redução dos custos dos financiamentos e redução de incidência tributária (FIESP, 2017).

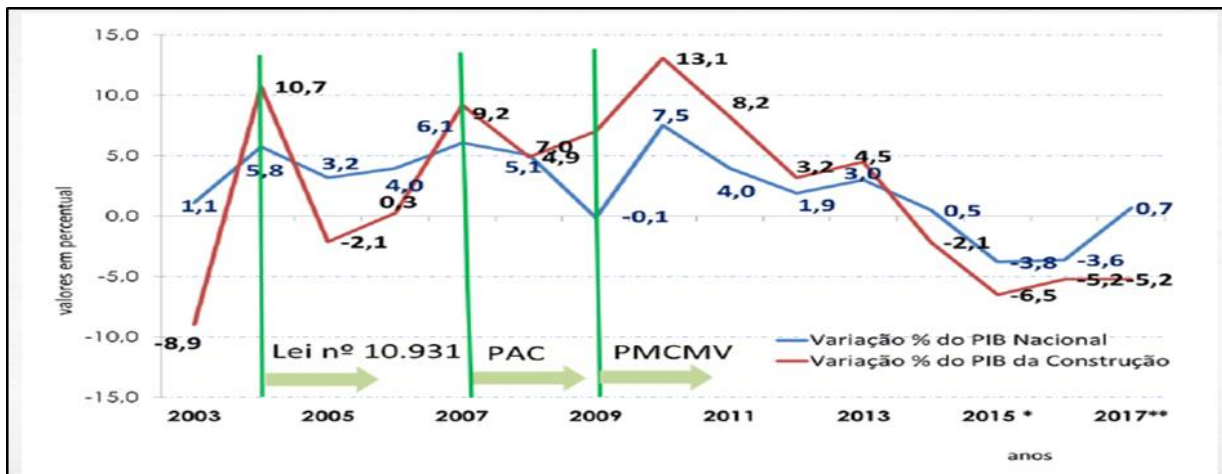
Tais ideias constituíram em uma proposta de política nacional de habitação que seria direcionada aos grupos familiares com renda até três salários mínimos – a faixa populacional onde está concentrada os maiores índices de déficit habitacional. Dentre os objetivos, propunha-se construir, ao ano, 650 mil unidades habitacionais do tipo “casa 1.0”, com custo anual estimado em R\$ 6 bilhões (seis bilhões). Denominou-se de “casa 1.0” a proposta de projeto de habitação popular da FIESP. O termo “casa 1.0” tem analogia com o utilizado na produção de automóvel. O protótipo sugeria uma casa com dimensões de até 42 m² para casa (inclusive geminadas) ou 46 m² para apartamentos (até 4 pavimentos) com as seguintes características: 2 quartos, 1 sala, 1 cozinha, 1 banheiro e 1 área de serviço; baixo custo com a redução do perímetro de paredes e instalação de kit parede hidráulica; distribuição inteligente do espaço, reduzindo-se a área de circulação e de separação entre os cômodos; processo construtivo com alvenaria em bloco de concreto ou concreto celular (ABCP, 2002).

O principal argumento que priorizasse a construção de novas unidades habitacionais sustentava-se na afirmação de que a Indústria da construção civil tem a capacidade de proporcionar visível desenvolvimento com rápida repercussão positiva nos índices da

³⁶ Informação da Fundação João Pinheiro referente ao ano de 2007. Em termos absolutos, o déficit habitacional cresceu de 6.102.414 em 2007 para 6.186.503 em 2015 (FJP, 2017).

economia nacional. Os números, a seguir, foram apresentados em 2017 pelo Presidente da Câmara Brasileira da Construção Civil à Secretária Nacional de Habitação no 46º Encontro Nacional da Indústria de Cerâmica Vermelha. O Gráfico 1 demonstra, comparativamente, a variação entre o Produto Interno Bruto (PIB) da Indústria da construção civil³⁷ e o PIB nacional, apresentando a influência desse setor na economia nacional. Verifica-se que o melhor desempenho ocorreu com o lançamento do PMCMV no ano de 2009.

Gráfico 1 – Variação comparativa entre o PIB da construção civil e o PIB nacional



Fonte: IBGE - Sistema de Contas Nacionais Brasil. * Resultados calculados a partir do Contas Nacionais Trimestrais. ** Relatório de Inflação/Banco Central – Setembro / 2017³⁸.

A análise do Gráfico 1 permite afirmar que o sancionamento da Lei nº 10.931/2004, que dispõe matéria do interesse do mercado imobiliário relativa ao patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, a letra de crédito imobiliário, a cédula de crédito imobiliário, cédula de crédito bancário, foram condicionantes importantes que elevaram a variação do PIB da construção civil acima do PIB nacional. O *boom* imobiliário, amplamente buscado desde 2007, é o resultado das iniciativas empresariais somadas com alguns ajustes estatais em programas habitacionais com o objetivo de proporcionar maior seguridade ao mercado imobiliário (SHIMBO, 2012). Nota-se que a queda na variação do PIB da Indústria da construção, em 2008, coincide com a crise financeira dos *subprimes* americanos³⁹ (HARVEY, 2011), alastrou-se mundialmente e revelou o *lobby* inescrupuloso do setor imobiliário.

³⁷ O Produto Interno Bruto (PIB) da indústria da construção civil se refere a uma expressão utilizada pela CBIC para designar a relevância do setor na economia nacional.

³⁸ Informações apresentadas em 22/09/2017 pelo Presidente da Câmara Brasileira da Indústria da Construção durante o 46º Encontro Nacional da Indústria de Cerâmica Vermelha, realizado em Teresina – PI (ANCIER, 2017).

³⁹ Com efeitos e intensidades diferenciados.

Algumas análises defendem que o maior programa habitacional de interesse social no Brasil teve, como intuito, enfrentar os feitos da crise dos *subprimes* americanos que atingia a economia financeirizada mundial (AMORE *in* AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015; ROLNIK, 2015). Isto foi uma realidade para um grupo de construtoras com capital aberto na bolsa de valores (SHIMBO, 2012). No entanto, no decênio precedente à crise, as entidades representativas da Indústria da construção já reivindicavam, do Estado brasileiro, políticas urbanas que pudessem envolver este setor da economia. A crise teve efeitos diferenciados nos países em decorrência da inserção deles no mundo financeirizado. Assim, depreende-se que a crise de 2008 não se constituiu em fator para a elaboração ou a implementação do PMCMV, mas ela aparece como um item importante de legitimação em vista da utilização do fundo público e de criação de uma demanda solvável para o setor imobiliário. Não se pretende afirmar que tal crise seja considerada inepta sobre a ação dos atores do mercado imobiliário. De fato, ela faz parte do conjunto de preocupações desses atores que, igualmente, utilizam-na como instrumento de legitimação do avanço de pautas recentes em direção a políticas mais liberalizantes do setor.

Verificou-se que o movimento de articulação junto aos governos para que o Estado implementasse ações em favor do setor não é recente, tampouco fez distinção de governo para fazê-lo. O diálogo com os governos consistiu em duas frentes concomitantes (FIESPI, 2017). A primeira delas, referiu-se em manifestar demandas de fortalecimento da construção civil atinentes ao acesso a financiamento e à desoneração de impostos de materiais e de serviços. A segunda forma, indissociável da anterior, constituiu-se em apresentar soluções consideradas viáveis e de interesse geral. Cita-se, por exemplo, a problemática urbana, em especial, relativa ao déficit habitacional, o baixo nível de postos de trabalho e de competitividade, além do incremento de infraestrutura necessária para ampliar a indústria nacional. Assim, para chamar atenção sobre o setor, a construção civil ressalta sua importância no âmbito macro e microeconômico. Em relação aos financiamentos habitacionais, entre os anos 1995 e 2013, eles foram crescentes. Considerando a somatória das fontes provenientes do Orçamento Geral da União (OGU), do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), os recursos saltaram de R\$ 8,7 bilhões (oito bilhões e setecentos milhões) para R\$ 205.7 bilhões (duzentos e cinco bilhões e setecentos mil) (CBIC,

2017)⁴⁰. Enquanto o número de empregos no setor evoluiu de 1,44 milhões (um milhão e quatrocentos mil), em 2006, em 2013, saltou para 3,09 milhões (CBIC, 2017)⁴¹.

Santos (2015) percebe que a concepção desenvolvimentista deixa de orientar a produção do espaço. Passa-se, assim, para um processo de reprodução do espaço no interior das metrópoles já consolidadas, isto é, o urbanismo substitui a urbanização como condição no processo de acumulação, um processo considerado preponderante na atualidade. As obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)⁴² destinadas aos assentamentos precários⁴³, ou aquelas relacionadas com o evento da Copa do Mundo (2014) e da Olimpíada (2016), são representativos para análise nessa perspectiva de reprodução do espaço.

Nesse sentido, os agentes da relação Estado-mercado merecem a atenção em nossa pesquisa pela importância e relação histórica com o Estado no cenário socioeconômico e político brasileiro. Eles evidenciam que:

Na verdade, o setor de construção foi em parte fomentado pelo próprio Estado brasileiro, pois *suas contratações o capitalizaram e o especializaram desde os anos de 1950*. O regime militar e depois as transformações da economia brasileira nos anos de 1990 só fortaleceram essa especialização, diversificando os portfólios dessas empresas e mesmo internacionalizando-as. Como resultado, as construtoras estão hoje entre os principais capitais nacionais, *vivem de contratos com o Estado*, constroem e mantêm vínculos com governos e agências estatais, sempre financiam campanhas eleitorais e com frequência estão envolvidas em escândalos de corrupção, como se tornou corrente no noticiário recente. (MARQUES, 2018, p. 13, grifo nosso).

Como visto, o capitalismo se constitui em um sistema cuja estrutura se relaciona diretamente com os agentes. Ao longo do tempo, desenvolveu-se a ideia de que a questão habitacional tem centralidade na urbanização sob o capitalismo. Através do PMCMV, cuja “razão social” é a “Habitação Social Ltda”, voltada para a produção de “habitação social de mercado” (SHIMBO, 2012), a expansão urbana é condição para acumulação de capital por meio do fundo público. Esta inversão insere o papel do Estado como relevante através dos subsídios dos programas habitacionais, coloca a centralidade da habitação na urbanização sob o capitalismo e ressalta o agente do mercado imobiliário como fundamental na configuração do espaço urbano.

⁴⁰ A CBIC obteve dados relativos às fontes de financiamento junto ao Banco Central e a Caixa Econômica Federal.

⁴¹ Para dados relativos ao número de empregos, a CBIC utilizou a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego.

⁴² O PAC foi criado no ano de 2007 com o objetivo de executar obras de infraestrutura destinadas a iniciar um novo ciclo de desenvolvimento nacional.

⁴³ Refere-se a um dos tipos de situação habitacional de precariedade e irregularidade fundiária de grupos familiares de baixa renda.

1.3 ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E FUNDO PÚBLICO: ELEMENTOS PARA ANÁLISE DO PROGRAMA *MINHA CASA MINHA VIDA*

O Estado se constitui relevante à análise de aspectos da vida social e econômica a ele entrelaçados. Com efeito, ele é indispensável em razão da influência de suas instituições, das ações praticadas por seus governantes, dos recursos que movimenta e da abrangência de autoridade na forma de normas. Assim, com o intuito de compreender o Estado contemporâneo na implementação das políticas públicas, pretende-se discutir algumas de suas definições, com a finalidade de demonstrar sua atribuição e sua relação com os agentes envolvidos no Programa *Minha Casa Minha Vida*.

Para tanto, parte-se da ideia de que a origem das atribuições do Estado contemporâneo tem relação com três momentos históricos. O primeiro diz respeito à progressiva inserção de demandas daqueles que se encontram em situação de desigualdade social, iniciado, ainda, no século XIX. Foram os conflitos decorrentes das condições de trabalho que fizeram emergir um tipo de sindicalismo⁴⁴ que reivindicava do Estado maior proteção ao trabalhador e que, posteriormente, conquistou a inserção de uma série de direitos. De acordo com a influência política e a estratégia de reivindicação, o sindicalismo pode assumir outros sentidos, que podem ir de um espectro reformista ao revolucionário. Concomitante a isso, o acesso aos direitos políticos, na maioria das vezes conquistado e exercido de maneira conflituosa, contribuiu para institucionalizar a socialdemocracia no Estado europeu e serviu de inspiração à classe trabalhadora em muitos outros países. Isto propiciou, juridicamente, maior vinculação dos indivíduos ao Estado e, por sua vez, a obrigatoriedade deste último em atender demandas formuladas na sociedade, Rosanvallon (1997).

O segundo momento histórico que marcou mudanças nas atribuições do Estado se refere às consequências da chamada “grande depressão”, em 1929⁴⁵. Assistiu-se a uma crise que se alastrou mundialmente, abalando o sistema capitalista e aprofundando mais as desigualdades sociais, como: desemprego em massa, redução da capacidade produtiva das indústrias, quebra da bolsa de valores e queda do Produto Interno Bruto. Para Rosanvallon (1997), ao tratar sobre o papel positivo do que denominou de Estado-Providência, o contexto

⁴⁴ Historicamente a sua formação transcorre em acontecimentos complexos. Para uma síntese desse entendimento, indica-se o verbete sindicalismo no Dicionário de Política (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2010).

⁴⁵ Assim, denominada pelo impacto em nível internacional e que perdurou nos anos de 1930.

de crise dos anos de 1930 representa o marco da intervenção estatal como um amortecedor dos efeitos da crise, desempenhando uma função anticíclica no âmbito da proteção social. Em síntese, dentre as diversas ações, os recursos disponibilizados pelo Estado visavam injetar rendimento na economia independente das vicissitudes da conjuntura, contribuindo, desta forma, com setores debilitados do mercado.

Um terceiro momento histórico para o Estado contemporâneo tem intrínseca relação com o formato de atuação político-administrativo estatal que se consolidou após a Segunda Guerra Mundial. Este período se distingue por transformações sócio-estruturais que exigiram, por parte do Estado, intervenção efetiva nos diversos níveis da sociedade, como na organização produtiva, na economia e em setores vinculados à ciência, tecnologia e conhecimento⁴⁶. Estreita-se, desta maneira, as relações com os agentes do mercado

Finalmente, a partir da década de 1970, o Estado passa por sucessivas crises que colocam em risco a sustentabilidade das atividades sociais e econômicas assumidas após a Segunda Guerra Mundial. Sob a alegação de desequilíbrio entre receita e despesas, governos de vários países foram impelidos a executar políticas que retiraram ou restringiram programas de cobertura social. Adotou-se, como padrão, políticas de ajuste fiscal e de privatização de atividades estatais com o intuito de diminuir a presença do Estado na sociedade, sobretudo, em setores que o mercado podia se expandir. De outra forma, observou-se que alguns governos recorreram para maior interação com a sociedade, na tentativa de suplantar ou de amenizar o impacto de tais políticas⁴⁷.

Considera-se que estes quatro momentos históricos tiveram impacto na produção teórica acerca da conceituação das atribuições do Estado contemporâneo, assim, contribuindo para a análise das políticas públicas. Portanto, torna-se importante indagar acerca do conteúdo efetivo do governo exercido ao Estado: a quem se destina o governo? A análise de muitos teóricos indica a atribuição do Estado na discussão, formulação e implementação de políticas públicas. Outros, como Przeworsky (1995), apontam para uma relação estrutural entre Estado e capital.

Segundo Przeworsky (1995, p. 7), o “capitalismo é um sistema em que recursos escassos são privadamente apropriados”, os quais são alocados através do Estado e do mercado. Ambos funcionam como mecanismos de distribuição dos recursos disponíveis, porém, sob constante tensão, especialmente no que se refere ao alcance e aos limites das

⁴⁶ Destacam-se o Plano Marshall (1947) na Europa e o Plano de Metas (1956) no Brasil.

⁴⁷ No Brasil, entre os governos José Sarney (1985-1990) e Itamar Franco (1990-1995), diversas políticas sociais foram articuladas com o auxílio da comunidade que seria beneficiada e implementadas através de mutirão.

atribuições conferidas a cada um. Por isso, este autor levanta uma série de questionamentos de modo a enfatizar a tensão entre Estado e mercado:

O papel apropriado do Estado em relação aos vários aspectos da vida social e econômica constitui o tema central das controvérsias políticas contemporâneas. Deveriam os governos intervir de algum modo na economia? Os Estados suprem as falhas de funcionamento do mercado, tomando a alocação de recursos mais eficiente? Estariam os mercados operando "mais suavemente" apenas porque são continuamente organizados e regulados por Estados? Ou a intervenção estatal é sempre uma fonte de incerteza e ineficiência? Em suma, a intervenção beneficia ou prejudica o bem-estar geral? Os Estados são organizações universalisticamente orientadas ou apenas mais um dentre uma multiplicidade de atores particularistas, diferenciado apenas pelo monopólio da coerção? (PRZEWORSKY, 1995, p. 7).

Todavia, Przeworsky (1995) reconhece que tais questionamentos são insuficientes na medida em que têm pautado a reprodução monótona do debate no meio acadêmico a despeito da problemática proposta, ou seja, eles “apontam para os mesmos problemas e são organizados em torno das mesmas posições” (PRZEWORSKY, 1995, p. 8). Deste modo, sugere uma redução em três posições básicas de forma a resgatar, no debate teórico, a relação entre Estado e mercado. Assim, aborda o Estado em relação às preferências dos cidadãos⁴⁸, na discricionariedade de execução de seus objetivos e aos interesses suscitados pelo capital.

Para fins de análise das políticas públicas, as duas últimas posições são pertinentes e serão melhor exploradas com a finalidade de extrair conceitos e categorias. Por conseguinte, a primeira não será abordada por envolver aspectos atinentes à relação eleitoral e institucional com órgãos governamentais no âmbito de uma democracia, assim, os quais são importantes, principalmente, para compreender a influência das preferências do cidadão que desempenha no processo de formulação de demandas a serem executadas nas políticas governamentais.

Duas indagações se impõem quando se pretende entender a atribuição⁴⁹ do Estado, bem como sua relação com o mercado, em todas as etapas das políticas públicas. A primeira indagação diz respeito sobre a legitimidade e a capacidade de discricionariedade: em que medida o Estado tem autonomia para ofertar suas políticas? Em certas situações, o Estado encontra-se diante da influência econômica, de maneira que é regulado pela conveniência de uma maior ou menor atuação na sociedade. Neste sentido, a segunda indagação implica em questionar: qual a influência dos interesses do capital nas decisões governamentais? Ambas indagações se complementam, pois propiciam o debate que evidencia a relação Estado e

⁴⁸ Entendido aqui como sujeito portador de direitos a partir da constituição do Estado moderno.

⁴⁹ Adotou-se o uso do termo “atribuição” em substituição ao “papel” ou “função”, com a finalidade de evitar uma conotação de perspectiva funcionalista.

mercado, especificamente sobre este último, com o objetivo de explicar a atuação de seus agentes.

A primeira indagação pode ser respondida com a discussão acerca da autonomia estatal. Inicialmente, o conceito de autonomia se refere ao Estado que demonstra a capacidade dos governantes de elaborar objetivos e de empreender ações para executá-los, sem o constrangimento externo de indivíduos, grupos sociais ou instituições (PRZEWORKSKY, 1995). Com efeito, trata-se de uma definição frágil ao ser contrastada com a realidade, pois atrelam-se à capacidade de formular e de implementar políticas públicas que, dependendo das vicissitudes, podem estar apartadas por duas razões, segundo Przeworsky (1995).

A primeira razão se refere à capacidade de organização institucional e a burocracia estatal que podem ser obstáculos no desempenho de ações planejadas pelo próprio Estado, influenciando em sua autonomia e se manifestando de quatro formas limitadoras.

A primeira limitação possível sobre a autonomia estatal deve-se à estrutura econômica que permite maior liberalidade de ação por parte dos agentes do mercado. Para agir, o Estado depende de procedimentos prescritos burocraticamente, os quais deve seguir. Isto, aparentemente, concede à iniciativa privada uma imagem de maior resolutividade em razão da capacidade de trabalho e de disponibilidade de capital. Em consequência disso, a segunda limitação pode revelar um Estado desprovido de capacidade decisória, assim, restringindo-se a intervenções em consonância com os “objetivos daqueles afetados por uma política específica” (PRZEWORKSKY, 1995, p. 47). Uma terceira limitação apresenta-se como dificuldade interna no âmbito institucional do Estado, sendo organizado por órgãos e agentes distintos hierarquicamente⁵⁰. Isto pode resultar em divergência entre os objetivos e a operacionalização das políticas públicas.

Acresce-se uma quarta limitação, a qual não é vislumbrada por Przeworsky (1995), constituindo-se na incapacidade concomitante de formular e de implementar, por parte do Estado, políticas públicas, porém permanecendo com vigor de viabilizar os recursos financeiros. Isto pode conduzir a dois entendimentos distintos: primeiro, um Estado ter assumido propositadamente uma posição liberal diante de demandas sociais; segundo, o Estado tornou-se uma arena de disputa dos seus recursos financeiros.

Contrariamente às duas situações descritas anteriormente, o Estado pode desenvolver a capacidade de intervenção, apoiando-se em políticas imbuídas de conteúdo keynesiano. Assim, de outra maneira, aludir-se à segunda razão, a capacidade de intervenção econômica

⁵⁰ Acresce-se que, no caso brasileiro, de acordo com a Constituição Federal, tais órgãos e agentes são distribuídos segundo o nível federativo em municipal, estadual, distrital e federal.

do Estado pode atrair o interesse dos diversos agentes da sociedade civil em controlá-lo, tornando-o uma arena de disputada, ao ponto de inviabilizar, institucionalmente, a habitabilidade de formulação de políticas públicas, ou de fazê-la em atendimento aos grupos de interesse.

Pode-se dizer que aquilo que se discutiu sobre o Estado, até o momento, apresenta modelos de análises relativas à presença de suas ações. Tais modelos se ajustam às situações que se apresentam como limitações internas e externas proporcionadas ao Estado. Deve-se afastar um possível entendimento equivocado de que o Estado possui centralidade *stricto sensu* na análise sobre a implementação de uma política pública específica. Não obstante sua relevância para análises de casos brasileiros, no entanto, fundamenta-se que, no processo de uma política pública, o Estado assume atribuições que são resultado da interação e da permeabilidade de interesses, sejam internos ou externos.

Tem sido comum adotar o conceito de autonomia relativa, elaborado por Poulantzas (2000), para explicar a relação entre Estado e sociedade civil. Pretende-se representar conceitualmente a separação entre Estado e as relações de produção, sem deixar de considerar a existência da dominação hegemônica da classe econômica e no âmbito estatal. Desta maneira, a ideia de autonomia relativa conota que:

de maneira mais geral, a lei capitalista surge como a forma necessária de um Estado que deve ter uma autonomia relativa em relação à essa ou àquela fração do bloco no poder para que possa organizar sua unidade sob a hegemonia de uma classe ou de uma fração. Isso está ligado à separação relativa do Estado e das relações de produção, ou seja, ao fato de que os agentes da classe economicamente dominante (a burguesia) não se confundam diretamente com os mantenedores e agentes do Estado. (POULANTZAS, 2000, p. 89-90).

O conceito de autonomia relativa de Poulantzas contrapõe-se a duas ideias extremas: a definição marxiana de Estado enquanto “comitê da burguesia” (ENGELS; MARX, 1998) e a concepção hegeliana de que o Estado se constitui em uma instituição *erga omnes*. Desta maneira, a conceituação de Poulantzas busca conciliar, ao mesmo tempo, a ênfase da luta de classes, apesar do fracionamento delas, e a relevância explicativa do Estado. No entanto, a aplicabilidade deste conceito pode implicar em uma espécie de relativismo de forma a ocultar da análise a complexidade e a real importância dos agentes. Além disso, segundo Przeworsky (1995), a concepção de autonomia relativa avoca efetivamente a possibilidade de explicar a própria autonomia do Estado, de modo não ser necessária a análise com enfoque, exclusivamente, de classe.

Em vista do que foi discutido até aqui, o Estado possui autonomia para exercer suas atribuições? Trata-se de uma questão pertinente, que se empenha em conhecer como se constitui a autonomia do Estado contemporâneo. Por conseguinte, torna-se imprescindível enfatizar que tal questão não se direciona às formas centradas no Estado que derivam sua autoridade do monopólio da força física e sua legitimidade sem qualquer relação com a sociedade⁵¹. Em razão disso, pode-se afirmar que a autonomia do Estado resulta da interação de diversos agentes e da contingência de constrangimentos.

Em relação aos constrangimentos, segundo Przeworsky (1995), as ações do Estado estariam sujeitas a três tipos de constrangimentos decorrentes de fatores alusivos à oferta, ao controle institucional e diretamente à economia. A oferta, como primeiro tipo de constrangimento, refere-se à ponderação da fonte de financiamento e dos custos envolvidos na implementação de políticas públicas. O segundo constrangimento ocorre nas formas institucionais de controle sobre as políticas públicas, seja ele realizado por representantes eleitos ou diretamente por indivíduos da sociedade civil⁵², de maneira que os agentes públicos (burocratas e políticos) atuem nos limites de suas atribuições, o que se traduziria em eficiência⁵³. E, por último, o terceiro constrangimento diz respeito aos aspectos de ordem econômica que são encaminhados ao Estado como sendo de interesse público.

O processo de formulação do PMCMV, por exemplo, destaca-se por se conformar a dimensão de constrangimento econômico. Neste sentido, os agentes do mercado vinculados à Indústria da construção investiram esforços no sentido de encaminhar propostas para as soluções dos chamados nós da cadeia produtiva habitacional. A implementação do PMCMV, em 2009, tornou-se um dos meios através do qual a Indústria da construção acessou os fundos públicos. Como caracterizar a relação entre Estado e capital, entre governos e agentes privados?

A resposta a tal questão diz muito, ao menos parcialmente, a respeito da capacidade do Estado de formular e implementar políticas públicas. É factível que, por vezes, os agentes

⁵¹ Refere-se aos Estados cujos governos se constituíram através de meios totalitários, ou seja, sem o respeito aos princípios democráticos e a liberdade dos indivíduos.

⁵² Cita-se como exemplo os representantes eleitos para os conselhos, os quais são espaços públicos de participação. Constatou-se que o Conselho Municipal da Cidade, em Teresina, encontrava-se desativado, enquanto o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano desempenhava a função de conceder autorização no caso dos empreendimentos residenciais do PMCMV.

⁵³ A etapa de implementação do PMCMV em Teresina contou com dificuldades por parte dos próprios órgãos estatais (municipal, estadual e municipal) de realizar um acompanhamento adequado da construção dos empreendimentos residenciais.

estatais tenham interesses e objetivos distintos do capital. Entretanto, historicamente, para concretizá-los, somente é possível mediante uma estreita relação com os agentes privados⁵⁴.

Assim, muitas teorias têm associado as atividades do Estado à sobrevivência do capitalismo. Parte significativa dessas teorias se caracterizam pela abordagem sobre a participação do Estado em políticas públicas que favorecem a reprodução do capital e a sobrevivência do sistema capitalista. Portanto, elas são acompanhadas da discussão sobre a legitimidade das ações dos agentes e das políticas públicas envolvidas na acumulação de capital. A legitimidade e a acumulação de capital se constituem em premissas para que sejam implementadas as políticas públicas. Portanto, não há aqui a intenção de desvendar como o Estado age no processo de acumulação de capital, no sentido de salvar pretensamente o capitalismo, pois isto exigiria um estudo amplo que demandariam tempo e quantidade de variáveis. Para tanto, a incursão teórica em autores como Offe (1984) e Habermas (1999) tem o intuito de apreender conceitos acerca da participação e da legitimidade do Estado nas políticas públicas. Assim, a presente pesquisa apreendeu conceitos que contribuem no entendimento da atribuição do Estado na acumulação de capital por parte das empresas construtoras no PMCMV.

Offe (1984) afirma que a conceituação do Estado no capitalismo deve abstrair-se das diferenças históricas que caracterizam sua estrutura e função. Partindo-se da perspectiva deste autor, o Estado é aqui compreendido como sendo “uma forma institucional do poder público em sua relação com a produção material” (OFFE, 1984, p. 124). Para tanto, Offe estabelece que a definição do Estado se caracteriza por aquilo que denomina de determinações funcionais, para tanto, explica que:

A privatização da produção: o poder público está estruturalmente impedido de organizar a produção material segundo seus próprios critérios “políticos”. A propriedade que funciona produtivamente (seja ela propriedade de força de trabalho ou de capital) é “privada”, isto é, sua utilização política não está sujeita a decisões políticas. [...]. *Dependência dos impostos:* o poder público depende, indiretamente, através de mecanismos do sistema tributário, do volume de acumulação privada. [...]. *A acumulação como ponto de referência:* como o poder estatal depende do processo de acumulação capitalista, sem ser ele mesmo capaz de organizar este processo, o interesse supremo e mais geral dos detentores do poder do estado consiste em manter as condições de exteriorização de seu poder através da constituição de condições políticas que favoreçam o processo privado de acumulação. [...]. *A legitimação democrática:* sob as condições do sistema de governo parlamentar-democrático, um agrupamento ou um partido político só consegue se apropriar do poder estatal quando encontra o apoio majoritário, através de eleições gerais. O exercício do poder através dos mecanismos democrático-representativos de formação das vontades e da regulamentação de conflitos tem o sentido, no contexto Estado constitucional burguês, de assegurar de forma

⁵⁴ Um exemplo recente é a redução de R\$ 0,46 centavos do óleo diesel na cadeia produtiva de combustíveis.

politicamente duradoura – e não somente através de preceitos constitucionais – a delimitação da esfera privada e da esfera de liberdade econômica, de forma a defender essa esfera de liberdade de possíveis intrusões por parte do Estado. [...] (OFFE, 1984, p. 123-124, grifo nosso).

Essas determinações funcionais reforçam a ideia de que o Estado possui a atribuição de promover concomitantemente a acumulação de capital e a legitimação de ações que envolvam o público e o privado. No entanto, o termo “determinações funcionais” denota, em si, um sentido estrutural-funcionalista que conduz ao entendimento de que os agentes estatais e privados são meramente determinados pelas estruturas do Estado, o que poderia representar em aparente inércia e previsibilidade no âmbito das políticas públicas. O conjunto das características descritas por Offe (1984) representa os constrangimentos abordados anteriormente. Eles são importantes por explicitar as atribuições do Estado no contexto de políticas públicas em sua relação com o setor privado. Após 1945, posterior à depreciação econômica e à Segunda Guerra Mundial, o Estado passou a ser reconhecido com legitimidade para evitar crises econômicas e sociais, apoiando-se na promoção do mercado de trabalho (OFFE, 1984).

No entanto, o conceito de Estado desenvolvido por Offe (1984), possui limites para análises de contextos nos quais não se possa considerar a existência plena de um *welfare states*. Considerando essa ressalva, entende-se o Estado como permeável ao setor privado, porém, esta conceituação deve ser apreendida nas relações formais e informais nas quais envolvem os processos de produção dos setores de políticas (MARQUES, 2018). Ademais, esta perspectiva conceitual contribui para análises de políticas públicas em nível local, visto que:

O tecido relacional expressa os padrões de conexão entre atores estatais e não estatais em redes baseadas em relações formais e informais de diversos tipos. Essas redes estruturam o Estado internamente e o conectam com o ambiente político mais amplo que o cerca. A permeabilidade, por sua vez, diz respeito especificamente às conexões entre o setor privado e o Estado no interior daquele tecido. Esses padrões são mais inerciais e menos intencionais que os descritos pelos anéis burocráticos, visto que o tecido relacional do Estado é historicamente construído ao longo dos processos de produção dos setores de políticas. A partir dessa dimensão é possível compreender como o Estado pode ser ao mesmo tempo mais central na produção de políticas, menos insulado e mais interpenetrado por agentes privados, do que considerado pela literatura internacional. (MARQUES, 2018, p. 11-12).

Partindo-se da ideia de que o Estado é permeável (MARQUES, 2018), emergindo a questão da legitimidade das ações dos agentes estatais e privados, especialmente na operacionalização das políticas públicas, a legitimação das relações entre o Estado e o

mercado, em nível formal, convergem para a fundamentação de que as políticas públicas são formuladas para dirimir possíveis consequências da desigualdade social na sociedade. Isto significa dizer que uma política pública, contraditoriamente, “pode se constituir de uma estratégia para beneficiar um setor da sociedade mediante a transferência de recursos de outro setor” (BONETI, 2007, p. 54).

Com efeito, tal legitimação concerne em articular interesses privados com demandas sociais, de forma que o Estado participe do processo de acumulação. Assim, o Estado intervém no “mercado exatamente na medida das necessidades de preservação da existência deste” (IANNI, 1989, p. 188). Isto é, não significa dizer que o Estado se torna um gerente do capitalismo ou mesmo da economia nacional, mas que desempenha atribuições que lhes favorecem.

Qual a legitimidade do Estado para intervir no mercado? Segundo Offe (1984) e Habermas (1999), o conceito de legitimação não se constitui em mera coerência normativo-racional no sentido weberiano. Um exemplo disso é que o mercado foi analisado por ambos enquanto uma instituição com capacidade de autolegitimação devido a competitividade e aos resultados das ações empreendidas decorrentes do desempenho individual ou do acaso (PRZEWORSKY, 1995). Diversamente, para que o Estado atue no processo acumulativo de capital, exige-se que os “problemas de legitimação não podem ser reduzidos a problemas de realização de capital” (HABERMAS, 1999, p. 78), ou seja, o Estado deve legitimar-se na articulação entre o interesse social e privado. Depreende-se que as políticas públicas, independentemente de seu objeto, asseguram a forma por meio da qual o Estado garante legitimidade para atuar junto ao mercado, compensando “consequências disfuncionais do processo acumulativo” (HABERMAS, 1999, p. 73).

A discussão sobre Estado conduz às seguintes conclusões sobre suas atribuições: ajustar medidas de política pública às exigências privatistas do mercado (OFFE, 1984); a concepção de Estado tem importância para análise de agentes privados e de políticas públicas (SERAFIM; DIAS, 2012); substituir o mercado na alocação de recursos e na distribuição de renda (OFFE, 1984; PRZEWORSKY, 1995) e promover acumulação de capital e manter legitimidade desse processo (OFFE, 1984; PRZEWORSKY, 1995; HABERMAS, 1999;)

1.3.1 Políticas Públicas

A partir da crise de 1929, já aludida acima, o Estado despontou como principal instituição e agente de intervenção no campo econômico e social, demandando novas

atribuições a desempenhar diante da sociedade. Tal fato coincidiu com os reiterados fracassos de políticas econômicas de natureza liberal e a consolidação dos direitos sociais em contexto político-administrativo de democracia. Portanto, a exigência de uma maior atuação do Estado, a princípio, passou a ser visto como instrumento necessário de estabilidade econômica e de promoção de direitos no combate às desigualdades sociais, duas áreas às quais o mercado não demonstrou obter êxito em razão dos interesses em competição.

Assim, inicialmente, a política pública, como tema e prática, surge após a Segunda Guerra Mundial, na Europa e nos Estados Unidos da América, como forma institucionalizada de ação governamental na sociedade e como área de conhecimento (SOUZA, 2006; COSTA, 2015). Tratava-se de um processo no qual se constituiu as condições para o Estado agir em nome da sociedade sobre questões de desigualdades sociais que necessitavam de transformação. As atividades desenvolvidas através de políticas públicas estimularam duas tradições de estudo que, a princípio, se associaram à ciência política como uma subárea, diferenciando-se da seguinte forma:

Assim, na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado - o governo -, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos. (SOUZA, 2006, p. 22).

Destas duas tradições de estudo derivam definições sobre a política pública que acabam enfatizando a relevância da presença do Estado e incorporam à ideia incipiente de público como sinônimo de estatal. Estas perspectivas serão reformuladas posteriormente de maneira a liberá-las do conteúdo simplificador.

A introdução de alguns conceitos nos estudos de políticas públicas é relevante para uma compreensão teórica suficientemente fundamentada. Estes conceitos serão abordados ao se discutir a definição, as modalidades e os modelos de análises de políticas públicas. Em seguida, pretende-se explicitar a importância da fase de implementação do PMCMV, a especificidade do urbano na política pública e a ênfase da análise nos agentes do mercado imobiliário em nossa pesquisa, como exemplo desse processo.

Souza (2006) reconhece a existência de múltiplas definições sobre política pública, enquanto Secchi (2016) admite que propor uma definição ao termo é arbitrária diante do dissenso entre seus especialistas. Em vista disso, de modo geral, há duas principais dificuldades para definir política pública, que influencia, obviamente, na abordagem de

análise. A primeira dificuldade está em associar a política pública como uma ação estritamente governamental, cuja iniciativa de planejamento e execução são derivados de instituições e agentes diretamente vinculados ao Estado. Esta concepção de política pública incorre na ideia que tem o Estado como protagonista na sociedade. Isto pode conduzir a considerações estadocêntricas, fazendo do Estado, ao mesmo tempo, o espaço decisório formal e o agente com a incumbência de planejar e executar a política pública.

A segunda dificuldade consiste em definir política pública como conjunto de ações no enfrentamento de um problema público. Esta definição se restringe a responder “quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (SOUZA, 2006, p. 24), o que implicaria uma avaliação voltada para eficácia de resultados. Além disso, impõe a desconsideração na análise da organização da política pública como um processo não linear e permeado por agentes e interesses, seja em situação de conflito ou de cooperação. Secchi (2016) propõe três questionamentos, que denominou, também, de nós conceituais, com o objetivo de encontrar uma definição coerente e operacional da política pública:

Políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais? Ou também por atores não-estatais? Políticas públicas também se referem à omissão ou a negligência? Apenas diretrizes estruturantes (de nível estratégico) são políticas públicas? Ou diretrizes mais operacionais podem ser consideradas políticas públicas? (SECCHI, 2016, p. 2).

A reflexão deste autor toca em aspectos importantes da definição de política pública. O primeiro questionamento se refere sobre de quem é a responsabilidade exclusiva por elaborar uma política pública. Uma abordagem estadocêntrica ou estatista apontaria os agentes estatais com esta atribuição. No entanto, apesar de o Estado dispor de instrumentos institucionais⁵⁵ para elaborar e implementar políticas públicas, é fato que ele não detém a capacidade exclusiva de executá-las, considerando, para isso, as “organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais e redes de políticas públicas (*policy networks*)” (SECCHI, 2016, p. 3)⁵⁶ que podem realizá-las.

O segundo questionamento coloca em relevância tanto o que é realizado, quanto negligenciado na política pública. Isto deve ser compreendido, com ressalvas, a partir da inércia ou da inação dos *policymakers*⁵⁷, pois, devido a ordem de diversos fatores (sociais,

⁵⁵ No sentido de legitimidade de exercer funções administrativas e de normatização, disponibilidade de corpo de funcionários e capacidade alocar recursos.

⁵⁶ Este entendimento é denominado de abordagem multicêntrica ou policêntrica (SECCHI, 2016).

⁵⁷ Fazedores de política pública: os agentes.

políticos, orçamentários, econômicos, culturais etc.), uma política pública não entra na agenda pública ou é inviabilizada quando existente.

Por último, o terceiro questionamento sugere a possibilidade da interpretação de política pública como um conjunto de macrodiretrizes estratégias estruturantes, distinguindo-se dos seus instrumentos intermediários e operacionais, como os programas, planos e projetos, os quais não seriam considerados como uma política pública. Todavia, tais instrumentos constituem-se em política pública mesmo em nível local ou regional, pois, independente, no nível de análise ou de operacionalização, está vinculado a solução de um problema que se tornou público e requer solução.

Assim, em conformidade com Secchi (2016), política pública diz respeito a diretriz formulada no enfrentamento de um problema que se tornou público, no qual participam diversos atores com ações e inações, sejam como *policymakers* ou *policytakers*⁵⁸. Esta definição possui limitações por se conformar com a finalidade de solucionar um problema, negligenciando a possibilidade de interesses sobre os recursos financeiros.

Por sua vez, Costa (2015, p. 150) concorda com o fato de que nem sempre o Estado é o ator principal na política pública, seja na fase de elaboração, de implementação ou de avaliação. Este autor é crítico de qualquer definição genérica de política pública, porque ela incorre em problemas de análises. Para tanto, ele reflete sobre o fato de que toda política pública é permeada por conflitos e tensões com capacidade de mobilizar politicamente e impactar os diversos campos da vida cotidiana (COSTA, 2015). Desta forma, na atualidade, constata-se que a política pública tem o potencial de ampliar a intervenção estatal, ou mesmo de ultrapassar o seu alcance. Assim, o desencadeamento desses conflitos e tensões possibilita a emergência de atores não estatais, tornando-os importantes na política pública. A percepção de Costa (2015) acerca dos atores não estatais parte de uma perspectiva otimista no que se refere à capacidade de participar. Porém, estes mesmos atores também podem assumir um comportamento de inação decorrente de algum constrangimento ou visando atingir alguma finalidade.

Uma outra perspectiva na definição de política pública apoia-se na existência de alguns requisitos históricos da democracia. O principal objetivo de tal definição é ir além da ideia de “uma intervenção do Estado numa situação social considerada problemática” (GIOVANNI, 2009, p. 1). A conceituação desenvolvida por Giovanni (2009) implica na dependência de alguns requisitos históricos que especificam, na atualidade, as modernas democracias:

⁵⁸ Os destinatários da política pública.

capacidade estatal técnica e política de planificação consolidada; coexistência e independência de poderes no âmbito do Estado; vigência de direitos de cidadania. Pressupõe-se, finalmente, alguma capacidade coletiva de formulação de agendas públicas através do exercício pleno da cidadania e uma cultura política compatível com princípios democráticos. Segundo este autor, o processo decisório da política pública origina-se na interação Estado e sociedade, no qual são estabelecidas agenda de problemas a serem enfrentados, “os conteúdos, os meios, os sentidos e as modalidades de intervenção estatal” (GIOVANNI, 2009, p. 2). Para tanto, esse autor concebe a política pública como sendo:

[...] uma forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre o Estado e a sociedade, entendida aqui num sentido amplo, que inclui as relações sociais travadas também no campo da economia. (GIOVANNI, 2009, p. 1-2).

A definição de política pública, segundo Giovanni (2009), advém de uma perspectiva republicana de democracia participativa, ressaltando-se valores relativos à cidadania moderna. Entretanto, o autor reconhece que, para atingir este estágio, o desenvolvimento histórico de tais requisitos não ocorreu uniformemente. Observa-se que o percurso, iniciado no século XIX, pelas sociedades modernas no capitalismo apenas se consolidou posteriormente à Segunda Guerra Mundial.

Com efeito, as definições de política pública apresentadas deixam lacunas, especialmente para as análises dos agentes envolvidos, os processos nelas desenvolvidos e a materialização de seus efeitos. Por conseguinte, as políticas públicas devem ser compreendidas como processo que “conjuga um conjunto de momentos, não-lineares, articulados e interdependentes” (SILVA, 2001, p.37). Tais momentos dizem respeito desde a construção do problema ou da agenda governamental, passando pela formulação de alternativas de política, até a adoção da política e implementação ou execução de programas sociais. Portanto, o conceito de política pública, formulado por Maria Ozarina da Silva e Silva (2001), destaca-se por conjugar melhor as etapas de desenvolvimento, os interesses, as ações e omissões dos agentes, diante de seus limites e condicionamentos. Desta forma, o PMCMV pode ser entendido a partir do conceito, concordando que:

Toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade. Articula diferentes sujeitos, que apresentam interesses e expectativas diversas. Constitui um conjunto de ações ou omissões do Estado de corrente de decisões e não decisões, constituída por jogo de interesses, tendo como limites e condicionamentos os processos econômicos, políticos e sociais. (SILVA, 2001, p. 37).

Feito essa direção, faz-se necessário a distinção entre avaliação e análise de política pública. A avaliação consiste na atividade de apreciar os resultados obtidos da política. Para isso, o desempenho das ações dos agentes, a execução de programas e projetos são comparados com as metas estipuladas *a priori* e examinados mediante categorias que conotam eficiência e eficácia (SERAFIM; DIAS, 2012)⁵⁹. A análise se refere ao método de produção de conhecimento com a finalidade descritiva, explicativa ou prescritiva (SECCHI, 2016; SILVA, 2001), enfatizando, na abordagem, valores, interesses, a interação entre os agentes, conflitos e negociações (SERAFIM; DIAS, 2012). Por conseguinte, importa para a prática da análise situar-se a partir de seu objetivo para criar conhecimento, caracterizando-se em conformidade com um dos três objetivos:

Tem objetivo descritivo quando busca mostrar as características processuais de um fenômeno, desmascarar reducionismos e esclarecer como esses fenômenos se desenvolvem em sua complexidade. Em outras palavras, busca mostrar *como as coisas acontecem*. Tem objetivo explicativo quando busca entender as relações causais entre fenômenos de políticas públicas. Ou seja, busca descobrir *por que as coisas acontecem*. Tem objetivo prescritivo quando pretende servir como subsídio para a prática política. Em outras palavras, busca mostrar *como as coisas deveriam acontecer*, com base em valores, justificativas e pressupostos éticos. (SECCHI, 2016, p. 151-152, grifo do autor).

Diversos autores compartilham o entendimento da importância dos modelos analíticos para classificar, delimitar e compreender agentes, instituições, conteúdos da política pública (SECCHI, 2016; GIOVANNI, 2015; DYE, 2009; SOUZA, 2006). De modo geral, a variabilidade de modelos tem a finalidade de abarcar o conteúdo, a intencionalidade das ações, a forma como o comportamento pode ser induzido e os resultados obtidos da política pública. De outro modo, os modelos cumprem uma finalidade metodológica no sentido weberiano, além de representar uma “simplificação da realidade” (DYE, 2009, p. 99).

Dye (2009) apresenta alguns modelos de análises de política pública construídos a partir de teorias procedentes da ciência política como a institucional, a processual, o interesse de grupo, a elitista, a escolha racional, o incrementalismo de gestão, a teoria dos jogos, a opção pública e a sistêmica. Defende sua concepção analítica com base em modelos, afirmando que a maioria das políticas públicas, em certa medida, são compostas por características desses modelos. Segundo Dye (2009), a análise com base em modelos pode proporcionar vantagens no sentido de ordenar e simplificar o objeto de estudo, identificar, com eficácia, o que é

⁵⁹ A busca por eficiência e eficácia tem inserido uma espécie de avaliação processual e contínua em todas as etapas de execução das políticas públicas.

relevante, fazer a correspondência entre realidade e teoria, operacionalizar o processo investigativo e explicar a política pública. A desvantagem proveniente da adoção de modelos analíticos, ou mesmo a combinação entre eles, pode limitar a análise por partir da abstração de determinada perspectiva teórico-metodológica.

Giovanni (2009) contrasta com a ideia de modelos analíticos ao sugerir que a observação histórica das políticas públicas permite identificar elementos invariantes de sua constituição, as quais denomina de estruturas elementares. Antes de tudo, este autor afirma que a subjetividade do observador tem peso ao elencar as estruturas elementares que julga mais relevantes. Apesar de as políticas públicas possuírem sua especificidade, Giovanni (2009, p. 20) divisa quatro estruturas elementares que possibilitam a “justaposição das informações relativas a cada uma das estruturas” e “relações de mútuas interferências que se processam entre elas”. A primeira estrutura, denomina de formal, está associada diretamente à intervenção política pública, de maneira que seus aspectos exteriores podem ser apreendidos a partir da teoria, das práticas e dos resultados formulados⁶⁰. A segunda estrutura é considerada como substantiva, composta pelos atores e interesses que se manifestam implícita ou explicitamente dentro de um espaço social institucionalizado por um conjunto de regras. A terceira estrutura, chamada de material, é composta pelas formas de financiamento, de custos e de suportes das políticas públicas. E, por último, a estrutura simbólica acrescenta às políticas públicas elementos relativos aos valores, saberes e linguagens que concedem sentido no cotidiano.

A proposta analítica descrita por Giovanni (2009) oferece, a princípio, uma aplicabilidade para o estudo total de uma política pública, isto é, de todas as fases que vão desde a formação da agenda até os resultados originados na implementação. Esta característica pode se constituir em uma dificuldade operacional para uma pesquisa exequível. No entanto, as estruturas elementares substantiva e material se assemelham a alguns aspectos de nossa pesquisa, como a importância dos atores e do financiamento da política pública, as quais são delimitadas na fase de implementação do PMCMV no município de Teresina.

As formas de analisar apresentadas até aqui possuem limitações de operacionalização quando se faz a necessária delimitação do objeto de estudo. Isto repercute no nível de compreensão que se pode obter na investigação. Em razão disso, o ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) se constitui como uma forma de análise (SECCHI, 2016; SOUZA, 2006; SILVA, 2001). Desta maneira, possibilita-se a interpretação da dinâmica da política pública

⁶⁰ Em certa medida, esta ideia de estrutura formal se assemelha com a proposta de modelos de Dye (2009).

disposta em fases sequenciais e interdependentes entre a formulação e a implementação (LIMA; D'ASCENZI, 2013). Há uma variedade quanto a quantidade e a denominação das fases de uma política pública⁶¹.

A versão de *policy cycle*, organizada por Secchi (2016), é a mais completa em relação aos demais autores, apresentando sete fases. A primeira fase diz respeito à identificação do problema, importante para tornar publicamente reconhecida a necessidade de solucioná-lo. A segunda fase estabelece a formação da agenda como um conjunto de problemas considerados relevantes. A terceira fase se dá o planejamento ou a formulação de alternativas, trata-se propriamente da elaboração da política pública com objetivos e estratégias que deverão ser seguidos. A quarta fase representa a tomada de decisão através da qual são equacionados interesses e explicitados a forma de enfrentamento de um problema inserido na agenda pública⁶². A quinta fase diz respeito à implementação, que será abordada e aprofundada à parte em razão da delimitação de nossa investigação. A avaliação é a sexta fase, na qual são examinados a implementação e o desempenho da política⁶³. A extinção representa a última fase de uma política pública. Comumente tem, como causa, a solução do problema que deu origem à política, os instrumentos da política (instituições, legislação e ações) são ineficazes ou a perda progressiva da importância do problema na agenda pública, embora sem êxito em solucioná-lo.

A abordagem sequencial da política pública, isto é, tomada em sua totalidade, conforme o modelo de Dye (2009), apresenta dificuldades tanto na constituição teórica-metodológica, quanto na escolha de categorias ou indicadores que sejam operacionais (LIMA; D'ASCENZI, 2013). Neste sentido, a consideração de que a política pública é um processo formado por fases distintas requer a necessidade de realizar um recorte contextual para análise do objeto. Portanto, a nossa análise se concentrou na fase de implementação, visando conhecer as ações dos agentes do mercado imobiliário na execução da faixa 1 do PMCMV, modalidade empresas, no município de Teresina.

⁶¹ Secchi (2016) se distingue dos demais autores por inserir a extinção da política pública com uma das fases. Dye (2009) e Souza (2006) possui uma mesma sequência das fases, com nomenclaturas diferenciadas. Enquanto Silva (2001) faz uma condensação das fases identificação de problema e agenda pública, deixando incluir a avaliação por considerar uma fase após a extinção da política pública.

⁶² O processo decisório tem variações quanto às formas de solucionar um problema. A primeira delas se ajusta bem ao momento no qual foi lançado o PMCMV: problemas necessitam de soluções. A segunda forma, há uma dinâmica que soluções-problemas são ajustados um em relação ao outro pelos tomadores de decisão. Por fim, as soluções estão disponíveis previamente e buscam problemas para serem aplicadas (SECCHI, 2016).

⁶³ A avaliação se distingue em *ex ante* (anterior à implementação), *in itinere* (monitoramento durante a implementação) e *ex post* (posterior à implementação). Cf. Lutosa da Costa, F.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de Programas Públicos: desafios conceituais e metodológicos. RAP. Revista Brasileira de Administração Pública, v. 37, p. 969-992, 2003.

Pressman e Wildavsky são considerados os precursores no estudo sobre a implementação de política pública. Estes pesquisadores americanos realizaram uma pesquisa sobre um programa de desenvolvimento econômico, implementado em Oakland, Estado da Califórnia, resultando, em 1973, na publicação do livro *Implementation* (LIMA; D`ASCENZI, 2013; FARIA, 2012). A partir deste livro, a fase de implementação passou a ter relevância investigativa, sobretudo, em razão da possibilidade de compreender as falhas das políticas públicas em relação à formulação original e de preencher a lacuna existente entre os estudos de vinculados ao processo decisório e avaliação (FARIA, 2012)⁶⁴. Com efeito, é a partir da década de 1970 que se destacam pesquisas sobre a implementação de políticas públicas e a constatação empírica de que agentes não estatais estão direta e indiretamente envolvidos (LIMA; D`ASCENZI, 2013).

No Brasil, os estudos sobre a implementação de políticas públicas têm impulso a partir da década de 2000. Sobre isto, Faria (2012) realizou uma pesquisa de *survey*⁶⁵ com a qual constatou que as abordagens sobre a implementação são subteorizadas. No intuito de superar esta subteorização, recentemente, tem-se buscado uma definição “fluida” de implementação, citando o termo de Lima e D`Ascenzi (2013), com a finalidade de deslocar o sentido convencional administrativo-estatal. Isto se deve, principalmente, ao fato de que a implementação envolve também agentes não estatais.

Por isso, a implementação pode ser entendida como um conjunto de ações efetivadas na produção do objeto da política pública. Tal entendimento conduz a consideração da presença de alguns elementos no processo de implementação: agentes, organizações, interesses de indivíduos e de grupos, atribuições, comportamentos, regras (formais e informais), recursos financeiros, além de relações existentes entre agentes e organizações da sociedade.

Por conseguinte, é necessário diferenciar as duas formas de condução investigativa para a análise da implementação de política pública. A primeira delas concerne propriamente ao processo de implementação, concentrando-se nos seus elementos e relações presentes executados na prática, portanto, tendo uma finalidade descritiva. Enquanto a segunda forma enfatiza a avaliação dos resultados produzidos na execução da política pública, buscando entender suas causas (falhas ou acertos) com objetivo prescritivo (SECCHI, 2016).

⁶⁴ Segundo Faria (2012), tornou-se conhecido através do termo “elo perdido” (*missing link*) para se referir a lacuna neste campo de estudo. Este termo foi utilizado pela primeira vez por E. C. Hargrove, em 1975. Cf. *The Missing Link: The Urban Institute*, Washington, 1975.

⁶⁵ Faria (2012) obteve os dados de sua pesquisa nas plataformas de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), do SCIELO e WebQualis.

Partindo-se do pressuposto de que a política pública tem especificidade no âmbito urbano, ressaltam-se, em nossa pesquisa, a partir da leitura acima procedida, três elementos. Primeiro, o desenvolvimento dos estudos tem a necessidade de “processos de produção de políticas com ciclos mais curtos e mais próximos do nível da rua e com dependência espacial, os instrumentos e as ideias de políticas” (MARQUES, 2018, p. 14). O segundo elemento, deve considerar a existência de atores estatais e não estatais. Por fim, o terceiro elemento refere-se ao legado produzido por estes elementos, do qual os arranjos da política urbana têm a participação do público e do privado.

1.3.2 Fundo público e acumulação de capital

O financiamento tem sido um dos elementos indispensáveis para entender a política pública, desde sua identificação como um problema social até sua extinção. Através do financiamento da política pública é possível conhecer não somente os objetivos inicialmente estabelecidos ou a quantidade de recursos financeiros aplicados, mas depreender como os agentes se beneficiam e orientam suas ações durante a fase de implementação. Neste sentido, pretende-se discutir como surge o fundo público como forma de financiamento de políticas públicas, contextualizar sua importância para o processo de acumulação de capital e demonstrar como ele funciona no Programa *Minha Casa Minha Vida*.

Após a Segunda Guerra Mundial, mudanças na sociedade e no Estado proporcionaram alguns avanços no que se refere aos direitos sociais. Tal processo histórico se deu diferentemente entre países capitalistas desenvolvidos e periféricos, porém, possuindo relações em comum a despeito da intensidade dos efeitos em cada um deles. Esta consideração torna-se relevante no intuito de distinguir a possibilidade de resultados que a utilização do fundo público pode proporcionar.

De fato, reconhece-se o século XX como um período no qual ocorreram acontecimentos que confluíram para a consolidação dos direitos sociais com uma conotação universalizante. Nos países europeus, e mesmo nos Estados Unidos, o Estado desempenhou ações estratégicas para viabilizar o acesso aos direitos sociais através das políticas públicas.

Neste período, segundo Pochmann (2004), tais estratégias se constituíram em formas redistributivas de renda, as quais somente foram possíveis mediante o fundo público. A formação dos recursos do fundo público seguiu a lógica da cobrança de imposto progressivo, uma das propostas revolucionárias consignadas no *Manifesto do Partido Comunista* (ENGLES; MARX, 1998). Sobre isto, especificamente, a proposta marxiana não serviu de

instrumento na luta de classes. No entanto, a tributação fortaleceu o Estado com condições, em certa medida, para redistribuir renda aos mais pobres e oferecer uma série de serviços públicos que se atrelaram como sendo essenciais para a cidadania. Além disso, a partir de então, o Estado tornou-se capaz em intervir no mercado, seja para subtrair o “monopólio da expansão econômica e da gestão sobre a força de trabalho” (SALVADOR, 2012, p. 9) ou para fomentá-lo. Com efeito, a formação de um Estado voltado para o bem-estar social, neste momento histórico, representou o resultado de críticas acerca do ideário liberal clássico que não permitia a ação estatal. Desta maneira, o fundo público se destacou porque:

Em resumo, consolidou-se uma nova estrutura secundária (fundo público) de redistribuição da renda, que veio a se sobrepor à já existente estrutura distributiva primária constituída pela própria dinâmica capitalista (lucros, juros, aluguéis de imóveis, salários e remunerações). Enquanto os ricos passaram a ser tributados consideravelmente (impostos sobre a renda, patrimônio e herança), foi possível formar fundos públicos capazes de financiar a transferência de renda para a população de menor rendimento, permitindo reduzir a pobreza, o desemprego e a desigualdade social no centro do capitalismo mundial. (POCHMANN, 2004, p. 6).

Neste sentido, especificamente em relação a política habitacional dos países desenvolvidos, Royer (2009) afirma que nos Estados de Bem-Estar Social o direito à moradia, bem como outros benefícios, integrava os custos inerentes da reprodução da força de trabalho como “salários indiretos”⁶⁶, enquanto o fundo público se destinava ao atendimento ao seu financiamento. Em outros termos, o que foi feito para viabilizar as políticas de bem-estar social? De acordo com Salvador (2010), a intervenção estatal foi um elemento decisivo, além das políticas de feição keynesiana e a inserção de mudanças redistributivas no orçamento. Assim, em relação a dimensão tributária, o padrão adotado pelos países desenvolvidos priorizou assegurar o financiamento das políticas sociais através da “cobrança de impostos diretos e progressivos” (SALVADOR, 2010, p. 607).

Diferentemente, no Brasil, não ocorreu o mesmo (ROYER, 2009; SALVADOR, 2010). Devido às dificuldades relativas à condição do capitalismo tardio e a permeabilidade de interesses, o Estado brasileiro não se organizou para atender às demandas inerentes aos direitos sociais. Dentre essas dificuldades, segundo Mandel (1990), no capitalismo tardio o Estado tende a incorporar indistintamente o financiamento de setores produtivos e reprodutivos. Evidencia-se isto ao perceber que as políticas públicas são formas de acesso ao fundo público. Por conseguinte, historicamente, o fundo público tem sido um instrumento de

⁶⁶ Há ainda o que se convencionou chamar de salários indiretos, que são os benefícios sociais originários de contribuições feitas pelos patrões, pelo Estado e, em parte, pelo conjunto dos trabalhadores.

acumulação de capital, proporcionada por uma dimensão tributária regressiva, tendo os mais pobres como financiadores e os ricos como principais beneficiários (SILVA, 2011; SALVADOR, 2012).

A progressividade e a regressividade são diferenciadas de acordo com a base de incidência tributária, considerados, respectivamente, como tributos diretos e indiretos. Silva (2011) explica que a tributação progressiva incide sobre a renda e o patrimônio, os quais não podem ser transferidos a terceiros, enquanto a tributação regressiva incide indiretamente sobre a produção e o consumo de bens e de serviços, assim, sendo transferidos ao consumidor. Esta diferenciação revela-se como primordial para compreender o financiamento do orçamento público, por exemplo. O padrão progressivo representa países desenvolvidos, enquanto o regressivo caracteriza a tributação brasileira.

A partir da década de 1970, a sustentabilidade do ritmo crescente da implementação das políticas públicas entrou em crise e provocou crise, ao mesmo tempo, financeira e institucional no próprio Estado. Primeiramente, financeira em decorrência da capacidade arrecadatória limitada diante da questão fiscal, de modo mais grave nos países periféricos.

A partir da década de 1960, a acumulação capitalista passou por mudanças que acompanharam as formas financeirizadas de produção de riqueza em escala mundial. Este processo influenciou na inserção desde uma “nova racionalidade ao desenho institucional das políticas públicas, tanto nos países do centro, quanto nos países subdesenvolvidos” (ROYER, 2009, p. 13). Constatou-se a crise financeira e institucional do Estado diante de uma crescente demanda por direitos sociais que não puderam ser concretizadas e da reestruturação internacional no que diz respeito a apropriação do excedente, favorecendo e tornando mais atrativa a forma especulativa. A crise do Estado de Bem-Estar se refere, sobretudo, à crise de um modelo existente em alguns países europeus desenvolvidos, na qual os países em desenvolvimento não conseguiram alcançar este estágio. Todavia, esta crise teve como antecedentes:

Entre o final dos anos 1960 e começo da década de 1970, o desenvolvimento fordista, as políticas keynesianas e o projeto de Estado social, que vigorou nos países centrais, são postos em xeque, e consigo os direitos derivados da relação salarial. A nova fase de acumulação capitalista vai ser capitaneada pela esfera financeira, e no campo ideológico o velho liberalismo se veste com a “nova” roupagem, rebatizado de neoliberalismo. (SALVADOR, 2010, p. 609).

Entretanto, as mudanças ocorridas entre 1960 e 1970 foram sucedidas por um histórico de crises que, cada qual, demonstrava a tendência mundial da especulação financeira em busca

de maior rentabilidade. Assim, reduzindo-se os investimentos convencionais no setor produtivo e elevaram-se as taxas de desemprego. Isto exigiu maior assistência social por parte do Estado que já se encontrava em condições fiscais desfavoráveis, com efeitos mais críticos nos os países em desenvolvimento. Foi em razão disso que o sistema financeiro empreendeu uma maior integração em âmbito internacional e diversificou seus produtos que prometiam maior rentabilidade atraindo investimentos especulativos.

Assim, conforme o exposto, por que o fundo público atrai o interesse dos agentes do mercado? Apoiando-se em Salvador (2010), as crises financeiras nos estados, dos últimos 40 anos, têm em comum o fundo público como forma de socorro de empresas, setores estratégicos da econômica nacional e instituições financeiras, sob o patrocínio do contribuinte. Desde a década de 1970, a financeirização da riqueza tem sido um processo responsável pela concentração de riqueza através do mercado especulativo, criando obstáculos para a expansão dos direitos sociais (SALVADOR, 2010, p. 606). Em outros termos, os agentes do mercado buscam o fundo público para suprir os interesses inerentes às suas atividades devido às exigências e os riscos na captação de recursos junto ao mercado⁶⁷. Deve-se ressaltar que a imagem do “efeito dominó” para explicar o alcance mundial de certos processos nas políticas públicas não é adequada, pois incorre na impressão de que os efeitos são recebidos e vivenciados nos diferentes lugares e pessoas igualmente, apesar de alguns elementos comuns.

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas por políticas de ajuste fiscal neoliberal e o aprofundamento do processo de financeirização em diversos setores do mercado, os quais repercutiram diretamente na restrição do acesso aos direitos básicos da população empobrecida. Sobre este período, Silva (2011) explica que preponderou, no Brasil, uma política social conduzida nos limites da política econômica, orientada pela finalidade do ajuste fiscal, focalizada em grupos considerados mais pobres e descentralizadas do governo federal. Para a autora, este período tem o pagamento da dívida externa, a principal forma de desarticulação das políticas sociais e de apropriação do fundo público, concorda-se que:

Assim, assistimos a um largo processo de desmonte das políticas sociais destinadas a reprodução social dos subalternizados ao capital, alargando-se a apropriação privada de parte do fundo público pelos rentistas, donos do capital que porta juros. E os mecanismos estratégicos para tanto são a transferência crescente de recursos sociais para a esfera financeira por meio das contra-reformas das políticas sociais e do repasse de recursos do fundo público para o pagamento da dívida. E neste contexto, vemos uma acirrada disputa do fundo público, que em função da desfavorável correlação de forças, têm sido capturados em grande medida para atenção dos interesses do capital. (SILVA, 2011, p. 2).

⁶⁷ Em apêndice do livro *O enigma do capital e as crises do capitalismo*, Harvey (2011) elenca as principais crises e ajudas estatais a empresas que ocorreram entre os anos de 1073 e 2009.

A trajetória de construção dos direitos sociais, através da implementação de políticas públicas por parte do Estado, diminuiu seu ritmo de ascensão. Dentre as políticas públicas, a política habitacional foi aquela que mais sofreu para atender sua demanda, especialmente, da população de baixa renda. Em meio à crise fiscal do Estado e às mudanças no sistema de acumulação, a sustentabilidade do financiamento público passou a ser questionada e considerada inviável, portanto, cessando um movimento de tendência à universalização das políticas públicas que se restringiu a atender grupos focalizados. Por sua vez, neste momento, o fomento do mercado passa a constituir-se em uma alternativa ao fundo público (ROYER, 2009). Desta maneira, afirma-se que o financiamento da política habitacional segue os padrões de acumulação capitalista, logo:

Na fase de expansão material do sistema capitalista no século XX, o fundo público, nos países desenvolvidos, constituía a principal fonte de financiamento da política habitacional. O direito à moradia, ao menos nos Estados de Bem-estar Social, compunha os custos da reprodução da força de trabalho e o fundo público operava positivamente na organização política da acumulação através da atribuição de salários indiretos. A partir da década de 70, já na fase de expansão financeira do sistema mundial, a crise fiscal e a insuficiência dos fundos administrados pelo Estado esvaziaram a sustentação estatal das políticas de bem-estar, deslocando para o mercado o atendimento das necessidades básicas da classe trabalhadora. (ROYER, 2009, p. 13).

Do mesmo modo, no Brasil, a política habitacional mantém intrínseca relação com o fundo público. Tal relação se caracteriza pelas peculiaridades do capitalismo tardio e pelas dificuldades no âmbito estatal em implementar políticas públicas. Além dessas características, desde a criação do BNH, a política habitacional tem representado, em parte, a forma através da qual a política econômica articula seus objetivos (SANTOS, 2015). Neste sentido, foram criados o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que funcionariam como fundos públicos, cujos recursos seriam destinados à política habitacional, mais detalhados no próximo capítulo (SHIMBO, 2012).

No entanto, a aplicação dos recursos do SBPE e do FGTS foram decrescentes, comparando-se o período entre 1980 e 1996, afetando a performance da Indústria da construção (ROYER, 2009). A crise do Estado brasileiro retraiu uma política habitacional consistente, por isso, criou-se o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) que:

Inspirado no modelo norte-americano, centrado na captação de recursos privados via mercado de capitais, foi lançado, em 1997, o Sistema de Financiamento

Imobiliário (SFI), aportando a racionalidade das finanças na organização do financiamento da política de crédito imobiliário, inclusive o habitacional. ao contrário do sistema anterior, apoiado em um *funding* público, o SFI, buscava deslançar o crédito imobiliário com o uso de instrumentos financeiros inovadores como o Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI), buscando introduzir, ainda que em menor escala, um mercado de financiamento habitacional semelhante ao modelo norte-americano, provendo as condições necessárias ao desenvolvimento de um mercado secundário de hipotecas, que teria como função primordial transformar a concessão de redito imobiliário num investimento dotado de segurança e liquidez. (ROYER, 2009, p. 14).

De fato, a criação do SFI foi justificada para oferecer alternativa de captação de recursos para o financiamento habitacional e influenciada pelas restrições orçamentárias de ordem fiscal. Ao mesmo tempo, parece paradoxal que o reconhecimento dos direitos sociais, consignados constitucionalmente em 1988, se depara com a austeridade fiscal como limitadora de formulação de políticas públicas duradouras. Entretanto, inicialmente, o SFI não obteve o êxito desejado pelo mercado devido a elevada taxa de juros da política econômica do Banco Central (BACEN). Isto motivou a Indústria da construção a exigir do governo federal formas de desonerar impostos e de ampliar o acesso aos recursos de fundo público.

Diversamente, na década de 2000, o país beneficiou-se de relativa estabilidade do Plano Real que iniciou certo crescimento econômico, sustentado pelos princípios da desindexação da economia, equilíbrio fiscal, abertura econômica, valorização artificial do câmbio e políticas monetárias restritivas de taxa de básica de juros. Já no cenário internacional, a partir de 2005, o Brasil foi favorecido pelo crescimento da exportação no mercado de *commodities*, especialmente com a exportação de ferro para a China (MDIC, 2017). Isto estimulou o governo federal a implementar políticas públicas, sob o lema do crescimento econômico com inclusão social.

Nesta direção, Oliveira (1998) argumenta que o fundo público passou a ser na esfera pública, ao mesmo tempo, um instrumento de financiamento da acumulação de capital e da reprodução da força de trabalho. A argumentação deste autor parte do pressuposto de que a formação do sistema capitalista não teria êxito sem a aplicação de recursos públicos. Assim, desde a Segunda Guerra Mundial, o crescimento dos mercados tem se associado aos gastos sociais públicos, também denominado de salário indireto (OLIVEIRA, 1998). O *Welfare State* teria introduzido um padrão de financiamento público com o qual se “implodiu o valor como único pressuposto da reprodução ampliada do capital, desfazendo-o parcialmente enquanto medida da atividade econômica e da sociabilidade em geral” (OLIVEIRA, 1998, p. 27). Isto significa dizer que, com o fundo público, estabeleceu-se um padrão de financiamento que, no

âmbito da esfera pública, institucionalizou regras claras que tornaram a reprodução do capital minimamente estável.

Por conseguinte, de acordo com Oliveira (1998), emerge uma competição segmentada pelos recursos públicos em dois níveis: um no circuito dos oligopólios e outro atrelado aos capitais competitivos. Para este autor, o fundo público se constitui em um instrumento de formação da taxa média de lucro de setores oligopólios, especificamente das empresas construtoras no âmbito do PMCMV.

Oliveira (1998) afirma que o fundo público impõe uma contradição no sistema capitalista: a capacidade de não produzir valor. Ele denomina de antivalor a capacidade “de passar-se a outra fase, em que a produção do valor, ou de seu substituto, a produção do excedente social, toma novas formas” (OLIVEIRA, 1998, p. 34). Assim, o antivalor se constituiria na negação das propriedades da mercadoria como lógica interna da expansão do processo de acumulação de capital, sem que seja considerado um desvio do sistema capitalista. A efetivação das políticas sociais dar a aparência de que:

Este pode ser sintetizado na sistematização de uma esfera pública onde, a partir de regras universais e pactuadas, o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação de capital, de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais. (OLIVEIRA, 1998, p. 18-19).

Por seu turno, Behring (2017) concorda com Oliveira (1998) em dois aspectos no que concerne à lógica da finalidade do fundo público, mas discorda sobre a ideia de antivalor. O primeiro aspecto, concorda que, após a Segunda Guerra Mundial, o fundo público assumiu as contradições inerentes entre desenvolvimento das forças produtivas e das relações sociais de produção, “implicando em um novo padrão de financiamento público” (BEHRING, 2017, p. 8). O segundo aspecto, a autora concorda com a caracterização do fundo público como um componente estruturante *ex ante* e *ex post*⁶⁸, porém, considerando ambos *in flux* no capitalismo (BEHRING, 2017). Ao discordar do antivalor, afirma que os chamados salários indiretos também seguem a lógica do valor, não estão alheios aos processos e contradições decorrentes do fundo público, de modo que:

As políticas sociais, financiadas pelo fundo público, estão no circuito do valor: reproduzem a força de trabalho, inserem os trabalhadores no circuito do consumo, realizam compras de mercadorias, fazem rotar o capital (Behring, 2012) e geram contratendências à queda tendencial da taxa de lucros. (BEHRING, 2017, p. 10).

⁶⁸ Oliveira (1998) distingue o fundo público *ex ante* como um componente ao mesmo tempo da reprodução do capital particular e das condições de vida, enquanto o *ex post* caracterizaria o capitalismo concorrencial.

De acordo com Souza Filho (2016), é possível que as classes mais empobrecidas sejam favorecidas com o padrão de reprodução do capital e as políticas econômicas que, por sua vez, possibilitem políticas sociais de natureza redistributiva/distributiva. Todavia, não raramente, o êxito da política social pode não ser alcançado em razão de que “a estrutura e lógica da política social implementada pode ser restritiva, não fundada em direitos de cidadania e dever do Estado” (SOUZA FILHO, 2016, p. 323)⁶⁹.

O fundo público tem como principal característica vincular despesas ao orçamento do Estado, sobretudo, como forma de garantir a continuidade das políticas públicas. Porém, isto não significa o êxito no sentido de reduzir desigualdades sociais. Ademais, pode-se afirmar, ainda, que as despesas com políticas públicas ou o salário indireto são importantes para a promoção do crescimento dos mercados (OLIVEIRA, 1998). Os recursos orçamentários do Estado são aportados para o fundo público, por isso, os diversos interesses na sociedade buscam fazer do orçamento uma arena de disputa. Entender que, de modo geral, como alguns agentes têm acesso privilegiado aos recursos do orçamento é importante para conhecer parte de suas ações.

Na prática, o fundo público desempenha uma função primordial na política macroeconômica, de modos distintos, porém entrelaçados: promover políticas sociais e financiar políticas anticíclicas em períodos de declínio da atividade econômica (SALVADOR, 2012). Por conseguinte, as políticas sociais cumprem a finalidade de salário indireto e de reprodução do capital, compreendendo-se que:

Sumariamente, podemos indicar que enquanto função, as políticas sociais atendem de forma direta a necessidade de reprodução da força de trabalho (educação, saúde, lazer, moradia, transporte, entre outras), atuando, assim, como salário indireto. Simultaneamente, contribuem para a reprodução do capital, na medida em que criam uma série de demandas materiais que serão adquiridas pelo fundo público, junto às empresas capitalistas, para a efetivação dos bens e serviços sociais. Outro aspecto refere-se à contribuição para que os produtores de mercadorias possam também assumir de forma mais ativa a função de consumidores das mercadorias produzidas. (SOUZA FILHO, 2016, p. 319-320).

As políticas sociais implementadas pelo Estado podem contribuir para o acirramento da competição pelos recursos do fundo público no que tange a acumulação de capital (SOUZA

⁶⁹ Isto fica evidente com o Residencial Edgar Gayoso que apresentou problemas de alagamento. No ano de 2013, moradores do referido residencial buscaram providências junto ao Ministério do Público – PI em relação a responsabilidade pela construção das habitações em local inapropriado. Sem a identificação de responsáveis a reclamação dos moradores que se extinguiu somente em janeiro de 2018.

FILHO, 2016). Sobre isto, o fundo público torna-se um elemento presente no processo de determinação da taxa média de lucro. É o caso das construtoras com a implementação do PMCMV nos municípios. Por exemplo, a oferta de habitação segmentou o setor da construção, no qual empresas se especializaram para atender com habitação dentro de um segmento de renda salarial.

Salvador (2012) destaca que o fundo público tem relevância na articulação das políticas sociais e na sua relação com a reprodução do capital. Especificamente, constata-se quatro formas da presença do fundo público na reprodução do capital:

- i. Como fonte importante para a realização do investimento capitalista. No capitalismo contemporâneo, o fundo público comparece por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária da renda do capital como base de financiamento integral ou parcial dos meios de produção, que viabilizam a reprodução do capital.
- ii. Como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos, reduzindo o custo do capitalista na sua aquisição.
- iii. Por meio das funções indiretas do Estado, que no capitalismo atual garante vultosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas.
- iv. No capitalismo contemporâneo, o fundo público é responsável por uma transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para as classes dos rentistas. (SALVADOR, 2010, p. 6-7).

Partindo-se do entendimento destas quatro formas da presença do fundo público, depreende-se que ele se refere não somente à capacidade estatal de fomentar a economia mediante seus recursos, mas de propiciar aos agentes não estatais a competência administrativa de atuarem na esfera pública: as políticas públicas, especialmente as políticas sociais, são legitimadoras neste sentido. Depreende-se que o fundo público se constitui parte do capitalismo, segundo Royer (2009, p. 27) “praticamente não há experiência no mundo, em especial na periferia do capitalismo, de uma captação de recursos que não tenha contato com o apoio dos fundos estatais”.

Desta maneira, o fundo público tem caráter político por representar, desde sua formação, a aplicação de interesses e agentes (OLIVEIRA, 1998). Isto é, a escolha da alocação de recursos financeiros conduz a interpretação de que se deu como reflexo da correlação de forças hegemônicas na sociedade. Todavia, não se deve considerar que os agentes são produtos inconscientes da estrutura que participam. Pelo contrário, nota-se que qualquer hegemonia é constituída por agentes que podem perdê-la em favor da ação de outros agentes. É, por isso, que, ao analisar a destinação do fundo público, pode-se conhecer as prioridades e as formas de ação nas políticas públicas.

1.3.2 Agentes e capitais urbanos

Após essa síntese sobre Estado e fundos públicos, torna-se necessário identificar os agentes a partir de algumas categorias. O agrupamento de agentes em categoria, *a priori*, consiste em enquadrá-los por grupos abstratos, o que não significa uma simplificação, pois as categorias podem ser aperfeiçoadas com o propósito de alcançar o conhecimento da realidade. Os agentes podem ser categorizados no intuito de proporcionar uma análise mais eficaz. Adotou-se as categorias de atores apresentadas por Secchi (2016), com ressalvas que serão inseridas oportunamente no intuito de aperfeiçoá-las para análise.

Inicialmente, as categorias de agentes se distinguem em dois grandes grupos: governamentais e não governamentais. Antes de diferenciar estes grupos, deve-se considerar que os agentes pertencentes a uma mesma categoria não protagonizam comportamentos e interesses comuns, pois o contexto e a fase da política pública serão elementos condicionantes para revelar os conflitos e as confluências de ações e interesses em questão.

Secchi (2016) identifica quatro agentes governamentais. O primeiro deles são os políticos, eleitos para o exercício de cargo, representam interesses no poder executivo ou legislativo e são investidos de autoridade e legitimidade para administração do Estado. A segunda categoria é representada pelos agentes designados politicamente e podem ser de dois tipos, conforme o tipo de nomeação: os comissionados, que são pessoas externas à administração pública, nomeadas para a burocracia, e aqueles com função de confiança, nomeados dentre funcionários do Estado. A terceira categoria para o grupo governamental é formada pelos burocratas, ou seja, corpo de funcionários efetivos do Estado responsáveis pelo funcionamento da administração. Na fase de implementação, são os burocratas os principais agentes por executar e fazer cumprir as diretrizes da política pública. Como última categoria de agentes governamentais, Secchi (2016) aponta os juízes, por se constituírem em aplicadores do direito. Apesar de concordar com a possibilidade de atuação deles no processo da política pública, eles somente o fazem quando provocados por outros agentes, portanto, não efetivamente atuantes na maioria das situações.

Outro grupo de categorias é composto por agentes não governamentais. A primeira delas é formada por grupos de interesse ou de pressão que voluntariamente se mobilizam visando influir em processos decisórios e na condução das políticas públicas. Apesar de organizacionalmente diferente de muitos grupos de interesse que podem se formar espontaneamente, considera-se os partidos políticos como integrantes desta categoria por

igualmente pretender influenciar no processo da política pública⁷⁰. Uma terceira categoria é composta por organizações que elaboram pesquisas, também denominadas de *think tanks*, com a finalidade interferir na formação de agenda (*advocacy*) ou de subsidiar os tomadores de decisão (*policy makers*) através da produção de informação operacional para a implementação. Além desta, tem-se uma quarta categoria que dela fazem parte indivíduos, grupos e organizações destinatárias das políticas públicas (*policy takers*). Do ponto de vista conceitual, convencionalmente, esta categoria é considerada um agente “passivo”, por receber influência dos demais agentes e da estrutura de funcionamento da própria política pública. As organizações do terceiro setor também são consideradas categorias importantes para a análise das políticas públicas, pois, geralmente, atuam em áreas sociais e humanitárias (saúde, educação, meio ambiente, cultura, proteção de minorias, etc.) com abrangência de interesse difusa e mais ampla do que o grupo de interesse.

Um aspecto importante sobre os agentes e capitais urbanos diz respeito a capacidade de ação diante estruturas sociais ou lógica inerente ao sistema no qual estão inseridos. Desta maneira, as ações de certos agentes e capitais urbanos podem influir nos processos que ocorrem no espaço urbano:

Los nuevos sociólogos críticos han contribuido significativamente a la conformación de un enfoque urbano que estudie seriamente la acción individual, resaltando como ciertos actores poderosos operan en el proceso de desarrollo urbano, de un modo que no significa simplemente seguir ciertos imperativos estructurales o la lógica del sistema⁷¹. (GOTTDIENER; FEAGIN, 1990, p. 14).

Trata-se, portanto, de uma forma distinta de inserir, na análise sociológica, o agente, distanciando-se daquelas abordagens tradicionais investigativas de grupos étnicos ou de comunidades, os quais tendem para uma perspectiva subjetivista ou a teatralização dos indivíduos (GOTTDIENER; FEAGIN, 1990). A sensibilidade, característica da nova abordagem, evita o estruturalismo da ecologia dominante e o estruturalismo da economia política marxista, em favor de uma apresentação equilibrada da articulação entre estrutura e agentes.

⁷⁰ É comum na literatura sobre políticas públicas que os partidos políticos sejam classificados distintamente do grupo de interesse. Contudo, do ponto de vista sociológico, entendeu-se o partido político com as mesmas características e finalidades dos demais grupos de pressão ou de interesses.

⁷¹ “Os novos sociólogos críticos contribuíram significativamente para a formação de uma abordagem urbana que estuda seriamente a ação individual, destacando como certos atores poderosos operam no processo de desenvolvimento urbano, de uma maneira que não significa simplesmente seguir certos imperativos estruturais ou a lógica do sistema” (Tradução livre do pesquisador).

Nesse sentido, a teoria da produção do espaço de Gottdiener (1997) contribui para uma análise crítica dos paradigmas ecológicos, da economia e geografia humana, e da econômica política marxista. Isto conduz à uma posição epistemológica capaz de reformular os paradigmas citados e de abordar a produção do espaço como um processo contingente mais relevante ao invés de “focalizar a política econômica do desenvolvimento capitalista em si mesmo” (GOTTDIENER, 1997, p. 200). Este autor entende que o espaço é produzido pelo sistema de organização social, estruturado vertical e horizontalmente. As forças econômicas, políticas e culturais são apreendidas como se fossem ligadas dialeticamente às forças sistêmicas estruturais e voluntaristas de comportamento dos agentes, são os agentes em ação.

Dessa maneira, trata-se de uma “teoria emergente de organização social classificada de estruturacionista” que “estuda o papel da ação, de um lado, e da estrutura de outro, na produção de fenômenos e formas espaciais” (GOTTDIENER, 1997, p. 199). Assim, entende-se a produção de espaço como o resultado do movimento da articulação complexa entre estrutura e ação (agência e estrutura) nas manifestações capitalistas tardias (GOTTDIENER, 1997).

Sem mencionar Giddens (2000; 2009), Gottdiener (1997) identifica sua abordagem com a teoria da estruturação. Esta atitude de não mencionar o trabalho de Giddens compeliu-nos a buscar a teoria da estruturação com o intuito de apropriar-nos de alguns conceitos e categorias no sentido de auxiliar a análise dos atores e agentes do mercado da construção habitacional.

Antes de tudo, Giddens (2000; 2009) atesta que a ação e a estrutura são, ordinariamente, apresentadas como antônimas, de um modo geral, nas ciências sociais. Em vista disso, a teoria da estruturação propõe dirimir o dualismo entre objetivismo e subjetivismo (estrutura e ação). Neste sentido, há a necessidade de desviar-se das perspectivas dualistas entre a estrutura e ação, pois: “Atribuir prioridade *ab initio* à estrutura ou à ação parece errôneo e enganoso quando se reconhece que as duas estão entrelaçadas sem que os seres humanos fazem a sua própria história” (COHEN, 1999, p. 394).

Giddens compreende que a estrutura se refere às regras e aos recursos, [...] “recursivamente implicados na reprodução de sistemas sociais”, servindo de “traços de memória” e de “exemplificação da ação” (GIDDENS, 2009, p. 442). Isto significa afirmar que a estrutura não determina, unilateralmente, as ações dos atores, pois eles podem também constituir suas propriedades estruturais que caracterizam os sistemas sociais, especialmente aquelas institucionalizadas. Por conseguinte, fala-se em dualidade da estrutura, apreendida

como meio e resultado da ação recursiva, que explica a constituição tanto de agentes quanto de estruturas, captando-os de modo que:

[...] não são dois conjuntos de fenômenos dados independentemente - um dualismo -, mas representam uma dualidade. De acordo com a noção de dualidade da estrutura, as propriedades estruturais de sistemas sociais são, ao mesmo tempo, meio e fim das práticas que elas recursivamente organizam. (GIDDENS, 2009, p. 30).

A intervenção do Estado no mercado habitacional, através do PMCMV, requer que se identifique e analise as ações dos agentes envolvidos no processo da política pública (SECCHI, 2013). Para tal, são fundamentais três categorias elencadas por Giddens para atingir esse objetivo. A primeira categoria, a análise de conduta estratégica, coloca em suspensão as instituições e define-se como o modo pelo qual os atores monitoram reflexivamente suas ações, firmando-as com base em regras e recursos que constituem a interação social. A segunda, denominada de análise institucional, concentra-se nas regras e recursos reproduzidos, colocando em suspensão as habilidades e a percepção conscientes dos atores. A terceira categoria diz respeito à consciência discursiva, por meio da qual os atores são capazes de expressar verbalmente as condições sociais e da consciência de suas ações (GIDDENS, 2009).

A política pública, no sentido amplo, e o mercado habitacional são, aqui, entendidos como “sistemas sociais em que a estrutura está recursivamente implicada, compreendem as atividades localizadas de agentes humanos, reproduzidas através do tempo e espaço” (GIDDENS, 2009, p. 29).

O conceito de agência descreve, com precisão, esses atores por serem capazes de:

[...] intervir no mundo, ou abster-se de tal intervenção, com o efeito de influenciar um processo ou estado específico de coisas (cronicamente, no fluxo da vida cotidiana) uma gama de poderes causais, incluindo o de influenciar os manifestados por outros. A ação depende da capacidade do indivíduo de “criar uma diferença” em relação ao estado de coisas ou curso de eventos preexistente. Um agente deixa de o ser se perde a capacidade para “criar uma diferença”, isto é, para exercer alguma espécie de poder. (GIDDENS, 2009, p. 17, grifos do autor).

Marques (2003) destaca que, a princípio, existem três principais agentes: os políticos, os diferentes capitais contratados pelo Estado e os membros da burocracia estatal, os quais estão envolvidos direta e indiretamente com a política. Em outras palavras, são categorias para designar agentes na política urbana. Já abordados por Secchi (2016), anteriormente, os políticos são agentes eleitos responsáveis pelo poder executivo ou legislativo, enquanto os burocratas são compostos pelo quadro de funcionários efetivos do Estado. Em relação aos

agentes denominados de capitais urbanos, Marques (2003) não os trata como o fazem as análises marxistas, depreendendo toda ação a partir da perspectiva da posição de classe. Assim, concorda-se com os argumentos do autor quanto a não tratar os capitais urbanos como classe e no que se refere à centralidade destes agentes para análise sociológica, pois:

Embora a sua centralidade na política seja incontestável, não consideramos proveitoso, ao menos para a análise dos processos tratados aqui, analisar os capitais como classe. Este trabalho os integra como indivíduos e em grupos observados empiricamente, tratado-os (*sic*) como entidades dotadas de interesses e recursos de poder que podem se tornar atores políticos relevantes, tanto buscando situações privilegiadas de acumulação em termos individuais, quanto agindo coletivamente quando a situação e suas estratégias os levarem a isso. As empresas privadas produtoras de serviços e obras e envolvidas com a produção concreta da política tratada aqui, portanto, são consideradas como atores centrais no desenrolar da política, e não como classe ou como um conjunto de interesses ligados ao capital em abstrato. (MARQUES, 2003, p. 31).

Marques (2003) classifica os capitais urbanos em quatro distintos grupos, considerando as dimensões dos processos de valorização envolvidos, da atuação no mercado e da relação com o Estado, além da relação dos circuitos de valorização com o espaço urbano. Tais dimensões são fundamentais para divisar os tipos de capital urbano.

O primeiro grupo de capitais urbanos, denominado de capital incorporador, é formado pelos agentes envolvidos no mercado imobiliário como incorporadores e financiadores ligados ao mercado do solo urbano. O circuito de valorização das atividades deste capital urbano se realiza com a construção, estando intrinsecamente dependente da oferta e da localização dos terrenos. O Estado não tem relação direta com seu processo de valorização, embora possa exercer uma influência indireta na lucratividade dos agentes através da edição de normas e de investimentos públicos na cidade. De modo geral, estes capitais são considerados mais importantes que os demais para compreender muitos dos processos de produção do espaço urbano.

Já os chamados capitais dos serviços estão associados à prestação de serviços públicos urbanos por agentes privados, tendo, como exemplos, a concessão de serviço do transporte e da limpeza públicos, bem como os serviços terceirizados, de modo geral. Ademais, também as parcerias público-privadas são incluídas como modalidade do capital dos serviços. A relação desse capital com o Estado se dá não apenas administrativamente, mas na forma de pecúnia, quando a concessão das obras e dos serviços públicos são cobrados diretamente tarifas dos usuários, ao mesmo tempo que o poder público paga uma contrapartida financeira ao parceiro privado, ou quando o próprio ente público é o único cliente. Acresce-se, ainda, que o caráter público de uma obra ou serviço “constrange” o Estado a ser o principal

comprador, “o que empresta um caráter bastante político ao mercado e, portanto, também aqui a permeabilidade é um elemento central” (MARQUES, 2003, p. 33). A problemática relativa à posse, ao acesso e à localização do solo não tem grande repercussão para a execução das atividades deste capital, pois, a oferta de seus produtos dependente mais do fluxo da prestação de serviços do que a localização, o espaço urbano tem influência na lucratividade, contudo, não se constitui em sua origem (MARQUES, 2016).

No terceiro grupo participam os capitais afiliados aos serviços de consultoria que colaboram com o Estado, em tese, para o gerenciamento das políticas urbanas. Trata-se da prestação de serviço por uma empresa privada de consultoria (*think tank*) que desenvolve uma espécie de produto para subsidiar o planejamento, a execução e o gerenciamento das diversas políticas urbanas⁷². A contratação, por parte do Estado, do serviço de consultoria ressalta a importância desse capital para a organização da política urbana e, ao mesmo tempo, releva a deficiência de planejamento técnico estatal. As atividades desse tipo de capital não têm dependência com a localização de terrenos, pois são diretamente prestados ao Estado e o produto final é de caráter intelectual⁷³ (MARQUES, 2016).

Por fim, no quarto grupo, o capital é constituído por agentes que participam da produção da infraestrutura urbana, portanto, denominados de capital construtor. Segundo Marques (2003), diversamente dos capitais anteriores, a questão do solo não implica em um problema para a efetivação do circuito de valorização deste capital. Enquanto o capital incorporador viabiliza privadamente solo urbano através da comercialização de loteamentos, especificamente, o Estado tem solucionado o problema da disponibilidade de solo urbano para o processo de valorização do capital construtor mediante a desapropriação, a regulação da ocupação do solo e, sobretudo, por meio da implementação das políticas urbanas. Marques (2016) explicita que o funcionamento das atividades do capital construtor tem uma estreita relação com o Estado, além do que:

[...] inclui o setor de construção civil em si, incluindo tanto edificações quanto infraestruturas ou obras públicas em geral. A fonte de remuneração aqui é um lucro de tipo industrial, associado à produção de uma mercadoria (fixa no espaço e construída sob encomenda) — a obra. Novamente o Estado é o principal comprador, embora nesse caso de forma não oligopsônica, visto que atores privados também participam como compradores. O preço e a qualidade dos produtos, entretanto, são fixados internamente pelo Estado. Assim como no grupo anterior, isso gera grandes incentivos para que atores privados “entrem” no Estado e neles influam, explicando em parte por que a corrupção é endêmica no Brasil nesses setores. A terra e a

⁷² Destaca-se a Fundação João Pinheiro pelos estudos sobre déficit habitacional. Em Teresina

⁷³ Este capital tem grande importância para a política urbana

localização não são questões centrais, visto que o Estado as soluciona antes que se inicie o processo de produção. (MARQUES, 2016, p. 19).

Discutiu-se neste capítulo alguns aspectos para explicar a centralidade da questão habitacional para o Estado, as políticas públicas e os agentes do mercado imobiliário. Para tanto, foi importante destacar que a questão habitacional tem origem na urbanização sob o capitalismo e na acumulação de capital. No Brasil, a questão habitacional emerge das preocupações estatais com a finalidade de atender demandas do cenário econômico nacional. Isto é representado pela sincronia entre a variação comparativa entre o PIB da construção civil e o PIB nacional⁷⁴. O Estado brasileiro, através dos programas habitacionais, tem atribuições de ajustar os interesses privatistas do mercado, alocar recursos e distribuir renda e promover a acumulação de capital como um processo legítimo. Demonstrou-se conceitualmente que as políticas públicas, o fundo público e a acumulação de capital e os agentes urbanos são elementos indispensáveis para a análise do PMCMV, destacando-se a fase da implementação, a relevância dos recursos públicos e dos capitais urbanos na atuação no mercado, na relação com o Estado e os circuitos de valorização do espaço urbano.

⁷⁴ Cf. nota de rodapé 37, página 36.

2. HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO

As políticas públicas são formuladas em processos não lineares, inseridas no âmbito do Estado por dispositivos normativos, instituições e atores sociais. Depreende-se disto que o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, no ano de 2009, é o resultado de uma série de condicionantes de caráter social, político e econômico que compuseram o setor e decorrente da não inteira efetivação da Política Nacional de Habitação (PNH), instituída ainda no ano de 2004.

A elaboração do Programa Minha Casa Minha Vida coloca-se como programa setorial, resultado da influência de atores sociais que se movimentaram no campo social, político e econômico e direcionaram, ao Estado, suas demandas antes de seu lançamento em 2009. Ressalta-se que seu lançamento representou a confluência e o assentamento de interesses de atores da indústria da construção civil e de movimentos sociais populares (ROLNIK, 2015), viabilizado pelo governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT).

Nas palavras do Ministro das Cidades, à época, Márcio Fortes de Almeida⁷⁵, o PMCMV representou uma “ruptura com paradigmas que até então orientavam o tratamento dado ao setor” (BRASIL, 2010, p. 8). Tal afirmação pode ser considerada verossímil ou mero discurso político para compor um texto da propaganda estatal⁷⁶? Esta indagação conduz a uma análise que perpassa o período sucedâneo ao Banco Nacional de Habitação (BNH), com programas emergenciais, a inclusão de instrumentos mercadológicos na política habitacional e, finalmente, a concretização da Política Nacional de Habitação (PNH) recente.

Assim, pretende-se demonstrar, neste capítulo, que após a extinção do BNH, os programas habitacionais, os dispositivos normativos, as instituições e os atores sociais que “saíram de cena” ou que se consolidaram foram condicionantes fundamentais para a formulação da Política Nacional de Habitação (PNH). Eles cumpriram a finalidade de inserir

⁷⁵ Márcio Fortes de Almeida foi o segundo Ministro do Ministério das Cidades e que mais tempo permaneceu no cargo, de 21 de julho de 2005 a 31 de dezembro de 2010. Desde a sua criação, o Ministério das Cidades esteve sob a direção de outros oito ministros: Olívio Dutra (1 de janeiro de 2003 a 20 de julho de 2005), Márcio Fortes de Almeida (21 de julho de 2005 a 31 de dezembro de 2010), Mário Negromonte (1 de janeiro de 2011 a 2 de fevereiro de 2012), Aguinaldo Ribeiro (7 de fevereiro de 2012 a 17 de março de 2014), Gilberto Occhi (17 de março de 2014 a 1 de janeiro de 2015), Gilberto Kassab (1 de janeiro de 2015 a 15 de abril de 2016), Inês da Silva Magalhães (15 de abril de 2016 a 12 de maio de 2016), Bruno Araújo (12 de maio de 2016 a 13 de novembro de 2017) e atualmente Alexandre Baldy, desde 22 de novembro de 2017. Informações obtidas junto ao MCIDADES via Plataforma de Sistema de Informação ao Cidadão.

⁷⁶ A afirmação do Ministro Márcio Fortes de Almeida encontra-se na introdução do texto Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação, uma síntese da política habitacional adotada pelo governo Lula.

a lógica de mercado na política habitacional e de criar as condições institucionais para o lançamento do PMCMV.

2.1 DA EXTINÇÃO DO BNH AOS PROGRAMAS HABITACIONAIS EMERGENCIAIS (1986 – 1994)

Um breve retrospecto do que significou o BNH permite afirmar que ele se caracterizou por desenvolver política habitacional numa estratégia de segmentação, segundo o nível de renda familiar e a atuação específica e regulada de agentes promotores. Assim, aqueles que compunham a faixa de renda acima de seis salários mínimos proveram sua demanda por moradia exclusivamente pela iniciativa privada. Em outras palavras, a população imediatamente acima da classe média baixa, na referida política, foi direcionada ao setor privado para conseguir a casa própria. Para tanto, o fundo destinado ao crédito imobiliário para financiamento habitacional provinha do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e não contava com a intermediação de agências estatais. Já a população detentora de rendas inferiores a seis salários mínimos teve que prover a moradia por meio das Companhias de Habitação (COHAB), tendo como fonte de financiamento os recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e a atuação centralizada do BNH (ARRETCHE, 1990). Para o atendimento da habitação de interesse social, no desenho institucional do BNH, previa-se que todas as fases de execução do projeto eram de competência das agências estatais, enquanto as construtoras se restringiram à produção de unidades habitacionais.

Com a extinção do BNH, no ano de 1986, a CEF passou a assumir um número maior de atribuições na política habitacional⁷⁷. Dentre essas atribuições, por exemplo, a CEF se tornou gestora dos fundos de financiamento habitacional⁷⁸, coordenadora e executora do Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP) e do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANASA), cujas diretrizes eram fixadas pelo Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.

Isto teve consequências para viabilizar uma política habitacional em nível nacional, significando, sobretudo, o negligenciamento da provisão de moradia para a população de baixa renda e sem condições de fazê-lo via mercado. A CEF passou a se orientar por “critérios técnicos” de atendimento da demanda por habitação, segundo o mercado. Aprofundou-se, com

⁷⁷ Decreto-Lei Nº 2.291, de 21 de novembro de 1986, publicado no Diário Oficial da União em 24/11/1986.

⁷⁸ Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, do Fundo de Assistência Habitacional e do Fundo de Apoio à Produção de Habitação para a População de Baixa Renda.

isto, o déficit habitacional ao tempo em que se estimulou provisão informal e precária da habitação. Na verdade, essa mudança da condução da política foi propositalmente ao encontro dos interesses do mercado, ou seja, a CEF passou a construir uma política de habitação pelo viés da comercialização lucrativa em nome do atendimento de demanda de interesse social.

No governo do Presidente José Sarney foi implementado o Programa do Mutirão Habitacional, lançado em 1987, parte das ações do governo federal que integravam um programa maior, Programa Mutirão Contra a Pobreza (BRASIL, 1987). A ideia era associar a execução do programa habitacional à política social de combate à pobreza. O objetivo principal era construir, em regime de mutirão, 500 mil (quinhentas mil) casas no prazo de 150 dias para atender famílias de baixa renda. Para tanto, a mão de obra seria contrapartida organizada pela comunidade, enquanto o governo federal forneceria o material de construção, o município doaria o terreno e o estado se responsabilizaria pela instalação dos equipamentos urbanos de serviços (BRASIL, 1986). A implementação desse programa habitacional não alcançou seus objetivos. Estima-se que menos de um terço das unidades habitacionais financiadas não tenham sido construídas em consequência da ausência de um plano norteador claro para as ações da política que explicitasse as atribuições dos agentes envolvidos e os critérios de alocação de recursos (AZEVEDO, 1995). A distorção do formato mutirão, no programa proposto, propiciou relações clientelistas sobre a destinação dos recursos financeiros entre os agentes públicos e os beneficiários.

O governo federal fez mudanças no Sistema Financeiro de Habitação (SFH) em janeiro de 1988, como resultado de um grupo de trabalho composto por diversos setores governamentais e da sociedade civil instalado em 1985. As mudanças estabeleceram diretrizes de atuação por parte do Estado brasileiro em “recuperar o sistema, estimulando o mercado imobiliário e atendendo a demanda social” (BRASIL, 1988, p. 3). Para tanto, adotou-se uma série de medidas para que, cada vez mais, o “empresariado nacional, sem renunciar a seus interesses” (BRASIL, 1988, p. 4), participasse nos programas habitacionais priorizando a baixa renda: redução de juros, eliminação de impostos, dilatação do prazo de financiamento e a concessão de incentivos para estimular à liquidez do mercado. Dentre estas medidas, estava a reorganização da gestão do Conselho Curador do Fundo de Garantia⁷⁹ composto por representantes dos três níveis governamentais, dos empresários e dos trabalhadores (BRASIL, 1988).

⁷⁹ Será destacado o desempenho do Conselho Curador do Fundo de Garantia mais adiante, quando for abordado especificamente o PMCMV.

Dois outros programas para habitação foram lançados em seguida, no ano de 1989. Ambos contavam com a participação da mão de obra da comunidade. O primeiro, denominado Programa de Lotes Beneficiados, tinha como meta a construção de “400 mil lotes dotados de unidades sanitárias, beneficiando 2 milhões e 400 mil brasileiros” (BRASIL, 1988, p. 216) no mesmo ano. Nesse programa, associa-se à habitação a preocupação com as condições sanitárias, tornando a sanidade do ambiente parte do direito à moradia. O segundo programa foi o Mutirão Habitacional Rural, que planejou construir 100 (cem) mil residências no meio rural – a primeira iniciativa desta natureza direcionada para atender o déficit habitacional no meio rural. Nesse período, concebeu-se a participação da comunidade como forma de prescindir da máquina estatal, com o intuito de baratear e de agilizar as ações dos programas sociais (BRASIL, 1989).

Com a promulgação da Constituição de 1988, criaram-se as condições para a descentralização de políticas sociais. No entanto, isso relegou aos governos subnacionais a elaboração e execução de políticas públicas, as quais não obtiveram o êxito esperado, pela baixa capacidade financeira dos entes federativos. Ademais, esse período pós-promulgação da Constituição de 1988 foi marcado pela trajetória de crescentes índices inflacionários, por constantes mudanças de planos econômicos e por ajuste fiscal atrelado às reformas estatais. Em síntese, reconhece-se que nesse período a instabilidade política e econômica inviabilizou a implementação em âmbito nacional das políticas públicas universalizantes. Perseguiu-se primeiramente alcançar metas da política econômica.

Durante o governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), foram executados três programas habitacionais (BRASIL, 1991). O Apoio à Habitação Popular, um programa que englobava diversas ações, por exemplo: relativas à regularização fundiária, à construção de unidades habitacionais, reformas de habitações precárias e financiamento de lotes para construção. Outro programa, denominado Plano de Ação Imediata para Habitação, buscou atender, com novas unidades habitacionais, especificamente a demanda habitacional concentrada com renda de até cinco salários mínimos. Além desses, organizou-se para a implementação no quadriênio o Plano de Produção e Recuperação de Loteamentos que previa construir 300 unidades habitacionais destinadas às famílias com renda de até três salários mínimos, bem como a recuperação de áreas degradadas localizadas em capitais estaduais (BRASIL, 1991). Os programas habitacionais se pautaram “pela descentralização das ações, flexibilização e atuação conjunta com os Estados e Municípios” (BRASIL, 1992, p. 49).

Tais programas se caracterizaram pela imediatividade com que foram lançados, visando a dinamizar a economia nacional com a geração de empregos. Antes que fossem

elaborados em 12 de abril de 1990, um mês após a posse presidencial, o setor da construção civil recebeu a liberação de recursos com a finalidade de manter o nível de emprego no país. O Ministério da Economia, por intermédio da CEF, disponibilizou 32 bilhões (trinta e dois bilhões) de cruzeiros para o setor da construção civil, com o intuito de garantir cerca de 800 (oitocentos) mil postos de trabalho (BRASIL, 1990).

Por sua vez, o governo Itamar Franco (1992-1994) orientou sua política habitacional de interesse social priorizando “regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e cidades de médio e grande porte” (BRASIL, 1993, p. 31). Por conseguinte, ele criou dois programas de habitação social, o Habitar Brasil e Morar Município, os quais foram executados também em regime de mutirão em parceria com os Estados, os municípios e o Distrito Federal (BRASIL, 1994).

Desse breve governo, podem-se citar quatro inovações. A primeira delas diz respeito ao estímulo à formação de conselhos de habitação e institucionalização de fundos específicos para o financiamento dos programas habitacionais. Um desses fundos foi instituído através da Lei Nº 8.677, de 13 de julho de 1993, que criou o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) para atender a demanda habitacional na faixa de seis a oito salários mínimos⁸⁰. A segunda inovação refere-se à busca por alternativas que reduzissem os custos do processo construtivo da habitação. Para isso, criou-se o Programa de Difusão de Tecnologia para Construção de Habitação de Baixo Custo⁸¹. A terceira inovação, com o Habitar Brasil, consistiu na tentativa de integrar “ações em habitação, saneamento e promoção humana” (BRASIL, 1994, p. 204), além da perspectiva de geração de empregos enfatizada nos programas precedentes. Finalmente, a quarta proposta insere a discussão da necessidade de reestruturar o Sistema Financeiro de Habitação a partir da subdivisão em dois sistemas, um voltado para atendimento de demanda de caráter social, enquanto o outro se responsabilizaria a prover a habitação para aqueles com capacidade de fazê-lo via mercado.

2.2 A INSERÇÃO DA LÓGICA DE MERCADO NOS PROGRAMAS HABITACIONAIS (1995 – 2002)

⁸⁰ Esse fundo financiava dois programas. O “Habitação para o Cidadão” que concedia o financiamento diretamente à pessoa física. Enquanto o “Habitação para o Trabalhador” financiava a construção de unidades habitacionais com a intermediação de empresas ou sindicatos (BRASIL, 1994).

⁸¹ Decreto de 28 de julho de 1993, publicado no Diário Oficial da União em 29/07/1993.

Os programas habitacionais implementados após a extinção do BNH se caracterizaram pela ausência de instituições e normas consolidadas que possibilitassem alcançar suas metas. Acresce-se ainda o contexto marcado por processos de transformações, conflitos e incertezas no Brasil: transição para um regime democrático, reorganização da sociedade civil, emergência de movimentos sociais e sindicais, promulgação de uma nova constituição, instabilidade econômica e sociopolítica, sucessivos planos monetários, aprofundamento de desigualdades sociais, reivindicações por mais direitos sociais e espaços de participação. Apesar disso, os atores sociais, pertencentes às mais diferenciadas origens e posições da sociedade brasileira, não deixaram de influenciar tais processos dentro e fora do Estado. Assim, a maioria dos agentes investiram seus esforços em estratégias no intuito de influenciar e receber benefícios por meio das políticas públicas.

Especificamente, os agentes ligados à indústria da construção civil, em consonância com os interesses estatais, passaram a enfatizar que o setor tem relevância para o crescimento econômico e o desenvolvimento nacional. Através do Estado, viabilizaram-se diversos programas e instrumentos regulatórios – não somente na área habitacional – com a intenção de dirimir os chamados pontos de estrangulamentos das atividades da indústria da construção. Apontou-se que os pontos de estrangulamento se localizavam na oferta relativa aos processos de racionalização e competitividade, na demanda associada ao poder aquisitivo e na ausência de instrumentos de captação de recursos financeiros e regulamentação em vista da segurança jurídica.

A discussão acerca desse diagnóstico foi inserindo gradativamente a lógica do mercado na política habitacional, favorecendo as empresas construtoras de habitação. A partir do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1999), viabilizaram-se medidas no âmbito nacional para dirimir os fatores condicionantes da demanda, da captação de recursos e da oferta pela indústria da construção civil, concretizando-se parte das medidas tão somente no segundo governo Lula (2007-2010). Portanto, para entender a relevância da habitação de interesse social para a indústria da construção, torna-se inescusável inferir que as medidas governamentais concebidas se relacionam com os problemas da demanda, dos recursos financeiros e da oferta dos seus agentes.

De acordo com Shimbo (2012), a política habitacional desenvolvida durante o período de governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), em síntese, caracterizou-se por programas ajustados explicitamente à lógica do mercado que adotaram o paradigma de alocação descentralizada de recursos federais e priorizara a concessão de crédito diretamente à pessoa física. Alegou-se que esta forma seria a mais apropriada e rápida para se solucionar

a questão habitacional, pois, ela poderia ser individualmente viabilizada com as alternativas disponíveis no mercado (BRASIL, 1995).

Isto se diferenciou da organização do BNH, que fora criticado pela corrupção e ineficiência decorrente da centralidade nos órgãos governamentais, além de não possibilitar o acesso ao crédito direto para o financiamento habitacional. No entanto, o financiamento à pessoa física prejudicou os negócios imobiliários de aquisição de imóveis usados (ARRETCHE, 2002). Contudo, não se pode deixar de acrescentar o contexto o qual estava envolto por ideias de reformas neoliberais do Estado, que exigia a redução das estruturas dos órgãos estatais com a incumbência de cuidar da área habitacional.

Barbosa (2007) evidencia isso ao observar em três grupos de programas a efetivação da política habitacional no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. O primeiro desses grupos estava voltado à elaboração de normas e ao fomento de ações de auxílio para desenvolver institucional e tecnologicamente o setor imobiliário e da construção civil⁸². O segundo grupo, direcionado principalmente ao provimento de habitação social para população com renda até três salários mínimos, diferenciava-se por financiar a recuperação de moradias em áreas degradadas e mesmo a construção de novas unidades habitacionais, respectivamente com os programas Pró-Moradia e Habitar Brasil. Por sua vez, apesar do desenho institucional semelhante que envolvia os governos subnacionais, tais programas possuíam fontes de recursos distintos: enquanto os recursos do Pró-Moradia eram advindos do FGTS, o Habitar Brasil trouxe a novidade da utilização do Orçamento Geral da União⁸³. No terceiro grupo, organizou-se o financiamento habitacional direto para detentores de renda entre três e doze salários mínimos, que poderiam acessar os recursos do FGTS e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) por meio de uma das modalidades do Programa Carta de Crédito (SHIMBO, 2012).

Os programas habitacionais implementados durante o período dos dois governos de Fernando Henrique Cardoso dizem muito acerca das estratégias que, posteriormente, integrariam a PNH e que favoreceriam o setor da construção civil no PMCMV. No que concerne ao Orçamento Geral da União como fonte de recurso, inaugurou-se a estratégia de ampliar a participação estatal com recursos para subsídios que não dependessem dos

⁸² Dentro da lógica do mercado, destacam-se a Lei Nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, que cria o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) e o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H). Sobre este último, o tema da qualidade na construção civil se tornou parte das preocupações deste setor da economia. Ele foi abordado durante o 46º Encontro Nacional da Indústria de Cerâmica Vermelha, realizado em Teresina, entre os dias 20 e 22/09/2017.

⁸³ Essa fonte de recurso será utilizada também no PMCMV.

rendimentos do FGTS e do SBPE. Isto somente ficou mais explícito ao final do último governo Lula com o lançamento do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH)⁸⁴. Dentre seus objetivos, esse programa tinha o objetivo de complementar o valor do financiamento do imóvel para assegurar às operações das instituições financeiras o equilíbrio econômico-financeiro.

Não se pode deixar de mencionar a sanção da Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto das Cidades, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que tratam sobre a execução da política urbana pelos municípios. Ela estabeleceu diretrizes orientadoras atinentes ao desenvolvimento urbano, ao interesse social da propriedade urbana, além dos instrumentos referentes a uma gestão democrática da cidade e de planificação em nível nacional, estadual, municipal e territorial. No entanto, a despeito de conter proposições originadas nos movimentos sociais e populares, o Estatuto das Cidades significou para os agentes do mercado um referencial de ação na política urbana, de modo que poderiam atuar com a reivindicada segurança jurídica e delimitação de atribuições com os demais agentes públicos e da sociedade, respaldados em “normas de ordem pública e de interesse social” (BRASIL, 2012, p. 9).

Desta maneira, especificamente em relação à política habitacional, concordando com Shimbo (2012), os anos de 1990 se constituíram como um “ponto de partida” para que fossem criados mecanismos jurídicos e institucionais que respaldaram a produção privada de moradias. O entendimento desta autora alicerça a nossa ideia de que o desenvolvimento de normas e instituições ao longo desse período do nosso estudo representou, sobretudo, a origem e a institucionalização da PNH, com a materialização dos interesses de atores vinculados à indústria da construção civil, contribuindo posteriormente para o lançamento do PMCMV.

2.3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO (2003-2009)

A institucionalização da Política Nacional de Habitação (PNH) foi o resultado de interesses concorrentes e confluentes de agentes do campo econômico, do campo político e dos movimentos sociais e populares (ROLNIK, 2015). Enquanto interesses contrastantes, cada grupo de ator interpretou a problemática habitacional, reivindicou a atenção estatal para esse tema e pautou propostas que inseriram mudanças na política habitacional e no

⁸⁴ Instituído inicialmente através da Medida Provisória no 2.212, de 30 de agosto de 2001 e posteriormente regulamentada pelo Decreto Nº 4.156, de 11 de março de 2002.

aperfeiçoamento de instrumentos de programas anteriores. Para efetivação do PNH, consolidou-se a confluência de interesses de maneira que os maiores beneficiados foram os agentes da indústria da construção. Portanto, é indispensável atentar para o fato de que a PNH representa, ao mesmo tempo o retorno da habitação de interesse social na agenda do governo federal, a aplicação combinatória dos projetos Moradia e da “casa 1.0” da indústria da construção levaram à concretização de um conjunto de instrumentos normativos e institucionais contributivos para o lançamento do PMCMV em 2009.

Entre os anos de 1999 e 2000, um grupo de especialistas, vinculado ao Instituto Cidadania⁸⁵, se ocupou da elaboração de um projeto com o intuito de equacionar a problemática habitacional brasileira, que serviu de base para política habitacional e urbana no governo Lula (2003 – 2010). Assim, o Projeto Moradia propunha enfrentar eficazmente a irresolúvel questão urbana no aspecto da moradia.

A despeito da relação dos participantes com o Partido dos Trabalhadores⁸⁶, que governou o país entre 2003 e 2016⁸⁷, Bonduki (2008) enfatizou que o projeto não se tratava de uma proposta para a campanha presidencial de 2002, ou mesmo de um governo, tratava-se de uma estratégia geral no enfrentamento da questão habitacional, transformando em prioridade nacional a habitação de interesse social na agenda pública, com objetivo de envolver os diversos níveis de governo e agentes públicos e privados da sociedade. No entanto, esta afirmação contradiz as informações históricas do próprio instituto que é do PT⁸⁸. Contudo, depreende-se desta justificativa de Bonduki o inverso, pois o Projeto Moradia se constituiu em uma proposta na área habitacional que contemplava os mais diferentes interesses.

Buscou-se elaborar uma proposta habitacional como resultado da síntese dos “diferentes pontos de vista” e da “análise da gestão pública na área da habitação” (BONDUKI, 2008, p. 90-91). Ressalta-se a preocupação em aprender com as experiências das políticas

⁸⁵ O Instituto Cidadania foi criado em 1990, após a derrota eleitoral de Lula no ano anterior. Entre 1990 e 1992 funcionou como uma espécie de um governo paralelo, isto é, um instrumento de ação política e oposição ao governo Collor. Nesta mesma linha de atuação, posteriormente entre 1993 e 1996, organizou as Caravanas da Cidadania que visitou 359 cidades dentre os 26 estados, visando o conhecimento da realidade brasileira e a aproximação eleitoral. O período que correspondeu os anos de 1999 e 2010, o instituto promoveu diversos eventos e estudos com especialistas sobre os variados temas abordados na área das políticas públicas. Com o término do segundo mandato presidencial de Lula, o instituto transformou-se em Instituto Lula com o intuito de custodiar o seu acervo e de promover internacionalmente o intercâmbio de suas experiências (INSTITUTO LULA, 2016).

⁸⁶ O Projeto Moradia contou com a participação de renomados especialistas como Clara Ant, André Luiz de Souza, Iara Bernardi, Lúcio Kowarick, Pedro Paulo Martoni Branco e o próprio Nabil Bonduki; alguns deles com experiência na administração pública ocuparam importantes cargos no Ministério das Cidades.

⁸⁷ O período governante do PT finda em 31 de agosto de 2016 com o *impeachment* de Dilma Vana Rousseff.

⁸⁸ Cf. nota de rodapé 13.

habitacionais anteriores, examinando aspectos fundamentais do desenho institucional, das atribuições dos agentes e das fontes de recursos disponíveis que poderiam ser mobilizados para área da habitação. Isso fortaleceu a necessidade de conceber uma política habitacional que se estruturasse com o envolvimento de todos os níveis de governo e da sociedade civil, por exemplo, ONG, setor privado e movimentos sociais, tendo em vista, desta forma, a partir de uma determinada metodologia participativa, a ideia de inclusão social.

Segundo Bonduki (2008), o Projeto Moradia possibilitou o aprofundamento de aspectos pertinentes da ação estatal e das fontes de financiamento relacionados com a política habitacional até então executadas. Concluiu-se, em síntese, o seguinte diagnóstico: desde 1996 os recursos do FGTS eram crescentes e poderiam ser disponibilizados para a área habitacional, compondo os subsídios da taxa de juros⁸⁹; o orçamento já aplicado pelos governos da União, dos Estados e Municípios poderia ser direcionado para operações a fundo perdido, isto é, formando um fundo de subsídio composto com recursos dos três entes federativos, especialmente com recursos advindos da União, para atender a demanda habitacional da população de baixa renda⁹⁰; os entes federativos passavam a implementar ações independentes na área habitacional, contudo, isto promoveu programas e projetos desarticulados de uma coordenação no âmbito nacional, organizados em sistemas de financiamento distintos que geravam concorrência e desperdício de recursos. Outros elementos importantes dessa análise são as seguintes: as operações de crédito no Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) eram limitadas, devido às diretrizes da política macroeconômica, à inadimplência dos beneficiários e à política de recomposição das perdas geradas pelos planos econômicos na década de 1980; e a Caixa Econômica Federal (CEF) tornou-se o único agente financeiro do FGTS que, ao estipular critérios excessivos para conceder financiamento habitacional, restringiu o acesso ao crédito da população de baixa renda.

Diante de tal diagnóstico, o Projeto Moradia propunha desenvolver uma proposta de política habitacional na qual o desenho institucional seja integrado a uma nova concepção de desenvolvimento urbano e a um sistema financeiro capaz de atender as demandas de todos os seguimentos sociais na área da habitação. Desta maneira, o projeto serviu na sua maior parte para esboçar a PNH e estruturar o Sistema Nacional de Habitação sob um novo formato, durante o segundo mandato presidencial de Lula.

⁸⁹ Segundo este estudo, com essa constatação, a partir do ano de 2000 seria possível viabilizar anualmente R\$ 4,5 bilhões (BONDUKI, 2008).

⁹⁰ De acordo com o projeto, os recursos da União seriam derivados da procrastinação da dívida dos governos estaduais e municipais e aplicáveis aos fundos de habitação.

Desde o Projeto Moradia, havia uma necessidade de conceber um papel de maior envolvimento do Estado na política habitacional, sobretudo destinada à população de baixa renda. Para tanto, respaldava-se na ideia de crescimento econômico com geração de emprego, proporcionado pela capacidade do setor da construção civil de gerar uma grande quantidade imediata de empregos, prescindindo de qualificação profissional.

É pertinente conhecer o processo que levou a constituição dos instrumentos institucionais da política habitacional a partir de 2003, sem os quais não seria possível o PMCMV. Para tanto, tal processo propiciou trazer à realidade parte do que fora esboçado no Projeto Moradia, além de materializar dispositivos constitucionais não regulamentados. Com efeito, não se pode deixar de notar o contexto político de um governo de origem que buscava a governabilidade para acomodar interesses contrastantes na política habitacional.

O Expediente Interministerial nº 1 da Casa Civil e do Ministério da Justiça, de 1º de janeiro de 2003, encaminhado ao Presidente da República, solicitava a reforma administrativa por meio de uma Medida Provisória (MP) sob a motivação de “urgência e relevância” evidenciadas pela natureza da competência ministerial a ser criada⁹¹, da necessidade organizacional do aparelho estatal distinta do governo precedente e das diretrizes do programa de governo em viabilizar as políticas sociais orientadas para o desenvolvimento econômico. Assim, a MP nº 103, de 1º de janeiro 2003, instituiu o Ministério das Cidades, conferindo-lhe como atribuição:

(...) a responsabilidade de formular as políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito e promover, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não-governamentais, ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano, as políticas de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano e o planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito. (BRASIL, 2003).

Uma das inovações trazidas com a criação do Ministério das Cidades fora a incorporação na estrutura organizacional de áreas atinentes às cidades que antes eram atribuição de ministérios distintos, por exemplo, a área de transporte urbano. Entretanto, de acordo com a proposta do Projeto Moradia e a MP nº 103/2003, o MCIDADES não exerceria atribuição executiva, mas de coordenação em âmbito nacional da política urbana e habitacional, reunindo em sua estrutura órgãos especializados nas áreas da habitação,

⁹¹ Em atenção à ênfase da pesquisa, não será abordada a motivação política de caráter partidário que promoveu os interesses de acomodação de aliados nos cargos ministeriais.

saneamento e transportes urbanos, integrando, além desses, em sua estrutura, o Conselho das Cidades⁹². Com a criação do MCIDADES, foi possível a realização da primeira Conferência Nacional das Cidades realizada em 2003, antecedida por conferências municipais e estaduais⁹³. Além disso, foram proporcionadas as condições institucionais para a organização da Política Nacional de Habitação (PNH) e do Sistema Nacional de Habitação (SNH). Esses dois fatores contribuíram, sobremaneira, para o lançamento do PMCMV, no que se refere às atribuições dos agentes e do financiamento habitacional.

Todavia, segundo Shimbo (2012), o MCIDADES teve dois momentos que caracterizaram a sua existência:

Num primeiro momento, o Ministério das Cidades manteve e reformulou alguns programas existentes, elaborados nos governos de FHC – tais como o PAR, o Carta de Crédito Associativo, o Habitar Brasil/BID, o Pró-Moradia, o PSH e o “Apoio à Produção” – e criou um novo programa, o Programa Crédito Solidário. No segundo momento, entre 2005 e 2008, foram criados novos programas, sobretudo aqueles que movimentavam o FNHIS eram destinados à população de até três salários mínimos de renda mensal: Programa da Ação Provisão Habitacional de Interesse Social; Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários; e Apoio à Produção Social da Moradia. (SHIMBO, 2012, p. 41).

Constata-se a prevalência de empresas da construção civil como proponentes nos programas habitacionais agrupados no primeiro momento, enquanto, por conseguinte, no segundo momento prevalecem como proponentes os governos subnacionais, entidades privadas, cooperativas atuantes na área habitacional e associações sem fins lucrativos. Com o lançamento do PMCMV em 2009, as construtoras retomarão a proeminência na política habitacional, pois a configuração do desenho institucional contemplará uma política estatal voltada para atender os problemas da demanda, de recursos e de oferta da indústria da construção.

Apesar do planejamento inicial, desde o processo de efetivação do Projeto Moradia como ação governamental a partir de 2003, com seus instrumentos e diretrizes, evidenciam-se contradições que se incorporaram à política habitacional recente e que emergiram em meio à atuação de seus agentes, desde a fase de formação da agenda até a formulação do PMCMV.

Iniciou-se a formação de uma Política Nacional de Habitação (BRASIL, 2010), com o objetivo de ocupar a ausência de duas décadas do Banco Nacional de Habitação, extinto em

⁹² O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano era anteriormente vinculado à Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, com a MP nº 103/2003 passou a integrar o MCIDADES e a ser denominada de Conselho das Cidades.

⁹³ O governo federal buscou demonstrar por meio dos conselhos e das conferências que a constituição das políticas sociais contava com ampla participação da sociedade.

1986. Nesse processo de formulação da política habitacional, percebe-se a participação de diferentes atores sociais, mas com a marcante influência do setor imobiliário e da construção civil (ROLNIK, 2015). Porquanto, a questão habitacional emerge como área de atenção por parte do Estado, pois está diretamente relacionada com as demais áreas das políticas públicas e do mercado imobiliário na cidade (BRASIL, 2009).

Por conseguinte, introduziu-se a necessidade de planejamento de longo prazo e de princípios observáveis por todos os agentes do Sistema Nacional de Habitação (SNH) (BRASIL, 2004). Para que a política habitacional se concretizasse, foi fundamental desenvolver quatro eixos do Plano Nacional de Habitação (PLANHAB) (BRASIL, 2009): financiamento e subsídio, arranjos institucionais, estratégias urbanas e fundiárias e cadeia produtiva da construção civil⁹⁴. Os dois primeiros eixos são enfatizados nesta pesquisa. Entretanto, muitos objetivos e estratégias de tais eixos foram alcançados de modo parcial e contraditório, influenciando a constituição do SNH e a discriminação de atribuições dos seus agentes, tornando-se relevantes para o PMCMV.

A Lei nº 11.121/2005⁹⁵ possibilitou configurar o SNH e sancionar a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS). O SNH tem por finalidade discriminar recursos para atender as demandas dos diferentes perfis do déficit habitacional, ou seja, dividiu-se em dois subsistemas: o de interesse social e o de mercado. A subdivisão do SNH entre SNHIS e o Sistema Nacional de Mercado (SNM) teve o intuito de evitar o que historicamente tem ocorrido com as políticas habitacionais (BONDUKI, 2008; ROLNIK, 2015), isto é, que os recursos públicos e o crédito subsidiado sejam utilizados no financiamento habitacional da classe média. O quadro 1 abaixo sintetiza as fontes de recursos de cada um dos subsistemas de habitação.

Quadro 1 – Fontes de recursos do SNH

SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL⁹⁶	SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE MERCADO
Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT; Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS;	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE); Sistema Financeiro de Habitação;

⁹⁴ Os documentos que detalham pormenorizadamente são o PLANHAB e o PNH.

⁹⁵ Publicado no Diário Oficial da União de que data e ano.

⁹⁶ Em relação aos recursos do SNHIS, tanto o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) como o Conselho Curador do FGTS possuem atribuição de estabelecer normativas para o acesso aos seus recursos.

Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS; Outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao SNHIS.	Mercado de Capitais.
--	----------------------

Fonte: MCIDADES (2010).

O SNHIS tem como principal objetivo prover habitação para a população de baixa renda que não consegue fazê-lo por meio do mercado imobiliário. Passam a constar normativamente como suas diretrizes o direito à moradia digna e sustentável em área urbanizada, o subsídio para facilitar o acesso ao financiamento da habitação, a articulação e o apoio de ações e instituições envolvidas no setor habitacional, a centralização de todos os programas e projetos habitacionais de interesse social. Desta forma, a aprovação do SNHIS representou uma conquista dos movimentos populares, cujo projeto de lei foi o resultado da mobilização em âmbito nacional dos movimentos populares de moradia. Com base nos termos previstos do § 2º do Artigo 61 da Constituição Federal, foi sancionada a Lei nº 2.710/1992, cujo projeto de iniciativa popular tramitou por 13 anos no Congresso Nacional.

Por sua vez, o FNHIS foi instituído com a função de reunir os recursos necessários para o desenvolvimento dos programas vinculados ao SNHIS. Para tanto, delegou-se o seu gerenciamento ao Conselho Gestor do SNHIS⁹⁷, o qual compete, além de órgão consultivo, estipular as diretrizes sobre a destinação e aplicação de recursos, aprovar e deliberar planos, metas e contas orçamentárias⁹⁸.

Segundo o MCIDADES (2010), a utilização de recursos advindos do FGTS, Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), Orçamento Geral da União (OGU), CEF, Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e SBPE, mais os subsídios do FGTS e OGU, foram crescentes de R\$ 7,92 bilhões (sete bilhões e novecentos e vinte milhões) em 2003 para R\$ 69,92 bilhões (sessenta e nove bilhões e novecentos e vinte milhões) em 2009. Nesse período, houve um aumento substancial de recursos que financiaram obras habitacionais que fizeram do Programa de Aceleração do Crescimento Habitação (PAC Habitação), criado em 2007, uma experiência significativa no sentido de executar algumas ações imbuídas das diretrizes traçadas na PNH (BRASIL, 2004).

⁹⁷ Instituído pelo Decreto Nº 5.796, de 6 de junho de 2006 o Conselho Gestor do FNHIS é presidido pelo Ministro das Cidades, sendo composto por 10 representantes ministeriais, 1 da Caixa Econômica Federal, 4 dos movimentos populares, 3 de entidades empresariais, 3 de entidades sindicais, 1 de organização não-governamental e 1 de entidade profissional, acadêmica ou de pesquisa.

⁹⁸ Cf. Art. 15, Lei nº 11.124/2005

De acordo com o MCIDADES (2010) previu-se para a primeira fase do PMCMV o aporte de R\$ 34 bilhões (trinta e quatro bilhões) em recursos. Desses, R\$ 5 bilhões (cinco bilhões) foram destinados ao financiamento de infraestrutura urbana e R\$ 1 bilhão (um bilhão) disponibilizados para a cadeia produtiva da construção civil.

O Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM) se tornou um subsistema do SNH para servir de alternativa financeira para as operações imobiliárias daqueles que não se enquadram no perfil denominado social. Ademais, o SNHM foi criado com o objetivo de incentivar agentes privados dispostos a fomentar a oferta imobiliária e de crédito sob as regras do mercado. A sua composição caracteriza-se por agentes partícipes do mercado imobiliário, destacando-se instituições e órgãos públicos ou privados com atribuições normativas, de supervisão e de operadores na produção e no financiamento habitacional. A área habitacional tem o Conselho Monetário Nacional (CNM) como órgão normativo, que estabelece a política de crédito para o financiamento imobiliário. Por sua vez, o Banco Central tem a atribuição de supervisionar a execução da política monetária e as ações dos bancos relacionadas com operações que possam ter impacto na economia nacional, sejam eles públicos ou privados. Os operadores são os agentes públicos e privados representados pelos bancos, CEF, cooperativas de créditos e instituições não bancárias⁹⁹.

Ainda sobre o SNHM, duas normas foram primordiais para aperfeiçoá-lo no âmbito da política habitacional recente. A primeira delas foi a Lei 10.931/2004, que aprimorou instrumentos legais de interesse do mercado imobiliário, por exemplo, a “alienação fiduciária, o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias e pagamento do incontroverso”, garantido segurança jurídica ao promotor imobiliário e ao comprador de imóvel. A segunda norma foi a Lei nº 11.196/2005, que garantiu maior segurança às operações de financiamento imobiliário e criou incentivos de natureza fiscal para aquisição de imóvel.

Em discurso improvisado no 81º Encontro Nacional da Indústria da Construção (ENIC), ocorrido no Rio de Janeiro – RJ, em 1º de setembro de 2009, o próprio Presidente Lula da Silva reflete o anseio do mercado da construção civil por uma legislação confluyente com seus objetivos:

Uma vez, Paulo¹⁰⁰, eu estava em um debate com a Febraban, e eu perguntava ao presidente da Febraban por que os bancos públicos, os bancos privados, não financiavam habitação neste país. Isso foi em 2002, e eu ouvi a resposta clássica do sistema financeiro brasileiro, que não financiava habitação porque, no Brasil, eles não tinham garantia para financiar habitação, e se financiasse habitação e a pessoa

⁹⁹ As imobiliárias são exemplo de instituições não bancárias.

¹⁰⁰ Referindo-se a Paulo Skaff, presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo.

que adquiriu habitação não pudesse pagar, eles não tinham como pegar a casa de volta porque a Justiça não deixava. Ora, a partir do momento em que eu tomei posse – eu, o ministro Palocci, e outros ministros do governo –, resolvemos fazer as mudanças na legislação para garantir que os bancos públicos não apenas... os bancos privados não apenas financiassem casa, mas que eles tivessem a garantia de que, se as pessoas não pagassem, eles poderiam retomar a casa, como retomavam uma geladeira, um televisor, um carro e tantos outros bens adquiridos por nós. Isso significou um pouco, uma meia revolução na construção civil, sobretudo uma nova motivação para que o sistema financeiro privado voltasse a investir na economia. (...) (BRASIL, 2009, p. 7, grifos nossos).

A liberalidade de acesso à Presidência da República por parte dos representantes da indústria da construção civil não é exclusividade do governo sob o qual a PNH foi iniciada. Esta constatação se aplica tanto aos seus predecessores como aos seus sucessores¹⁰¹. Nesse discurso presidencial, comprova-se a segurança jurídica como parte de um conjunto de estratégias para a institucionalização de normas do SNH, estimulando a expansão das atividades especialmente ligadas ao setor da construção civil.

Com isso, pode-se constatar ainda que a origem da política habitacional recente se deu, não raramente, em espaços e por interesses diversos daqueles preconizados no Projeto Moradia. Ademais, isto deixa claro que a principal fonte de recursos do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), captada no mercado financeiro e de valores mobiliários, não bastaria para atender aos anseios de ampliação das atividades da construção civil. O poder aquisitivo da demanda é heterogêneo, de modo que isto tem influência na oferta por habitação.

De fato, o estudo sobre a implementação de qualquer política pública requer ainda a constatação da distância entre o que foi elaborado e aquilo que efetivamente foi possível de ser realizado. Portanto, torna-se necessário atentar não somente para a presença de instituições, de órgãos e dos atores, mas entender, por vezes, as razões da ausência de alguns deles ou a inserção de outros na fase de implementação da política. O quadro 2 a seguir apresenta os agentes que possuem alguma atribuição dentro do SNH.

Quadro 2 – Agentes do Sistema Nacional de Habitação (SNH)

Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social	Sistema Nacional de Habitação de Mercado
Ministério das Cidades, órgão central do SNHIS; Conselho Gestor do FNHIS; Caixa Econômica Federal, agente operador do FNHIS; Conselho das Cidades;	Bancos múltiplos; Caixa Econômica Federal Companhias hipotecárias e outras instituições financeiras que venham exercer operações de repasse; Companhias securitizadoras;

¹⁰¹Isto é comprovado com os discursos presidenciais emitidos nos eventos organizados pela indústria da construção civil.

<p>Conselhos de habitação e de questões urbanas no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios;</p> <p>Órgãos e instituições da administração pública, direta ou indireta, com atribuições complementares ou afins com a habitação;</p> <p>Agentes promotores (entidades da sociedade civil ou privada que atuam na área habitacional de forma direta ou complementar);</p> <p>Agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional.</p>	<p>Cooperativas de crédito habitacional;</p> <p>Consórcios habitacionais;</p> <p>Agentes promotores;</p> <p>Sistema Financeiro Imobiliário.</p>
--	---

Fonte: Dados do MCIDADES (2010) e BACEN, elaboração do autor.

Esses agentes diferenciam-se em seis grupos. O primeiro denomina-se de formuladores de políticas e programas habitacionais formado pelo Ministério das Cidades. O segundo grupo é constituído pelo Conselho das Cidades e demais conselhos relacionados com a temática urbana de maneira direta ou complementar com a finalidade deliberativa e consultiva. O terceiro grupo é formado pelos gestores de fundos que aprovam orçamento e estabelecem diretrizes para a sua aplicação como, por exemplo, o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, o Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e as companhias hipotecárias. O quarto grupo é composto por agentes que exercem o papel de regulador e fiscalizador de operações financeiras no âmbito do SNH, como o Banco Central e o Conselho Monetário Nacional. Um quinto grupo é integrado por agentes operadores financeiros responsáveis pela habilitação de agentes e a concessão de recursos ou a liberação de crédito. Por fim, fazem parte do sexto grupo os agentes promotores, assim denominados porque têm o encargo de executar algum empreendimento, são entidades públicas ou privadas, como os órgãos governamentais ligados à promoção habitacional e empresas construtoras.

Não se pode deixar de constatar que muitos desses agentes estavam previstos em programas habitacionais precedentes. Um exemplo disso é a modalidade associativa do Programa Carta de Crédito, no qual instituições públicas, privadas ou da sociedade civil poderiam organizar mutuários e, por sua vez, solicitar crédito para promover empreendimentos habitacionais, semelhantes à modalidade entidades do PMCMV.

No que se refere ao SNHIS, segundo o PLANHAB (BRASIL, 2009), a inclusão dos conselhos de habitação, dos órgãos e de instituições dos entes federativos, das entidades da sociedade civil ou privada, dos órgãos e instituições da administração pública, direta ou indireta, teria por finalidade a articulação de uma gestão democrática e descentralizada dos

programas habitacionais. Para isso, os governos municipais, estaduais e distrital teriam que aderir formalmente à PNH.

Em vista do que fora discutido, reconhece-se que, através da institucionalização da PNH, a disposição de instrumentos normativos e a inclusão de novos agentes são inovações que corroboram para o entendimento de que a política habitacional recente não se diferenciou por “ruptura com paradigmas” praticados em programas de habitação anteriores. Ao invés de disso, orientou-se em aperfeiçoar ou incluir instrumentos e instituições que ampliaram as ações do Estado em prol do setor da construção civil. A PNH recente incorporou as expectativas do setor da construção civil na forma de diretrizes que, desde a extinção do BNH, aludida anteriormente, não foram possíveis de fazê-lo. Isto foi demonstrado, especialmente, a partir dos discursos presidenciais e das mensagens ao Congresso Nacional¹⁰².

No texto do PLANHAB consta como novidade “a possibilidade de articular o papel anticíclico da construção civil com uma política social” (BRASIL, 2009, p. 11), estruturada de forma consistente numa estratégia de longo prazo¹⁰³ (BRASIL, 2008). Esta citação comporta dois comentários. O primeiro, a despeito dos diferentes governos na presidência, é comum a constatação da ideia de que a política habitacional possui a atribuição de desenvolver o nível de emprego em colaboração com um setor da economia nacional, a construção civil, de tal modo que se praticou comedidamente a uma espécie de keynesianismo¹⁰⁴ adaptado aos limites da política econômica de estabilidade financeira e monetária. Por último, deve-se mencionar que o segundo mandato do governo Lula foi significativo para uma mudança de paradigma, não em relação à abordagem da problemática habitacional, mas nos pilares da política econômica. A política econômica passou, então, a praticar o neokeynesianismo, a partir do qual se ampliou o intervencionismo estatal, flexibilizando os limites de contenção dos gastos públicos, em vista da expansão da renda, da produção e do consumo (BRASIL, 2006).

Essa assertiva firmou-se como síntese oportuna para a indústria da construção civil, que demandava ações mais duradouras do Estado. Assim, deve-se considerar como principal mudança em relação às políticas e programas habitacionais anteriores a crescente participação do Estado, através de suas instituições e recursos, respaldando-se no conhecido argumento

¹⁰² Os discursos presidenciais e as mensagens ao Congresso são fontes nas quais se pode “rastrear” a inclusão da política habitacional recente.

¹⁰³ Estipulou-se um planejamento para um período de 16 anos.

¹⁰⁴ A utilização do termo keynesianismo adaptado pretende expressar que os programas habitacionais foram justificados como estratégia de elevação de pontos de trabalho através da intervenção estatal (SANDRONI, 2004). Ao mesmo tempo estimulou-se o superávit primário e, paulatinamente, incrementou-se a participação de recursos públicos.

oficial da significativa participação no PIB nacional e da capacidade de célere empregabilidade por parte da indústria da construção civil (MCIDADES, 2010).

A PNH representou a consolidação de amálgama de interesses de ordem social, política e econômica. Ela foi o resultado de um longo processo da movimentação de agentes que contribuíram para configurar diretrizes que possibilitaram a ação das construtoras nos programas habitacionais direcionados àqueles de baixa renda. Os dois principais exemplos foram a subdivisão do SNH, que ampliou a aplicação de recursos alocados do OGU, e a sanção de normativas que especificaram atribuições de agentes e de instituições que foram indispensáveis para o lançamento do PMCMV no ano de 2009, sobretudo em favor da indústria da construção civil.

Como ficou demonstrado acima, a institucionalização da atual PNH demonstra que as demandas relativas à indústria da construção foi viabilizada pela política habitacional. Com efeito, instituições e mecanismos foram constituídos de maneira a patrocinar a resolutividade de problemas da demanda, dos recursos e da oferta envolvidos no mercado habitacional. Por conseguinte, a habitação de interesse social se torna um produto atrativo ao mercado que vê um meio de ampliar seus negócios. Assim, a política habitacional se converte ao modo de uma sociedade limitada, cujas atividades resultam em benefícios aos seus atores.

Na sequência, partiremos desta perspectiva para compreender a relação entre o PMCMV e o mercado, enfatizando a fase de implementação e destacando a ação dos agentes privados (proprietários de construtoras) na capital piauiense.

2.4 HABITAÇÃO SOCIAL LTDA: ARRANJO INSTITUCIONAL E ATRIBUIÇÕES DOS AGENTES NO PROGRAMA *MINHA CASA MINHA VIDA*

Para se analisar as ações dos capitais urbanos na implementação do PMCMV no município de Teresina, é indispensável conhecer o arranjo institucional a partir do qual se desenvolvem as atividades previstas desse programa habitacional. Antes de tudo, considera-se o PMCMV como “uma ‘marca’, sob a qual se organiza uma série de subprogramas, modalidades, fundos, linhas de financiamento, tipologias habitacionais, agentes operadores, formas de acesso ao produto ‘casa própria’” (AMORE, 2015, p. 15). Compartilha-se com o autor esse ponto de vista, o qual destaca dimensões organizacionais imprescindíveis para a implementação do Programa. Para tanto, a partir da legislação federal e de material publicado pelos operadores do programa, serão descritos a estrutura organizacional, a forma de

financiamento, as atribuições dos agentes e o percurso de aprovação de um empreendimento habitacional direcionado à faixa 1 do PMCMV.

Lançado em março de 2009, o PMCMV tem a finalidade de incentivar a produção e a aquisição de unidades habitacionais novas, bem como a requalificação¹⁰⁵ habitacional na zona urbana e rural, ofertando a um público com renda limite de dez salários mínimos. Em síntese, de acordo com a Lei nº 11.977¹⁰⁶, de 7 de julho de 2009, o programa compõe-se dos seguintes subprogramas: Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU); Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR); Transferência de recursos por parte da União ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS); Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab), destacando a participação da União; e Subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Dentre os subprogramas supracitados, o PNHU e o PNHR estão incluídos nas modalidades do PMCMV. Eles priorizaram a aquisição de unidades habitacionais novas. Ao longo da sua evolução, convencionou-se a distinção do PMCMV segundo suas fases de lançamento de metas. O quadro 3 a seguir apresenta o período de cada uma dessas fases e o limite de renda salarial permitido para ter acesso ao programa habitacional por faixa salarial.

Quadro 3 – Fases do Programa Minha Casa Minha Vida

FASE DO PMCMV	PERÍODO	FAIXA	RENDA	META
Fase 1	De abril de 2009 a junho de 2011	1	Até R\$ 1.395,00	1 milhão de unidades habitacionais
		2	De R\$ 1.395,00 reais até R\$ 2.790,00	
		3	De R\$ 2.790,01 a R\$ 4.650,00	
Fase 2 ¹⁰⁷	De junho de 2011 a março de 2016	1	Até R\$ 1.600,00	2 milhões de unidades habitacionais
		2	De R\$ 1.600,01 a R\$ 3.100,00	
		3	De R\$ 3.100,01 a R\$ 5.000,00	
Fase 3	A partir de março de 2016 (em execução)	1	até R\$ 1.800,00	2 milhões de unidades habitacionais
		1,5	De R\$ 1.800,01 até R\$ 2.600,00	
		2	De R\$ 2.600,01 até R\$ 4.000,00	
		3	De R\$ 4.000,01 até R\$ 9.000,00	

Fonte: CEF (2017) e MCIDADES. Posição: dezembro/2017. Elaboração própria.

¹⁰⁵ A Medida Provisória nº 514, de 2010 define requalificação de imóveis urbanos como a aquisição de imóveis concomitantemente com a execução de obras e serviços com o objetivo de recuperação e ocupação para fins habitacionais ou para modificação de uso.

¹⁰⁶ Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV.

¹⁰⁷ A partir desta fase, o Banco do Brasil se integrou como um agente financeiro no programa.

Um ente subnacional somente poderá participar e ser contemplado com recursos para implementar o PMCMV mediante assinatura de termo de adesão. Através desse documento, o poder público municipal, ou estadual, compromete-se a realizar um conjunto de ações colaborativas. O termo de adesão não é subscrito por gestão ou etapa do PMCMV. Trata-se de documento que formaliza uma única vez o ingresso e os compromissos do ente subnacional no programa habitacional.

A experiência na execução dos programas do BNH fez com que o PMCMV consignasse critérios de localização e a obrigatoriedade da existência de infraestrutura básica urbana. As portarias emitidas pelo MCIDADES são importantes nesse sentido e para atualização do PMCMV. No que diz respeito à localização do empreendimento, o terreno deve estar inserido na malha urbana ou em área de expansão, atendendo às exigências normativas no âmbito federal e do plano diretor municipal quando existente¹⁰⁸. Isto fez com que o MCIDADES estipulasse como critério de aprovação de um empreendimento a elaboração do Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos, no qual deveria constar Matriz de Responsabilidades com a designação dos responsáveis estatais e privados pela instalação dos referidos equipamentos e o Instrumento de Compromisso subscrito pelo executivo municipal comprometendo-se a instalar ou ampliar equipamentos e serviços até a data de entrega do residencial.

O PMCMV prevê que o executivo (municipal, estadual ou distrital) disponha de recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) para a viabilizar a edificação de equipamentos públicos. O referido fundo reserva um total de 6% do valor do empreendimento a partir de 500 unidades habitacionais, localizados à distância máxima de 1 km por acesso à via pública. Já a infraestrutura básica urbana, como vias de acesso, iluminação pública e esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais, abastecimento de água e energia domiciliar compõe os custos incidentes do valor do contrato no empreendimento. A demanda deverá constar no Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos e na Matriz de Responsabilidade. O início do trâmite da contratação deverá ocorrer simultaneamente à contratação do empreendimento, sendo a CEF a responsável pela operação financeira e o acompanhamento da obra. O ente público firma instrumento de compromisso com a CEF, agente gestor do FAR, para localizar os equipamentos à distância

¹⁰⁸ Os projetos dos empreendimentos do PMCMV, modalidade empresas, seguiram o Plano Diretor de Teresina instituído pela Lei nº 3.558, de 20 de outubro de 2006, vigente até 2015, que estabelecia que a expansão da cidade, considerando a direção dos ventos, o relevo e os solos, a hidrografia, as áreas sujeitas à inundação, a vegetação e a destinação das áreas de preservação (SEMPPLAN, 2017). Atualmente, a PMT está a elaborar um Plano Diretor substituto.

máxima de 1 km, beneficiando-os com condições de acesso e pleno funcionamento. Após a conclusão da construção, os equipamentos se incorporam ao patrimônio do ente público para assumir o funcionamento.

O PMCMV é segmentado em grupos que correspondem faixas de renda e que se diferenciam de acordo com os critérios de aprovação do empreendimento residencial, a fonte de recurso financeiro e a concessão de subsídios e taxas de juros. Assim, o PMCMV é composto pelas Faixa 1; 1,5; 2; e 3. Por sua vez, a Faixa 1 é subdividida em cinco modalidades: empresa, entidade, rural, oferta pública e “empresas-vinculadas”¹⁰⁹. A Faixa 1,5 trata-se de uma modalidade intermediária, criada para incluir pessoas que não se enquadravam nas Faixas 1 e 2. Enquanto a Faixa 2 possui subsídio inferior e taxa de juros maior em relação às modalidades anteriores, a Faixa 3 não possui subsídios e a taxa de juros oscila entre 8,16% e 9,16%. O quadro 4 a seguir apresenta detalhadamente as faixas do PMCMV, segundo suas modalidades, subsídios e taxas de juros praticados.

Quadro 4 – Programa Minha Casa Minha Vida por faixa e modalidade.

FASE DO PMCMV	FAIXA	MODALIDADE	SUBSÍDIOS E TAXA DE JUROS
Fase 3	1	Entidades/FDS	até 90% de subsídios e apenas 10% do valor do imóvel é pago pelos beneficiários. No caso do Programa Nacional de Habitação, a contrapartida do futuro mutuário será de 4% do valor do subsídio.
		Empresas/FAR	
		Oferta Pública	
		Rural/PNHR	
		Empresas – Vinculados	
	1,5	FGTS	até R\$ 47.500 de subsídios e taxa de juros de 5%
	2	FGTS	até R\$ 29.000,00 de subsídios e taxa juros de 5,5% a 7%.
3	FGTS	Sem subsídio e taxas de juros entre 8,16% e 9,16%.	

Fonte: CEF (2017) e MCIDADES. Posição: dezembro/2017. Elaboração própria.

É importante descrever o processo de contratação de cada uma das faixas, pois, ele faz parte do arranjo institucional do PMCMV. Contudo, primeiramente, é necessário dar ciência que serão destacadas as três principais modalidades da Faixa 1. A modalidade FAR/Empresa tem como proponente a construtora que, a qualquer tempo, apresenta proposta para as instituições financeiras. Como agente operador do PMCMV, a instituição financeira (CEF ou o Banco do Brasil) é responsável por validar a proposta, consolidar a lista de propostas

¹⁰⁹ Essa modalidade trata de operações vinculadas às atividades no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e relativas a reassentamento, remanejamento ou substituição de unidades habitacionais.

enquadradas para enviá-la para o MCIDADES. Após avaliar as disponibilidades orçamentárias, o MCIDADES seleciona e distribui por município o resultado das propostas encaminhadas, divulgado através de publicação de portaria do Diário Oficial da União (DOU). Por último, as propostas selecionadas são encaminhadas para as instituições financeiras efetivarem a contratação¹¹⁰.

As modalidades Entidade e Rural seguem o mesmo fluxo para a contratação. Para estas modalidades, o processo de contratação é precedido da publicação de normas de participação. A entidade proponente apresenta proposta à instituição financeira responsável por validar e enquadrar aquelas com viabilidade. Na qualidade de agente operadora, a instituição financeira consolida a lista de propostas que encaminha para enviar ao MCIDADES. Finalmente, a avaliação de disponibilidade orçamentária para execução da obra é realizada pelo MCIDADES, seguida da publicação das propostas selecionadas para a contratação¹¹¹.

Para as Faixas 1,5; 2; e 3, a União e o FGTS divulgam a disponibilidade de recursos alocados por Estado, cuja distribuição dos recursos é periodicamente avaliada. Como proponente, a construtora encaminha projeto de empreendimento residencial a uma Superintendência Regional da CEF para análise de exequibilidade e autorização para lançamento e comercialização. Após análise e comprovação de comercialização, a construtora assina contrato de financiamento à produção. A comercialização se inicia a partir da execução da obra, e a CEF financia diretamente o mutuário pessoa natural, abatendo-se o valor financiado da dívida da construtora. A liberação de recursos ocorre conforme cronograma e mediante medição do estágio da obra. Após a finalização do empreendimento, a construtora é responsável pela entrega das unidades habitacionais para os mutuários (CEF, 2016).

Uma análise comparativa das modalidades do PMCMV permite inferir que a maioria delas privilegia a construtora como proponente do empreendimento residencial, sendo ela a responsável pela obra. Ademais, mesmo quando a modalidade tem uma entidade como proponente¹¹², a construtora tem a possibilidade de ser contratada para elaborar o projeto e

¹¹⁰ O processo de contratação pode ser encurtado quando dispensadas do processo a análise de enquadramento em razão de área disponibilizada pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU), propostas do PAC e projetos habitacionais para atender emergência ou calamidade pública reconhecida pelo Ministério da Integração Nacional.

¹¹¹ A descrição do fluxo de contratação foi realizada com base em material interno da Superintendência Regional da Caixa Econômica Federal no Piauí, baseada nas Portarias do MCIDADES n° 267/2017 e 268/2017, que tratam respectivamente da modalidade Empresa e do Programa Habitação Rural. Ambas modalidades têm prazo de análise de, no máximo, 30 dias.

¹¹² São exemplos de proponentes na modalidade entidades do PMCMV no Piauí: Associação de Amigos e Habitantes da Comunidade Pindorama (AAHCP), Sociedade Comunitária Habitacional Piracuruquense (SOCOHAPI), Centro de Apoio ao Desenvolvimento Econômico e Social (CADES), Associação Comunitária

dirigir a execução do empreendimento devido, principalmente, ao desconhecimento técnico da liderança comunitária. De acordo com as normas do PMCMV, podem ser proponentes na modalidade financiada pelo FDS cooperativas habitacionais ou mistas, associações e entidades privadas sem fins lucrativos que tenham sido habilitadas previamente pelo MCIDADES.

Observa-se que a forma de contratação de um empreendimento, independente do proponente ou modalidade e a despeito de alocar recursos públicos, prevê a dispensa de processo licitatório em face do PMCMV representar um interesse social. Portanto, o rigor da Lei de licitação nº 8.666/1996 é flexibilizado para os casos de contratações de construtoras no âmbito do PMCMV, fundamentando-se no Art. 4º, parágrafo único, da Lei nº 10.188/2001¹¹³ que assegura a licitude das “operações de aquisição, construção, recuperação, arrendamento e venda de imóveis” operacionalizadas em conformidade com critérios estabelecidos pela CEF. Podem ser dispensadas de atender dispositivos específicos da lei geral de licitação, desde que sejam respeitados na totalidade os princípios da administração pública¹¹⁴. Esta forma de contratação é denominada de chamamento empresarial, tendo sido objeto de recente decisão judicial¹¹⁵.

A análise da política habitacional praticada a partir de 2007 permite constatar que foi direcionada para a possibilidade de acumulação por parte da Indústria da construção civil em conformidade com as duas perspectivas discutidas por Santos (2015). Destaca-se o PMCMV, que concentrou a maior parte da produção habitacional. Segundo o Ministério das Cidades, entre os anos de 2009 e 2017, em nível nacional foram contratadas 4.815.417 (quatro milhões, oitocentos e quinze mil, quatrocentos e dezessete) unidades habitacionais para atendimento das três faixas do PMCMV, que correspondeu a R\$ 370.357.243.254,00 (trezentos e setenta bilhões trezentos e cinquenta e sete milhões duzentos e quarenta e três mil duzentos e cinquenta e quatro reais)¹¹⁶. Para esse mesmo período, no Piauí foram contratadas 93.005 (noventa e três mil e cinco) unidades habitacionais igualmente para as três faixas de atendimento do PMCMV, somando R\$ 4.973.207.226,00 (quatro bilhões novecentos e setenta

de Incentivo Cultural do Rock do Piauí (ACICRPI), Rede Feminina Estadual de Combate ao Câncer do Piauí (Rede Feminina) e União dos Líderes Comunitários de Norte a Sul do Estado do Piauí (ULCONORTE).

¹¹³ Lei de criação do Programa de Arrendamento Residencial (PAR).

¹¹⁴ O Art. 37º da Constituição Federal dispõe como princípios da administração pública a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

¹¹⁵ Cf. (STJ - REsp: 1687381 DF 2017/0181765-6, Relator: Ministro FRANCISCO FALCÃO, Data de Julgamento: 17/04/2018, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 23/04/2018)

¹¹⁶ Informações referentes até agosto de 2017 e apresentadas em 22/09/2017 pela Secretária Nacional de Habitação do Ministério das Cidades durante o 46º Encontro Nacional da Indústria de Cerâmica Vermelha. Não consta números referentes à faixa 1,5 criada em 2017.

e três milhões duzentos e sete mil duzentos e vinte e seis reais)¹¹⁷. Por sua vez, em Teresina foram contratadas 30.441 (trinta mil, quatrocentos e quarenta e uma) unidades habitacionais ao custo de R\$ 2.091.190.553,86 (dois bilhões, noventa e um milhões, cento e noventa mil, quinhentos e cinquenta e três reais e oitenta e seis centavos)¹¹⁸ para o atendimento das três faixas do programa.

Por fim, a relação histórica entre Estado e construtoras se manifesta no PMCMV como uma relação societária semelhante a uma empresa com a finalidade de explorar um nicho no mercado. Em outros termos, parte-se da premissa de que a “razão social” do PMCMV é a “Habitação Social Ltda”, uma sociedade constituída em prol da produção e circulação de uma mercadoria singular denominada de “habitação social de mercado” por Shimbo (2012).

2.4.1 Os fundos de financiamento do PMCMV

As modalidades do PMCMV são financiadas com recursos provenientes do FAR, FDS e FGTS. Para tanto, ao tempo que esses fundos promovem o financiamento da produção habitacional, eles são instrumentos para acumulação de capital. O quadro 5 a seguir apresenta uma síntese dos resultados obtidos com a implementação do PMCMV nacionalmente.

Quadro 5 – Posição de contratação do PMCMV no período 2009-2017

Renda	Modalidade	Contratação		Unidades Concluídas	Unidades Entregues
		Quantidade unidades	Valor		
FAIXA 1	FDS/Entidades	72.296	R\$1.750.802.045	38.740	11.195
	FAR/Empresas	1.273.638	R\$69.762.421.501	1.036.988	922.600
	Oferta Pública	166.865	R\$3.373.557.000	106.819	96.409
	PNHR/Rural	194.978	R\$4.708.377.474	156.012	146.622
	Empresas – Vinculados	57.726	R\$3.742.394.815	37.135	26.776
TOTAL FAIXA 1		1.765.503	R\$83.337.552.835	1.376.273	1.204.065
FAIXA 2	FGTS	2.448.307	R\$231.674.983.077	2.151.812	1.998.316
FAIXA 3	FGTS	601.607	R\$55.344.707.342	441.005	339.741
TOTAL FAIXAS 2 E 3		3.049.914	R\$287.019.690.419	2.592.817	2.338.057
TOTAL – BRASIL		4.815.417	R\$370.357.243.254	3.969.090	3.542.122

¹¹⁷ Informações do Ministério das Cidades até agosto de 2017. Não constam números referentes à faixa 1,5 criada em 2017.

¹¹⁸ Informações da Superintendência Regional da Caixa Econômica no Piauí referentes à situação em dezembro de 2017.

Fonte: MCIDADES a partir de dados Instituições/Agentes Financeiros. Em 31/08/2017.

As informações da quadro 5 demonstram o desempenho do PMCMV desde o seu lançamento. Os números revelam a concentração dos recursos e da produção habitacional do PMCMV nas faixas 2 e 3 identificadas com renda superior a três até dez salários, grupo no qual o déficit habitacional é inferior em termos absolutos e relativos. Apenas 37% de unidades habitacionais contratadas foram direcionadas para o grupo com renda até três salários mínimos, correspondendo a 22,5% dos recursos, enquanto as faixas 2 e 3 concentraram 63% de unidades contratadas através de 77,5% dos recursos. Apesar de um decréscimo em números relativos do déficit habitacional brasileiro no período de 2007 a 2015, o PMCMV não foi eficaz para reduzir o déficit habitacional em termos absolutos, de 6.102.414 (seis milhões, cento e dois mil, quatrocentos e catorze) em 2007 para 6.186.503 (seis milhões, cento e oitenta e seis mil, quinhentos e três) domicílios em 2015¹¹⁹. Infere-se que durante o período de implementação do programa manteve-se uma tendência de aumento do déficit habitacional no Brasil. Ressalta-se que a aplicação de recursos discordante dos índices da realidade habitacional implica a limitação da habitação social. Assim, torna-se necessário descrever o funcionamento do FAR, do FDS e do FGTS como integrantes do arranjo institucional do PMCMV.

O Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) se constitui em um fundo financeiro privado e instituído pela Lei nº 10.188/2001. Através dele são destinados recursos ao PMCMV¹²⁰ para a contratação de empreendimentos e a execução de infraestrutura e de equipamentos urbanos de serviços de educação, de saúde e de outros considerados complementares à habitação (CEF, 2017). É importante destacar que a partir da segunda fase do PMCMV, iniciada em 2011, o FAR passou a destinar recursos para a construção de equipamentos urbanos em torno dos empreendimentos. A princípio, o objetivo era amenizar os efeitos da tendência da expansão urbana em distanciar a população de baixa renda da cidade consolidada. No entanto, a nossa análise no terceiro capítulo permitirá conhecer como isso se deu na implementação da faixa 1 do PMCMV.

Além disso, o FAR tem outro primordial objetivo: garantir maior segurança na operação financeira, desde o início da obra, através da alocação de recursos para pessoas com

¹¹⁹ Informação apresentada em 22/09/2017 pela Secretária Nacional de Habitação/MCIDADES durante o 46º Encontro Nacional da Indústria de Cerâmica, com base em dados da Fundação João Pinheiro.

¹²⁰ O fundo também se destina ao financiamento de operações do Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Em relação ao PAR, no PMCMV o período máximo para quitação da habitação foi reduzido de 15 para 10 anos em virtude do subsídio.

baixa renda. Portanto, dentre os fundos públicos utilizados para viabilizar o programa habitacional, é aquele que aloca maior percentual de subsídios individualmente. Cabe ao MCIDADES a gestão do FAR e à CEF a operacionalização da execução em nível local.

Assim, no momento da contratação de um empreendimento residencial com a construtora, o FAR é a contratante dos serviços da construtora e compradora das unidades habitacionais, enquanto no ato da assinatura de contrato com o mutuário torna-se credora fiduciária. Em ambas ocasiões, a CEF desempenha a atribuição de representante do FAR na implementação do empreendimento, realizando a administração e outras ações como instituição financeira. As fontes dos recursos do FAR são compostas por recursos próprios, aportes financeiros advindos do Orçamento Geral da União (OGU), de operações de empréstimos e de descontos obtidos junto ao FGTS e concedidos aos mutuários mediante a aquisição da habitação.

O mutuário adquire do FAR a unidade habitacional através de alienação fiduciária, a qual fica de garantia ao fundo até a liquidação do saldo devedor. A alienação fiduciária significa que o imóvel é propriedade do credor até a quitação completa do saldo devedor da dívida. Portanto, a venda ou utilização diversa destinada à moradia por parte do mutuário acarreta rescisão contratual e antecipação do pagamento integral do saldo devedor, dos subsídios recebidos e de prestações vincendas como forma de restituir o fundo. Não ocorrendo a quitação nesses termos, o imóvel pode ser retomado pelo FAR. O pagamento da prestação pode ser parcelado em até 120 (cento e vinte) meses. Conforme a renda familiar bruta mensal (RFBM), as mensalidades variam entre o mínimo de R\$ 80,00 (oitenta reais) e máximo de R\$ 270,00 (duzentos e setenta reais)¹²¹ (MCIDADES, 2017).

O Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) destina-se ao provimento habitacional para a população de baixa renda organizada em entidades sem fins lucrativos, como cooperativas, associações e outras congêneres da sociedade civil¹²². A finalidade do fundo consiste em financiar a produção e aquisição de novas unidades habitacionais, a realização de reformas ou a requalificação de imóveis localizados em áreas urbanas. Por seu turno, o fundo possibilita financiar equipamentos comunitários, projetos de saneamento e infraestrutura urbanas no âmbito dos programas habitacionais.

¹²¹ Estes valores foram atualizados com a Portaria Interministerial nº 99, de 30 de março de 2016, publicada no DOU de 31/03/2016. Até o dia 30/06/2016 vigorava a prestação mínima de R\$ 25,00 e máxima de 5% do valor da renda.

¹²² O FDS foi instituído pelo Decreto nº 103, de 22/04/1991, publicado no DOU em 23/04/1991. Enquanto a Lei nº 8.677, de 13/07/1993, publicada no DOU em 14/07/1993, dispõe sobre sua composição, funcionamento e recursos.

A gestão administrativa do FDS compete à CEF com a responsabilidade de gerenciar, alocar, distribuir de acordo com a região e prestar conta dos recursos financeiros, segundo diretrizes definidas pelo Conselho Curador do FDS¹²³ (CCFDS). Para tanto, o CCFDS é uma estrutura que integra o MCIDADES, tendo como competências fixar diretrizes para a concessão de empréstimos, deliberar sobre a aplicação de recursos do orçamento anual e ratificar o demonstrativo anual do fundo. Para viabilizar a produção habitacional no âmbito do PMCMV, o FDS dispõe de recursos provenientes da subvenção econômica do OGU, do resultado de suas aplicações e da aquisição de quotas emitidas por seus fundos de aplicação financeira.

O FDS contempla a modalidade Entidades no PMCMV (MCMV Faixa 1/FDS) para atender grupos da sociedade que participam de organizações sem fins lucrativos. A característica principal dessa modalidade patrocinada pelo fundo é a possibilidade do regime de autoconstrução ou mutirão pelos próprios mutuários.

As organizações desempenham a atribuição de agente promotor do empreendimento. A contrapartida do mutuário no financiamento ocorre semelhante às operações do FAR. O pagamento do parcelamento pode ser realizado no prazo de 120 meses, variando a prestação de acordo com a RFBM, sendo a menor valor de R\$ 80,00 (oitenta reais) mensais para RFBM de até R\$ 800,00 (oitocentos reais) e a maior R\$ 468,00 (quatrocentos e sessenta e oito reais) com o teto da renda de R\$ 2.350,00 (dois mil e trezentos e cinquenta reais)¹²⁴.

Os recursos do FGTS têm sido utilizados para financiar a aquisição de imóveis, na área urbana ou rural, com o objetivo de atender o grupo social com renda acima de 3 (três) até 10 (dez) salários mínimos. As construtoras podem requerer o financiamento de até 100% do custo de um empreendimento. A CEF libera antecipadamente até 10% do custo global da obra ou de aquisição do terreno, preferindo-se o que representar o menor valor.

Para a construtora obter o financiamento com recursos do FGTS, exige-se que ela faça um trabalho junto ao mercado imobiliário para alcançar um índice de comercialização antes do início da obra de 30% de unidades habitacionais ou encaminhar adquirentes que correspondam a 20% de unidades habitacionais. A comercialização do empreendimento fica a cargo da construtora que com a venda amortiza o financiamento concedido à construtora. Isso é, durante a obra, a CEF financia o mutuário pessoa física com recursos do FTGS, para

¹²³ O Conselho Curador do FDS é composto por representantes de trabalhadores, de empresários e de órgãos governamentais.

¹²⁴ Esses valores foram atualizados através da Portaria Interministerial nº 96, de 30/03/2016, publicada no DOU em 31/03/2016. Antes da portaria, a prestação variava de R\$ 25,00 (vinte e cinco reais) a R\$ 80,00 (oitenta reais).

que a dívida da construtora seja abatida com os recursos desse fundo. Os recursos são liberados para a construtora, conforme cronograma, após vistorias realizadas pela CEF.

Em sua maioria, a fonte dos recursos do FGTS é proveniente do depósito mensal, realizado pelo empregador, correspondente a 8% do salário do trabalhador empregado. O saldo acumulado pode ser sacado pelo trabalhador em situações específicas. Além disso, os recursos do fundo são compostos por parte dos rendimentos oriundos de aplicações financeiras. Por conseguinte, isso faz com que os recursos não tenham a obrigatoriedade de ser restituídos, podendo ser utilizados “a fundo perdido”.

A partir de 2003, o FGTS passou por mudanças que influenciaram na forma da aplicação de seus recursos. Uma dessas mudanças foi a participação do MCIDADES na gestão do fundo (ROYER, 2009), acarretando uma presença maior dos recursos do FGTS em programas habitacionais, de saneamento e de infraestrutura. Em relação ao PMCMV, o FGTS tem participado do financiamento habitacional com ênfase nas faixas 2 e 3, sendo 82,5% do fundo e 17,5% do OGU.

As formas de financiamento do PMCMV demonstram como ultimamente as construtoras têm acesso aos fundos públicos. O FAR e o FDS possibilitam ao capital urbano o acesso direto aos recursos desses fundos sem a necessidade do trabalho de comercialização do empreendimento, ao passo que as condições para o acesso aos recursos do FGTS exigem das construtoras experiência de mercado para oferecer um produto que atraia mutuários adimplentes. O PMCMV estabelece como possibilidade a participação dos Estados e Municípios com subvenções complementares, através de desoneração tributária e fiscal, de assistência técnica ou recursos financeiros. Na maioria das vezes, complementações dessa espécie decorrerem do custo elevado da edificação ao invés da intenção de reduzi-lo.

2.4.2 Atribuições dos agentes no PMCMV

As atribuições dos agentes envolvidos na implementação do PMCMV estão dispostas em sua maioria em legislação federal, enquanto os poderes municipal e estadual são responsáveis pela outorga de normas complementares e marginais em relação ao funcionamento do programa habitacional. Com base na classificação de Secchi (2016), existe na etapa de implementação agentes governamentais e não governamentais.

Considera-se a Lei nº 11.977/2009 como a norma geral que estipulou os principais aspectos organizativos e atribuições dos agentes do PMCMV. Entretanto, são portarias emitidas pelo MCIDADES que têm especificado as atribuições dos agentes do programa.

Assim, além de provedor dos fundos públicos e regulador das normas de crédito imobiliário, de modo geral, o poder executivo federal tem como primordial atribuição definir normas, estipular critérios de acesso aos recursos e aos produtos do PMCMV. Com efeito, dentre os agentes governamentais, enquanto órgão principal do governo federal, o MCIDADES tem o encargo de gestor e de coordenador do PMCMV, tendo a responsabilidade de emitir normas de funcionamento e de implementação do programa habitacional, além dos critérios de execução da obra pelas empresas construtoras, de acesso à moradia das famílias beneficiárias e prioridades para idosos e mulheres chefes de família. Portanto, cabe ainda ao MCIDADES outras ações, algumas delas articuladas com outros ministérios e entes federativos como, por exemplo:

a) estabelecer as regras e condições para implantação dos empreendimentos; b) definir os parâmetros de priorização de projetos; c) definir a tipologia e o padrão das moradias, dos empreendimentos e da infraestrutura urbana, com observância da legislação municipal pertinente; d) rever, em conjunto com os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, os limites de renda familiar dos beneficiários; e) fixar, em conjunto com os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, a remuneração da Caixa Econômica Federal pelas atividades exercidas no âmbito das operações; f) fixar, em conjunto com os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão: a exigência de participação financeira dos beneficiários, sob a forma de prestações mensais; a quitação da operação, em casos de morte ou invalidez permanente do beneficiário, sem cobrança de contribuição do beneficiário; a cobertura de danos físicos ao imóvel, sem cobrança de contribuição do beneficiário; g) estabelecer os critérios de elegibilidade e seleção dos beneficiários do Programa; h) divulgar ato específico, estabelecendo normas para mapeamento dos territórios municipais visando à identificação de aptidão de áreas para implantação de empreendimentos, bem como os prazos e demais condições para seu atendimento pelos entes públicos; i) regular, por meio de Termo de Adesão, a participação do Distrito Federal, estados e municípios no âmbito do PMCMV; e j) acompanhar e avaliar o desempenho do Programa (MCIDADES, 2013, p. 101).

Cada uma dessas atribuições é relevante, sobretudo, porque diz respeito aos limites para concessão de subsídios, às condições de distribuição de recursos e da oferta das modalidades no território nacional e a padronização de tipologia habitacional. Para isso, através do MCIDADES, o executivo estipulou diretrizes para a execução do programa habitacional, que possibilitam inferir o funcionamento, o público a ser alcançado e excluído, os agentes habilitados e, especialmente, os interesses inseridos no PMCMV.

A despeito da discussão sobre as formas de enfrentamento da problemática habitacional (MARICATO, 2013; BONDUKI, 2017), o PMCMV concentrou-se em estimular o fomento da produção de novas unidades habitacionais como meio para a criação de postos de trabalho em articulação com a cadeia da Indústria da construção. Os princípios elencados pelos PLANHAB, PNHIS e a PNH, como indispensáveis para o enfrentamento do déficit

habitacional e dos problemas inerentes à vida na cidade, foram omitidos, limitando a habitação social à “razão social” das empresas construtoras de maneira superior aos programas precedentes.

Devido à sua extensão pelo território nacional, a CEF é o agente mais presente na execução do PMCMV, em todas suas modalidades, desempenhando a função de agente gestor do FAR e de agente executor do programa enquanto instituição financeira federal (IF). Como gestora do FAR, é competência da CEF no âmbito do PMCMV: lidar com as demais IFs na operacionalização do programa, normatizar a operacionalização dos programas vinculados ao FAR, remunerar as atividades executadas pelas IFs e encaminhar relatório mensal à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades (SNH/MCIDADES) como subsídio para avaliação e monitoramento. Ademais, enquanto IF, cumpre à CEF, como agente executora do PMCMV, contratar das construtoras a produção de unidades habitacionais, receber e alienar em nome do FAR as unidades habitacionais contratadas, analisar técnica e juridicamente a viabilidade de projetos habitacionais, representar o FAR e defender seus direitos quando necessário, contratar obras e serviços aprovados mediante parecer técnico e jurídico, manter atualizado o Programa no Cadastro Nacional de Mutuários (CADMUT), comunicar aos entes públicos sobre o início, a conclusão e as características dos empreendimentos nos quais foram consignatários do termo de compromisso, analisar e aprovar o relatório do projeto de trabalho social¹²⁵ e o plano de gestão condominial (quando existente)¹²⁶.

Para participar do PMCMV, os entes públicos da federação (distrital, estadual ou municipal) devem formalmente aderir ao programa mediante assinatura de Termo de Adesão, com o qual são definidas obrigações. Cabe aos entes federativos, por meio de seus respectivos órgãos, elaborar o Relatório de Diagnósticos da Demanda por Equipamentos e Serviços, indicar na Matriz de Responsabilidades o cronograma e os responsáveis pela instalação de equipamentos e serviços públicos¹²⁷, manter atualizado o Sistema Nacional de Cadastro Habitacional (SCNH) com informações para proceder a seleção dos mutuários, complementar critérios de acesso ao programa ou através de norma específica, executar o plano de Trabalho Social e de Gestão Condominial junto aos mutuários e disponibilizar complementarmente

¹²⁵ Define-se como um conjunto de ações socioeducativas desenvolvido junto aos mutuários com o objetivo de promover a participação cidadã, a organização e a gestão comunitária (Cf. Portaria nº 168, de 12 de abril de 2013).

¹²⁶ Segundo o entrevistado, representante da CEF, a prefeitura sempre apresentou dificuldades em cumprir os compromissos firmados.

¹²⁷ Isso envolve a capacidade dos entes federativos na implementação do PMCMV, devendo comunicar à IF o início da execução do cronograma em até 60 dias.

recursos financeiros para melhoria e execução do empreendimento. Além dessas atribuições específicas no âmbito do PMCMV, o executivo municipal tem a incumbência de coordenar o planejamento espacial, o que é feito com extremas dificuldades (AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015).

A participação dos entes subnacionais no PMCMV em Teresina é quase inexistente, restringindo-se aos aspectos administrativos relativos a autorização da obra dos empreendimentos. Até o ano de 2013, a PMT¹²⁸ não possuía um órgão específico com competência para lidar com a habitação de interesse social. Essa atribuição ficou sob a responsabilidade da Gerência de Habitação de cada Superintendência de Desenvolvimento Urbano (SDU). A gestão pública urbana desenvolvida pela PMT é exercida por três órgãos. A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEMDUH) tem a competência de coordenação e de fiscalização da execução das atividades vinculadas ao “orçamento popular, asfaltamento, limpeza pública, iluminação pública, projetos, habitação e regularização fundiária” (SEMPLAN, 2017). No entanto, a SEMDUH tem a incumbência de realizar a seleção e o cadastro do mutuário, para, após a entrega da habitação, executar o trabalho técnico social. Já a Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação (SEMPLAN), especificamente nessa área, tem por finalidade o planejamento urbano, destacando-se o Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU)¹²⁹, responsável ainda em acompanhar o Plano Diretor Municipal e aprovar os projetos dos empreendimentos residenciais. Mesmo após a reforma administrativa realizada no ano de 2013¹³⁰, as Gerências de Habitação das SDUs continuam atuando com a “fiscalização e controle de obras e serviços de engenharia e urbanismo”¹³¹.

¹²⁸ Em relação a implementação do PMCMV em Teresina, a PMT seguindo uma das diretrizes dispostas pela Lei nº 11.977/2009, a PMT sancionou a Lei nº 3.922, de 27/10/2009, que dispensa do recolhimento de taxas relativas à consulta prévia do loteamento e da construção; de aprovação do loteamento; de alvará de construção; de “habite-se” e de Imposto sobre a Transmissão inter vivos de Bens Imóveis e de direitos reais a eles relativos (ITBI).

¹²⁹ O CDU é presidido pelo Secretário Municipal de Planejamento e Coordenação (SEMPLAN). Sua composição prevê a participação de representantes das SDUs; da Superintendência de Transportes e Trânsito (STRANS); Superintendência de Desenvolvimento Rural (SDR); da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMAM); da SEMDUH; da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMAR); da Associação Industrial do Piauí (AIP); do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB/PI); do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA/PI); do SINDUSCON-PI; da Procuradoria Geral do Município (PGM); da Câmara Municipal de Teresina; do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN); da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Piauí (OAB/PI); do Sindicato dos Lojistas do Comércio do Estado do Piauí (SINDILOJAS); da CEF; do Conselho Regional de Corretores de Imóveis (CRECI/PI); e do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Piauí (CAU/PI). É notória a ausência de representante de movimentos sociais e entidades sindicais vinculados à questão da moradia (SEMPLAN, 2017).

¹³⁰ Lei Complementar Nº 4.359 de 2013, que dispõe sobre a organização administrativa do poder executivo municipal. Fonte: Diário Oficial do Município em 22 de janeiro de 2013.

¹³¹ Cf. Lei Complementar Nº 4.359 de 2013.

As empresas construtoras são as proponentes dos projetos habitacionais do PMCMV. Isso confere a estes agentes inúmeras atribuições que reverberam na implementação do empreendimento residencial, na configuração da cidade e na vida das pessoas. As portarias do programa são curiosamente suscitadas ao descrever as atribuições das construtoras, constando nelas resumidamente quatro atividades: qualificação de proposta junto ao MCIDADES, encaminhamento do projeto qualificado e da documentação pertinente à IF para fins de contratação do empreendimento habitacional, execução da obra, segundo as especificações e cronograma contratados, e realizar a guarda dos imóveis por até 60 (sessenta) dias após a conclusão do empreendimento¹³². Após a aprovação da proposta pelo MCIDADES, o fluxo para a contratação da construtora tem duração prevista de 30 (trinta) dias, passando por três tipos de análise: risco e viabilidade, técnica de engenharia e jurídica¹³³ (CEF, 2016). A consulta dos dossiês dos empreendimentos do MCMV Faixa 1/FAR possibilitou verificar que, por vezes, uma dessas etapas era interrompida por falta de documentação cuja expedição dependia de órgão estadual ou municipal, estendendo o trâmite de aprovação do projeto habitacional.

Dentre os agentes prescritos no PMCMV, as empresas construtoras foram fundamentais na implementação dos residenciais. Em consulta aos dossiês dos empreendimentos, verificou-se na etapa da implementação o aparecimento de atores e de grupos de interesse não previstos pelo arranjo institucional do programa, expondo a omissão e os interesses contraditórios que enfatizam as limitações da habitação social como direito social. A consulta dos dossiês dos empreendimentos habitacionais possibilitou encontrar: pessoas excluídas do direito à moradia, lideranças de movimento ocupacionista, associação de pessoas com deficiência, Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON-PI), especialistas em perícia técnica de engenharia, Política Federal e Militar. Não obstante o surgimento de tais atores e grupos de interesse, as empresas construtoras detêm grande influência na execução do programa em nível local, exercendo sem interferência poder decisório sobre aspectos da localidade, da tipologia¹³⁴, do processo construtivo, o número de unidades habitacionais e o padrão habitacional do empreendimento. A definição desses

¹³² A maioria dos construtores entrevistados externaram descontentamento com o prazo de vigilância do empreendimento após a conclusão da obra, o que não raramente era ampliado em razão de atraso do processo seletivo dos mutuários realizado pela prefeitura.

¹³³ Não se verificou a observância deste prazo nos dossiês consultados durante a pesquisa documental. De acordo com funcionário da Gerência Integrada de Habitação da CAIXA (GIHAB), geralmente, o trâmite da contratação não ocorre dentro deste prazo devido a burocracia dos órgãos responsáveis por emitir alvarás, licença ambiental e documentação cartorial.

¹³⁴ Aqui entendido quanto à forma do residencial, se casas em loteamento ou condomínio de apartamentos.

aspectos constitui-se em estratégias possíveis para o capital construtor, embora previstas nas diretrizes do PMCMV, tornando as construtoras fundamentais no processo de expansão urbana recente em Teresina, sem contar na introdução de uma nova forma de sociabilidade para os mutuários através da vida condominial¹³⁵.

Diante dessa constatação, a implementação do MCMV Faixa 1/FAR torna-se relevante para análise da expansão urbana e sua produção, considerando conceitualmente “como condição, meio e produto da acumulação” (SANTOS, 2015, p. 24-27). Nesse sentido, considerou-se relevante analisar as ações dos agentes do mercado imobiliário, isto é, os proprietários das construtoras responsáveis pela instalação dos empreendimentos residenciais contratados entre os anos de 2009 e 2013, na implementação do MCMV Faixa 1/FAR no município de Teresina.

Apresentou-se neste capítulo a institucionalização da habitação de interesse social no Brasil. Partindo-se da extinção do BNH, descreveu-se os principais programas habitacionais implementados pelo governo federal até o ano de 2009, que caracterizaram três momentos. O primeiro deles foi marcado pelo encerramento das atividades do BNH e a implementação de programas habitacionais emergenciais (1986 – 1994) que contaram com a participação do poder público local (estadual e municipal) e do futuro mutuário através do mutirão. O segundo momento se distinguiu pela inserção da lógica do mercado nos programas habitacionais (1995 – 2002) como forma de solucionar os “pontos de estrangulamento” das atividades da indústria da construção. Para isso, desenvolveu-se ações no sentido de promover a competitividade, estimular a demanda com financiamento habitacional com regras de mercado e consolidar a segurança jurídica para o mercado habitacional. Por fim, no terceiro momento se viabilizou a institucionalização da Política Nacional de Habitação (2003-2009) que confluiu interesses contrastantes de ordem econômica, política e social. Com isso, a habitação de interesse social se tornou um produto atrativo ao mercado. Isto permitiu firmar a conclusão de que a formulação e a implementação de programas habitacionais, como o PMCMV, constitui-se em um processo não linear no qual foram criados dispositivos normativos, instituições e atribuições dos agentes envolvidos.

¹³⁵ A maioria das unidades habitacionais do MCMV Faixa 1/FAR (18.272 UHs) entregues em Teresina são do tipo apartamento, fazendo da vida condominial uma novidade para esses usuários e criando novos problemas na forma de morar e conviver entre vizinhos.

3. O CAPITAL CONSTRUTOR NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA *MINHA CASA MINHA VIDA* EM TERESINA – PI (2009-2016)

A caracterização dos agentes envolvidos na implementação do PMCMV tem o intuito de compreender a orientação finalística desse programa em nível estadual e municipal teresinense, com destaque para aqueles representantes do capital construtor. Pretende-se com isso situar o contexto estadual e municipal de implementação do PMCMV, para delimitar a análise na implementação da modalidade Empresas na Capital piauiense.

A despeito dos resultados positivos alcançados pelo programa, a análise da implementação do programa em âmbito nacional conduz à constatação de que as desigualdades relativas ao déficit habitacional, especialmente quando observadas por renda salarial, não propiciaram sua significativa redução através da opção pela construção de novas UHs. Além disso, pesquisas sobre a implementação do PMCMV apontam para a replicação da tendência do beneficiamento financeiro e a expansão urbana das cidades dirigida por empresas construtoras.

Com base nas informações obtidas durante a pesquisa documental de dossiês pertencentes a 8 (oito) empreendimentos e de entrevista semiestruturada¹³⁶, serão analisadas as ações do capital construtor que incrementaram a acumulação de capital e que influenciaram o processo de expansão urbana recente no município de Teresina.

3.1 PROGRAMA *MINHA CASA MINHA VIDA*: CARACTERIZAÇÃO DE AGENTES E DO CAPITAL CONSTRUTOR

Segundo a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades (ALVES, 2017), entre os meses de março de 2009 e agosto de 2017, o PMCMV contratou 4.815.417 (quatro milhões oitocentos e quinze mil e quatrocentos e dezessete) unidades habitacionais no país, correspondendo a ordem de R\$ 370.357.243.254 (trezentos e setenta bilhões trezentos e cinquenta e sete milhões duzentos e quarenta e três mil e duzentos e cinquenta e quatro reais). Os números observados na totalidade impressionam, mas quando analisados de modo desagregado por modalidade se verifica a divergência quanto à destinação dos recursos

¹³⁶ O sigilo da identificação dos empresários construtores foi garantido na realização das entrevistas com o intuito de que transcorressem sem inibições e o anonimato de fontes primárias. Assim, o conteúdo da entrevista dos empresários construtores (EC) será identificada com a codificação EC-1, EC-2, E-3, E-4 e E-5.

financeiros para a redução do déficit habitacional nas camadas com renda mais baixa, conforme quadro 6.

Quadro 6 – Posição de contratação e entrega no Brasil – PMCMV

Renda	Modalidade	Contratação		Unidades Concluídas	Unidades Entregues	Unidades não entregues
		Quantidade unidades	Valor			
FAIXA 1	Entidades	72.296	R\$1.750.802.045	38.740	11.195	27.545
	Empresas	1.273.638	R\$69.762.421.501	1.036.988	922.600	114.388
	Oferta Pública	166.865	R\$3.373.557.000	106.819	96.409	10.410
	Rural	194.978	R\$4.708.377.474	156.012	146.622	9.390
	Empresas - Vinculados	57.726	R\$3.742.394.815	37.135	26.776	10.359
TOTAL FAIXA 1		1.765.503	R\$83.337.552.835	1.376.273	1.204.065	172.092
FAIXA 2	FGTS	2.448.307	R\$231.674.983.077	2.151.812	1.998.316	153.496
FAIXA 3	FGTS	601.607	R\$55.344.707.342	441.005	339.741	101.264
TOTAL FAIXAS 2 E 3		3.049.914	R\$287.019.690.419	2.592.817	2.338.057	254.760
TOTAL - BRASIL		4.815.417	R\$370.357.243.254	3.969.090	3.542.122	426.852

Fonte: Alves (2017) a partir do banco de dados das Instituições/Agentes Financeiros. Com acréscimos do autor¹³⁷. Posição: 31/08/2017

A análise das informações do quadro 6 indica que a somatória das modalidades da Faixa 1 do PMCMV corresponde a 1.765.503 (um milhão e setecentos e sessenta e cinco mil e quinhentos e três) habitações contratadas em contraste com as 3.049.914 (três milhões e quarenta e nove mil e novecentos e catorze) destinadas às duas faixas (2 e 3) detentoras do menor déficit habitacional e maior renda em relação ao grupo da faixa 1. Essa distribuição desigual de recursos e da produção habitacional representa a continuidade do padrão de atendimento dos programas anteriores, contrastando com o déficit habitacional brasileiro de 90,1% entre as famílias que recebem até três salários mínimos (FJP. 2012)¹³⁸.

A análise da faixa 1 possibilita inferir que os recursos e as unidades habitacionais contratadas se concentraram nas modalidades Empresas e “Empresas-vinculadas” que têm como proponente as construtoras, representando 75% das unidades habitacionais e 88% dos recursos contratados.

¹³⁷ O autor acrescentou a coluna de unidades habitacionais não entregues.

¹³⁸ Percentual referente ao déficit habitacional urbano no Brasil por faixa salarial do PMCMV, incluindo área rural de extensão urbana e excluindo declarante sem renda (FJP, 2012).

Não obstante o atendimento massivo de habitação, a análise das informações sobre a posição de contratação do PMCMV chama a atenção para o quantitativo de habitações não entregues pelo programa, sobretudo, por ser superior à população de muitos municípios brasileiros, totalizando 426.852 (quatrocentos e vinte e seis mil e oitocentos e cinquenta e duas) unidades habitacionais, contrastando com os 7.149.395 (sete milhões cento e quarenta e nove mil trezentos e noventa e cinco) de domicílios vagos com potencial de serem ocupados¹³⁹ (FJP. 2012). As razões apontadas para que isso ocorra são as mais diversas, desde problemas vinculados à própria execução da obra, às mudanças do mercado da cadeia da construção que repercute na conclusão do empreendimento, à escassez de trabalho especializado e até a incapacidade dos entes subnacionais de proceder o processo de seleção dos mutuários.

Dentre os fundos públicos utilizados no PMCMV, destaca-se o FAR para o atendimento na modalidade Empresas na faixa 1 e o FGTS para as faixas acima de três até dez salários mínimos. Conforme a SNH/MCIDADES (2017)¹⁴⁰, a modalidade Empresas teve desempenho superior e crescente em relação à quantidade de UHs entregues ao ano: de 67 UHs (sessenta e sete) entregues em 2009, passou a partir de 2011 a perfazer uma entrega anual acima de 100 mil (cem mil) UHs, chegando a entregar 200.347 (duzentas mil e trezentas e quarenta e sete) habitações ao final de 2016. Por seu turno, as UHs entregues produzidas com recursos do FGTS foram igualmente crescentes, saindo de 76.866 (setenta e seis mil e oitocentos e sessenta e seis) em 2009 para 477.652 (quatrocentos e setenta e sete mil e seiscentos e cinquenta e duas) habitações no ano de 2016, apesar de ter caído em 2010 para 193.964 (cento e noventa e três mil e novecentos e sessenta e quatro) e em 2015 para 188.459 (cento e oitenta e oito mil e quatrocentos e cinquenta e nove) UHs. No geral, o desempenho da produção habitacional com esses recursos foi ascendente. É relevante destacar que esses números refletem o desempenho das empresas construtoras nas faixas de atendimento do PMCMV. Diante de tais resultados, emerge a discussão sobre o processo de acumulação de capital através do programa habitacional e, por conseguinte, a importância dos agentes vinculados ao capital construtor para a transformação do espaço das cidades.

¹³⁹ Os indicadores do déficit habitacional são referentes a 2009, ano de lançamento do PMCMV. Os indicadores de déficit habitacional, conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2007 - 2009 Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI).

¹⁴⁰ A fonte das informações prestadas pelo SNH/MCIDADES: Banco de dados Instituições/Agentes Financeiros.

O quadro 7 mostra a posição de contratação no Estado do Piauí. A sua análise possibilita introduzir a caracterização dos agentes envolvidos na implementação do PMCMV em âmbito estadual.

Quadro 7 – Posição de contratação e entrega no Piauí – PMCMV

Renda	Modalidade	Contratação		Unidades Concluídas	Unidades Entregues	Unidades não entregues
		Quantidade unidades	Valor			
FAIXA 1	Entidades	1.165	R\$17.122.574,00	707	275	432
	Empresas	33.061	R\$1.606.344.003,00	30.982	28.170	2.812
	Oferta Pública	12.090	R\$255.191.000,00	8.127	7.256	871
	Rural	9.790	R\$201.929.056,00	5.475	5.196	279
	Empresas - Vinculadas	-	-	-	-	-
TOTAL FAIXA 1		56.106	R\$2.080.586.632,00	45.291	40.897	4.394
FAIXA 2	FGTS	31.065	R\$2.417.168.488,00	29.181	26.185	2.996
FAIXA 3	FGTS	5.834	R\$475.452.106,00	4.814	3.607	1.207
TOTAL FAIXAS 2 E 3		36.899	R\$2.892.620.594,00	33.995	29.792	4.203
TOTAL – PIAUÍ		93.005	R\$4.973.207.226,00	79.286	70.689	8.597

Fonte: Alves (2017) a partir do banco de dados das Instituições/Agentes Financeiros. Com acréscimos do autor. Posição: 31/08/2017

Seguindo o mesmo padrão nacional, o PMCMV no Piauí se destaca na modalidade da Faixa 1 financiada pelo FAR, e nas faixas 2 e 3 que possuem financiamento habitacional do FGTS, as quais as empresas construtoras são proponentes. Embora diferenciando-se da tendência nacional pelo fato de que o número de contratações de UHs na faixa 1 foi de 56.106 (cinquenta e seis mil cento e seis) UHs, sendo superior à soma das faixas 2 e 3, com 36.899 habitações, o recurso alocado foi inferior. No Piauí, a modalidade Empresas é aquela com o maior quantitativo de UHs contratadas e concluídas, apesar de ser a segunda em valor contratado e entrega de habitações comparando-se com a faixa 2. Comparando-se ainda a faixa 1 com a 2 e 3, verifica-se que o número de unidades habitacionais concluídas e não entregues são quase equivalentes.

De acordo com a SNH/MCIDADES (ALVES, 2017), quase todos os municípios piauienses possuem algum empreendimento do PMCMV¹⁴¹. Apesar de não ser a modalidade

¹⁴¹ A pesquisa documental junto à CEF possibilitou o acesso a lista de empreendimentos no Estado do Piauí, no entanto, ela possui contrastes com as informações obtidas no MCIDADES. Buscou-se explicações complementares que não foram fornecidas por estes dois órgãos.

com a maior quantidade de habitações, a modalidade Oferta Pública tem presença em 215 municípios piauienses, com 12.090 (doze mil e noventa) UHs contratadas e 8.127 (oito mil cento e vinte sete) UHs concluídas, seguida pelas duas modalidades financiadas pelo FGTS (faixa 2 e 3), presentes em 150 municípios com 36.899 (trinta e seis mil e oitocentos e noventa e nove) UHs contratadas e 33.995 (trinta e três mil novecentos e noventa e cinco) UHs concluídas, enquanto 97 municípios têm 9.790 (nove mil e setecentos e noventa) UHs contratadas e 5.475 (cinco mil e quatrocentos e setenta e cinco) UHs concluídas da modalidade Rural. Já a modalidade Empresas possui 33.061 (trinta e três mil e sessenta e uma) UHs contratadas e 30.982 (trinta mil e novecentas e oitenta e duas) UHs concluídas em 21 dos municípios piauienses. A modalidade Entidades possui 10 operações, distribuídas em 6 municípios, que contrataram 1.165 (mil cento e sessenta e cinco) UHs, das quais 707 (setecentas e sete) UHs foram concluídas. Apesar das contradições do PMCMV, sobretudo, no que se refere à impossibilidade de consolidar na atualidade a moradia para as famílias de baixa renda como um direito social assegurado e desvinculado de programas direcionado para o capital urbano, constatou-se que a produção habitacional se expandiu para os municípios médios e pequenos do Estado.

O PMCMV foi relevante para o setor da construção na Capital piauiense que concentrou o equivalente a 42% do valor contratado no Estado¹⁴². A tabela 1 mostra a relação de proponentes de empreendimentos residenciais do PMCMV em Teresina. Eles são agentes importantes na etapa de implementação do programa no município.

Tabela 1 – Proponentes e valores contratados em Teresina-PI (Faixas 1; 1,5; 2 e 3 Rural)

PROPONENTE		VALOR	%	UH	%
BETACON-MAFRENSE-NPJ	R\$	954.054.094,66	45,62	13999	45,91
RG-CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA	R\$	230.828.626,30	11,04	3556	11,66
IMOBILIÁRIA GARANTIA LTDA	R\$	224.193.167,17	10,72	3437	11,27
MACEDO FORTES EMPREENDIMENTOS LTDA	R\$	105.768.007,44	5,06	1216	3,99
M.C. ENGENHARIA E COMÉRCIO LTDA	R\$	82.870.969,30	3,96	1090	3,57
TETTO ENGENHARIA LTDA	R\$	62.560.000,00	2,99	544	1,78
CONTE ENGENHARIA E COMÉRCIO LTDA	R\$	61.218.290,68	2,93	1113	3,65
BETEL CONSTRUÇÕES LTDA	R\$	51.411.362,94	2,46	638	2,09
CONSTRUTORA BOA VISTA LTDA	R\$	50.499.536,00	2,41	608	1,99
CONSTRUTORA ANDRADE JUNIOR E COMÉRCIO LTDA	R\$	45.370.228,29	2,17	686	2,25
MTV EDIFICAÇÕES LTDA	R\$	42.900.600,00	2,05	665	2,18

¹⁴² Os dados de contratação correspondem a todas as faixas e modalidades do PMCMV .

CONSTRUTORA RIVELLO ME	R\$	35.129.200,00	1,68	321	1,05
SKORA ENGENHARIA & COMÉRCIO LTDA	R\$	29.186.430,00	1,40	472	1,55
CONSTRUTORA ESTRELA DA MANHÃ LTDA	R\$	18.289.084,76	0,87	487	1,60
WS CONSTRUTORA LTDA	R\$	12.600.000,00	0,60	120	0,39
CONSTRUTORA GAMAFE LTDA	R\$	12.527.600,00	0,60	136	0,45
SR INCORPORAÇÕES IMOBILIÁRIAS LTDA	R\$	10.191.500,00	0,49	96	0,31
GARRA CONSTRUÇÕES E CONSULTORIA LTDA	R\$	8.702.190,00	0,42	70	0,23
STAFF DE CONSTRUÇÕES E DRAGAGEM LTDA	R\$	8.184.317,93	0,39	219	0,72
GALIB BRASIL LTDA	R\$	7.168.448,00	0,34	76	0,25
RESIDENCIAL POETA CELSO PINHEIRO LTDA	R\$	7.168.448,00	0,34	76	0,25
PORTAL EMPREENDIMENTOS LTDA	R\$	5.401.200,00	0,26	84	0,28
CALTECH ENGENHARIA LTDA	R\$	3.844.800,00	0,18	80	0,26
J.S. ENGENHARIA LTDA	R\$	3.637.660,50	0,17	59	0,19
CONSTRUTORA SUCESSO S/A	R\$	3.444.400,00	0,16	24	0,08
SOLIDYS EMPREENDIMENTOS LTDA	R\$	2.818.535,00	0,13	23	0,08
ENTIDADES, ASSOCIAÇÕES E COOPERATIVAS	R\$	11.221.856,89	0,54	596	1,95
Total	R\$	2.091.190.553,86	100,00	30.491	100,00

Fonte: Superintendência Regional da CEF/Piauí. Posição: 29/12/2017. Elaboração do autor.

A tabela supracitada foi elaborada com base em valores e quantitativos de unidades habitacionais contratados fornecidos pela Superintendência Regional da CEF-PI. Dentre os 118 (cento e dezoito) empreendimentos, 99 (noventa e nove) foram concluídos, 3 (três) não foram iniciados e 16 (dezesesseis) estão com obras em execução.

A Betacon, a Mafrense e a NPJ são juridicamente construtoras distintas, porém, pertencentes a membros de uma mesma família e que atuam estrategicamente no mercado. Por isso que as três construtoras são consideradas uma única empresa construtora em nossa pesquisa. Dentre as construtoras proponentes no MCMV Faixa 1/FAR em Teresina, a Construtora Mafrense Ltda é a mais antiga, criada no ano de 1975¹⁴³.

Os proponentes supracitados na tabela atuaram nas diversas modalidades do PMCMV em Teresina, entre 2009 e 2017. As atribuições das construtoras no PMCMV são apresentadas pelas portarias do MCIDADES, resumindo-se à responsabilidade de apresentar projetos de produção habitacional para alienação junto ao FAR, de executar o projeto do empreendimento aprovado pela instituição financeira e de guardar os imóveis até o prazo de sessenta dias após a conclusão da obra. Trata-se de uma lista mais extensa que foi resumida agrupando-se os

¹⁴³ Enquanto a Betacon Construções Ltda e a NPJ CONSTRUÇÕES Ltda foram criadas, respectivamente, no ano de 2001 e 2003.

proponentes classificados no programa habitacional como entidades, associações e cooperativas. Observa-se a predominância das empresas construtoras como proponentes, concentrando o valor contratado, em parte resultado da articulação eficaz da indústria da construção junto aos demais segmentos da sociedade e da política que configurou o PMCMV para essa finalidade (ROLNIK, 2015; SHIMBO, 2012). Os demais proponentes são formados por entidades sem fins lucrativos que receberam financiamento para autoconstrução. Juntos representam o menor valor contratado (0,54%) correspondendo a 596 (quinhentas e noventa e seis) UHs.

Dentre as 26 empresas construtoras proponentes do PMCMV em Teresina, 10 delas participaram da modalidade Empresas/FAR. A tabela 2 elenca as construtoras que participaram da implementação da modalidade Empresas/FAR no município de Teresina, ordenadas segundo o volume de valor contratado.

Tabela 2 – Construtoras do PMCMV-Empresas /FAR

CONSTRUTORA	Valor Contratado	%
BETACON-MAFREENSE-NPJ	R\$ 513.916.956,89	54,4
IMOBILIÁRIA GARANTIA LTDA	R\$ 153.640.499,01	16,3
RG-CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA	R\$ 124.625.690,36	13,2
CONTE ENGENHARIA E COMÉRCIO LTDA EPP	R\$ 58.918.290,68	6,2
MTV EDIFICAÇÕES LTDA	R\$ 27.999.000,00	3,0
CONSTRUTORA ESTRELA DA MANHÃ LTDA	R\$ 18.289.084,76	1,9
M. C. CONSTRUTORA LTDA – ME	R\$ 16.572.369,30	1,8
CONSTRUTORA ANDRADE JÚNIOR E COMÉRCIO LTDA	R\$ 13.144.246,53	1,4
SKORA ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES LTDA	R\$ 9.388.750,00	1,0
STAFF DE CONSTRUÇÕES E DRAGAGEM LTDA	R\$ 8.184.317,93	0,9
Total	R\$ 944.679.205,46	100,0

Fonte: Superintendência Regional da CEF/Piauí. Posição: 29/12/2017. Elaboração do autor.

Para conhecer a influência do processo de acumulação do capital construtor na implementação do PMCMV, modalidade Empresas/FAR, no município de Teresina, entre o período de 2009 e 2016, torna-se indispensável proceder a uma caracterização das empresas construtoras, denominadas aqui de *capital construtor* (MARQUES, 2016), e mesmo explicar como a CEF procede a análise de viabilidade da proposta de um empreendimento residencial financiado com recursos do FAR no âmbito do PMCMV.

A maioria das construtoras pesquisadas possui mais de 20 anos de atuação no mercado habitacional, entre as quais a mais antiga tem 41 anos, enquanto a mais jovem tem 15 anos no mercado piauiense. Todas as construtoras exercem como atividade econômica principal a construção de edifícios, com exceção da RG-Construções e Serviços Ltda que a desempenha secundariamente, ao passo que a incorporação de empreendimentos imobiliários constitui a sua principal atividade no mercado. Todavia, essa construtora se destacou no PMCMV por ter executado diversos empreendimentos em cidades do interior e na Capital piauiense, posicionando-se em segundo lugar por suas atividades no PMCMV em Teresina.

Por seu turno, as construtoras Imobiliária Garantia Ltda, RG-Construções e Serviços Ltda, MTV Edificações Ltda, Construtora Estrela da Manhã Ltda, M. C. Construtora Ltda – ME, Skora Engenharia e Construções Ltda e Staff de Construções e Dragagem Ltda desenvolvem secundariamente outras atividades, destacando-se a atividade de incorporação imobiliária, que consiste em construir imóvel para alienação fiduciária¹⁴⁴, total ou parcial. No caso do PMCMV-Empresas, a incorporação da unidade habitacional é realizada pelo FAR, representado pela CEF. A princípio, pode não parecer significativo conhecer essa condição das atividades, entretanto, a constatação disso é importante para o fato de que a distinção dos capitais urbanos, proposta por Marques (2016; 2018), pode negligenciar situações nas quais a construtora desempenha mais de uma atribuição na implementação da política habitacional ou prioriza um produto no mercado.

A consulta do quadro de sócios e administradores das construtoras supracitadas permitiu constatar que a informação relativa ao capital social está desatualizada, pelo menos desde 2009, apesar do período próspero para a Indústria da construção desde a década precedente¹⁴⁵. Assim, ao comparar a totalidade dos recursos obtidos do FAR e a informação do capital social, reforça-se o argumento da habitação social como mecanismo de acumulação do capital construtor. Ademais, o próprio *design* do programa possibilita reduzir o tempo do processo de acumulação do capital, ao excluir a comercialização das UHs. A forma de contratação da empresa construtora é simplificada, exigindo processo licitatório somente quando o ente público for o proponente.

O capital construtor atuante na modalidade Empresas/FAR em Teresina tem em comum a natureza jurídica de suas empresas, denominada pela legislação vigente de

¹⁴⁴ A alienação fiduciária é um instituto jurídico no qual o devedor dispõe ao credor a posse do imóvel em garantia do financiamento contraído até o instante de sua quitação.

¹⁴⁵ A consulta do capital social de um empresa é pública e disponibilizado no sítio da Receita Federal. A última atualização do quadro de sócios e administradores de uma das construtoras foi em 2009.

“sociedade empresária limitada”. Isso significa dizer que a responsabilidade dos sócios se restringe às quotas que detêm na empresa, ao mesmo tempo que têm a obrigatoriedade de integralizar o capital empresarial. Encontrou-se nessa definição uma metáfora para designar a “natureza” da implementação do PMCMV no que concerne aos objetivos contraditórios da habitação de interesse social. Através da política habitacional de interesse social, o capital construtor integraliza o capital social de sua empresa. Assim, entende-se que as ações e os interesses do capital construtor fizeram da “habitação social limitada”.

A relação entre as construtoras e o Estado é pensada analogamente como esse tipo de sociedade para entender a implementação do PMCMV. O programa habitacional torna-se um mecanismo de acumulação no formato de “sociedade limitada”, no qual o capital construtor se constitui em “sócio administrador e majoritário” e o Estado em “sócio” secundário, embora ambos tenham a responsabilidade de integralizar o capital.

Essa relação ficou evidente quando se analisou o documento “Análise de Risco” nos dossiês consultados. O referido documento possui grau de sigilo por nele constar o levantamento de informações financeiras da empresa construtora. A análise de risco é um procedimento obrigatório realizado pela CEF antes de contratar um empreendimento residencial de uma construtora. Para tanto, são ponderados aspectos considerados positivos e negativos da operacionalização da empresa construtora no mercado habitacional. No que se refere aos aspectos positivos, são considerados a capacidade de incremento crescente do faturamento com liquidez no último triênio, de geração de recursos através de suas atividades, de reserva financeira livre, de fluxo de caixa projetado para os próximos 12 (doze) meses e histórico de relação com a instituição financeira no segmento habitacional. Quanto aos aspectos negativos, é observado, sobremaneira, a projeção do fluxo de caixa para os próximos 24 e 36 meses, avaliando se os custos operacionais são superiores aos recebimentos previstos. Consta nas análises de risco o reconhecimento de que a implementação do PMCM-Empresas contribuiu para a acumulação do capital construtor com o fundo público. Em uma dessas análises, a título de exemplificação, em 2012, uma empresa construtora apresentou expressiva recuperação, com incremento do faturamento próximo a 800% em relação ao ano anterior, resultado da atuação em obras enquadradas de interesse social pelo PMCMV (até três salários mínimos) e representando o total de suas receitas naquele período.

Em conjunto, essas construtoras foram responsáveis pela construção de 18.272 (dezoito mil duzentas e setenta e duas) UHs, sendo 10.784 (dez mil setecentas e oitenta e quatro) residências multifamiliares (apartamentos) e 7.488 (sete mil, quatrocentas e oitenta e oito) residências unifamiliar (casas), para famílias com renda até três salários mínimos. É

imprescindível descrever as ações dos agentes do capital construtor na implementação do MCMV Faixa 1/FAR, pois, elas possibilitam entender a influência do processo de acumulação do capital construtor na expansão urbana do município de Teresina.

3.2 PROGRAMA *MINHA CASA MINHA VIDA* EM TERESINA - PI: ACUMULAÇÃO E EXPANSÃO URBANA PELO CAPITAL CONSTRUTOR

As construtoras definem os projetos dos empreendimentos de acordo com as diretrizes de elaboração e os critérios de seleção do MCMV Faixa 1/FAR definidos em portaria emitida pelo MCIDADES. É fundamental conhecer essas diretrizes e critérios para analisar como foram aplicadas na implementação do programa em Teresina. Dessa forma, será possível entender como as construtoras as seguiram de acordo com sua iniciativa e resolubilidade. Mas antes, vejamos o quadro abaixo sobre os contratos no Estado do Piauí, de empresas centradas em Teresina.

O quadro abaixo apresenta os valores contratados em âmbito estadual pelas construtoras que atuaram nas três faixas do PMCMV no Piauí e que foram proponentes do MCMV Faixa 1/FAR em Teresina.

Quadro 8 - Valor contratado nas três faixas no Piauí por construtora proponente do MCMV Faixa 1/FAR no município de Teresina (2009-2016)

CONSTRUTORA	VALOR CONTRATADO
BETACON-MAFRENSE-NPJ	R\$ 1.066.976.487,67
CONSTRUTORA ANDRADE JÚNIOR E COM. LTDA	R\$ 90.709.780,77
CONSTRUTORS ESTRELA DA MANHÃ LTDA	R\$ 126.627.166,61
CONTE ENGENHARIA E COMÉRCIO LTD	R\$ 61.218.290,68
IMOBILIÁRIA GARANTIA LTDA	R\$ 203.936.367,17
M. C. ENGENHARIA E COMÉRCIO LTDA	R\$ 82.870.969,30
MTV EDIFICAÇÕES LTDA	R\$ 49.094.586,75
RG-CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA	R\$ 329.407.710,21
SKORA ENGENHARIA & COMÉRCIO LTDA	R\$ 29.186.430,00
STAFF DE CONSTRUÇÕES E DRAGAGEM LTDA	R\$ 8.184.317,93
TOTAL CONTRATADO (ATÉ DEZEMBRO 2017)	R\$ 2.048.212.107,09

Fonte: Superintendência Regional CEF Econômica Federal/PI. Posição: 29/12/2017. Elaboração do autor.

As construtoras que participaram do MCMV Faixa 1/FAR em Teresina concentraram 41,18% da soma dos valores contratados no Piauí. Três dessas construtoras pertencem ao mesmo grupo familiar atuando em conjunto no mercado e que movimentaram 21,45% dos recursos disponíveis no referido programa habitacional para o Piauí¹⁴⁶.

O PMCMV trouxe novidades em relação aos programas precedentes. Primeiro, a sua implementação ficou sob a responsabilidade das empresas construtoras interessadas no fundo público como forma de acumulação de capital. E em segundo lugar, os agentes imobiliários foram primordiais na expansão urbana das cidades. O processo de expansão urbana em Teresina desempenhado pelas construtoras não foi resultante da instalação dos empreendimentos, mas sua condição. Isso significa dizer que, de acordo com as normas do PMCMV, os agentes imobiliários somente poderiam ser habilitados para acessar os recursos financeiros mediante a inserção da habitação em espaços localizados “na malha urbana ou em área de expansão que atenda aos requisitos estabelecidos pelo Poder Executivo Federal, observado o respectivo plano diretor, quando existe”¹⁴⁷. A instalação dos empreendimentos ocorreu nas zonas de expansão urbana da capital piauiense como forma de obter maior liquidez com loteamentos que não conseguiram ser comercializados pelos capitais incorporador e construtor antes do PMCMV. O quadro 9 apresenta o inventário dos proprietários de loteamentos em Teresina formalizados a partir de 2001.

Quadro 9 – Proprietários de loteamentos em Teresina – PI¹⁴⁸.

ZONA NORTE		
LOTEAMENTO	BAIRRO	PROPRIETÁRIO
1. Cidade 2000	Aroeiras	OMEGA CONSTRUTORA LTDA
2. Jacinta Andrade	S. Maria da Codipi	IMOB.CANÃA LTDA
3. Portal da Esperança	Aroeiras	GIGA EMPREENDIMENTOS LTDA
4. S. Maria da Codipi	S. Maria da Codipi	IMOB.CANÃA LTDA
ZONA SUL		
LOTEAMENTO	BAIRRO	PROPRIETÁRIO
5. Mário Covas	Angelim	PMT
6. Planalto Rodoviário	Catarina	IMOB.GARANTIA LTDA.
7. Bela Vista III	B. São Lourenço	S. BÁRBARA EMPR.IMOBILIÁRIO
8. Hugo Prado	Morada Nova	H. PRADO E CIA LTDA.
9. Inácio Soares	Angelim	IMOB.GARANTIA LTDA.

¹⁴⁶ Este percentual foi obtido dividindo o valor contratado pelo grupo de construtoras BETACON-MAFRENSE-NPJ (Cf. Quadro 8) e valor contratado em todas as faixas do PMCMV no Estado do Piauí.

¹⁴⁷ Cf. Lei Nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

¹⁴⁸ O quadro acima foi elaborado com loteamentos com registro a partir de 2001, ano da sanção do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001).

10. Manoel Damásio	Angelim	RD. EMPREENDIMENTOS
11. Mário Covas	Angelim	PMT
12. Nova Alegria	Santo Antônio	LMF. EMPRE. LTDA.
13. Planalto Rodoviário	Catarina	IMOB.GARANTIA LTDA.
14. Polo Empresarial Sul	Polo Empresarial Sul	PMT
15. Portal da Alegria II	Portal da Alegria II	PORTAL EMPREENDIMENTOS
16. Portal da Alegria VI	Portal da Alegria	PORTAL EMPR. LTDA
17. Res. Maria Luiza Parente	Lourival Parente	ZONA SUL IMÓVEIS
18. Sete Estrelas VIII	Angelim	RESIDENCIAL IMOBILIÁRIA
19. Teresina – Areias	Areias	LUIZ IVANDO PIRES FERREIRA
ZONA SUDESTE		
LOTEAMENTO	BAIRRO	PROPRIETÁRIO
20. Pq. Manoel Evangelista	N. Horizonte e Redonda	ADMINISTRADORA PATRIMONIAL
21. Canaxuê	São Sebastião	CANAXUÊ EMPR. LTDA.
22. Parque do Sol	Colorado	CONST.BOA VISTA LTDA.
23. Parque dos Caneleiros	Gurupi	IMOB.GARANTIA LTDA.
24. Parque Poty	Lugar Bom Princípio	IMOB.VERDE CAP
25. Paulo Carneiro	Gurupi	IMOB.GARANTIA LTDA.
26. Rodoviário I	São Sebastião	RICARDO FRNACISCO DE MOURA
ZONA LESTE		
LOTEAMENTO	BAIRRO	PROPRIETÁRIO
27. Aldebaran Ville	Tabajaras	ALDEBARAN EMPR.IMOB.
28. Atalaia	Santa Lia	LEO DE BRITO MELO ADVOGADOS
29. Cidade do Campus	Ininga	CONSTRUTORA MOANA
30. Condom. Faz. Real Residence	S. Isabel The-Altos	INCORPLAN INCORPORAÇÕES
31. Fazenda Morros	Data Covas	FAZENDA PACHECO
32. Green Village	Uruguai	FRANCISCO SOUSA MARTINS
33. Jardins do Leste	Árvores Verdes	RG-CONST.E SERVIÇOS LTDA.
34. Mirante do Lago	Uruguai	FERTAPER INCORPORAÇÕES
35. Pq. Zequinha Freire	Vale do Gavião	BETACON CONSTRUÇÕES
36. Residencial Santo Afonso	Pedra Mole	MTV EDIFICAÇÕES
37. Tabajaras	Tabajaras	FLAG COMERCIAL LTDA.
38. Terra dos Pássaros	Porto do Centro	CONST. E IMOB. TROPICAL
39. Tropical Parque	Santa Lia	CONT.IMOB. TROPICAL LTDA.
40. Vale do Gavião	Vale do Gavião	SONDA ENG. LTDA
41. Vila Paris	Cidade Satélite	CONS.JOLE LTDA.
42. Villa Rica	Vale do Gavião	ANTONIO CARLOS C. FORTES

Fonte: Procuradoria Geral do Município (PGM)/Teresina-PI. Posição: 07/03/2018

O quadro 9 apresenta os loteamentos localizados em Teresina e registrados a partir de 2001. Demonstra-se através desse que a propriedade dos lotes urbanos está concentrada nas mãos das construtoras e imobiliárias. Dos 42 (quarenta e dois) loteamentos, 34 (trinta e quatro) são pertencentes a construtoras ou imobiliárias, enquanto 4 (quatro) são de pessoas físicas, 3

(três) da PMT e um de escritório de advocacia. Isso evidencia que em Teresina a reserva e a especulação comercial de loteamentos se concentram junto ao grupo que compõe o capital incorporador e construtor. Em razão disso, inventariou-se os proprietários dos loteamentos nos quais foram instalados os empreendimentos do MCMV Faixa 1/FAR.

Quadro 10 – Proprietários de terreno dos empreendimentos do MCMV Faixa 1/FAR em Teresina - PI¹⁴⁹

EMPREENHIMENTO	CONSTRUTORA	PROPRIETÁRIO LOTEAMENTOS
ANGICOS	BETACON-MAFRENSSE-NPJ	PORTAL EMPREENHIMENTOS LTDA
JARDINS CANELEIROS - A		PORTAL EMPREENHIMENTOS LTDA
JARDINS CANELEIROS - B		PORTAL EMPREENHIMENTOS LTDA
JARDINS DOS IPÊS		BETACON-MAFRENSSE-NPJ
NOVA ALEGRIA II		LMF EMPREENHIMENTOS LTDA
PORTAL III		PORTAL EMPREENHIMENTOS LTDA
PORTAL VI B		PORTAL EMPREENHIMENTOS LTDA
SIGEFREDO PACHECO I		SONDA ENGENHARIA LTDA
SIGEFREDO PACHECO II		SONDA ENGENHARIA LTDA
SIGEFREDO PACHECO III		SONDA ENGENHARIA LTDA
INGLATERRA		CONSTRUTORA ANDRADE JUNIOR E COMÉRCIO LTDA
VILA NOVA	CONSTRUTORA ESTRELA DA MANHÃ LTDA	ÔMEGA CONSTRUTORA LTDA
JUDITE NUNES	CONTE ENGENHARIA E COMERCIO LTDA EPP	SND EMPREENHIMENTOS IMOBILIÁRIOS
BOSQUE SUL	IMOBILIÁRIA GARANTIA LTDA	IMOBILIÁRIA GARANTIA LTDA
TABAJARAS		IMOBILIÁRIA GARANTIA LTDA
TERESINA SUL I		IMOBILIÁRIA GARANTIA LTDA
WALL FERRAZ		INCORPORADORA PEDRA MIÚDA LTDA
BEM VIVER	M. C. CONSTRUTORA LTDA - ME	ESPÓLIO PESSOA FÍSICA
EDGAR GAYOSO	MTV EDIFICAÇÕES LTDA	TAJ CB EDIFICAÇÕES
FRANCISCO DAS CHAGAS OLIVEIRA	RG-CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA	RG-CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA
ORGULHO DO PIAUÍ		RG-CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA
WILSON FILHO		RG-CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA
CIDADE SUL	SKORA ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES LTDA	CIRO NOGUEIRA LIMA

Fonte: Ficha de Resumo do Empreendimento. Elaborado pelo autor.

¹⁴⁹ Não foi possível localizar STAFF de Construções e Dragagem Ltda.

A propriedade dos loteamentos diz muito acerca da implementação do MCMV Faixa 1/FAR. Podem-se constatar duas situações que evidenciam o comportamento especulativo dos proprietários de loteamentos, os quais encontraram no PMCMV a oportunidade de realizar negócio. A primeira situação é que as construtoras Betacon-Mafrense-NPJ, Imobiliária Garantia Ltda, Incorporadora Pedra Miúda Ltda¹⁵⁰, RG-Construções e Serviços Ltda e TAJ CB Edificações¹⁵¹ já detinham a propriedade do terreno para instalação dos empreendimentos. Depreende-se que a localização dos terrenos em loteamentos à margem da zona urbana não propiciou o lançamento de empreendimentos residenciais por parte das construtoras, apesar do crescimento do mercado habitacional desde a década de 2000. Para que isso ocorresse, e em consonância com o diagnóstico da Indústria da construção, os principais “nós” existentes no mercado habitacional eram o poder aquisitivo da demanda e a disponibilidade de recursos para aquisição de imóveis e para a oferta por parte das construtoras. Sem aporte dos fundos públicos, o capital construtor local não se interessou pela construção de habitação social em decorrência do baixo poder aquisitivo para essa demanda do mercado. Por outro lado, o investimento na produção habitacional destinado ao público com alto poder aquisitivo sujeitaria o capital construtor às vicissitudes do mercado. Portanto, para essas construtoras, o valor e a localização do terreno não foram fatores condicionantes para a construção dos empreendimentos, devido já deterem a posse e a reserva dos loteamentos.

Na segunda situação, as construtoras proponentes adquiriram o terreno de outras construtoras, imobiliárias ou de pessoas físicas, como a Giga Empreendimentos Ltda, SND Empreendimentos Imobiliários, LMF Empreendimentos Ltda, Ômega Construtora Ltda, Portal Empreendimentos Ltda, Sonda Engenharia Ltda, Ciro Nogueira Lima¹⁵² e Espólio (Pessoa Física). Para essa situação, infere-se que o capital construtor foi atraído pelo custo inerente à localização dos terrenos, ou seja, buscou-se os loteamentos menos valorizados como estratégia de maximizar o lucro pelo teto do orçamento do MCIDADES para cada empreendimento. Tal situação condicionou a localização dos empreendimentos ao valor dos terrenos adquiridos. Embora o quantitativo da demanda habitacional concentre-se na baixa renda, a iniciativa do capital construtor antes do PMCMV se voltou para o atendimento habitacional das classes média e alta de Teresina.

¹⁵⁰ O sócio administrador da Imobiliária Garantia Ltda é também sócio administrador da Incorporadora Pedra Miúda Ltda.

¹⁵¹ O sócio administrador da MTV Edificações Ltda é também sócio da TAJ CB Edificações.

¹⁵² Senador da República e Presidente Nacional do Partido Progressista que tem indicado os Ministros das Cidades desde 2005.

Constatou-se que ambas situações condicionaram a localização dos empreendimentos. Na primeira situação, a posse do loteamento coincidiu com o capital incorporador e construtor (MARQUES, 2016), de modo que a acumulação de capital se deu logo com a venda do terreno para uso dos empreendimentos. Enquanto na segunda situação, a acumulação de capital ocorreu com a produção habitacional no âmbito do MCMV Faixa 1/FAR, após a aquisição do loteamento. No que concerne à produção habitacional para aqueles com baixa renda, segundo o entrevistado EC-2, o mercado “*embora tivesse sempre o [segmento de] baixa renda, a gente fazia média e alta também*”. Por conseguinte, a habitação social é dependente dos fundos públicos, não se viabiliza pelo mercado, pois:

Primeiro, porque, quem ia ter o crédito? O mutuário não ia ter o crédito e quem é que dá esse crédito para ele? O Governo. O cara se inscreve, é sorteado, paga uma mensalidade mínima, simbólica que vale muito menos que o imóvel que ele está pagando. *Se não fosse o FAR, quem ia pagar essa conta? Se não fosse o Estado, quem é que ia pagar essa conta?* (EC-2, grifo nosso).

Sabe-se que o valor do terreno condiciona a localização e o tipo de empreendimento habitacional (CARDOSO; MELO; JAENISCH, 2015; RUFINO *et al.*, 2015; ARAGÃO; CARDOSO, 2013; SORAGGI; MENDONÇA, 2013; MARICATO, 2013). Antes de descrever como as construtoras viabilizaram esse item na implementação do MCMV Faixa 1/FAR, deve-se constatar que a localização dos empreendimentos seguiu a lógica do menor custo para se enquadrar ao valor limite contratado.

Serão analisadas, a seguir, diretrizes referentes à instalação de infraestrutura e de equipamentos urbanos. Uma das exigências em relação à proposta de projeto habitacional é que essa deveria ser elaborada observando a necessidade de inserção do empreendimento na malha urbana consolidada ou em zonas de expansão urbana, conforme definição do Plano Diretor municipal.

Sobre isso, o Plano Diretor vigente de Teresina, durante o período de construção dos empreendimentos habitacionais, foi instituído pela Lei nº 3.558/2006. Dentre as diretrizes de uso e ocupação do solo urbano mais relevantes para a área habitacional social, previa-se com o Plano Diretor aplicar normas para evitar a expansão urbana descontrolada, delimitar áreas adequadas à produção habitacional de interesse social, priorizar a ocupação de vazios urbanos, ampliar a participação social, organizar processos decisórios e de planejamento promovidos pelo poder público no Conselho Municipal de Habitação. Apesar dessa previsão normativa, a elaboração dos projetos propostos pelas construtoras no âmbito do MCMV Faixa 1/FAR

seguiu o trâmite administrativo da aprovação junto ao CDU¹⁵³ e de emissão de licenças municipais e estaduais.

A PMT possuía um instrumento normativo para controlar a expansão urbana provocado pelo *boom* imobiliário a partir da implementação do PMCMV, a Lei nº 3.559/2006, que delimita o perímetro da zona urbana de Teresina. Todavia, o avanço das atividades das construtoras, para instalar empreendimento de interesse social e de luxo, forçou a PMT a revogar a lei anterior e a delimitar o novo limite urbano através da Lei nº 4.831, de 26 de outubro de 2015, permanecendo os mesmos critérios para caracterizar uma área urbana¹⁵⁴.

Assim, para a aprovação da instalação dos empreendimentos, o PMCMV exigia que os empreendimentos fossem dotados de infraestrutura básica com acesso a vias pavimentadas, drenagem pluvial, guias e sarjetas, rede de energia elétrica e iluminação pública, rede para abastecimento de água e de esgotamento sanitário¹⁵⁵. Cada um dos itens será abordado, pois, as construtoras tiveram uma estreita influência na forma como foram instalados.

Os critérios disponíveis pelo MCIDADES para a seleção de um empreendimento deveriam priorizar propostas com maior contrapartida do setor público, menor valor de aquisição de UH¹⁵⁶, existência prévia de infraestrutura (água, esgoto e energia) e de equipamentos sociais compatíveis com a demanda do projeto. Além disso, as propostas deveriam ser aprovadas em municípios comprometidos com ações de combate à ociosidade de áreas urbanas e com população entre 20.000 (vinte mil) e 100.000 (cem mil) habitantes.

Verifica-se que os empreendimentos do MCMV Faixa 1/FAR foram instalados em áreas localizadas à margem do perímetro urbano, excetuando o empreendimento Bem Viver, da M. C. Construtora Ltda – ME que, embora localizado no bairro Catarina e mais próximo da infraestrutura e serviços urbanos, foi instalado em área menos urbanizada em sua localidade. O Mapa 1 apresenta a localização dos 28 (vinte e oito) empreendimentos do MCMV Faixa 1/FAR construídos entre 2009 e 2016 no município de Teresina, ressaltando-se que, a época da conclusão da pesquisa de Silva (2017), 9 (nove) empreendimentos estavam em execução.

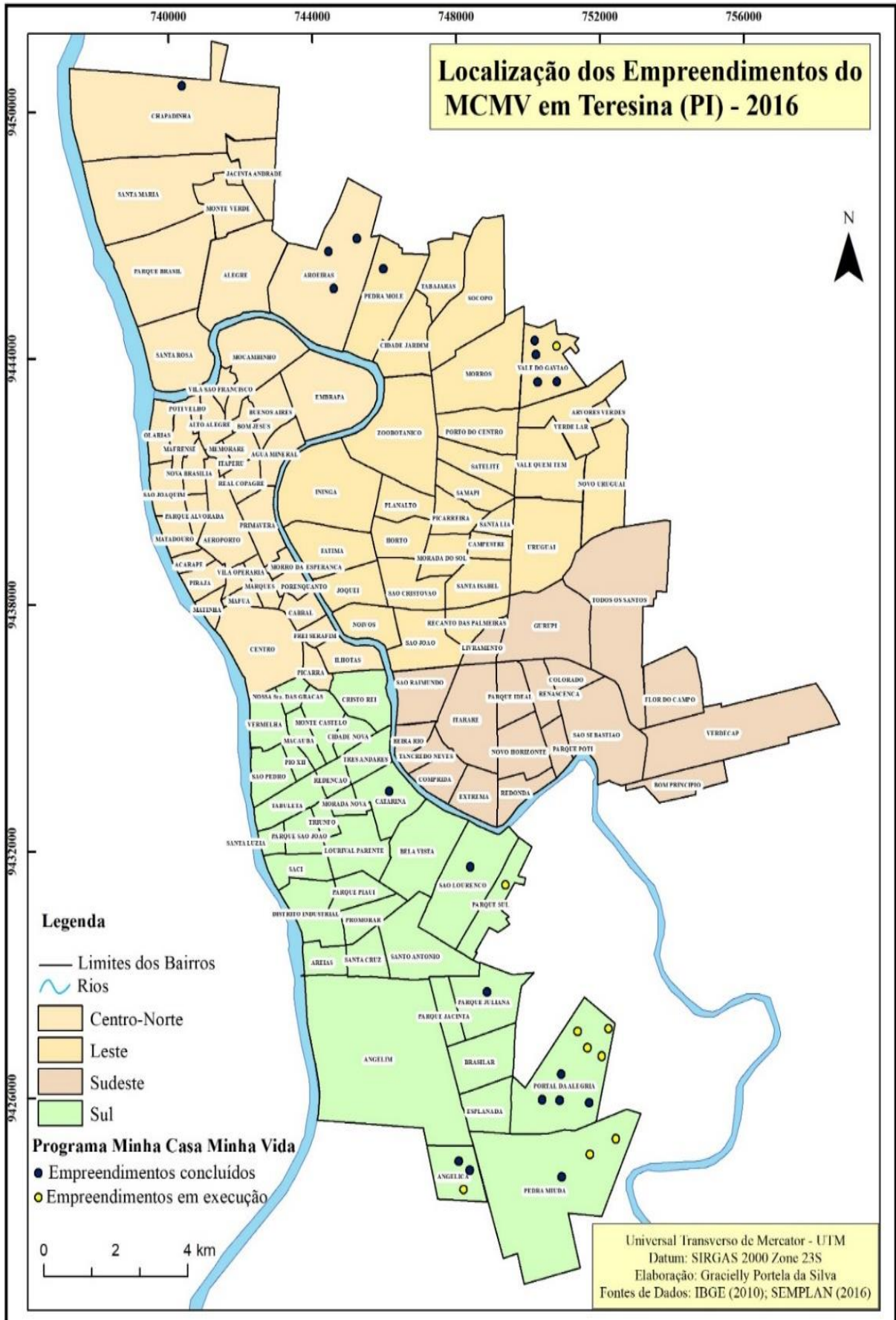
¹⁵³ É obrigatória a aprovação de conjuntos habitacionais com mais de cento cinquenta unidades habitacionais no CDU, conforme Lei Complementar nº 3.562, de 20 de outubro de 2006.

¹⁵⁴ Segundo a Lei nº 4.831, de 26 de outubro de 2015, é considerada uma área urbana quando há pelo menos três dos seguintes benefícios: pavimentação da via; abastecimento de água; rede de esgotos sanitários; rede de energia elétrica, para distribuição domiciliar; escola primária a uma distância máxima de 800 m (oitocentos metros) do imóvel considerado e coleta de lixo domiciliar.

¹⁵⁵ O serviço de coleta de lixo é considerado como parte da infraestrutura pela diretriz do PMCMV/Empresas. Ela não será abordada por ser a sua execução exclusiva da PMT após o “habite-se”.

¹⁵⁶ Os critérios são regulamentados em portaria emitida pelo MCIDADES. Desde 2009, foram publicadas 8 portarias sobre as diretrizes gerais da faixa 1 do PMCMV. No período da pesquisa, a última portaria publicada foi Portaria nº 267, de 22 de março de 2017, que não foi considerada

Mapa 1 – Localização dos empreendimentos do MCMV Faixa 1/FAR em Teresina – PI



Fonte: Silva (2017).

3.2.1 O processo construtivo

Durante a pesquisa documental, constatou-se que as construtoras utilizaram o processo construtivo denominado de *não convencional* ao invés de utilizar alvenaria. O processo construtivo não convencional consiste em um sistema tecnológico de fabricação de painéis com preenchimento interno de elementos cerâmicos e instalações elétricas e hidráulicas embutidas (CASA, 2017).

Não obstante o montante de recursos financeiros destinados ao PMCMV, durante as entrevistas, os empresários construtores revelaram o descontentamento com aquilo que consideravam uma pequena margem de lucro no MCMV Faixa 1/FAR. Os entrevistados apontaram como consequência de uma suposta margem reduzida de lucro fatores do mercado da construção, como o preço incidente do material e da mão de obra, ou institucionais, como a padronização nacional e o teto financeiro da produção de unidades habitacionais. Tal queixa fez emergir o seguinte questionamento durante o processo investigativo: que ação o empresário construtor poderia empregar para ampliação da margem de lucro? Esse questionamento conduziu a análise do sistema construtivo cerâmico aplicado na maioria dos empreendimentos.

A empresa Casa Express Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda atuou como licenciante do sistema construtivo adotado pelas construtoras que implementaram o MCMV Faixa 1/FAR em Teresina. De acordo com a referida empresa, o sistema construtivo pré-fabricado foi registrada como uma patente de invenção inédita no Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), sob PI 0802365-4¹⁵⁷, tendo a seguinte informação em seu memorial descritivo:

“Refere-se o presente memorial descritivo de Patente de Invenção de um inédito “SISTEMA CONSTRUTIVO DE CASA PRÉ-FRABRICADAS EM CONCRETO ARMADO COM ISPOR OU BLOCO CERÂMICO”, notadamente de um sistema destinado a substituir, sem nenhum prejuízo em nível estrutural, o atual sistema de alvenaria estrutural e de fechamento na execução de obras de construção civil diversa. Ou seja, o sistema destaca-se por permitir a eliminação do tradicional reboco, bem como o assentamento de tijolos e a dispendiosa confecção de formas de madeira para a estruturação da alvenaria com vigas e pilares, buscando, assim, a redução de custos e velocidade na fabricação da casa em módulos ou paredes pré-fabricadas em oficina apropriada, com fabricação em escala industrial”. (INPI, 2017).

¹⁵⁷ No ano de 2014, a empresa Classe A Engenharia e Planejamento Ltda, empresa com sede na cidade do Rio de Janeiro, ingressou com requerimento de nulidade da PI 0802365-4 junto ao INPI, o qual foi deferido em 27 de outubro de 2015. Por conseguinte, os empreendimentos edificados com o sistema construtivo da empresa “Casa Express” utilizaram uma tecnologia plagiada.

Para utilizar esse sistema construtivo, cada construtora contratou a empresa dona da patente, mediante o pagamento de *royalties*¹⁵⁸ e obteve o licenciamento para efetuar a produção habitacional.

Da totalidade de 18.272 (dezoito mil duzentas e setenta e duas) unidades habitacionais do MCMV Faixa 1/FAR, foram construídas com o sistema construtivo cerâmico 17.405 (dezesete mil quatrocentas e cinco) habitações, das quais 11.400 (onze mil e quatrocentos) foram apartamentos e 6.005 (seis mil e cinco), casas. Dentre os empreendimentos do MCMV Faixa 1/FAR em Teresina, apenas 3 (três) foram construídos através do sistema convencional em alvenaria. As construtoras M. C. Construtora Ltda, SKORA Engenharia e Construções Ltda e STAFF de Construções e Dragagem Ltda utilizaram o processo construtivo convencional, instalando nos empreendimentos, respectivamente, 400 (quatrocentos) apartamentos no Bem Viver, 248 (duzentas e quarenta e oito) casas no Cidade Sul e 219 (duzentas e dezenove) casas no Mirian Pacheco.

A análise de conteúdo do portfólio da empresa Casa Express Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda permitiu constatar que o sistema construtivo cerâmico enfatiza a redução dos custos e do tempo na produção habitacional visando à rentabilidade. Através desse sistema, o construtor inseriu um mecanismo que maximizou o desempenho da operacionalização da obra, reduzindo seus custos derivados do desperdício de material, da mão de obra e do tempo para concluir o empreendimento. Durante a entrevista, os empresários construtores compartilharam as razões por que adotaram o sistema não convencional:

A gente teve dois métodos: primeiro foi com o método convencional, o tijolinho, e depois a gente teve que ir atrás de outra, porque, como a gente estava com uma quantidade razoável, mas a gente não estava com mão de obra pra fazer em tempo hábil, então a gente procurou um sistema prático que a gente fabricasse as paredes já e só saísse montando as casas e apartamentos. (Entrevistado EC-2)

O Inglaterra foi um sistema chamado Casa Express, que são paredes pré-moldadas de concreto. Na verdade, misto concreto e bloco cerâmico. Esse que foi o sistema Casa Express, que é um sistema patenteado... Então quando você foge do sistema convencional, que é o tijolinho de seis furos, furos na horizontal, pilares nos encontros de parede, viga embaixo, viga em cima... Quando você foge disso, você tem que ter um sistema patenteado no Ministério das Cidades. (Entrevistado EC-4)

A economicidade e a celeridade da obra foram preponderantes para a escolha desse sistema pré-fabricado, elevando o ritmo produtivo do canteiro de obra ao de uma indústria. O

¹⁵⁸ É previsto nas normas do PMCMV o uso de tecnologias construtivas não convencionais.

sistema construtivo cerâmico possibilitou maior controle da produção habitacional na implementação do MCMV Faixa 1/FAR, incidindo em itens relativos ao desperdício de material, a contratação de mão de obra, a instalação de canteiro de obra, ao período de contratação do empreendimento e a utilização de equipamentos. Por sua vez, os Laudos de Análise da CEF (LA) demonstram que tais itens compõem os custos de maior incidência no orçamento, superando em alguns empreendimentos até 90% da obra.

Por exemplo, uma unidade habitacional unifamiliar, padrão (baixo)¹⁵⁹ do MCMV Faixa 1/FAR, com 42 m² pode ser edificada em até 3 (três) horas por uma equipe de 5 (cinco) pessoas e um caminhão MUNCK (guindaste), reduzindo em até 85% os resíduos da construção, a mão de obra total em 30% e a qualificada em 60%, quando substituída por auxiliar de obra (CASA, 2017).

Como referido acima, sobre o sistema construtivo pré-fabricado, o preço do licenciamento contratado (P) era definido pela multiplicação do número de unidades habitacionais que seriam construídas (N), a área de cada habitação em metros quadrados (A) e o preço do metro quadrado segundo o número de unidades da tabela de *royalties* (T)¹⁶⁰. A tabela a seguir apresenta os valores dos *royalties* por m² segundo o número de unidades habitacionais praticado pela empresa Casa Express Construções e Empreendimentos Imobiliários Ltda:

Tabela 3 - Royalties por m² construído

Quantidade de UHs	Valor por m ²
Até 500	R\$ 39,00
De 501 a 1.000 unidades	R\$ 35,00
De 1.001 a 3.000 unidades	R\$ 33,00
De 3.001 a 5.000 unidades	R\$ 30,00
De 5.001 a 10.000 unidades	R\$ 28,00
De 10.001 a 15.000 unidades	R\$ 26,00
De 15.001 a 20.000 unidades	R\$ 23,00
Acima de 20.000 unidades	R\$ 21,00

Fonte: Dossiê Empreendimento Orgulho do Piauí. Valores de 2012.

A tabela supracitada consta no dossiê do empreendimento Orgulho do Piauí da RG- Construções a Serviços Ltda, que construiu 1.368 (mil e trezentos e sessenta e oito)

¹⁵⁹ Residência com dois dormitórios, uma sala, uma cozinha, um banheiro e um tanque para lavanderia.

¹⁶⁰ O preço do licenciamento era definido pelo cálculo da fórmula: $P = N \times A \times T$.

apartamentos com uma sala, dois quartos, um banheiro, uma cozinha e a área de serviço. A construtora descreveu na Ficha Resumo de Empreendimento (FRE) o custo unitário do apartamento de 43,11 (quarenta e três metros e onze centímetros) m² (área privativa) em R\$ 60.959,77 (sessenta mil, novecentos e cinquenta e nove reais e setenta e sete centavos). Portanto, quase o valor máximo de aquisição da unidade de R\$ 61.000,00 (sessenta e um mil reais) definido pelo MCIDADES¹⁶¹. O custo total do empreendimento é composto pelos itens terreno, edificações, urbanização e a infraestrutura, equipamentos de uso comum, e outras despesas (taxas e impostos). De acordo com o valor estipulado pela construtora, considerando-se somente o item edificação, o custo foi R\$ 1.192,50/m² (por metro quadrado), tendo o custo direto total de R\$ 60.366.631,48 (sessenta milhões trezentos e sessenta e seis mil seiscentos reais e quarenta e oito centavos)¹⁶². Em contrapartida, o valor contratado com a empresa licenciante foi de R\$ 18,00 (dezoito reais) por metro quadrado de edificação, perfazendo R\$ 1.145.318,94 (um milhão cento e quarenta e cinco mil trezentos e dezoito reais e noventa e quatro centavos), um valor inferior ao constante na tabela 3.

O MCIDADES tem a atribuição de emitir diretrizes para a implementação dos empreendimentos no âmbito do PMCMV. Para tanto, uma das exigências para aprovação de uma proposta de projeto habitacional deve observar a necessidade de inserção do empreendimento na malha urbana consolidada ou em zonas de expansão urbana, conforme definição do Plano Diretor municipal. Essa diretriz teve o intuito de orientar a edificação de residenciais em áreas próximas da malha urbana, com disponibilidade de vias de acesso com transporte público e de circulação pavimentadas, de drenagem pluvial, de energia elétrica e iluminação pública, de abastecimento de água potável, de esgotamento sanitário e coleta de lixo. Constatou-se que os empreendimentos do MCMV Faixa 1/FAR implementados em Teresina em loteamentos localizados na fronteira urbana da cidade estavam sem infraestrutura básica. Assim, o capital construtor foi o responsável por instalar a infraestrutura urbana e sem a qual não obteria aprovação do empreendimento. Para tanto, desde o ano de 2009, as diretrizes do PMCMV previam que o orçamento do empreendimento poderia contemplar custos incidentes para execução de infraestrutura externa aos lotes adquiridos¹⁶³.

Verificou-se que as diretrizes para a elaboração de projetos e os critérios de aprovação não excluíram qualquer proposta encaminhada por parte das empresas construtoras. Durante

¹⁶¹ O limite máximo de uma unidade habitacional encontra-se na Portaria nº 435, de 28 de agosto de 2012, publicada no DOU de 29/08/2012.

¹⁶² Excluindo Benefícios e Despesas Indiretas (BDI).

¹⁶³ Cf. Portaria nº 139, de 13 de abril de 2009 que foi o primeiro dispositivo normativo

entrevista, os empresários construtores enfatizaram o fato de que entre eles não havia concorrência pelos recursos ou por espaço no PMCMV em Teresina, mas sim o entendimento tácito e consensual da capacidade de desempenho de cada empresa construtora. Um dos entrevistados descreve a relação entre empresários construtores diante das oportunidades de negócio proporcionadas pelo PMCMV.

Ele¹⁶⁴ está lá na reunião da CBIC, chegam as coisas, tudo que está passando lá, ele está passando aqui para todo mundo ter conhecimento. Ele tem muita atuação. Mas as coisas são muito claras: ele presta contas para os associados do (...) e tudo quanto tem de novidade, ele bota pro (*sic*) povo¹⁶⁵: “se vira, pega aí”. Então, se você pergunta “Tem disputa com a gente?”, não. Disputa, disputa, não. A gente sabe que vai ter aquele negócio, procura fazer um projeto que se adeque às condições e que vai ter dinheiro, vai ter financiamento com essa condição boa para nosso cliente. Por que a gente busca o quê? A gente busca condições para nosso cliente. Se a gente tem cliente, nós temos venda. Se o cara¹⁶⁶ está dando dinheiro pro (*sic*) cliente, eu quero que dê pro meu cliente. Então, a gente vai procurar se habilitar a ser um dos imóveis que receba o direito de passar o dinheiro para os clientes. (Entrevistado EC-5).

A partir da segunda fase do PMCMV (2011-2016) que se consignou que os valores máximos de aquisição das unidades habitacionais compreenderiam os custos de “aquisição do terreno, edificação, infraestrutura interna, equipamentos comunitários, tributos, despesas de legalização e trabalho social” (MCIDADES, 2011). Dessa maneira, sob esses aspectos, e tendo a disponibilização de recursos do FAR, o capital construtor foi agente fundamental no processo de expansão urbana em Teresina através do MCMC-Empresas.

Compreender a forma de aquisição do terreno e a contratação do processo construtivo foram importantes por revelarem as estratégias adotadas pelas construtoras para maximizar a acumulação de capital através do MCMV Faixa 1/FAR. Nessa mesma direção, deve-se conhecer a instalação da infraestrutura pelo capital construtor. De antemão, para todos os empreendimentos, a infraestrutura era inexistente e foi incluída, mas a executar como custo incidente sobre o valor contratado nos empreendimentos do MCMV Faixa 1/FAR.

Com efeito, serão analisadas as atividades realizadas pelas construtoras orientadas para a instalação de infraestrutura básica relativa ao abastecimento de água, de energia elétrica e iluminação pública, de pavimentação, de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais¹⁶⁷.

¹⁶⁴ Refere-se ao Presidente do SINDUSCON-PI André Baía.

¹⁶⁵ Refere-se aos empresários construtores.

¹⁶⁶ Refere-se ao PMCMV.

¹⁶⁷ Constata-se na FRE como itens da infraestrutura do empreendimento: água, esgoto, energia elétrica, coleta de lixo, telefone, iluminação pública, pavimentação, guias e sarjetas, gás e águas pluviais. A pesquisa se concentrou nos itens assumidos pela construtora durante a implementação do empreendimento.

3.2.2 Abastecimento de água

Segundo o IBGE (2010), o município de Teresina possui 222.154 (duzentos e vinte e dois mil cento e cinquenta e quatro) domicílios particulares permanentes, dos quais 207.400 (duzentos e sete mil e quatrocentos) realizam o abastecimento de água por meio da rede geral de distribuição, 6.697 (seis mil e seiscentos e noventa e sete) por poços ou nascentes na propriedade e 8.057 (oito mil e cinquenta e sete) obtêm água de outra forma. O número de domicílios indicado pelo IBGE que têm o abastecimento de água a partir de poços ou nascentes chama a atenção por se tratar da Capital do Estado. Entretanto, afirma-se que as informações referentes à forma de abastecimento de água estão desatualizadas em decorrência da implementação do PMCMV em Teresina a partir de 2009. De acordo com a empresa Águas de Teresina Saneamento SPE S/A (ÁGUAS DE TERESINA), subconcessionária responsável pelo sistema de fornecimento de água e de tratamento de esgoto, em todos os empreendimentos do MCMV Faixa 1/FAR foram instalados poços tubulares para o abastecimento de água.

A localização dos empreendimentos e a falta de capacidade de investimento da concessionária tornaram inviável a ligação ao sistema de abastecimento convencional de água. Dessa forma, o capital construtor executou perfuração de poços e benfeitoria necessária nos empreendimentos do MCMV Faixa 1/FAR para entregá-los posteriormente à empresa Águas e Esgotos do Piauí S.A (AGESPISA).

Sobre a incapacidade de investimento da AGESPISA, nos dossiês eram recorrentes as declarações da empresa informando não possuir condições de atender pedido de ligação de água, porém não se opondo à construção dos poços tubulares e acordando com as empresas construtoras a incorporação dos poços ao sistema de abastecimento de água, da AGESPISA.

Foi feito poço, caixa d'agua, com bomba, com tudo. O terreno com a caixa d'agua, a rede de água interligado na casa com medidor individualizado, rede de esgoto, estação de tratamento... Só que isso a Agespisa era um nó. Foi uma luta terrível... Você tinha uma dificuldade no corpo de bombeiros. Eu tinha também, às vezes, dificuldade com a CAIXA para aprovar. Às vezes aparecia umas exigências, mas isso, por exemplo, trazia grande vantagem porque a gente não tinha que vender. (Entrevistado EC-1).

Verificou-se que as construtoras utilizaram água de poço desde a fase de obra dos empreendimentos. Não consta nos dossiês dos empreendimentos a licença para perfuração e exploração dos poços tubulares para abastecimento de água. No entanto, ao avaliar a

viabilidade do empreendimento Judith Nunes da Conte Engenharia e Comércio Ltda, consta no relatório da GIHAB a possibilidade de agravamento do abastecimento de água na zona sul de Teresina em razão da construção dos empreendimentos do PMCMV. Nesse documento, consta a informação de que a AGESPISA tem ciência da situação da forma de abastecimento instalada e, ao menos documentalente, não se comprovou a atuação das autoridades locais na fiscalização desse tipo de exploração dos recursos hídricos.

3.2.3 Sistema de esgotamento sanitário

Teresina tem apenas 17% de área coberta com sistema de esgotamento sanitário (IBGE, 2017). As diretrizes do PMCMV prescrevem que os empreendimentos sejam dotados de soluções de esgotamento sanitário. Devido à alegada escassez de recursos financeiros, a AGESPISA não participou da elaboração do projeto ou de qualquer tipo de intervenção na rede de esgoto. As empresas construtoras foram responsáveis pela instalação da estação de tratamento ou de obra complementar no sistema de esgoto.

No entanto, a AGESPISA foi o órgão que aprovou os projetos habitacionais relativos ao abastecimento de água e da rede de esgotamento até a data de 22 de março de 2017, quando a empresa ÁGUAS DE TERESINA passou a prestar o serviço como subconcessionária. As empresas construtoras executaram três tipos de obra para atender a solução de esgotamento. O primeiro foi a instalação de fossa e sumidouro (fossa séptica) em unidades habitacionais unifamiliares (casa). O segundo, Estação de Tratamento de Esgoto Sanitário (ETE) construída em empreendimentos acima de 500 (quinhentas) unidades habitacionais que, após concluída, era doada à operadora do sistema de esgoto e incorporada ao seu patrimônio. Por fim, o terceiro tipo se refere à obra de intervenção para complementar a capacidade de atendimento do sistema de esgoto. Um exemplo disso foi a obra realizada pela M. C. Construtora Ltda para atender dois empreendimentos (faixas 1 e 2). O empresário construtor relatou como procedeu a obra, visando à edificação de dois condomínios:

E lá tem uma estação de tratamento de esgoto sanitário para aquela região e nós vimos que lá teria capacidade de absorver mais umas 800 unidades, então nós precisaríamos fazer só as elevatórias. Nós faríamos as elevatórias e colocaríamos mais 800 unidades e isso viabilizou o prédio de apartamentos, senão seria um problema, a gente ia ter que ver como seria o tratamento de esgoto. (Entrevistado EC-5).

Segundo EC-5, para viabilizar os empreendimentos foram necessárias a construção de uma elevatória e de uma rede de 800 m para ligar o esgoto do empreendimento ao sistema da

AGESPISA. O êxito no negócio dos dois empreendimentos o estimulou a planejar a construir um terceiro condomínio com uma estação de tratamento privada.

Devido às normas ambientais e a abrangência restrita da rede de esgoto em Teresina, o processo de verticalização habitacional também fica limitado. Enquanto representante do agente financeiro, o Gerente Regional da CEF no Piauí explicou como a questão do sistema de esgoto condiciona a expansão urbana e a verticalização habitacional:

[...] nós somos uma cidade que não temos rede esgoto. Somos uma cidade que tem pouco mais de 10% de rede de esgoto, e para eu fazer um bloco de apartamentos, eu não posso fazer uma fossa gigantesca. Eu só posso verticalizar, onde eu tenho a rede de esgotos, onde eu posso interligar essas unidades na rede de esgoto. Por isso praticamente não tem apartamentos na zona sul. Porque não é permitido, porque falta a concessionária investir em rede de esgotos. Na hora que ela investir e tiver rede de esgoto lá, vai aumentar muito a quantidade de apartamentos na zona sul. Na zona Norte, em Teresina, nós temos um aeroporto no centro da cidade, então tem que ser respeitado o cone aéreo e isso inviabiliza boa parte do centro e da parte norte da cidade ter apartamentos porque eu não posso verticalizar no entorno do aeroporto. Sobrou a zona leste, com essas limitações. Por isso que a leste concentra os apartamentos, porque é o local da cidade em que tem rede de esgoto, consequentemente os preços aumentaram muito. Então verticalizar em Teresina fazendo grandes empreendimentos de apartamentos. Daí a predominância de nas zonas sul e norte com condomínios de casa, e na zona leste ter mais opções com apartamentos. [...] Se eu tivesse rede de esgoto em todo lugar, eu podia verticalizar em todo lugar [...]. (Gerente Regional da CEF/PI).

A experiência de mercado do agente financeiro revela como a escolha da localização, do tipo de habitação, a direção da expansão urbana e o valor do imóvel se relacionam com a infraestrutura da rede de esgoto e a drenagem do solo. Além disso, trata-se de um fator relevante a ser considerado em análises que abordam a verticalização habitacional.

3.2.4 Energia elétrica e iluminação pública

A comprovação de que na localização de alguns empreendimentos não dispunham de infraestrutura básica é uma declaração da construtora BETACON-MAFRENSE-NPJ junto à CEF informando que o consumo de água e de energia elétrica durante a fase de obra eram realizados, respectivamente, através de carro-pipa e gerador. Da mesma forma que a AGESPISA, a Eletrobrás emitiu aprovação dos projetos de rede elétrica e de iluminação pública que foram instalados pelas construtoras.

Em Teresina, o executivo municipal detém a gestão da iluminação pública. Entretanto, ao ser notificada pela CEF da necessidade de viabilizar a iluminação pública dos

empreendimentos, a PMT através da SEMDUH responde não possuir recursos disponíveis para a ampliação da rede:

Em resposta aos ofícios nº 926/2015/GIHAB/TE e nº 927/2015/GIHAB/TE, que solicitam implantação Iluminação Pública nos Residenciais: Francisco das Chagas Oliveira e Edgar Gayoso respectivamente, informamos que: A Prefeitura Municipal de Teresina não dispõe de recursos residenciais da cidade. Atualmente os poucos recursos disponíveis deste setor estão sendo usados para manter o Parque de Iluminação já existente em nível de funcionamento aceitável. (Ofício nº 1317/2015 – GAB/SEMDUH, de 24/11/2015).

A análise dos dossiês dos empreendimentos permitiu constatar que praticamente a PMT não participou na implementação do MCMV Faixa 1/FAR. A resposta da SEMDUH encaminhada à CEF comprova que a prefeitura¹⁶⁸ não participou da execução da iluminação pública nos empreendimentos.

Apesar da Resolução Normativa nº 414/2010, da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), estipular que o poder municipal é o responsável pela elaboração de projeto, a implantação, expansão, operação e manutenção das instalações, as empresas construtoras foram as responsáveis pela instalação da rede elétrica e da iluminação pública, seja realizando diretamente esse serviço ou subcontratando outra empresa. Um exemplo disso foi a ampliação da rede elétrica providenciada pela Conte Engenharia e Comércio Ltda que instalou 6 (seis) subestações com capacidade de 75 KVA e 2 (duas) subestações de 45 KVA, assumindo a eletrificação do empreendimento Judith Nunes e concedendo à Eletrobrás permissão para futura ampliação da rede elétrica.

3.2.5 Pavimentação das vias de acesso ao empreendimento

A pavimentação da via de acesso na cidade se constitui fundamental para o reconhecimento de uma área integrada à zona urbana e a mobilidade de pessoas e meios de transporte. Apesar das guias e sarjetas estarem designadas à parte na FRE dos empreendimentos, a construção delas é realizada juntamente com a pavimentação.

De acordo com a legislação municipal¹⁶⁹, o responsável pelo parcelamento do solo com a finalidade de ocupação e edificação urbanas deve obrigatoriamente proceder a

¹⁶⁸ A PMT tem participação tímida na implementação do PMCMV. Eis algumas de suas ações: emissão de licenças e alvarás, organização cadastral dos beneficiários do programa, sorteio/seleção dos beneficiários, dois dispositivos normativos específicos: um sobre reserva de casa para pessoas deficientes e um sobre desoneração de impostos e tributos municipais.

¹⁶⁹ Lei nº 3.561, de 20 de outubro de 2006, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano do Município de Teresina e vigorou até 2015, com a revogação pela Lei nº 4.780, de 19 de agosto de 2015.

pavimentação das vias de acesso, implantar a rede de distribuição elétrica e de água sem nenhum ônus para o executivo municipal. Portanto, depreende-se que a legislação municipal permite à iniciativa privada o direcionamento do processo de expansão urbana em Teresina.

A pavimentação das vias de acesso dos empreendimentos foi relevante para viabilizar a execução da obra, estruturar não somente a mobilidade das pessoas, mas, propiciar minimamente a mobilidade dos serviços promovidos pelos entes públicos e privados como, por exemplo, a coleta de lixo, o transporte público, a entrega de correspondências e objetos. Ademais, a pavimentação tem importância para a dimensão da saúde pública quando integrado à rede de esgoto.

Havia a expectativa, por parte do capital construtor, da participação da PMT de pavimentar a via de acesso de alguns empreendimentos do MCMV Faixa 1/FAR, mas foi frustrada pela alegada insuficiência de recursos financeiros. Para não ter atraso no pagamento das parcelas do que foi construído, o capital construtor integrou ao valor limite de aquisição do empreendimento. Declarações como a firmada pela RG-Construções e Serviços Ltda junto à CEF eram recorrentes para salvaguardar a ausência do ente municipal:

A empresa RG-Construções e Serviços Ltda vem por meio deste declarar junto à Caixa Econômica Federal/GIDUR-TE que irá executar o acesso ao empreendimento Residencial Orgulho do Piauí localizado na BR 316, KM 14, Loteamento Cidade Industrial, conforme projeto em aprovação pelo DNIT-PI. (RG-Construções e Serviços Ltda [Correspondência] 22 out. 2012, Teresina [para] GIHAB, Teresina. Comunica que executará a pavimentação de acesso do Residencial Orgulho do Piauí. (Fonte: Dossiê Orgulho do Piauí).

Lê-se nessa declaração o compromisso firmado pela construtora em realizar obra de acesso da via pública do residencial, com autorização do DNIT-PI

3.2.6 A drenagem do empreendimento

O período chuvoso, em Teresina, traz a preocupação com a drenagem de água no perímetro urbano. Entende-se por drenagem, ou manejo de águas pluviais, a forma de escoamento das águas provenientes de chuvas na área urbana. As condições naturais de localização de Teresina favorecem o acúmulo das águas pluviais por se situar entre dois rios, existência de “3 macrobacias na margem direita do rio Parnaíba e nas margens esquerda e direita do rio Poti e 29 microbacias na zona urbana da cidade” (SEMPPLAN, 2018, p. 36). Além disso, a ação antrópica tem ampliado as áreas urbanas impermeáveis. Segundo a

SEMPLAN (2018), a extensão do sistema de drenagem na Capital equivale a 46,32 km em contraposição aos quase 3.000 km de ruas e avenidas.

Antes do sancionamento da Lei nº 4.724/2015, que define diretrizes para controle dos impactos da drenagem urbana, muitos empreendimentos foram edificados em áreas sem o adequado tratamento urbanístico do solo, ocasionando problemas de inundações após a ocupação pelos moradores. São representativos dessa situação os empreendimentos localizados na região do bairro Portal da Alegria, na zona Sul da cidade, cujas obras de saneamento e drenagem custaram ao MCIDADES R\$ 78 milhões (setenta e oito milhões de reais) (PMT, 2018).

A implementação do empreendimento Edgar Gayoso em área sem a devida intervenção urbanística de drenagem tornou, literalmente, um caso de polícia. Líderes da comunidade ingressaram com representação junto ao Ministério Público do Estado do Piauí (MPP) reclamando da situação de alagamento do residencial, comprovado com registros fotográficos. Em audiência pública em 24 de maio de 2013, com a presença dos representantes de órgãos municipais e da CEF, envolvidos na aprovação do empreendimento, o engenheiro representante da CEF afirmou que, por questões normativas, não poderia questionar os documentos dos órgãos públicos que autorizaram a MTV Edificações Ltda a executar o empreendimento. Acrescentou ainda que a melhor solução para o residencial seria a retirada dos moradores para realizar obra de drenagem. Segundo o engenheiro da CEF, no local não poderia haver habitação, pois, lá é região baixa, de bacia hidrográfica.

O caso foi tratado pelo MP-PI como um crime ambiental. Após a assinatura de termo de acordo de conduta entre a construtora e a CEF, no qual consignaram a implantação de projeto de detenção de águas pluviais do referido residencial, o inquérito civil público foi arquivado. E, por ser um empreendimento financiado com recursos federais do FAR, o promotor estadual remeteu o caso para a Polícia Federal que, por sua vez, encaminhou ao Ministério Público Federal, que entendeu não ser possível identificar autoria de delito por não ser o empreendimento a causa exclusiva da inundação.

Por fim, a pesquisa documental possibilitou o acesso a uma diversidade de documentos que revelaram a implementação do MCMV Faixa 1/FAR pelo capital construtor em Teresina. A análise da implementação desta Faixa pelo capital construtor possibilitou entender o processo de acumulação de capital e de expansão urbana de Teresina através da execução de um programa habitacional financiado com fundos públicos.

Analisou-se no terceiro capítulo a implementação do MCMV Faixa 1/FAR pelo capital construtor. Para tanto, caracterizou-se os agentes e o capital construtor, enfatizando aqueles

que atuaram no município de Teresina. Verificou-se que o capital construtor atuante no MCMV Faixa 1/FAR têm em comum a natureza jurídica de “sociedade empresária limitada” a qual, a nosso ver, define a “natureza” da implementação do PMCMV no que se refere à habitação de interesse social. A descrição da implementação do MCMV Faixa 1/FAR permitiu conhecer as ações dos agentes do capital construtor, propiciando entender a influência do processo de acumulação do capital construtor na expansão urbana do município de Teresina.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PMCMV do governo federal se consolidou como o maior programa da história habitacional brasileira. Isso se deve à articulação das entidades representativas da Indústria da construção civil, de organização de espaços de encontro com os agentes públicos para discutir demandas e concretização de projetos habitacionais, independentemente dos governos que se sucederam na gestão do Estado nos últimos tempos.

É histórica a relação das atividades da habitação com as ações capitalistas, e essa relação evidencia que a questão habitacional tem centralidade para o Estado, as políticas públicas e os agentes privados. Inicialmente, a questão habitacional emerge dos problemas gerados pelo processo de urbanização sob o capitalismo, consequência da industrialização desde o século XIX. Na origem da discussão, observava-se uma massa de pessoas aglomeradas nas cidades em torno das indústrias e sobretudo em condições degradantes – os operários das fábricas.

O diagnóstico marxiano indicou que as visíveis más condições de habitabilidade e de aglomeração humana tornaram o espaço urbano patológico até mesmo para classes mais abastardas, que o processo de acumulação de capital e a concentração dos meios produtivos propiciaram as atividades capitalistas, expandindo um padrão de ocupação das cidades voltada para o favorecimento das indústrias. Esse processo de urbanização desordenado e especulativo passou a ser considerado o “padrão clássico”. Assim, nesse contexto, a questão habitacional tornou-se relevante para o capitalismo por ser necessária para a preservação e reprodução da força de trabalho, portanto, importante para a acumulação de capital.

No Brasil a questão habitacional emergiu das preocupações do Estado visando maior controle epidemiológico da cidade e regulatório do mercado da habitação. Todavia, foi entre 1930 e 1950 que se demandou a intervenção estatal na questão habitacional para enquadrar a habitação como questão social no intuito de legitimar a regulação do livre mercado habitacional e a produção de habitações em escala com financiamento público.

As relações da habitação com as atividades capitalistas se estreitaram ainda mais com as políticas públicas. Isso teve origem a partir da década de 1950, quando o Estado brasileiro atuou como principal agente da industrialização nacional. Dessa maneira, a industrialização brasileira se diferenciou do padrão europeu, considerado “clássico”, na qual a acumulação de capital foi sua fonte e a urbanização o efeito. Ou seja, a produção do espaço, na fronteira da expansão urbana, propiciou a acumulação de capital. Com a implementação do Plano de Metas, o Estado brasileiro adotou um modelo desenvolvimentista, indutor e executor de

infraestrutura para a economia nacional. A partir desse momento, a indústria da construção civil se tornou um setor fundamental para a economia. Com efeito, foi a partir de 1964 que a habitação se tornou central para o contexto socioeconômico nacional com as ações do BNH.

Apesar da heterogeneidade da indústria da construção civil, denominada *construbusiness*, o setor de edificações se destacou como capital construtor desde a implementação da política habitacional do BNH. A política de desenvolvimento econômico à época ressaltou a política habitacional do BNH num instrumento ágil de elevação do nível de emprego e de consumo na sociedade brasileira. Isso fez com que setor da construção pesada e de infraestrutura perdesse centralidade na economia nacional devido à exigência de maior qualificação da força de trabalho, enquanto o setor de edificações na área habitacional se notabilizou pela capacidade de absorver trabalhadores com qualificação técnica inferior. Assim, a indústria da construção civil passa a ter protagonismo na política econômica nas áreas urbanas no país.

Entre os anos de 1985 e 2006, percebem-se mudanças nas atribuições do Estado brasileiro em relação à forma da acumulação de capital. Esse período também foi marcado pelas contingências das sucessivas políticas econômicas, o que não deixou o setor habitacional estático. Além da organização normativa visando a atender o mercado habitacional, as construtoras demandaram a ampliação de acesso à financiamento e a desoneração de impostos de materiais e de serviços, alegando-se o interesse social e o rápido impacto na economia para a redução do déficit habitacional, o aumento dos postos de trabalho, o estímulo ao consumo individual e a competitividade da indústria do setor.

A partir de 2006, a política econômica muda sua fórmula, passa a conceber a ideia de desenvolvimento econômico e inclusão social como ação conjunta. No âmbito do mercado habitacional, essa mudança resultou na atualização das atribuições e das relações entre Estado e empresas construtoras na implementação das políticas públicas. Tal mudança resultou no lançamento do PMCMV em 2009, cuja “razão social” constituiu a “Habitação Social Ltda”, implementada pelas empresas construtoras interessadas em recorrer ao fundo público e incrementar seus lucros.

A despeito do financiamento com recursos do FAR e das diretrizes do MCIDADES, constatou-se, pela pesquisa, que a implementação dos empreendimentos do MCMV Faixa 1/FAR é dirigida preponderantemente pelas construtoras na fase de implementação. A proeminência das construtoras na implementação do MCMV Faixa 1/FAR foi o resultado do constrangimento de ordem econômica sob o aspecto do interesse público. Dessa forma, o

programa habitacional se tornou um dos meios para acessar fundos públicos e incrementar o lucro das empresas construtoras.

O PMCMV possibilitou ao Estado brasileiro participar do processo cumulativo de lucro das empresas construtoras, legitimado pela articulação entre o interesse social e privado, compensando as consequências disfuncionais do processo acumulativo causados pelo crise de 2008. Para tanto, com o objetivo de manter a legitimidade desse processo através do “desenvolvimento econômico e inclusão social”, explicitou-se que o Estado tem atribuição de ajustar as políticas públicas aos interesses privados e de alocar recursos e promover distribuição de renda.

A análise do MCMV Faixa 1/FAR nessa pesquisa enfatizou a etapa de execução do programa, pois, através dela, foi possível analisar as ações dos agentes do capital construtor na implementação do programa e a influência do processo de acumulação do capital construtor na expansão urbana no município de Teresina. Para tanto, demonstrou-se a importância do capital construtor na produção do espaço urbano, desde a aquisição do lote até a construção da infraestrutura básica no empreendimento. A análise da implementação do MCMV Faixa 1/FAR constatou interesses, ações e omissões de agentes públicos e privados que, diante de seus limites e condicionamentos, influenciaram o processo de acumulação de lucro das empresas construtoras através da expansão urbana de Teresina.

O FAR disponibilizou os recursos necessários para as construtoras executarem os empreendimentos. O desenho institucional do PMCMV proporcionou que as construtoras tivessem acesso ao fundo público sem exigências normativas comuns ao de um processo licitatório para a contratação dos empreendimentos. O FAR viabilizou o lucro do capital construtor e, em certa medida, a inclusão de famílias de baixa renda no circuito de consumo do mercado habitacional.

Para compreender a implementação do MCMV Faixa 1/FAR e sua influência no processo de acumulação do capital construtor e na expansão urbana do município de Teresina, analisou-se os dossiês de 08 (oito) empreendimentos distintos. Percebeu-se logo que, além das construtoras, outros agentes do mercado tiveram algum grau de participação na implementação do MCMV Faixa 1/FAR. No âmbito do programa habitacional, eles foram denominados de *capitais urbanos* e divididos em quatro grupos: capital incorporador, capital de serviços urbanos, capital de gestão e consultoria e capital construtor. Através desses capitais, foi possível distingui-los segundo a relação com o Estado e o espaço urbano (localização e fluxos), a origem da valorização do capital e a forma como agem no âmbito do mercado habitacional. Essas categorias propostas por Marques (2003) possibilitaram

compreender as construtoras como parte do capital construtor. Além disso, constatou-se que parlamentares piauienses possuíam a propriedade de terrenos nos quais foram instalados alguns empreendimentos como, por exemplo, o Residencial Cidade Sul, cujo proprietário do terreno era um senador, e do Residencial Judite Nunes de propriedade da SND Empreendimentos Imobiliários que possui em seu quadro societário um deputado estadual. Isto significa dizer que agentes políticos compõe, ou possuem relação familiar, com agentes do capital construtor e incorporador em Teresina. As condições de pesquisa não permitiram aprofundar este aspecto, ensejando uma investigação futura.

O desenho institucional do PMCMV contemplou o capital construtor com recursos financeiros e instrumentos que o tornou agente fundamental do processo de expansão urbana em Teresina. Assim, a análise da aquisição de terreno, o processo construtivo e a instalação de infraestrutura básica demonstrou como o capital construtor implementou os empreendimentos.

Em sua maioria, os terrenos dos futuros empreendimentos estavam ociosos e sem atrativo para comercialização sob a propriedade das próprias empresas construtoras. A CEF desempenhou o papel de avaliadora e incorporadora do terreno, de modo que o PMCMV garantiu a aquisição segundo o valor de mercado. A distribuição espacial dos empreendimentos foi conduzida pelas construtoras, com empreendimentos localizados em áreas sem infraestrutura básica e isolados de áreas em relação aos serviços urbanos de transportes, educação e saúde. Para que um projeto de empreendimento nessas condições fosse aprovado, bastava a construtora obter o termo de compromisso de instalação de equipamentos e serviços públicos urbanos assinado pelo Secretário Municipal de Planejamento ou pelo Prefeito.

Sobre isso, o Plano Diretor vigente durante o período de construção dos empreendimentos habitacionais, instituído pela Lei nº 3.558/2006, previa como diretrizes de uso e ocupação do solo urbano em relação à habitação social aplicar normas para evitar a expansão urbana descontrolada, delimitar áreas adequadas à produção habitacional de interesse social, priorizar a ocupação de vazios urbanos, ampliar a participação social, organizar processos decisórios e de planejamento promovidos pelo poder público no Conselho Municipal de Habitação (CMH). Apesar dessa previsão normativa, os projetos dos empreendimentos do MCMV Faixa 1/FAR em Teresina seguiram o devido trâmite administrativo. Verificou-se que a aprovação dos empreendimentos junto ao MCIDADES, à CEF e aos órgãos municipais se fundamentava na apresentação de documentos exigidos para construção de um empreendimento, ou seja, os projetos habitacionais das construtoras não

eram contestados. A implementação dos empreendimentos negligenciou instâncias participativas, como CMH, que poderiam ter contribuído com o planejamento urbano e com a eficácia da habitação de interesse social através do PMCMV.

No entanto, a PMT possuía um instrumento normativo, a Lei nº 3.559/2006, para controlar a expansão urbana, provocado pelo *boom* imobiliário a partir da implementação do PMCMV. Todavia, o avanço das atividades das construtoras, para instalar empreendimentos habitacionais de interesse social e de luxo, impeliu a PMT a revogar a lei anterior e ampliar um novo limite urbano através da Lei nº 4.831, de 26 de outubro de 2015. Isto ocorreu para não perder as unidades habitacionais e os recursos a serem aplicados na capital piauiense.

A fala do Secretário Municipal de Planejamento revela os constrangimentos internos e externos do Estado contemporâneo, além de pretender explicar o ritmo de instalação dos empreendimentos em detrimento de uma ocupação urbana planejada.

Demonstrou-se que a análise documental foi relevante para entender os mecanismos de implementação do MCMV Faixa 1/FAR na expansão urbana da cidade de Teresina. A explicitação sobre a propriedade e a forma de aquisição do terreno corrobora que as construtoras e imobiliárias detêm o controle do mercado de loteamentos em Teresina. O déficit habitacional e a posse dos terrenos não foram fatores de estímulo para promover o mercado habitacional pela iniciativa privada. Lotes disponíveis para venda na fronteira urbana da cidade foram adquiridos pelo FAR, possibilitando uma forma de acumulação de capital. A reduzida margem de lucro no MCMV Faixa 1/FAR, aludida pelos construtores entrevistados, foi refutada com a análise do processo construtivo adotado. Verificou-se que as construtoras subcontrataram uma empresa para executar o empreendimento com o intuito de reduzir custos e ampliar margem de lucro. A adoção do processo construtivo gerou um descontentamento entre os fabricantes de tijolos que tiveram suas expectativas de venda frustradas. O custo incidente da infraestrutura básica no valor contratado do empreendimento propiciou que as empresas construtoras conduzisse o processo de expansão urbana através do MCMV Faixa 1/FAR. Porquanto, o ente municipal e as concessionárias de abastecimento de água e energia se eximiram do seu papel de prover os serviços.

Por fim, a implementação do MCMV Faixa 1/FAR cumpriu a finalidade de prover habitação de interesse social, mas também promoveu a acumulação do capital construtor em Teresina. A construção de unidades habitacionais continua alimentando o sonho das pessoas que necessitam da casa própria. E as condições ofertadas pelo capital construtor na implementação dos empreendimentos continuam produzindo espaço suburbano nas franjas da cidade.

REFERÊNCIAS

ALVES, M. H. A. F. **Minha Casa, Minha Vida**: Perspectivas e Oportunidades. Disponível em: <<https://anicer.com.br/encontro46>>. Acesso em 14 dez. 2017.

AMORE, C. S. “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. *In*: AMORE, C. S.; RUFINO, M. B. C.; SHIMBO, L. Z. (Org.). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. 1. ed. - Rio de Janeiro, RJ: Letra Capital, 2015. 428 p.

APPOLINÁRIO, F. **Metodologia científica**: Filosofia e prática da pesquisa. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

ARAGÃO, T. A.; CARDOSO, A. L. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. *In*: CARDOSO, A. L. (Org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

ARON, R. **As Etapas do pensamento sociológico**. 3.ed. São Paulo, SP: Martins Fontes, 1999. 539p. (Sociedade Moderna, 6)

ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Revista Dados**, 2002, v.45, n.3, p.431-458.

_____. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. **Revista Espaço e Debates**, ano X, n. 31, p. 21-36, 1990.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIMENTO PORTLAND (ABCP). **Manual Técnico para Implementação - Habitação 1.0 @**: Bairro Saudável. População Saudável. São Paulo, Associação Brasileira de Cimento Portland, setembro/2002. 88 p.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA CERÂMICA (ANICER). **46º Encontro Nacional da Indústria de Cerâmica Vermelha**. Disponível em: <<http://anicer.com.br/encontro46/46o-encontro-nacional/>>. Acesso em: 14 dez. 2017.

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

BARBOSA, I. S. **O Estado e a produção habitacional pública**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução: Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BAUER, M. Análise de conteúdo clássica: uma revisão *In*: BAUER, M. W; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004. 516 p.

BEHRING, E. R. Fundo Público, exploração e expropriações no capitalismo em crise. *In*: Colóquio Internacional Marx e o Marxismo 2017: De O Capital à Revolução de Outubro

(1867 - 1917), 2017, Niterói. **Anais do Colóquio Marx e o Marxismo 2017**. Niterói: NIEP-Marx, 2017. v. 1. p. 1-18.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil**. 4.ed. São Paulo, SP: Estação Liberdade, 2004. 342p.

_____. **Política habitacional e inclusão social no Brasil**: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, n. 1, p. 70-104, 2008. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em: jan. 2017.

BONETI, L. W. Políticas públicas por dentro. 2ª Edição. Ijuí: Editora Unijuí, 2007.

BOURDIEU, P. Compreender. In: _____. (coord.) **A miséria do mundo**. Petrópolis: Vozes, 1997, pp. 693-732.

_____; CHAMBOREDON, J-C.; PASSERON, J-C. **Ofício de sociólogo**: metodologia da pesquisa na sociologia. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005. 328p.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Habitação**. Dezembro 2009.

_____. Ministério das Cidades. **Política nacional de habitação**. Novembro de 2004.

_____. Presidente (1986-1991: José Sarney). **Discurso de Anúncio de Mudanças no Sistema Financeiro de Habitação**. Brasília-DF, 6 jan. 1988. 11 f. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

_____. Presidente (1986-1991: José Sarney). **Discurso de lançamento dos Programas de Lotes Beneficiados e Mutirão Habitacional Rural Palácio do Planalto**. Brasília, 11 mai. 1989. 11 f. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

_____. Presidente (1986-1991: José Sarney). **Discurso na solenidade de lançamento do Programa do Mutirão Habitacional**. Brasília, 06 nov. 1987. 7 f. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

_____. Presidente (1990-1992: Fernando Affonso Collor de Mello). **Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 49ª Legislatura**. Brasília: Presidência da República, 1991.

_____. Presidente (1990-1992: Fernando Affonso Collor de Mello). **Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 49ª Legislatura**. Brasília: Presidência da República, 1992.

_____. Presidente (1990-1992: Fernando Affonso Collor de Mello). **Discurso na solenidade de assinatura de linha especial de crédito destinada a financiamentos para construção de imóveis**. Brasília, 12 abr. 1990. 3 f. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

_____. Presidente (1992-1994: Itamar Franco). **Mensagem ao Congresso Nacional, na abertura da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 49ª Legislatura**. Brasília: Presidência da República, 1993.

_____. Presidente (1992-1994: Itamar Franco). **Mensagem ao Congresso Nacional, na abertura da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 49ª Legislatura**. Brasília: Presidência da República, 1994.

_____. Presidente (1995-2002: Fernando Henrique Cardoso). **Mensagem ao Congresso Nacional, abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura**. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 1995.

_____. Presidente (2003-2010: Luís Inácio Lula da Silva). **Mensagem ao Congresso Nacional, na abertura da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura**. Brasília: Presidência da República, 2006.

_____. Presidente (2003-2010: Luís Inácio Lula da Silva). **Mensagem ao Congresso Nacional, na abertura da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 53ª Legislatura**. Brasília: Presidência da República, 2008.

_____. Presidente (2003-2010: Luís Inácio Lula da Silva). **Discurso na cerimônia de abertura do 81º Encontro Nacional da Indústria da Construção (ENIC)**. Brasília, 1 set. 2009. 14 f. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

_____. Presidente. (1986-1991: José Sarney). **Mensagem ao Congresso Nacional, na abertura da 4ª Sessão Legislativa da 47ª Legislatura**. Brasília: Presidência da República, 1986.

BRUYNE, P.; HERMAN, J.; SCHOUTHEETE, M. **Dinâmica de pesquisa em ciências sociais**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1990.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). **Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)**. Disponível em: <<http://fundosdegoverno.caixa.gov.br/sicfg/fundos/FAR/detalhe/sobre/>>. Acesso em 14 dez. 2017.

_____. **O que é Minha Casa Minha Vida**. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 08 dez. 2016.

CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA CONSTRUÇÃO (CBIC). **Cenário econômico-político do Minha Casa Minha Vida: previsões, perspectivas e oportunidades na construção civil**. Disponível em: <<http://anicer.com.br/encontro46/>>. Acesso em: 14 dez. 2017.

CARDOSO, A. L.; MELLO, I. Q.; JAENISCH, S. T. A implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: agentes, processos e contradições. *In*: AMORE, C. S.; RUFINO, M. B. C.; SHIMBO, L. Z. (Org.). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. 1. ed. - Rio de Janeiro, RJ: Letra Capital, 2015. 428 p.

CASA EXPRESS (CASA). Disponível em: <<http://www.casaexpress.ind.br>>. Acesso em: 14 dez. 2017.

CASTELLS, M. **Questão urbana**. 4. ed. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 2009, 590p. (Coleção Pensamento Crítico, 48)

CATANI, A. M. **O que é capitalismo**. 35. ed. São Paulo, SP: Brasiliense, 2011. 141p. (Coleção Primeiros Passos, 4)

CELLARD, A análise documental. *In*: POUPART, J.; *et al.* **A pesquisa qualitativa**. Enfoques epistemológicos e metodológicos; Petrópolis: vozes, 1997, pp. 295-316.

COHEN, I. J. Teoria da estruturação e práxis social. *In*: TURNER, J.; GIDDENS, A. **Teoria social hoje**. São Paulo, SP: UNESP, 1999. 609p.

COMTE, A. Auguste Comte (seleção de textos de José Arthur Giannotti). Traduções de José Arthur Giannotti e Miguel Lemos. São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Os pensadores)

COSTA, V. Políticas públicas no Brasil: uma agenda pesquisas. **Revista Ideias**. Campinas, ano 6, n. 2, 2015.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa**: métodos qualitativos, quantitativos e mistos. Tradução: Magda Lopes. Consultoria, supervisão e revisão técnica desta edição: Dirceu da Silva. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DI GIOVANNI, G. As estruturas elementares das políticas públicas. **Caderno de Pesquisa**, Campinas, n. 82, 2009.

DURKHEIM, E. **Da divisão do trabalho social**. São Paulo, SP: Martins Fontes, 1999.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. *In*: HEIDEMANN, F.; SALM, J. F. **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009. p. 99-132.

ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. Tradução B. A. Schumann; edição José Paulo Netto. São Paulo: Boitempo, 2010.

ENGELS, F. **Sobre a questão da moradia**. São Paulo: Boitempo, 2015.

ENGELS, F.; MARX, K. **Manifesto do partido comunista**. São Paulo: Cortez, 1998.

FARIA, C. A. P. Teorizando o processo de implementação de políticas públicas. *In*: FARIA, C.A. P.(org). **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012, p. 19-122.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (FIESP). **Congresso Brasileiro da Construção (Construbusiness)**. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/observatoriodaconstrucao/congresso-brasileiro-da-construcao/>>. Acesso em: 14 dez. 2017.

FERREIRA, A. C. *et al.* A produção do Programa PMCMV na Baixada Santista: habitação de interesse social ou negócio imobiliário? *In:* AMORE, C. S.; RUFINO, M. B. C.; SHIMBO, L. Z. (Org.). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. 1. ed. - Rio de Janeiro, RJ: Letra Capital, 2015. 428 p.

FREITAG, B. **Teorias da cidade.** 4. Ed. Campinas: Papirus, 2012.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit habitacional no Brasil 2009.** Centro de Estatística e Informações: Belo Horizonte, 2012.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit Habitacional no Brasil.** Disponível em: <<http://fjpdados.fjp.mg.gov.br/deficit/>>. Acesso em: 14 dez. 2017.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. *In:* BAUER, M. W; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som:** um manual prático. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004. 516 p.

GIDDENS, A. **A constituição da sociedade.** Tradução: Álvaro Cabral. 3. Ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

_____. **Dualidade da estrutura:** agência e estrutura. Oeiras: Celta Editora, 2000.

_____.; SUTTON, P. **Conceitos essenciais da Sociologia.** 1. Ed. Tradução: Claudia Freire. São Paulo: Editora Unesp, 2016.

GOTTDIENER, Mark. **A Produção social do espaço urbano.** 2.ed. São Paulo, SP: EDUSP, 1997. 310p.

HABERMAS, J. **A Crise de legitimação no capitalismo tardio.** 3.ed. Rio de Janeiro, RJ: Tempo Brasileiro, 1999. 179p. (Biblioteca Tempo Universitário, 60)

HARVEY, D. O enigma do capital e as crises do capitalismo. Tradução: João Alexandre Peschanski, São Paulo, SP: Boitempo, 2011.

_____. **A Justiça social e a cidade.** São Paulo, SP: Hucitec, 1980.

IANNI, Octavio. **Estado e capitalismo.** 2.ed. Rio de Janeiro, RJ: Brasiliense, 1989. 248p.

ICASURIAGA, G. M. L.; RAMOS, M. H. R. Concepção de cidade na obra de clássicos da teoria social. **Revista Temporalis**, v. 2, p. 263-291, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 14 dez. 2017

INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL (INPI). Disponível em: <<http://www.inpi.gov.br/>>. Acesso em: 14 dez. 2017

JACCOUD, M.; MAYER, R. A observação direta e a pesquisa qualitativa. *In: A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008, p. 254-294.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política* (UFPR), v. 21, p. 101-110, 2013.

MANDEL, E. **A crise do capital: os fatos e sua interpretação marxista**. São Paulo: Ensaios, 1990.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 7. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

MARQUES, E. C. L. De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. *Novos Estudos*. CEBRAP, v. 35, p. 14-33, 2016.

_____. Em busca de um objeto esquecido: a política e as políticas do urbano no Brasil. *Revista Brasileira Ciências Sociais*, São Paulo, v. 32, n. 95, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v32n95/0102-6909-rbcsoc-3295092017.pdf>>. Acesso em 17 mai. 2018.

_____. **Redes sociais, Instituições e Atores Políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: Ed. Annablume/Fapesp, 2003.

MARX, K. A mercadoria. **O Capital: Crítica da economia política**. Livro I: O processo de produção do capital. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013, 1493 p.

MAY, T. Estatísticas oficiais: tópico e recurso *In: Pesquisa social – questões, métodos e processos*. Porto Alegre: Artmed, 2004, pp. 89-108.

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS (MDIC). **Balança Comercial Brasileira janeiro-dezembro 2004**. Disponível em: <www.mdic.gov.br/balanca/mes/2004/texto.doc>. Acesso em: 14 dez. 2017.

MINISTÉRIO DAS CIDADES (MCIDADES). Portaria nº 164, de 12 de abril de 2013. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 de abr. 2013. Seção 1, p. 101.

_____. Portaria nº 325, de 7 de julho de 2011. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 de jul. 2011. Seção 1, p. 57.

_____. Secretaria Nacional de Habitação. **Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação – Ministério das Cidades**, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2010. 96 p.

_____. **Portarias**. Disponível em: <<http://cidades.gov.br/habitacao-cidades/legislacao/portarias>>. Acesso em: 14 dez. 2017.

_____. **Programa Minha Casa, Minha Vida**. Disponível em: <<http://cidades.gov.br/habitacao-cidades/programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv>>. Acesso em: 14 dez. 2017

OFFE, C. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro, RJ: Tempo Brasileiro, 1984. 386p. (Biblioteca Tempo Universitário, 79)

OLIVEIRA, E.; GIVISIEZ, G. H. N.; RIOS-NETO, E. L. G. **Demanda futura por moradia no Brasil 2003-2023: uma abordagem demográfica**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

OLIVEIRA, F. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

OUTWAITE, W. **Teoria social: um guia para entender a sociedade contemporânea**. Tradução: Maria Luiza X. de A. Borges. 1. Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

POCHMANN, Marcio. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 3-16, 2004.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. São Paulo: Paz e Terra. 2000. (Biblioteca de Ciências sociais; v. n. 19)

PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA (PMT). **Teresina recebe R\$ 78 milhões do Governo Federal para obras de drenagem e saneamento**. Disponível em: <<http://www.portalpmt.teresina.pi.gov.br/noticia/Teresina-recebe-R-78-milhoes-do-Governo-Federal-para-obras-de-drenagem-e-saneamento/18450>>. Acesso em: 17 mai. 2018.

PRZEWORSKY, A. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro, RJ: Relume-Dumara, 1995. 167 p.

ROLNIK, R. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROSANVALLON, P. **A crise do Estado-providência**. Goiânia: UFG, 1997. 143 p.

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

RUSCONI, G. E. Capitalismo. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 13. ed. Brasília, DF: UNB, 2010. 2 v.

SALVADOR, E. Fundo Público e o Financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Revista Serviço Social**, Londrina: PR, v. 14 n. 2, jan/jun. 2012. (Apresentação de Trabalho/Conferência ou palestra).

_____. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serviço Social & Sociedade**, v. 104, p. 605-631, 2010.

SANDRONI, P. **Novíssimo Dicionário de Economia**. São Paulo: Beste Seller, 2004, 649 p.
SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO (SEMPPLAN). **Administração Pública Municipal**. Disponível em: <<http://semplan.teresina.pi.gov.br/orgaos-municipais/>>. Acesso em: 14 dez. 2017.

_____. **Teresina Agenda 2030**. Disponível em: <<http://semplan.35.193.186.134.xip.io/wp-content/uploads/sites/39/2015/10/Teresina-Agenda-2030.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2018.

SERAFIM, M. P.; DIAS, R. B. Análise de Política: uma revisão da literatura. **Cadernos Gestão Social**, v. 3, p. 121-134, 2012.

SHIMBO, L. Z. **Habitação social de mercado**: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2012, 224 p.

SILVA E SILVA. M. O. da. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: SILVA E SILVA. Maria O. **Avaliação de políticas e programas sociais**: teoria e prática. São Paulo: Veras Editora, 2001. p. 37-93 (Núcleo de pesquisa; 6).

SILVA, G. P. **Expansão do espaço urbano recente de Teresina (PI)**: uma análise do setor habitacional. 115 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2017.

SILVA, G.S. Fundo Público e Políticas Sociais: o trabalho necessário sobre a égide do capital portador de juros. In: **I Circuito de Debates Acadêmicos**, 2011, Brasília. Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos. Brasília: IPEA, 2011.

SORAGGI, A. C. M.; MENDONÇA, J. G. O Programa Minha Casa Minha Vida em Juatuba/MG: ampliação do mercado da moradia no espaço metropolitano periférico. In: CARDOSO, A. L. (Org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

SOUZA FILHO, R.. Fundo público e políticas sociais no capitalismo: considerações teóricas. *Serviço Social e Sociedade*, v. 1, p. 318-339, 2016.

SOUZA, C. Políticas Públicas: Uma Revisão da Literatura. **Sociologias** (UFRGS), Porto Alegre, v. 8, n.16, p. 20-45, 2006.

SPINK, M. J.P.; LIMA, H. Rigor e visibilidade: a explicitação dos passos da interpretação In: SPINK, M. J (org.) **Práticas discursivas e produção de sentido no cotidiano** (org). São Paulo: Cortez Editora, 2000, p. 93-122.

SPINK, P. Análise de documentos de domínio público. In: Mary Jane Spink (org.) **Práticas discursivas e produção de sentido no cotidiano** (org). São Paulo: Cortez Editora, 2000, p. 123-151.

SPOSITO, M. E. B. **Capitalismo e urbanização**. 15.ed. São Paulo, SP: Contexto, 2005.

VOLOCHKO, D. A moradia como negócio e a valorização do espaço urbano. Metropolitano. In: CARLOS, A. F. A.; VOLOCHKO, D.; ALVAREZ, I. P. (ORGs). **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2015.

WEBER, M. **A Ética protestante e o espírito do capitalismo**. 14.ed. São Paulo, SP: Pioneira, 2001.

_____. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2009. 2v.

WHITAKER, D. et al. A transcrição da fala do homem rural: fidelidade ou caricatura? *In*: WHITAKER, D. **Sociologia rural**: questões metodológicas emergentes. Presidente Venceslau, São Paulo: Letras à margem, 2002, pp. 115-120.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre, RS: Bookman, 2015.

APÊNDICES

APÊNDICE – A



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

O Senhor/Senhora está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar do estudo “HABITAÇÃO SOCIAL LTDA: O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA PELA ÓTICA DO CAPITAL CONSTRUTOR NO MUNICÍPIO DE TERESINA – PI (2009-2016)” e que tem como objetivo Conhecer a implementação do MCMV Faixa 1/FAR pelas construtoras e sua influência no processo de acumulação do capital construtor e a expansão urbana, no período de 2009 a 2016. Acreditamos que ela seja importante porque para explicar as consequências da relação do PMCMV com o mercado imobiliário e o processo de expansão urbana na cidade de Teresina nos últimos anos.

PARTICIPAÇÃO NO ESTUDO

A minha participação no referido estudo será voluntária e ocorrerá por meio de fornecimento de informações documentais e através de entrevista não-diretiva com a gravação do áudio. Fui informado que terei acesso a uma cópia do áudio após o termino de cada entrevista.

RISCOS E BENEFÍCIOS

Fui informado sobre os benefícios e riscos atuais ou potenciais da pesquisa.

Posso esperar alguns benefícios atuais ou potenciais, tais como: a) a produção de conhecimento sobre a política habitacional e o mercado imobiliário; b) a compreensão de atores sociais e de processos com a finalidade de dirimir desigualdades sociais no campo da habitação em Teresina; c) as informações e análises obtidas na pesquisa poderão ser utilizadas na avaliação do Programa de habitação Minha Casa Minha Vida por seus gestores e na elaboração do planejamento urbano no município de Teresina; d) os resultados da pesquisa

poderão servir de orientação para a implementação de políticas habitacionais e de ação do mercado imobiliário.

Os riscos potenciais previstos estão relacionados com a aplicação dos dois principais instrumentos de pesquisa que podem ser de ordem não-física (psicológicos, morais e sociais): a) pesquisa documental: a presença do pesquisador pode ocasionar uma mudança temporária da rotina administrativa na instituição onde se encontram os arquivos que serão analisados. b) A entrevista não-diretiva: é o momento em que o sujeito da pesquisa terá que disponibilizar seu tempo e atenção ao pesquisador.

É possível que a rotina dos sujeitos da pesquisa seja alterada pelo tempo concedido ao pesquisador. O agendamento prévio para o acesso aos arquivos e para a entrevista com os sujeitos da pesquisa tem o intuito de evitar o desconforto ou ao menos amenizá-lo em vista dos benefícios advindos dos resultados da pesquisa.

SIGILO E PRIVACIDADE

Estou ciente de que minha privacidade será respeitada, ou seja, meu nome ou qualquer outro dado ou elemento que possa, de qualquer forma, me identificar, será mantido em sigilo. Os pesquisadores se responsabilizam pela guarda e confidencialidade dos dados, bem como a não exposição dos dados de pesquisa.

AUTONOMIA

É assegurada a assistência durante toda pesquisa, bem como me é garantido o livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas consequências, enfim, tudo o que eu queira saber antes, durante e depois da minha participação. Também fui informado de que posso me recusar a participar do estudo, ou retirar meu consentimento a qualquer momento, sem precisar justificar, e de, por desejar sair da pesquisa, não sofrerei qualquer prejuízo à assistência que venho recebendo.

PARTICIPAÇÃO VOLUNTÁRIA E EVENTUAL RESSARCIMENTO

Tenho ciência de que a minha participação no estudo é voluntário o que não implicará em remuneração ou custos. Caso isso ocorra serei devidamente ressarcido por meio de transferência bancária.

CONTATO

O Comitê de Ética em Pesquisa pode ser consultado para esclarecer eventuais dúvidas sobre aspectos éticos da pesquisa:

Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Piauí
 Campus Universitário Ministro Petrônio Portella - Bairro Ininga.
 Pró-Reitoria de Pesquisa - PROPESQ.
 CEP: 64.049-550 - Teresina - PI.
 E-mail: cep.ufpi@ufpi.edu.br
 Telefone: (86) 3237-2332
 Atendimento: de segunda a sexta-feira, das 8 às 12 h e das 14 às 18 h.

O pesquisador pode ser consultado para esclarecer eventuais dúvidas sobre aspectos relativos a pesquisa:

Pesquisador Magno Castro
 Programa de Pós-graduação em Sociologia
 Campus Universitário Ministro Petrônio Portella
 Centro de Ciências Humanas e Letras / Bairro Ininga.
 CEP: 64.049-550 - Teresina - PI.
 E-mail: mcastrojunior@gmail.com
 Telefone: (86)99916-2560 [Tim e Whatsapp]
 Atendimento: de segunda a sexta-feira, das 8 às 12 h e das 14 às 18 h.

DECLARAÇÃO

Declaro que li e entendi todas as informações presentes neste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e tive a oportunidade de discutir as informações deste termo. Todas as minhas perguntas foram respondidas e eu estou satisfeito com as respostas. Entendo que receberei uma via assinada e datada deste documento e que outra via assinada e datada será arquivada pelo pesquisador responsável do estudo.

Enfim, tendo sido orientado quanto ao teor de todo o aqui mencionado e compreendido a natureza e o objetivo do já referido estudo, manifesto meu livre consentimento em participar, estando totalmente ciente de que não há nenhum valor econômico, a receber ou a pagar, por minha participação.

Dados do participante da pesquisa	
Nome:	
Telefone:	
E-mail:	

Teresina (PI), ____ de _____ de 2018.

Assinatura do participante da pesquisa

Assinatura do Pesquisador

APÊNDICE – B



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

Pesquisador: Magno Vila Castro Júnior

Título da Pesquisa: HABITAÇÃO SOCIAL LTDA: O PROGRAMA *MINHA CASA MINHA VIDA* PELA ÓTICA DO CAPITAL CONSTRUTOR NO MUNICÍPIO DE TERESINA – PI (2009-2016)

Local da Entrevista: _____

Data: ____/____/2018

Hora de Início: ____ h: ____ min / **Horário de Término:** ____ h: ____ min

Código do Entrevistado da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação	
--	--

Informar antes do início da pesquisa: a) Descrever o tema, os objetivos e a metodologia da pesquisa; b) Explicar a importância na participação da entrevista e os princípios éticos da pesquisa; c) Apresentar o Termo de Consentimento e Livre Esclarecimento para ser lido e assinado.

QUESTÕES – SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO

1. Qual a equipe disponível para acompanhar o PMCMV?
2. Qual a trajetória da prefeitura dentro na implementação de um empreendimento do PMCMV (escolha da localização, da tipologia, do número de unidades habitacionais)?
3. Como a prefeitura participa da implementação das demais faixas do PMCMV?
4. A prefeitura tem contato com os demais agentes da implementação do PMCMV: (MCIDADES, construtoras, CEF)?
5. As atividades previstas na Matriz de Responsabilidade são executadas dentro do cronograma do empreendimento? Quais dificuldades? Quem fiscaliza seu cumprimento?

6. A prefeitura solicitou alguma vez ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) a disponibilização de recursos para a construção de equipamentos urbanos nos empreendimentos?
7. O Conselho Municipal de Habitação participa da implementação dos empreendimentos do PMCMV?
8. Entre 2009 e os dias atuais a prefeitura participa de outros programas habitacionais?
9. Quais as dificuldades para a instalação de um residencial do PMCMV em Teresina?

APÊNDICE – C



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

Pesquisador: Magno Vila Castro Júnior

Título da Pesquisa: HABITAÇÃO SOCIAL LTDA: O PROGRAMA *MINHA CASA MINHA VIDA* PELA ÓTICA DO CAPITAL CONSTRUTOR NO MUNICÍPIO DE TERESINA – PI (2009-2016)

Local da Entrevista: _____

Data: ____/____/2018

Hora de Início: ____ h: ____ min / **Horário de Término:** ____ h: ____ min

Código do Entrevistado da Secretaria Municipal de Planejamento	
--	--

Informar antes do início da pesquisa: a) Descrever o tema, os objetivos e a metodologia da pesquisa; b) Explicar a importância na participação da entrevista e os princípios éticos da pesquisa; c) Apresentar o Termo de Consentimento e Livre Esclarecimento para ser lido e assinado.

QUESTÕES – SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO

1. Qual a equipe disponível para acompanhar o PMCMV?
2. Qual a trajetória da prefeitura dentro na implementação de um empreendimento do PMCMV (escolha da localização, da tipologia, do número de unidades habitacionais)?
3. Como a prefeitura participa da implementação das demais faixas do PMCMV?
4. A prefeitura tem contato com os demais agentes da implementação do PMCMV: (MCIDADES, construtoras, CEF)?
5. As atividades previstas na Matriz de Responsabilidade são executadas dentro do cronograma do empreendimento? Quais dificuldades? Quem fiscaliza seu cumprimento?

6. A prefeitura solicitou alguma vez ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) a disponibilização de recursos para a construção de equipamentos urbanos nos empreendimentos?
7. O Conselho Municipal de Habitação participa da implementação dos empreendimentos do PMCMV?
8. Entre 2009 e os dias atuais a prefeitura participou de outros programas habitacionais?
9. O Senhor considera que as empresas construtoras direcionam a implementação do MCMV Faixa 1/FAR?
10. Como ocorre o processo de aprovação de um empreendimento no Conselho de Desenvolvimento Urbano? Qual a relação deste conselho com o de Habitação?
11. Quais as dificuldades para a instalação de um residencial do PMCMV em Teresina?

APÊNDICE – D



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

Pesquisador: Magno Vila Castro Júnior

Título da Pesquisa: HABITAÇÃO SOCIAL LTDA: O PROGRAMA *MINHA CASA MINHA VIDA* PELA ÓTICA DO CAPITAL CONSTRUTOR NO MUNICÍPIO DE TERESINA – PI (2009-2016)

Local da Entrevista: _____

Data: ____/____/2018

Hora de Início: ____ h: ____ min / **Horário de Término:** ____ h: ____ min

Código do Entrevistado (Empresário Construtor responsável pelo empreendimento).	
---	--

Informar antes do início da pesquisa: a) Descrever o tema, os objetivos e a metodologia da pesquisa; b) Explicar a importância na participação da entrevista e os princípios éticos da pesquisa; c) Apresentar o Termo de Consentimento e Livre Esclarecimento para ser lido e assinado.

QUESTÕES – CONSTRUTORA

1. Quais os critérios e procedimentos adotados pela construtora para viabilizar a construção de um empreendimento no MCMV Faixa 1/FAR?
2. Quais os critérios e procedimentos foram adotados pela a construtora para escolher a localização do empreendimento no MCMV Faixa 1/FAR? O terreno do empreendimento era da construtora?
3. Como foi escolhida a forma do processo construtivo? Que critérios foram considerados na escolha?
4. De que maneira a escolha da localização do empreendimento (MCMV Faixa 1/FAR) influenciou na instalação de outros empreendimentos realizados pela construtora na região?

5. Como a construtora definiu a quantidade e a tipologia da unidade habitacional do empreendimento no MCMV Faixa 1/FAR?
6. A participação da construtora em empreendimentos do MCMV Faixa 1/FAR contribuiu para que pudesse ofertar empreendimentos destinados a outros segmentos do mercado habitacional? (Outras modalidades do PMCMV, para o interior?)
7. A oferta de um empreendimento para faixa-1 por parte da construtora foi facilitada com a disponibilização de recursos provenientes de fundos públicos, por exemplo, o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)? Se há demanda para o segmento da faixa-1 por que não houve oferta de habitação pelo mercado? É possível a oferta de empreendimentos para faixa-1 via mercado?
8. Em algum momento a construtora e os demais agentes responsáveis pela implementação do PMCMV (CEF, prefeitura, Conselho de Habitação, Ministério Público, etc.) reuniram-se para se articular sobre a execução do empreendimento? Caso não tenha ocorrido, isto seria importante em que sentido para execução do empreendimento?
9. Como a construtora adequou o empreendimento ao Plano Diretor do município, ao Plano Local de Habitação de Interesse Social e a Matriz de Responsabilidade?
10. A construtora custeou alguma obra de infraestrutura ou de equipamento urbano (ou de qualquer outro tipo) no empreendimento que fosse de responsabilidade do poder público? Qual o motivo? Houve ressarcimento ou compensação?
11. Poderia comentar as vantagens e desvantagens em participar do PMCMV? Quais as expectativas sobre o MCMV Faixa 1/FAR para o(s) próximo(s) ano(s)?
12. Houve concorrência entre construtoras por localização de empreendimento ou para habilitação de empreendimentos do MCMV Faixa 1/FAR?
13. O senhor utilizou outra fonte para a construção do(s) empreendimento(s)?

APÊNDICE – E



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

Pesquisador: Magno Vila Castro Júnior

Título da Pesquisa: HABITAÇÃO SOCIAL LTDA: O PROGRAMA *MINHA CASA MINHA VIDA* PELA ÓTICA DO CAPITAL CONSTRUTOR NO MUNICÍPIO DE TERESINA – PI (2009-2016)

Local da Entrevista: _____

Data: ____/____/2018

Hora de Início: ____ h: ____ min / **Horário de Término:** ____ h: ____ min

Código do Entrevistado (Gerente Regional da Superintendência da Caixa Econômica Federal no Piauí).	
--	--

Informar antes do início da pesquisa: a) Descrever o tema, os objetivos e a metodologia da pesquisa; b) Explicar a importância na participação da entrevista e os princípios éticos da pesquisa; c) Apresentar o Termo de Consentimento e Livre Esclarecimento para ser lido e assinado.

QUESTÕES – CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (PIAUÍ)

1. Qual a importância e o papel da Caixa Econômica Federal (CEF) no mercado habitacional em nível nacional, estadual e local?
2. Como ocorre a aprovação de um projeto de empreendimento do MCMV Faixa 1/FAR? A CEF faz alguma intervenção neste processo de aprovação?
3. Como pode ser classificada a forma de escolha da construtora responsável por um empreendimento do MCMV Faixa 1/FAR?
4. Como é observada a margem de lucro no processo de escolha e habilitação da construtora na execução do empreendimento? Como é deduzida a margem de lucro da construtora no MCMV Faixa 1/FAR?
5. Quem realiza a medição da obra de um empreendimento do MCMV Faixa 1/FAR? Funcionário da CEF ou funcionário/empresa terceirizado(a)?

6. Qual o procedimento adotado pela CEF quando a matriz de responsabilidade não é cumprida pelos agentes na implementação do empreendimento? Quem fiscaliza o cumprimento da matriz de responsabilidade no MCMV Faixa 1/FAR?
7. A CEF articulou ações juntamente com a Prefeitura Municipal de Teresina e as empresas construtoras para viabilizar empreendimentos do MCMV Faixa 1/FAR?
8. Quais as dificuldades e desafios para a implementação do PMCMV em Teresina?