

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
CURSO BACHARELADO EM GEOGRAFIA

Rafael Eduardo Monteiro da Silva

Valorização do solo urbano na Região Metropolitana de São Paulo X
Programa Minha Casa, Minha Vida - notas sobre o município de São
Caetano do Sul

São Paulo

2017

RAFAEL EDUARDO MONTEIRO DA SILVA

**Valorização do solo urbano na Região Metropolitana de São Paulo X
Programa Minha Casa, Minha Vida – notas sobre o município de São
Caetano do Sul.**

Trabalhado de Graduação Individual apresentado
à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências
Humanas da Universidade de São Paulo, para
obtenção do título de Bacharel em Geografia.

Área de Concentração: Geografia Humana

Orientadora: Professora Doutora Rita de Cássia
Ariza da Cruz.

São Paulo

2017

Dedico esta pesquisa aos trabalhadores que ao longo de suas vidas não pouparam esforços em busca da conquista da casa própria.

AGRADECIMENTOS

A todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigado.

RESUMO

DA SILVA, Rafael Eduardo Monteiro. **Valorização do solo urbano na Região Metropolitana de São Paulo X Programa Minha Casa, Minha Vida – notas sobre o município de São Caetano do Sul.** Trabalhado de Graduação Individual – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

A especulação imobiliária é um fenômeno global que tem sido amplamente estudado nos últimos anos. O problema afeta, principalmente, as grandes metrópoles nos mais diversos países do mundo. A região metropolitana de São Paulo, com uma das maiores concentrações urbanas do mundo não foge a esse fenômeno. Pelo contrário, a super valorização do solo urbano, a divisão da cidade em classes e a exploração da moradia como meio de acumulação capitalista se expressa em suas múltiplas facetas na metrópole paulistana. Nesse trabalho estudaremos como as causas desse fenômeno mundial afetam e interagem com o modelo em que se desenvolveram as políticas públicas de moradia popular no Brasil. Partindo dessa perspectivas buscamos analisar, em especial, o desenvolvimento desse processo de valorização do solo urbano, política pública de moradia popular e exploração capitalista da terra na conformação do programa Minha Casa, Minha Vida com ênfase na cidade de São Caetano do Sul, região metropolitana de São Paulo.

PALAVRAS-CHAVE: Especulação Imobiliária. Programa Minha Casa, Minha Vida. São Caetano do Sul.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Formação da Renda Diferencial.....	11
Quadro 2 – Taxa de Retorno.....	13

LISTA DE GRAFICOS

Gráfico 1 – Número de financiamentos habitacionais concedidos pelo Sistema Financeiro da Habitação (SFH/BNH) – 1964-86 (julho).....	26
Gráfico 2 – Percentual de Unidades Habitacionais Financiadas pelo SFH/BNH entre 1964 e julho de 1986 por faixa de renda.....	27
Gráfico 3 – Número de financiamentos habitacionais concedidos por ano 1980-1994.....	29
Gráfico 4 – Financiamento Imobiliários em unidade pela SBPE – 1994-2001.....	31
Gráfico 5 – Pirâmide de renda (população por faixa de renda) – Censo de 2000.....	33
Gráfico 6 – Financiamento Imobiliários em unidade pela SBPE – 2002-2008.....	34
Gráfico 7 – Financiamento Imobiliário em número de unidades habitacionais financiadas de – 1974-2014.....	36
Gráfico 8 – Financiamento Imobiliários em unidade pelo SBPE – 2009-2015.....	38
Gráfico 9 – Histórico da Capitalização de Mercado e Número de FIIs.....	44
Gráfico 10 – Evolução da Taxa SELIC 08/2002 a 07/2016.....	45
Gráfico 11 – Evolução Histórica do Patrimônio Líquido dos FIIs.....	46
Gráfico 12 – Estoque de LH na CETIP entre 07/1994 a 07/2014.....	47

Gráfico 13 – Estoque de Letras de Crédito Imobiliário junto a CETIP	
11/2001 a 11/2014.....	48
Gráfico 14 – Relação entre Patrimônio Liquido e Capitalização de Mercado dos três maiores FIIs negociados na BOVESPA em 06/2014.....	50
Gráfico 15 – Patrimônio Liquido sobre Capitalização de Mercado 01/2003 a 09/2015.....	51
Gráfico 16 – Índice Imobiliário (IMOB/BOVESPA) 12/2007 a 12/2015..	52
Gráfico 17 – Comparação entre Municípios da Região do ABC de Pessoas Responsáveis pelos Domicílios Particulares Permanentes.....	58
Gráfico 18 – Rendimento per capita em salário mínimo – 2010.....	59

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Comparação entre Municípios da Região do ABC de Pessoas Responsáveis pelos Domicílios Particulares Permanentes.....	57
Tabela 2 – Total de recursos do Programa Minha Casa, Minha Vida aplicados per capita.....	62
Tabela 3 – Números de unidade entregues pelo Programa Minha Casa, Minha Vida per capita.....	63
Tabela43 – Unidades contratadas por faixa de renda pelo Programa Minha Casa, Minha Vida.....	64

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Intensidade de deslocamento para trabalho e estudo na Concentração Urbana de São Paulo/SP.....	60
---	----

SUMÁRIO

Capítulo 1: O conceito marxista de renda fundiária.....	11
1.1 A renda diferencial e seus dois tipos.....	11
1.2 Renda absoluta da terra.....	14
1.3 A terra como capital fictício.....	17
Capítulo 2: Uma visão sobre 50 anos de políticas habitacionais brasileiras (1964 a 2014).....	22
2.1 Banco Nacional da Habitação (1964-1986).....	22
2.2 Do fim do BNH aos governos FHC (1986-2008).....	27
2.3 Governos Lula (2002 a 2008).....	31
2.4 Programa Minha Casa, Minha Vida (2009 adiante).....	35
Capítulo 3: A financeirização do mercado imobiliário brasileiro.....	40
3.1 Fundos de Investimento Imobiliários (FII).....	43
3.2 Letras Hipotecárias (LH) e Letras de Crédito Imobiliário (LCI).....	46
3.3 Conclusão: crise e declínio do mercado financeiro imobiliário.....	48
Capítulo 4: Estudo de caso: São Caetano do Sul.....	53
4.1 Características históricas da urbanização de São Caetano do Sul.....	53
4.2 Conformação Territorial e Populacional de São Caetano.....	56
4.3 São Caetano como “cidade-dormitório” de luxo.....	60
4.4 O MCMV em São Caetano e em outras cidades do ABC.....	62
CONCLUSÃO.....	65
BIBLIOGRAFIA.....	66

Capítulo 1: O conceito marxista de renda fundiária

1.1 A renda diferencial e seus dois tipos

O caso clássico, na exposição de Marx, sobre o nascimento conceitual da renda da terra encontra-se em *O Capital* (MARX, 1986) sob o título de “renda diferencial”. Na sua explicação clássica a renda da terra nada mais é do que uma fatia da mais-valia que é apropriada pelos proprietários de terra em função da desigualdade de produtividade da terra (MARX, 1986, p.147).

MARX analisa as razões dessa desigualdade de produtividade verificando em primeiro lugar que ela emerge da “fertilidade” e da “localização da terra” que é cultivada (MARX, 1986, p.148). Aqui encontramos a explicação clássica sobre a existência da renda da terra. Em primeiro lugar, é bastante óbvio que nem toda a terra a disposição do cultivo detém a mesma fertilidade. Essa diferença de fertilidade natural da terra faz emergir uma diferença de produtividade do emprego de capital na agricultura. Logo, se existem diferenças de produtividade elas devem se reverter em diferenças de produtos – e, portanto, de retornos – sobre o capital empregado em solos de diferentes fertilidades. Marx (1986, p.149) explica que essa diferença é o que se reparte entre os lucros do capital e o pagamento da renda da terra aos proprietários fundiários. De tal modo que, quanto maior for a diferença maior será a parte destinada ao pagamento da renda da terra de maneira *diretamente proporcional à fertilidade* do solo.

Marx (1986, p.149-53) dá exemplos numéricos da formação da renda diferencial sob o fator da fertilidade. Desses diversos exemplos podemos adaptar o seguinte quadro abaixo:

Quadro 1 – Formação da Renda Diferencial

Tipos de solo de acordo com a fertilidade	Capital investido na terra	Produção		Custo de produção por solo por kg	Preço mínimo	Mais-valia Absoluta	Renda da Terra Absoluta
		Em espécie	Em dinheiro				
I	200	100 kg	300	2,0	3,0	100 (50%)	-
II	200	120 kg	360	1,7	2,55	160 (80%)	60

III	200	150 kg	450	1,3	1,95	250 (125%)	150
IV	200	200 kg	600	1,0	1,5	400 (200%)	300
Total	800	570 kg	1710	-		910	510

Organização: Rafael Eduardo Monteiro da Silva (2017)

Adaptando sua explicação sobre esse mecanismo de formação da renda temos o seguinte raciocínio. De acordo com a tabela acima, podemos observar que no solo IV o custo para produzir 1 Kg de produto é de 1 real (suponhamos), no solo I é de 2 reais. O capital vai sempre buscar se empregar de maneira mais rentável, portanto, começando a exploração agrícola nos solos com fertilidade IV. Conforme o total produzido por essas terras torna-se insuficiente para abastecer o mercado desse produto agrícola essa demanda adicional permite uma elevação do preço desse produto (acima de 1 real por 1 kg). Quando, nesse processo a demanda aumenta até que o preço do produto alcance 1,95 real por 1kg os solos de fertilidade III começaram a ser usados para a produção dessa lavoura agrícola. Nessa situação, o capital empregado no solo III renderá uma mais-valia das quais nada é pago como renda da terra e os solos de qualidade IV renderão uma mais-valia da qual se pagará uma renda da terra igual a diferença entre o preço de venda por quilo do solo III e o preço de custo da produção – mais um retorno de lucro médio de 50% suposto - do solo IV. Ou seja, uma renda que será igual a diferença entre o retorno de mais-valia (proporcional ao capital investido) nos solos IV aos solos III. Assim, sucessivamente expandindo-se para solos cada vez mais pobres conforme o crescimento de demanda por esse produto agrícola exige a expansão da produção.

Marx também considera, que o processo reverso possa acontecer, o que não altera a lógica do surgimento conceitual da renda da terra como divisão de parte da mais-valia extraída da exploração dos solos mais produtivos. Da mesma forma, custos associados à exploração de solos mais distantes geram um processo similar ao crescimento dos custos de produtos agrícolas em solos menos férteis. A única distinção aqui é que em vez desse custo adicional ser relativo à fertilidade, ele advém dos custos de transporte de insumos e das mercadorias dessas terras mais afastadas dos centros de consumo.

Depois de fazer essas exposições Marx (1986, p.165) considera também uma outra variação da renda diferencial da terra, que ele denomina simplesmente por “II”. Este segundo tipo de renda diferencial emerge não da produtividade agrícola advinda da fertilidade natural do solo, mas de um aumento de produtividade de acordo com o acréscimo de capital investido em uma mesma porção de terra. Ou seja, do aumento de produtividade da exploração intensiva do solo.

Segundo MARX (1986, p.170), mesmo o aumento de produtividade digamos “artificial” do solo devido a melhorias implementadas no sistema de produção agrícola (irrigação, fertilização artificial, etc.) pode aumentar a renda da terra. Aqui a razão desse aumento é mais complexa.

A razão subjacente para isso está no fato de que o investimento de um novo capital sobre uma mesma porção de terra (ou uma porção de terra com a mesma fertilidade) pode não produzir uma mesma taxa de mais-valia.

Quadro 2 – Taxa de retorno

<i>Caso 1: Taxa decrescente de retorno</i>							
Tipos de solo de acordo com a fertilidade	1º Capital investido na terra	2º Capital investido na terra	Produção		Custo de produção por kg	Mais-valia	Renda da Terra
			1º Capital investido na terra	2º Capital investido na terra			
I	200	100	100 kg	45 kg	2,0	100	-
II	200	100	120 kg	54 kg	1,7	120	20
III	200	100	150 kg	67,5 kg	1,3	150	50
IV	200	100	200 kg	90 kg	1,04	200	100

Organização: Rafael Eduardo Monteiro da silva (2017)

Se a taxa de retorno de um capital adicional em uma terra for decrescente, como exemplificado na Tabela 2, então, a renda da terra cresce em termos absolutos, mesmo que não cresça na mesma proporção do capital investido. A explicação para isso é a seguinte. Se em um solo de qualquer qualidade um investimento de capital adicional de R\$100,00 é feito com um retorno 10% inferior em produção do que o capital inicial o

que ocorre é que o custo de produção geral desse artigo agrícola vai se elevar. Isto vai alterar a relação da produtividade entre os solos de diferentes tipos de fertilidade de maneira a criar situações intermediárias ou mistas entre as condições iniciais assumidas na explicação do surgimento conceitual da renda da terra de primeiro tipo.

Marx (1986, p.175-207) desenvolve diversos exemplos das interações entre produtividade crescente ou decrescente dos investimentos de capital no solo e preços de produção crescentes ou decrescentes. Não nos interessa aqui entrar em detalhes sobre as minúcias de todos esses casos. Basta que retenhamos o essencial em relação a renda diferencial: a renda diferencial é um sobre lucro, parte da mais-valia gerada em um solo em virtude da dinâmica (crescente ou decrescente) de produtividade que sucessivos investimentos de capital geram sobre essa terra.

Uma última consideração faz-se necessária para completar o panorama dos traços fundamentais da renda da terra na sua concepção marxista, é a renda absoluta da terra, que trataremos na próxima seção.

1.2 Renda absoluta da terra

Marx (1986, p.219) considera que a lógica por detrás da renda da terra respeita a seguinte estrutura. Se chamarmos de P o preço de produção regulador de um produto agrícola qualquer. Ou seja, o preço que paga o capital invertido mais um lucro médio para o capitalistas. Então, vimos na seção anterior que o solo de pior fertilidade é aquele onde se realiza tal preço e que, por definição nos exemplos anteriores não era sujeito ter nenhuma renda da terra. Logo, podemos definir a renda da terra em um solo imediatamente superior a esse (no nosso exemplo solo II) como tendo um preço P' tal que $P > P'$. Veremos que se $P - P' = d$, esse d é o excedente que gera a melhor fertilidade do solo II em relação ao solo I, excedente que se manifesta em um sobre-produto que deve se converter na venda em um sobre-lucro, ou seja, um valor em dinheiro superior ao necessário para pagar os custos de produtos (salários, insumos, etc.) mais um lucro médio. Esse valor adicional é o que caracterizamos como “renda da terra”. Essa mesma lógica se aplica subsequentemente aos solos com cada vez melhor produtividade – em relação ao solo de pior produtividade.

Agora, observemos, é absolutamente indiferente para essa estrutura da renda da terra que o preço regulador do mercado desse produto agrícola – ou seja, P – pague ou não um valor qualquer de renda da terra. A estrutura de renda dos diferentes solos

mantém-se a mesma, não importa qual seja o preço específico em que se estabelece o preço de produção do pior solo cultivado e que se constitui como um preço regulador do mercado.

Marx considera (Marx, 1986, p. 224) que há casos em que o proprietário de terras pode exigir do capitalista que este lhe pague uma renda pelo uso da terra, mesmo nos piores solos. Segundo Marx (1986, p. 224):

[...] se o pior tipo de solo A não pode ser cultivado – embora seu cultivo proporcionasse o preço de produção – enquanto não produzir um excedente acima desse preço de produção, uma renda, então a propriedade fundiária é a causa geradora *dessa* elevação do preço. *A propriedade fundiária mesma gerou a renda.*

Ou seja, é possível que mesmo no pior solo, o mero fato de ele ser propriedade privada de alguém lhe permita cobrar uma renda da terra pelo seu cultivo, caso em que a renda da terra terá aparecido como mera consequência da propriedade privada do solo. Marx (1986, 225-6) considera que a renda da terra gerada pela mera propriedade fundiária não existiria se o solo pudesse ser explorado pelo capitalista livremente. Neste caso ocorre que a terra, quando transformada em mercadoria – neste caso como meio de produção – gera renda por-que ela tem a propriedade de ser um bem monopolizável. Portanto, o monopólio da terra é um fator vital na formação da renda absoluta (CARIO & BUZANELO, 1986, p.41):

O entendimento do monopólio da terra, passa necessariamente pelo argumento de que o pior solo tem que gerar uma renda para que possa viabilizar a aplicação de capitais, pois o arrendatário não será estimulado a aplicar estes capitais, e, por outro lado, o proprietário não terá nenhum fator estimulante em cede-la. Neste sentido, não é a localização e nem a fertilidade, o determinante, mas a existência do monopólio da propriedade privada do solo a condição existencial da renda absoluta.

Esta formação de renda absoluta não acontece em quaisquer circunstâncias, mas especificamente naquelas em que a propriedade da terra aparece como uma barreira para os investimentos adicionais de capital na agricultura. Marx (1986, p. 226-7) insiste que, apesar da renda absoluta ser um efeito da propriedade privada da terra não se segue

disso que ela seja necessariamente formada por um sobre-lucro gerado por preços de monopólio dos produtos agrícolas.

Ou seja, mesmo no caso em que o monopólio da terra não seja tão forte a ponto de causar uma elevação do preço dos produtos agrícolas pode haver nesse caso uma renda absoluta. O problema aí consiste em explicar de onde vem esse sobre-lucro, isto é, a mais-valia adicional – acima da taxa média social – que deve se transformar em renda da terra nesses casos.

Marx nota que a agricultura, pelo seu sistema próprio de produção pode, em muitos casos, permitir uma formação de mais-valia acima da média social. Como Marx (1986, p.226) explica:

Se a composição do capital numa esfera da produção é inferior à do capital social médio, ou seja, se sua componente variável, gasta em salários, é maior em proporção a sua componente constante, desembolsada nas condições materiais de trabalho, do que é habitual no caso do capital social médio, o valor de seu produto deve encontrar-se acima de seu preço de produção. Ou seja: por empregar mais trabalho vivo, havendo igual exploração de trabalho, tal capital produz mais mais-valia, portanto mais lucro, do que uma parte da alíquota de igual grandeza do capital social médio.

Portanto, nos ramos produtivos em que se empregam muitos trabalhadores – mais do que o que é empregado pela média social – ocorre a formação de um “valor” extraordinário de produto. Isto se deve por que Marx caracteriza os valores dos produtos como regulados pela quantidade de trabalho social médio aplicado na sua produção. Se em um determinado ramo industrial se aplica mais “trabalho vivo” do que na média social da indústria, então, nesse ramo produtivo os valores das mercadorias terão – em comparação com o conjunto médio social – um valor relativamente superior.

Este é o caso específico da agricultura, onde o sistema de produção requer, em muitos casos, uma grande quantidade de trabalhadores em relação ao valor gasto em meios de produção (sementes, fertilizantes, etc.). Se segue da análise de Marx que na agricultura podemos encontrar a formação de uma mais-valia adicional – já que existe uma produção de valor relativamente superior à média social – que pode, portanto, ser apropriada na forma de uma renda da terra.

De qualquer forma, o que é especificamente importante notar aqui é que a existência de uma “renda absoluta” não altera a formação de preços de produtos

agrícolas em função dos diferentes tipos de renda diferencial. Essa renda simplesmente se adicionaria as de outros tipos, como sendo parte do preço P regulador do mercado no solo de pior produtividade.

1.3 A terra como capital fictício

David Harvey (1982) partindo da análise de Marx sobre a formação da renda da terra discute as formas com que a apropriação da terra pode se integrar no circuito de circulação do capitalismo. Sua análise tem o mérito de fundamentar teoricamente a noção de que a propriedade da terra pode ser plenamente integrada no sistema capitalista como uma forma de capital fictício. Esta discussão é importante, do ponto de vista da tradição marxista do pensamento geográfico, pois permite desenvolver de maneira consistente uma análise a partir dos conceitos marxistas sobre essa problemática contemporânea.

Na mesma linha de pensamento, Carlos (2011, p. 91) levanta a hipótese de que “(...) o processo de produção, sob o capitalismo, transforma o espaço numa mercadoria, (com conteúdos sensivelmente diversos daquele da terra no campo), auferindo-lhe valor.” É dessa forma que o espaço transformado em mercadoria pode realizar a acumulação na escala espacial da cidade, como afirma Carlos (2011, p. 101) “(...) a acumulação, tendo o espaço como elemento determinante, realiza-se em outras escalas espaciais, fundamentalmente, na escala da cidade e da metrópole (...).”

Diferentemente, na discussão de Marx em *O Capital* a renda da terra aparece predominantemente como uma categoria de rendimentos dos “*landlords*”, grandes proprietários de terras geralmente possuidores de vastas extensões herdadas de linhagens familiares ou apropriadas em função de títulos de nobrezas e “direitos” oriundos das relações agrícolas feudais. Nesse sentido é compreensível que Marx constantemente apresente o problema da renda da terra ligado à oposição dos interesses entre a classe capitalista (burguesia) e os *landlords* representantes dos resquícios das relações feudais sobre a terra. É característico da análise de Marx sobre a renda da terra apresentar esta como uma disputa entre capitalistas e *landlords* na apropriação de um sobre-lucro oriundo da produção agrícola.

Harvey (1982, p. 347) nota que a renda da terra pode permanecer tendo uma função no sistema capitalista mesmo quando consideramos que a propriedade da terra não é monopólio dos *landlords*. Ou seja, mesmo quando a renda da terra não seja

considerada como uma renda apropriada por uma classe outra que não de capitalistas. Efetivamente, a compra da terra e, logo, o direito de receber uma renda sobre ela, pode se integrar dentro do próprio circuito do capital que busca valorizar-se.

Para fornecer a explicação desse fenômeno – como a propriedade da terra se integra no circuito de valorização do capital – Harvey (1982, p. 347) considera que como a terra *digamos in natura* não é produto do trabalho ela não gera, estritamente, um valor. Porém, como a propriedade privada da terra é passível de prover uma renda da terra o solo ganha um valor que é determinado pela expectativa de seus rendimentos futuros por um determinado período. Daí que a terra pode adquirir um certo preço, porém, de um ponto de vista marxista, esse preço – baseado na expectativa de um rendimento futuro – só pode ser caracterizado por um juro imaginário de investimento de um certo volume de capital. Portanto, para o comprador de terras a renda aparece como uma espécie de rendimentos de juros sobre o capital invertido na compra da terra. Dessa forma, exatamente similar com qualquer outro emprego de capital à juros como empréstimos, ações de empresas, etc. Dessa forma Harvey (1982, p. 347) explica que a terra se torna uma espécie de capital fictício e o mercado imobiliário passa a funcionar meramente como um tipo particular de circuito de capital rentista. Dessa forma a terra passa a ser tratada meramente como produto financeiro que pode render um certo juros na forma de rendas pagas por sua hipotética utilização futura (HARVEY, 1982, p. 347). Carlos (2011, p. 91) dialogando com esse aspecto da teoria de Harvey afirma que:

(...) se é possível que o dono da terra extraia renda pela concessão de sua propriedade para exploração pelo arrendatário no campo, por sua vez, o solo urbano sob a determinação da produção, permite a realização do valor, quando disposto por seu proprietário no mercado imobiliário para compra ou aluguel.

É nesse contexto que podemos especificar a importância do mercado imobiliário. Na medida em que passamos a considerar os preços das terras como um sinal (mais ou menos real, mais ou menos sujeito a deformações especulativas) de expectativas de recebimento de rendas futuras em função de seu hipotético emprego vemos que a locação de capital na compra de terras regula uma estrutura geográfica de exploração capitalista. Isto é válido tanto para o espaço necessário para a produção industrial, agrícola ou mesmo para o emprego da terra para transporte, comunicações ou

habitacional. Assim, os preços da terra funcionam como balizas por onde os grandes investidores podem organizar a exploração territorial para os mais diversos fins de acordo com um planejamento mais ou menos racional de ocupação geográfica regulada pela pura competição financeira do capital (HARVEY, 1982, p. 369).

Por essas considerações podemos observar a importância primordial que existe na análise de Harvey da função da renda da terra e sua ligação com os arrendamentos geográficos no capitalismo. Isto explica também como podemos compreender a importância da propriedade privada da terra no capitalismo avançado onde o antigo antagonismo entre capitalistas e *landlords* deixa de existir. Para Carlos (2011, p. 92) a cidade nega o pressuposto da teoria da renda, “posto que o solo urbano, diferentemente da terra no campo, tem por conteúdo a atividade do trabalho e é produto dela”.

Se a propriedade da terra pode se tornar uma espécie de investimento similar àquela do capital fictício dissolvendo os conflitos antigos do estágio nascente do capitalismo, essas mesmas condições agora geram novos conflitos oriundos da disparidade e eventual antagonismo entre a acumulação produtiva do capital e o emprego do capital como capital fictício (HARVEY, 1982, p. 352). A mais importante dessas contradições está no fato de que a propriedade privada da terra tornada como meio de emprego de capital fictício a torna sujeita a um processo de especulação financeira particular, fenômeno que conhecemos hoje como especulação imobiliária.

A especulação com título de propriedade privada da terra é uma das forças mais poderosas na irracionalidade do emprego produtivo da terra uma vez que ela cria barreiras – que podemos considerar como artificiais – ao emprego da terra. De acordo com Harvey (1982, p. 372), do fato de que a terra se torna espaço para a circulação de capital rentista e o consequente resultado de que o uso da terra passa a ser guiado pelas expectativas de acumulação futura de capital (e nesse caso de apropriação de uma hipotética renda da terra) deriva-se que o mercado imobiliário “necessariamente internaliza” todas as contradições fundamentais do modo capitalista de produção. Ou seja, que essas contradições passam a se impor na própria paisagem física dos territórios dominados pelo capitalismo (HARVEY, 1982, p. 372). Mas, o que são essas contradições inscritas na paisagem física do capitalismo?

É um tanto óbvio que vem à mente essas paisagens típicas das grandes metrópoles modernas com seus arranha-céus muitas vezes cercados por grandes áreas

ou edificações desocupadas, as massas despossuídas de teto que vagam pelas grandes cidades, os terrenos com ocupações precárias, favelas convivendo lado a lado com suntuosos prédios de escritórios ou riquíssimos condomínios residenciais.

Porém, para além desse sentido que imediatamente vem à mente Harvey desvela que de outra maneira também o capitalismo inscreve suas contradições internas na paisagem física na qual ele se desenvolve. Em um outro sentido, o capitalismo “constrói, fragmenta e cava no espaço” (HARVEY, 1982, p. 416) suas configurações na distribuição das forças produtivas de modo a gerar diferenciações sociais e as vezes reforçar formações sociais anteriores a ele. Harvey (1982, p.416) ressalta que as “diferenciações geográficas” muitas vezes se parecem com aquilo que elas não são: “meros resíduos históricos”. Tanto que preconceitos raciais, sexism, tribalismo não só “sobrevivem” ao avanço do capitalismo mas são ativamente resignificados e reforçadas por ele e vão operar como tantos outros aspectos na constituição das contradições da paisagem física moderna.

Como Botelho (2014, p. 93) afirma:

A grande contribuição de *Os limites do capital* é que a crise urbana é inseparável da crise do capitalismo. As crises aparecem no espaço urbano no sentido mais preciso da formulação hegeliano-marxiana: elas são a forma decorrente e necessária da essência crítica e destrutiva do capital, não um mero reflexo. Galpões abandonados, fábricas desativadas, desemprego massivo, edifícios e casas vazias, moradores de rua, equipamentos públicos em decomposição e sem manutenção – a paisagem de crise do capitalismo não é privilegiadamente urbana, ela é a sua expressão mais adequada e inseparável.

Aquilo que Botelho expressa nessa imagem eloquente da crise urbana, Harvey chamou de internalização geográfica das contradições da forma valor (1982, p.417). Ou seja, o processo pelo qual ocorre uma desvalorização de espaços (urbanos ou agrícolas) ocorre como função do processo de reordenação espacial do capital, particularmente, nos momentos de crise.

Marx caracteriza três tipos de renda da terra: diferencial I, diferencial II e absoluta. Sobre esses conceitos de renda da terra – que de nenhuma maneira aparecem em sua forma “pura” na realidade – Harvey concluiu com bastante precisão que com o desenvolvimento do capitalismo a terra transformada em mercadoria através da

formação de um mercado imobiliário é passível de ser tratada pelos capitalistas como um investimento em “capital fictício”. Isto significa que a terra pode ser comprada e vendida meramente como uma espécie de investimento rentista e, portanto, ser passível de sofrer especulação em seu preço de mercado – em função da expectativa futura de seus rendimentos. Daí afirma Carlos (2011, p. 101) que:

(...) o solo urbano (que num determinado momento foi responsável pela fixidez do capital-dinheiro) se desmobiliza, isto é, ganha mobilidade com a estratégia do capital financeiro aplicado na produção dos edifícios corporativos voltados aos novos setores da economia, que não imobilizam dinheiro na compra de escritórios, mas em seu aluguel.

Carlos (2011) critica a *Geografia da acumulação* de Harvey, pois além do espaço geográfico se constituir “(...) como condição, meio e produto da reprodução da sociedade em sua totalidade, englobando várias escalas.” ele passa a ter a “(...) produção do espaço como *condição da reprodução atual diante da crise da acumulação*” (CARLOS, 2011, p. 102).

Para a autora (CARLOS, 2011. p. 100), a produção do espaço é o: “movimento de passagem que vai do espaço enquanto condição e meio do processo de reprodução econômica ao momento em que, aliado a esse processo, o espaço, ele próprio, é o elemento central da reprodução do capital”. Daí que Harvey indique quatro elementos que o capital encontra para superar sua crise: a penetração do capital em novas esferas de atividade; a criação de novos desejos e novas necessidades desenvolvendo novas linhas de produtos; estímulo ao crescimento populacional, e, expansão geográfica sobre novas regiões. Carlos (2011) acrescenta dois outros campos: a urbanização como negócio, e a instauração do cotidiano como possibilidade de ampliação do consumo. Sendo nessa esfera, do espaço como meio de acumulação e reprodução do capital em crise (o espaço ganha valor de troca) que se inscreve a nossa análise dos impactos das políticas públicas de habitação popular no Brasil.

Capítulo 2: Uma visão sobre 50 anos de políticas habitacionais brasileiras (1964 – 2014)

Neste capítulo vamos analisar 3 fases das políticas habitacionais no Brasil: a fase do Banco Nacional de Habitação (1964-1986); a fase dos mecanismos de crédito descentralizado/privados (1986-2008) e a fase predominante do programa Minha Casa Minha Vida (a partir de 2009). Vamos dar um histórico desses programas, falar das legislações que os regulamentaram e discutir quais foram os papéis que cada uma dessas fases representou nas políticas habitacionais brasileiras.

2.1: Banco Nacional da Habitação (1964-1986)

Em 1964, já no governo militar, cria-se o Plano Nacional de Habitação (PNH) e o Banco Nacional da Habitação (BNH) através da Lei n.º 4.380, de 21 de agosto. Essa lei constituirá os fundamentos para uma nova política habitacional. Azevedo (2011, p.39) nota que uma das motivações para a criação do BNH é dar respaldo popular ao regime militar, preocupado que estava com o potencial político das populações urbanas crescentes. Segundo Azevedo, (1988, p.110):

Segundo os mentores do BNH, o desempenho marcante na produção de casas populares deveria permitir ao regime militar emergente obter a simpatia de largos setores das massas que constituíram o principal apoio social do governo populista derrubado em 1964. Nesse projeto, igualmente encontrava-se implícita a idéia de que a casa própria poderia desempenhar um papel ideológico importante, transformando o trabalhador de contestador em “aliado da ordem”.

Dessa forma a criação do PNH e do BNH visam, ao menos formalmente no texto da Lei n.º 4.380, de 21 de agosto de 1964 a construção de habitações “destinados à eliminação de favelas, mocambos e outras aglomerações” qualificadas como habitações em “condições sub-humanas”.¹ Veremos à frente que a aplicação da política do PNH por fim não se destinou exatamente à satisfação das necessidades de moradia dessas populações.

¹ Vide: BRASIL, 1964.

Para executar esse plano, o BNH contava com um conjunto de aparelhos institucionais que o apoiavam, dentre elas as Cooperativas de Habitação (Cohab) exercearam um papel importante. Nesse último caso se constituíam empresas de economia mista sob controle acionário de governos estaduais e municipais com vistas à construção de moradias voltadas para a população de baixa renda (entre 1 a 3 salários mínimos, conforme estabelecia a legislação). As Cohab tinham por função coordenar e supervisionar os trabalhos dos agentes públicos e privados (empreiteiras) da construção das moradias e estavam especialmente preocupadas em construir com a maior “eficiência” possível essas obras propiciando o menor preço possível por habitação (à frente veremos como isso era conseguido). Por outro lado, as funções do BNH extrapolaram muito o mero financiamento de conjuntos habitacionais expandindo-se para o financiamento de obras de saneamento básico, materiais de construção, transporte e pesquisa (AZEVEDO, 1988, p.110).

O capital inicial do BNH em 1964 consistia de 1 milhão de cruzeiros – o equivalente a 910 mil dólares, de acordo com o câmbio da época – providos de um fundo constituído pela contribuição de 1% da folha de pagamento dos empregados pela CLT. Foi somente em 1967, com a Lei n.º 5.107 de 14 de setembro, que o BNH passou a ter um maior volume de recursos sendo nomeado o gestor financeiro do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, criado por essa lei. Agora, o BNH podia contar com os recursos do FGTS no montante de 8% dos salários pagos mensalmente. Assim o FGTS passou a ser a principal fonte de recursos do BNH até 1975 (AZEVEDO, 2011, p. 48).

A estratégia adotada pelo governo militar para garantir ao BNH maior capacidade de garantir um crédito barato para seus usuários, em particular das camadas mais pobres, consistia, explica Azevedo (1988, p. 112) no fato de que o banco se aproveitava do sistema de sub-remuneração do FGTS. A poupança compulsória formada pelo FGTS formava um capital sub-remunerado em virtude do sistema de cálculo da taxa de juros e correção monetária adotada pelo governo. Segundo o mecanismo instituído pela Lei 5.017 de 1967, os juros e correção monetária dos recursos do FGTS para saque dos trabalhadores eram calculados em função do saldo depositado no último dia do ano anterior, ou seja, com uma defasagem de 12 meses. Isso prejudicava enormemente os trabalhadores e garantia ao BNH um “bônus” financeiro oriundo dessa operação (AZEVEDO, 1988, p.111). Esse sistema durou cerca de 10 anos, até 1975 quando diversas ações judiciais com ganho de causa para os trabalhadores obrigou o governo a mudar a indexação dessas remunerações, que

passaram a ser calculadas trimestralmente. Resumidamente, o governo militar, literalmente dava com uma mão o crédito barato para compra da casa própria com o dinheiro que ele tirava com a outra através desse mecanismo de correção do FGTS.

Por outro lado, o BNH possibilitava o barateamento do valor total do imóvel através das parcerias com as Cohab, e através delas com os governos municipais e estaduais, de maneira em que muitas vezes os custos com saneamento básico e outras obras de infraestrutura essenciais eram repassadas para esses governos. Além disso, os terrenos escolhidos para os conjuntos habitacionais não raramente eram terrenos públicos de baixo valor ou simplesmente doados pelos governos estaduais e municipais o que ajudava muito a garantir o baixo valor total das habitações (AZEVEDO, 1988, p. 109).

O sucesso da política de habitação popular do BNH, embora tenha sido a mais ampla política habitacional do governo brasileiro até então, é bastante questionável. Azevedo (1988, p. 112) constata que o arrocho salarial durante os governos militares foi um fator central para o fato de que o banco tenha se distanciado do seu objetivo proposto de financiamento popular para famílias com renda entre 1 a 3 salário mínimos. Nos 10 primeiros anos do regime militar o salário mínimo não parou de diminuir em seu poder real de compra (AZEVEDO, 1988, p. 112) nesse contexto, apesar do baixo custo dos financiamentos as prestações constituíam um peso cada vez maior para os trabalhadores pagarem o que acabou levando a uma inadimplência cada vez maior dos moradores das Cohab.

Azevedo (1988, p. 113) nota que isso levou no decorrer dos anos a uma “mudança da clientela” das Cohab. Cerca de um terço das famílias que ocupavam essas habitações ganhavam mais que 5 salários mínimos, o que era – inclusive – acima do teto legal para os candidatos ao financiamento de casas populares. Mas o fato era que as populações com faixas de rendimento menores simplesmente viam grandes dificuldades em arcar com as prestações, mesmo com todos os benefícios financeiros que o sistema das Cohab apresentavam.

Azevedo (1988, p. 114) constata que:

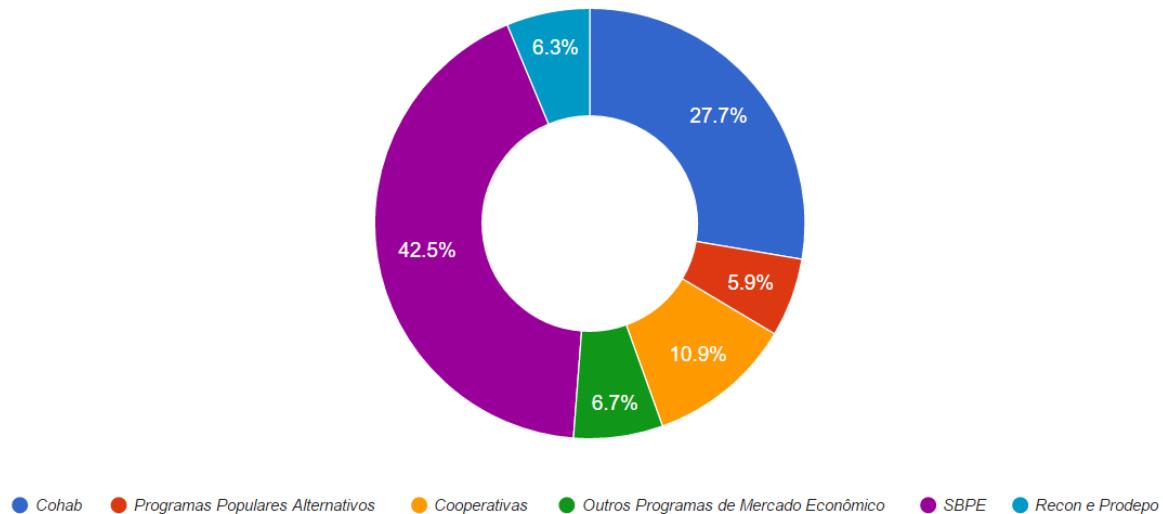
As características sócio-econômicas dos moradores atuais [1988] dos conjuntos habitacionais não deixam qualquer dúvida em relação à posição minoritária ocupada pela clientela inicial das Cohab. Em outras palavras, a participação dos trabalhadores de menor renda e de débil inserção no

mercado de trabalho (empregados não-qualificados, biscoateiros, diaristas, etc.) nos programas tradicionais de habitação popular apresenta uma tendência decrescente, muito embora este seja o setor numericamente majoritário da população urbana. Ressalte-se, ainda, que o processo de mudança da clientela não ocorreu somente através da seleção dos novos mutuários. Tomando-se as casas populares competitivas, houve também um forte processo de revenda desses imóveis (repasse de financiamento) para setores de maior renda, recebendo o antigo proprietário um ágio por essa operação.

Essa situação chegou a um limite quando no início dos anos 1980 abriu-se uma crise econômica somada com o aumento da inflação no país. Naquele ano o reajuste dos valores das prestações superou o reajuste do salário mínimo (AZEVEDO, 1988, p.115). Este processo acarretou diversas queixas e um movimento de organização dos mutuários em entidades de defesa – em particular daqueles utilizadores na faixa de renda acima de 5 salários mínimos – e a entrada na justiça contra os agentes financiadores. Isto levou o governo a conceder um “abono de emergência”, a revisão dos índices de indexação das prestações e a extensão dos prazos de financiamento (AZEVEDO, 1988, p.115). Isto, por fim, contribuiu para agravar o déficit do Sistema Financeiro da Habitação e levou o BNH a uma crise institucional que resultaria em 1986 no abrupto anúncio do governo pela sua extinção.

Durante os 22 anos de existência do BNH ele ajudou a financiar a construção de cerca de 4,5 milhões de habitações. Os dados abaixo mostram a distribuição por programa dessas construções (AZEVEDO, 1988, p.115).

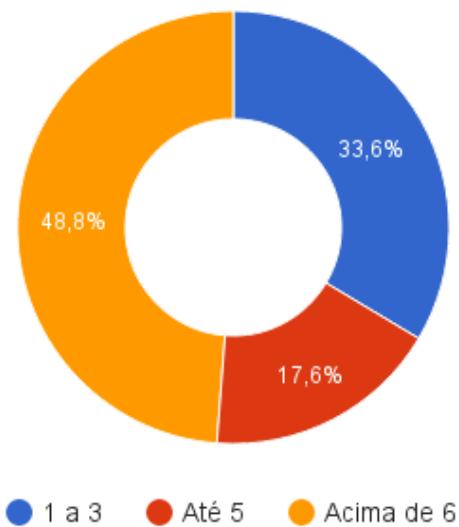
Gráfico 1 - Número de financiamentos habitacionais concedidos pelo Sistema Financeiro da Habitação (SFH/BNH) - 1964-86 (julho)²



Esses programas se distribuem da seguinte maneira pelas “faixas de renda” que caracterizavam o Sistema de Financiamento Habitacional: a Cohab e os Programas populares atendiam a faixa de renda entre 1 a 3 salários mínimos, as Cooperativas e programas de Mercado Econômico atendiam a faixa de renda de até 5 salários mínimos e o SBPE atendiam as famílias com renda acima de 6 salários mínimos. Dessa forma podemos observar que, caso sejam convertidos os dados acima e cruzados com os dados das faixas de renda teríamos a seguinte distribuição por número de unidades habitacionais financiadas pelo BNH e o SFH:

² AZEVEDO, 1988, p.115.

Gráfico: Percentual de Unidades Habitacionais Financiadas pelo BNH/SFH entre 1964 e jul de 1986 por faixa de renda.³



Por esses dados pode-se notar que quase 50% dos recursos empregados pelo BNH e SFH de destinavam às famílias com rendas superiores a 6 salários mínimos, o que é exatamente o oposto dos objetivos promulgados para a criação dessas instituições na Lei n.º 4.380. O fim do BNH em 1986 demonstrou, segundo Azevedo (1988, p.118), a explícita “falta de proposta clara para o setor”. No meio da crise econômica e durante o período de transição do fim do regime militar, o novo governo decidiu simplesmente liquidar com a antiga política habitacional, vista por muitos como um dos símbolos do antigo regime, sem que por isso se preocupasse em dotar o novo governo com uma política sistemática para a área (Azevedo 1988, p.118). Como balanço final (certamente parcial) da política habitacional do BNH podemos concluir, junto com Azevedo (2011, p. 44), que a “opção por uma base empresarial de atuação, eliminou o risco do distributivismo na política habitacional, tornou ainda mais difícil o acesso das camadas de renda baixa à casa própria.”

2.2: Do fim do BNH aos governos FHC (1986-2008)

Em 1986, com a absorção do BNH pela Caixa Econômica Federal (CEF), a política de habitação passou a ser de responsabilidade, pelo menos formalmente, do Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Desde então, centralizadas na CEF, as operações de financiamento imobiliário com recursos do FGTS a

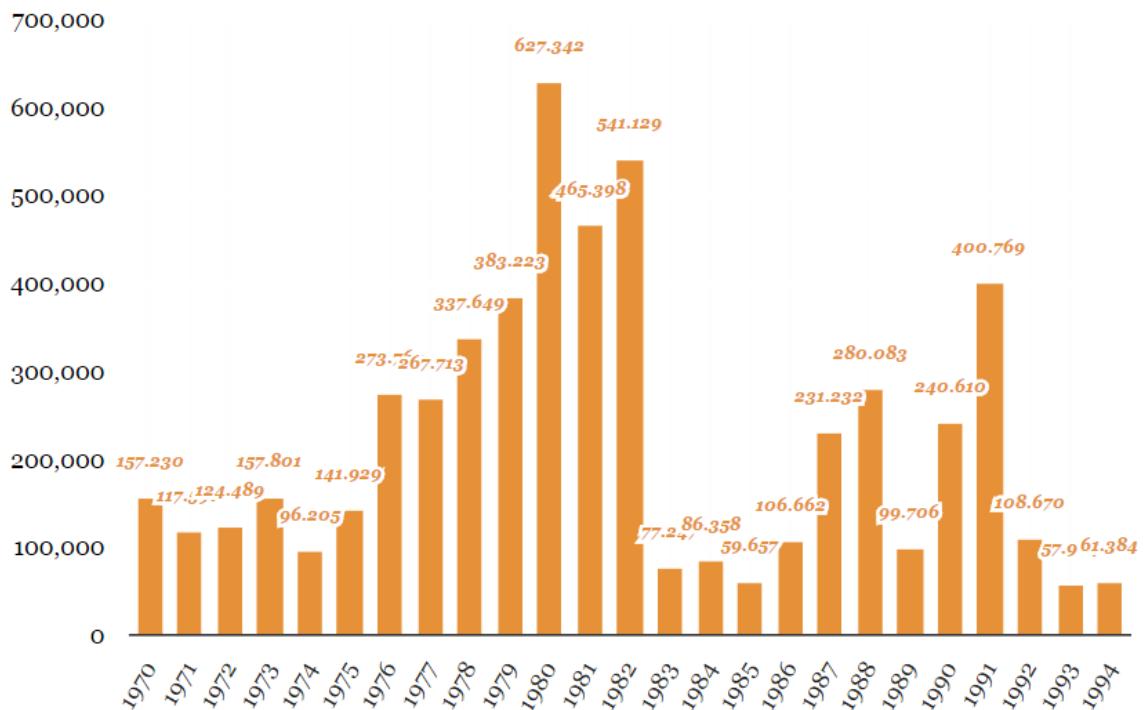
³ AZEVEDO, 1988, p.115

regulamentação do sistema de financiamento passou a ser exercida diretamente pelo Conselho Monetário Nacional e o Banco Central (BACEN). Coube a esses órgãos, com afirma Royer (2009, p.60) as “funções de orientar, disciplinar e controlar” as instituições integrantes do sistema de financiamento imobiliário. As operações do SBPE foram assumidas pelo Conselho Monetário Nacional antes mesmo do fim do BNH. Em 30 janeiro de 1986, o CMN determina, por meio da Resolução CMN nº 1 que as instituições financeiras obrigatoriamente recolhessem cerca de 25% dos saldos dos depósitos de poupança junto ao Banco Central, dessa forma, retirando os recursos para aplicação no financiamento imobiliário (Royer, 2009, p. 60). Na prática, essa medida demonstrava o interesse do governo em dissolver o BNH, pois na época era ele o responsável por tomar tais decisões.

Essa política de retenção dos fundos financeiros das cadernetas de poupança junto ao Banco Central, que visava garantir uma reserva monetária para este, já demonstrava que as políticas vindouras não estavam associadas com a expansão do crédito imobiliário, mas sim instituiriam um ciclo de retração que duraria vários anos. Essa retração dos recursos para o crédito imobiliário veio a ter seu ápice em 1990 com a instituição do Plano Verão no governo Collor. O plano determinava a medida radical de bloqueio de todos os recursos do sistema nacional financeiro e 60% dos recursos depositados nas cadernetas de poupança , que ficaram retidos no Banco Central. O pânico ao qual a medida levou a população resultou no saque de boa parte dos outros 40% dos recursos o que praticamente extinguiu todos os recursos da SBPE disponíveis para operações de crédito imobiliário (Royer, 2009, p.62).

Essa operação brusca de retenção dos recursos do SBPE derrubou de maneira duradoura o sistema de financiamento público imobiliário. Este fator, em conjunto com a extinção dos organismos institucionais próprios que regulavam o SFH levou a uma política “errática” na área de habitação de 1987 até 1994 (Royer, 2009, p.65), o que propiciou uma oscilação constante no número de habitações financiadas pelo sistema público no período, como demonstra o gráfico abaixo:

Gráfico 3: Número de financiamentos habitacionais concedidos por ano 1980-1994⁴



Fonte: ROYER (2009). Organização: Rafael Eduardo Monteiro da Silva (2017)

Em 1993 o governo Itamar Franco não conseguiu alterar substancialmente essa situação, embora tenha feito editar pelo CMN a resolução nº 1980, de 30 de abril de 1993 que flexibilizou as condições de funcionamento do SBPE. Segundo Royer (2009, p. 68) essa resolução tinha a intenção de deixar mais claras as regras do sistema de financiamento habitacional estabelecendo critério de regulação do sistema.

Um fator de estabilidade no período foi o Plano Real executado pelo então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso. Esse plano econômico propiciou a estabilidade da moeda e dos índices de inflação.

O governo Fernando Henrique Cardoso iniciou sua política nacional de habitação com dois documentos que procuraram mostrar a sua visão sobre o sistema. No documento “Ações do Governo Federal de jan/95 a jun/98” (1998) o governo FHC faz um diagnóstico que seria a pedra angular da sua política habitacional. Nesse documento o Sistema Financeiro da Habitação é caracterizado como (Royer, 2009, p. 69):

⁴ Elaboração própria com dados de ROYER, 2009, p.60-5.

(i) esgotado – em virtude das crescentes dificuldades com a captação liquidadas suas fontes de recursos (notadamente o FGTS); (ii) regressivo – por ter beneficiado principalmente as camadas de renda média e média alta com elevados subsídios implícitos pagos com recursos do erário; (iii) insuficiente – porque durante trinta anos produziu apenas 5,6 milhões do total de 31,6 milhões de novas moradias produzidas no país.

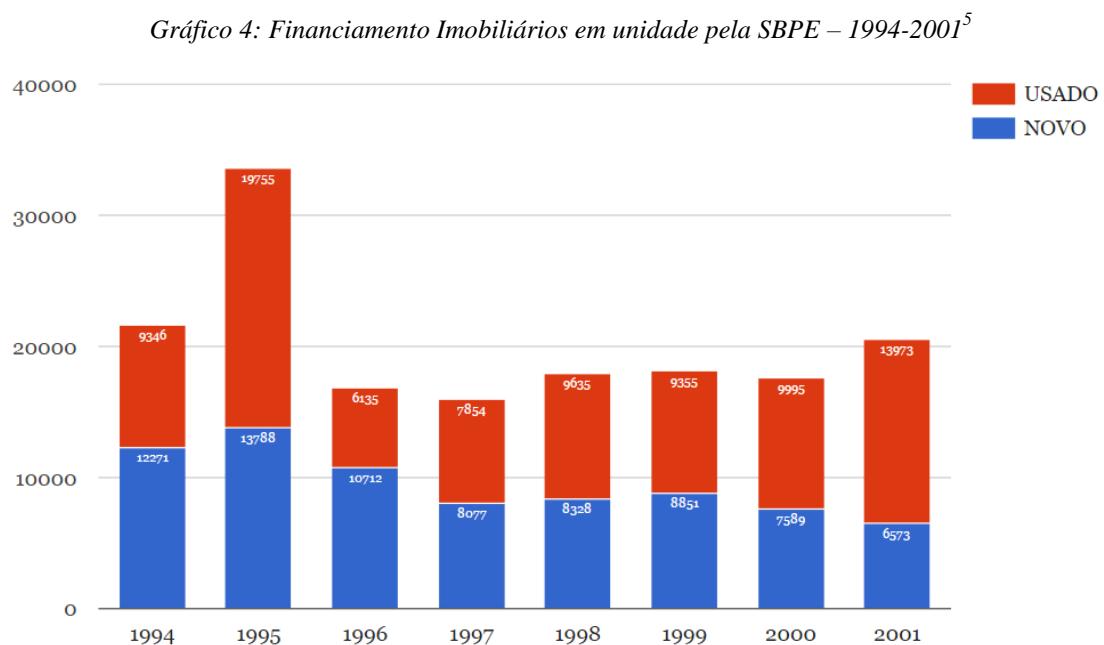
A partir desse diagnóstico, o governo FHC passa a instituir aquilo que seria o principal instrumento do seu programa de financiamento imobiliário, o Programa Carta de Crédito. Usando recursos do FGTS, a Carta de Crédito imobiliária se diferencia das outras políticas por ser uma concessão de crédito diretamente às pessoas físicas que buscavam adquirir imóveis. Assim, esse instrumento poderia ser usado como Carta de Crédito Individual onde o crédito é destinado diretamente para a pessoa física componente do público alvo dos financiamentos do FGTS através do que era possível financiar (Royer, 2009, p. 85):

- Aquisição de unidade habitacional ou lote urbanizado;
- Construção de unidade habitacional;
- Conclusão, ampliação, reforma e melhoria de unidade habitacional;
- Aquisição de material de construção.

Na outra modalidade, através da Carta de Crédito Associativa, o crédito imobiliário também era destinado a pessoas físicas, porém, sob a condição de que essas constituíssem uma associatividade no empreendimento imobiliário como “condomínio ou por sindicatos, cooperativas, associações, COHAB e/ou órgãos assemelhados ou entidades privadas voltadas à produção habitacional, denominadas entidades organizadoras” (Royer, 2009, p. 85).

Esses instrumentos de crédito retomam o uso dos recursos do FGTS como modelo de aplicação para crédito imobiliário depois de um período de paralisação/estagnação desse uso no início da década de 1990 (Royer, 2009, p. 85). Por outro lado, os recursos do SBPE encontraram uma nova regulamentação por meio da Resolução CMN nº. 2.458, de 18 de dezembro de 1997. Nessa resolução fica estipulado que 70% dos recursos devem ser aplicados em financiamento habitacional. Porém, a mesma resolução permitia que parte desses recursos poderiam ser comprovados como créditos junto ao Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) o que na

prática eximia que esses recursos fossem integralmente aplicados em financiamento habitacional (Royer, 2009, p. 70).



Fonte: BACEN (2006). Organização: Rafael Eduardo Monteiro da Silva (2017)

2.3: Governos Lula (2002 a 2008)

No governo Lula ocorre uma mudança profunda no sistema de financiamento de habitação no Brasil. Desde sua posse, com a criação do Ministério das Cidades, já se começa a delimitar algumas diferenciações em relação ao período posterior. Como Royer (2009, p. 71) sintetiza, nesse período “o SFH passou por mudanças que levaram seus resultados a patamares iguais ou superiores aos anos de melhor desempenho quantitativo da época do BNH”.

De acordo com os dados do BACEN, já em 2003 ocorre um crescente de financiamentos imobiliários da ordem de 26,43% em relação ao ano anterior (veja o gráfico 7). Porém, as principais mudanças regulamentares começaram a ocorrer mesmo em 2004.

O Plano Nacional de Habitação, publicado em fins de 2009 diagnostica (BRASIL, 2009):

⁵ Fonte: Estatísticas Básicas do BACEN (SFH - SBPE) - DINOR/DECAD/DIHAB. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/FIS/SFH/PORT/est2006/03/SFHDIRREC.asp> (acesso em 10/10/2016). Elaboração do autor.

Dado o esgotamento da política habitacional implantada pelo BNH, que deixou de atender parcelas significativas da população de contar com os recursos expressivos originados na captação de poupança voluntária e compulsória, intensificou-se a necessidade de uma intervenção governamental com recursos oriundos de outras fontes.

De fato, o sentido da “nova política habitacional” implementada pelo governo Lula seria, de acordo com Ermina Maricato⁶ (2005), baseada na tese “relativamente simples” em:

[...] ampliar o mercado privado (restrito ao segmento de luxo) para que este atenda a classe média e concentrar os recursos financeiros que estão sob gestão federal nas faixas de renda situadas abaixo dos 5 salários mínimos onde se concentra 92% do déficit habitacional e a grande maioria da população brasileira.

Ou seja, dividir com o mercado financeiro privado o sistema de financiamento imobiliário de maneira que os recursos da União (diretamente do Tesouro Nacional) ou geridos por ela (como do FGTS, por exemplo) se concentrassem nas faixas de renda abaixo de 5 salários mínimos.

Segundo Maricato (2003, p. 154), essa tese pode ser vista com um desenvolvimento do diagnóstico de que:

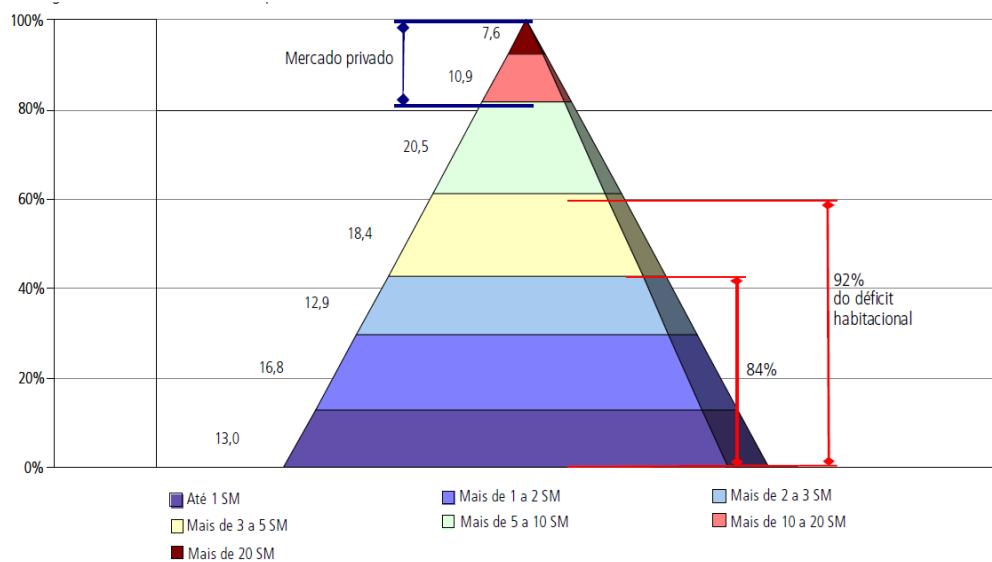
Uma das características do mercado residencial privado legal no Brasil (como em todos os países periféricos ou semi-periféricos) é, portanto, sua pouca abrangência. Mercado para poucos é uma das características de um capitalismo que combina relações modernas de produção com expedientes de subsistência.

De fato, como vimos nas seções anteriores desse capítulo, as políticas habitacionais no Brasil tendiam a favorecer as faixas de renda superiores aos 3 salários mínimos (no período do regime militar), mesmo quando o governo expressa formalmente sua intenção de incentivar o financiamento para as camadas mais pobres

⁶ É Profa. Titular da USP foi Secretária Executiva do recém-criado Ministério das Cidades no primeiro governo Lula (2003 - 2005). Além disso ela ajudou a coordenar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano do primeiro governo Lula até 2005.

da população. Essa contradição fica ainda mais gritante quando se observa que, segundo dados de 2005 cerca de 92% do déficit habitacional concentrava-se nas faixas de renda abaixo de 5 salários mínimos. Como demonstrado no gráfico abaixo (Maricato, 2006, p. 217):

Gráfico 5 -Pirâmide de renda (população por faixa de renda) – Censo de 2000



Segundo Maricato (2006, p.217), o principal ponto para a superação desse déficit habitacional seria o governo dedicar os recursos sob seu controle para cobrir as faixas de renda inferiores e, ao mesmo tempo, incentivar os capitais privados em avançar no financiamento da faixa de renda entre 5 a 10 salários mínimos de maneira que “espera-se evitar que as classes médias se apropriem dos recursos públicos (ou semi públicos como o FGTS)” para suas necessidades de créditos habitacionais.

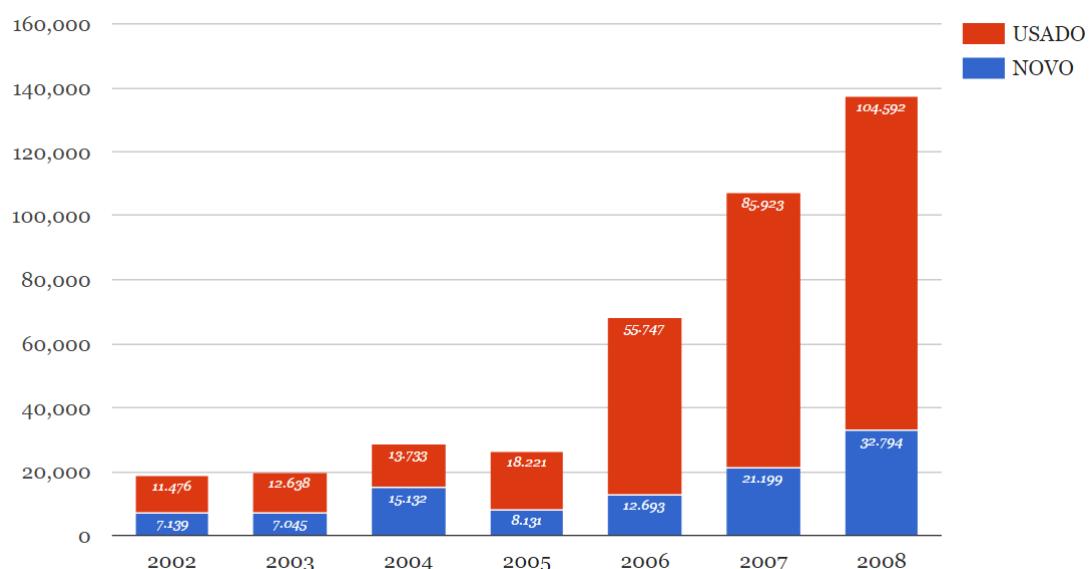
O governo teria tomado duas ações para promover essa “tese” sobre o desenvolvimento do sistema de financiamento habitacional no Brasil (Maricato, 2005). A primeira é a aprovação da Lei 10.391, de 16 de junho de 2004, por iniciativa do Ministério das Cidades e do Ministério da Fazenda em conjunto com empresários do setor imobiliário. Essa lei cria novas regulamentações que “visa dar segurança a promotores, financiadores e compradores” (Maricato, 2006, p.217).⁷ Essas medidas facilitaram o ingresso de capital emitido pelos bancos e outras entidades financeiras no mercado imobiliário (como veremos no capítulo seguinte). Combinado com essas

⁷ De fato, essa lei estendeu os meios para emissão de Letra de Crédito Imobiliário, criou a Cédula de Crédito Imobiliário, alterou a emissão de Cédula de Crédito Bancário.

medidas o governo proporcionou ao Conselho Monetário Nacional os meios para aprovar no ano de 2005 a resolução N° 3.259 que dirimiu a necessidade de retenção de recursos do sistema da SBPE junto ao Banco Central liberando importantes volumes de capital financeiro para aplicação no mercado imobiliário.

Essas medidas surtiram um efeito quase imediato. Já em 2004 as contratações do âmbito do SFH elevaram-se para 53.787 contratos de crédito imobiliário somando um valor de R\$ 3 bilhões, um aumento de 47,6% em relação a 2003 (Royer, 2009, p. 72-3). No período de 2003 a 2008 haverá um aumento abrupto das operações de crédito imobiliário incentivadas por essas medidas do governo que foram complementadas com outras adotadas em 2005 após a promulgação da Lei 11.124, de 16 de junho que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS a partir de recursos de diversos fundos sob gestão do governo federal em particular do FGTS.

Gráfico 6: Financiamento Imobiliários em unidade pela SBPE – 2002-2008⁸



Fonte: BACEN (2006). Organização: Rafael Eduardo Monteiro da Silva (2017)

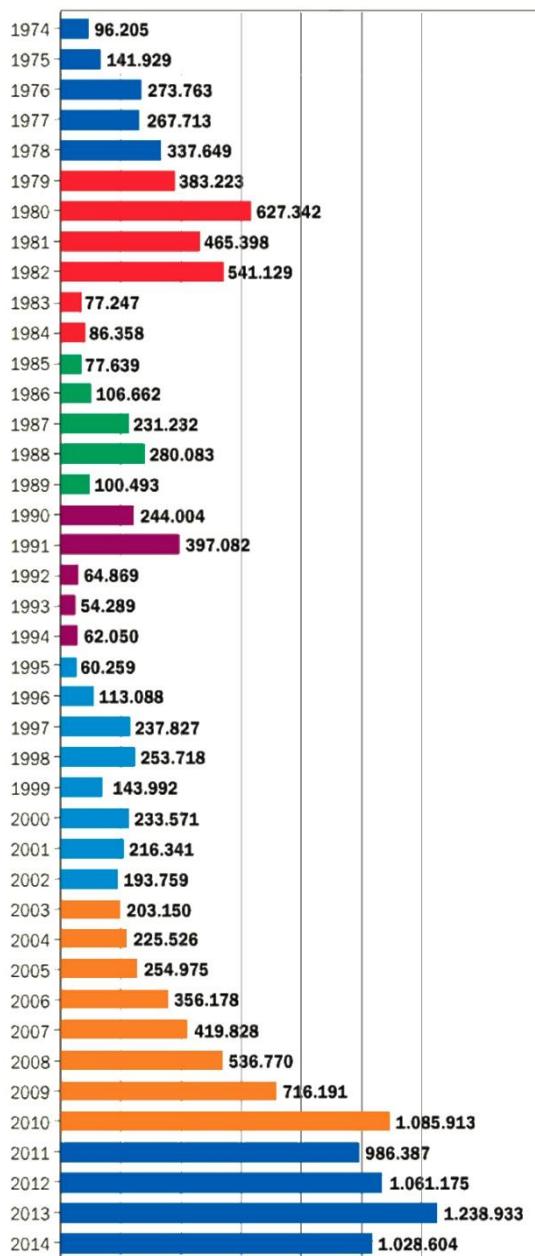
É nesse contexto que surge o programa Minha Casa Minha Vida, sobre o qual trataremos a seguir.

⁸ Fonte: Estatísticas Básicas do BACEN (SFH - SBPE) - DINOR/DECAD/DIHAB. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/FIS/SFH/PORT/est2006/03/SFHDIRREC.asp> (acesso em 10/10/2016). Elaboração do autor.

2.4: Programa Minha Casa, Minha Vida (2009 adiante)

O Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) foi lançado em março de 2009 e teve como sua justificativa, dentre outras questões, ser um programa com o objetivo de reanimar a economia nacional frente a crise financeira de 2008 (Cardoso & Aragão, 2013, p.34). Daí que o programa estabelecesse metas de curto prazo voltadas diretamente para o aquecimento do mercado imobiliário. Como podemos observar no gráfico abaixo o MCMV representou um expressivo impulso ao financiamento imobiliário no Brasil, mesmo se comparado aos melhores desempenhos dos programas anteriores.

Gráfico 7: Financiamento Imobiliário em número de unidades habitacionais financiadas de 1974-2014⁹



Fonte: REZENDE (2015). Organização: Rafael Eduardo Monteiro da Silva (2017)

O MCMV foi posto em prática pela Medida Provisória nº 459 de 25 de março de 2009, que seria posteriormente aprovada e convertida na Lei nº 11.977 de 7 de julho 2009 e também foi balizada pelo Decreto Nº. 6.962 de 17 de setembro de 2009. A meta oficial estabelecida no MCMV era construir cerca de 1 milhão de moradias em um curto prazo de dois anos. Para tanto o governo alocou cerca de R\$ 34 bilhões em recursos de

⁹ Alterado pelo autor a partir de gráfico de: Rezende, Teotônio Costa. Ciclos do crédito imobiliário : da euforia à normalidade. Revista do SFI. 2015, Ano 19 - N° 42, pp. 24.

diversas fontes, porém, particularmente de recursos diretos do Orçamento Geral da União (uma política incomum no Brasil) no importante montante de R\$ 25,5 bilhões, outros R\$ 7,5 bilhões viriam dos recursos do FGTS e outros R\$ 1 bilhão seria destinado a obras de infra-estrutura com recursos do BNDES (Cardoso & Aragão, 2013, p.36).

Cardoso & Aragão (2013, p.53) constatam que o MCMV pode ser considerado, de maneira geral como um programa que privilegia como agente promotor das obras o setor privado (que programa e toca as obras) e o crédito é concedido de maneira mista, tanto ao consumidor final como ao produtor (empreiteiras). Como destaca Erminia Maricato (2009, p. 112) descreve, essa prevalência do setor privado influenciou no delineamento do programa:

O pacote ouviu especialmente os empresários de construção e parte das contradições que apresenta, como a inclusão das faixas de renda situadas entre 7 e 10 salários mínimos, derivam desse fato. O mercado imobiliário privado produz no Brasil, um “produto de luxo” acessível apenas a menos de 20% da população (o que é próprio do capitalismo “ornitorrinquico”). A classe média, excluída do mercado, foi incluída no pacote.

Segundo Maricato (2009), essa influência dos empresários da construção leva o governo a estabelecer como meta do MCMV I para a faixa de 0 a 3 salários mínimos cerca de 400 mil habitações – ou seja, 40% de todas as habitações que se tem como meta construir – quando essa mesma faixa de renda corresponde a cerca de 90% do déficit habitacional que era estimado em 2008 em cerca de 4,630 milhões de moradias (veja tabela abaixo). Ao mesmo tempo em que para a faixa de 6 a 10 salários mínimos, que concentra apenas 2,4% do déficit habitacional, será dedicada cerca de 200.000 unidades habitacionais (20% da meta).¹⁰

De maneira geral durante o período de 2009 a 2015 houve um aumento expressivo no número de financiamento habitacional proporcionado com os recursos da SBPE, concomitante com a aplicação do programa MCMV I e II (este último lançado em 2011), como podemos observar pelo gráfico abaixo.

¹⁰ Fonte: Maricato, 2009

Gráfico 8: Financiamento Imobiliários em unidade pela SBPE – 2009-2015¹¹



Fonte: BACEN (2006). Organização: Rafael Eduardo Monteiro da Silva (2017)

Apesar do sucesso das políticas habitacionais do governo Lula e, posteriormente do governo Dilma, no que concerne à sustentação de uma grande produção de unidades populares, há na literatura especializada na área diversas críticas a esses programas. Essas críticas foram sintetizadas por Cardoso & Aragão (2013, p.44) como:

(i) a falta de articulação do programa com a política urbana; (ii) a ausência de instrumentos para enfrentar a questão fundiária; (iii) os problemas de localização dos novos empreendimentos; (iv) excessivo privilégio concedido aos setor privado; (v) a grande escala dos empreendimentos; (vi) a baixa qualidade arquitetônica e construtiva dos empreendimentos; (vii) a descontinuidade do programa em relação ao SNHIS e a perda do controle social sobre a sua implementação. A esses pontos, já destacados por várias análises, acrescentamos ainda (viii) as desigualdades na distribuição dos recursos como fruto do modelo institucional adotado.

Sem pretender discutir cada um desses pontos críticos no detalhe podemos observar que várias dessas questões aparecem de maneira recorrente¹² e, poderemos

¹¹Fonte: Estatísticas Básicas do BACEN (SFH - SBPE) - DINOR/DECAD/DIHAB. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/FIS/SFH/PORT/est2006/03/SFHDIRREC.asp> (acesso em 10/10/2016). Elaboração do autor.

observar no próximo capítulo, que a prevalência dos interesses dos setores privados é, efetivamente, um aspecto marcante das políticas habitacionais dos governos Lula e Dilma o que – inclusive – auxiliou no aceleramento da financeirização do setor imobiliário no Brasil após o ano de 2004.

De 1964, no início do regime militar, até 2015 no início do segundo governo Dilma o sistema nacional de financiamento habitacional passou, podemos observar por três grandes períodos. O primeiro período foi caracterizado pela hegemonia do BNH na regulação e na promoção do financiamento habitacional. Marcadamente esse período se caracteriza por ter logrado realizar pela primeira vez uma vasta política de âmbito nacional no setor imobiliário baseado, principalmente, nos recursos do FGTS (criado em 1967) e nos recursos do SBPE. No final do regime militar e a grave crise econômica que se abate sobre o Brasil no início dos anos 1980 o sistema de financiamento imobiliário então vigente se desestabiliza, processo que culminará com a extinção do BNH e o término de uma política sistemática de amplo espectro no setor imobiliário.

Um segundo período que se sucede pode ser caracterizado, grosso modo, como baseado na tentativa de criar, implementar e fortalecer mecanismos de financiamento privado para o setor. Pontos fundamentais nesse processo são a criação das Letras Hipotecárias em 1988 e, posteriormente a adoção de novos parâmetros de regulamentação em 1997 na aplicação dos recursos da SBPE e um período de retração do uso do FGTS e de outros recursos administrados pela União ou diretamente pertencentes a ela.

Com o advento do governo Lula em 2003, o setor passa por um novo período de grande expansão. Baseado em uma estratégia mista de financiamento público direto (com recursos da União), flexibilização e favorecimento de instrumentos privados de crédito e emprego maciço do FGTS (em particular com os programas MCMV I e II) o setor vive um momento único na sua histórica. Em 2009, ano do lançamento do MCMV I há um novo recorde no número de unidades financiadas alcançando a cifra de 716.191, quase 100 mil unidades a mais que o recorde anterior, de 1980 com suas 627.342 unidades financiadas. Nos anos seguintes esse número não parou de crescer e o Brasil alcançou a marca expressiva de 1.238.933 unidades financiadas no ano de 2013.

¹² Por exemplo, em Maricato (2006).

Capítulo 3: A financeirização do mercado imobiliário brasileiro

A financeirização do mercado imobiliário não é, certamente, um processo linear e clarividente. Ele pode se desenvolver de diversas maneiras e por meio de distintos mecanismos. Como vimos no capítulo anterior duas das condições essenciais para que ocorra o emprego da terra como “capital fictício”, em suma, para que ocorra um processo de financeirização da propriedade da terra é preciso que: a) a terra possa ser apropriada de maneira privada e, b) exista um grau de desenvolvimento econômico e exploração da terra que permita o aparecimento de um pagamento substancial de renda da terra e, mais importante, c) é preciso que o capital monetário possa circular livremente na venda e aquisição de terras e nos pagamentos de renda fundiária.

Sanfelici (2013, p.5) ressalta que esse processo no Brasil só começou a se materializar com uma forte tendência a partir de meados da década de 2000. Segundo o autor, o processo de financeirização do mercado imobiliário brasileiro só ganhou força após a combinação de fatores nesse período, dentre eles, um quadro macroeconômico favorável com o crescimento sustentado da economia permitiu que as mudanças regulatórias dos mecanismos financeiros na área pudessem começar a se colocar em prática e grande extensão. Sanfelici afirma que (2013, p.5):

Tornar o ambiente construído urbano um ativo financeiro líquido é condição fundamental para abrir novas fronteiras de investimento para o capital-dinheiro centralizado pelos grandes fundos de aplicação e gestores de ativos. Esses fundos procuram, acima de tudo, um investimento rentável sem a necessidade de estabelecer um compromisso de longo prazo.

Ou seja, o ponto central nessa questão trata de abrir os meios para a circulação do capital em forma de dinheiro dentro da propriedade imobiliária urbana. Cabe ressaltar aqui que isto é especialmente difícil no capitalismo, pois a propriedade fundiária em geral (e as edificações e bem-feitorias de todos os tipos que se agregam a ela) se constitui em uma espécie de capital fixo peculiarmente resistente à movimentação de capital uma vez que a própria propriedade do solo urbano se constitui em uma barreira para a livre aplicação de capital (como estudamos no capítulo 1). Além disso, o volume relativamente grande de capital necessário para a compra de solo urbano impõem novas dificuldades para a realização da liquidez das aplicações, o

capital necessário para compra da terra não é facilmente levantado e, uma vez gasto na compra da terra encontra-se “preso” na forma de propriedade imobiliária sujeita a reconversão em dinheiro em prazos muitos largos de tempo e, portanto, dificultando a realização de lucro sob bem-feitorias e construções. Por tudo isso, se torna indispensável para a exploração capitalista do solo o financiamento imobiliário como instrumento de mobilização de capital nesse setor. Para, além disso, procurando tornar a realização do lucro, da renda da terra e dos ganhos especulativos mais rápidos é indispensável a criação de uma miríade de instrumentos financeiros que visam conferir liquidez aos ativos imobiliários.

Cardoso & Aragão (2013, p.27), dentre outros, explicam que no Brasil foi somente durante o governo FHC que se criou mecanismos financeiros que ajudaram a liberalizar a circulação de capital dinheiro no mercado imobiliário. Um marco nesse processo, segundo esses autores é a instituição do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) através da Lei 9.514 de 20 de novembro de 1997. Segundo Sanfelici (2013, p.87), essa lei foi responsável por introduzir uma regulamentação à securitização de hipotecas e criou um mercado financeiro baseado nas negociações de títulos lastrados em hipotecas. Segundo o autor este “modelo assemelha-se bastante ao que vige nos Estados Unidos e em outros países onde os mercados secundários de hipoteca avançaram mais decisivamente”.

De fato, a Lei 9.514 de 1997 institui a figura das companhias securitizadoras que ficam responsáveis pela emissão dos então criados Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIIs). Segundo a lei, o CRI é um “título de crédito nominativo, de livre negociação, lastreado em créditos imobiliários e constitui promessa de pagamento em dinheiro” que “lhe assegurará privilégio geral sobre o ativo da companhia securitizadora, mas não impedirá a negociação dos bens que compõem esse ativo” (BRASIL, 1997). Ou seja, sendo um papel de segunda linha ele apóia-se em papéis de primeira linha de “crédito imobiliário”, mas não restringe a livre negociação dos bens que compõe o seu lastro. Sua validade é independente da negociação dos bens que compõe o seu ativo e podem ser negociados – na verdade os CRIIs são feitos para serem negociados – de maneira completamente autônoma das promessas de pagamento imobiliário em nome das quais eles são inicialmente emitidos.

Para impulsionar a emissão e negociação de CRIIs, o governo FHC criou em 1998 a Companhia Brasileira de Securitização (CIBRASEC) que tem por acionistas proprietários a Caixa Econômica Federal, bancos públicos e bancos privados nacionais e

estrangeiros (Cardoso & Aragão, 2013, p.27). Segundo Cardoso & Aragão (2013, p.27):

Caberia à CIBRASEC desempenhar a função que, nos EUA, é exercida pela “Fannie Mae” e pela “Freddie Mac”. A tentativa de reproduzir o modelo americano ainda não prosperou no Brasil no sentido de se tornar um sistema de financiamento de grande porte e de transformar os CRIIs em títulos com grande volume de negociações e, portanto, com enorme liquidez, como são os MBS americanos.

O projeto do governo FHC para financiamento imobiliário consistia em tentar mimetizar o sistema das subprimes norte-americanas no Brasil, entretanto, sem lograr sucesso substancial, em um primeiro momento. Efetivamente, desde a extinção do Banco Nacional de Habitação, em 1986, houve uma descontinuidade da política de financiamento habitacional e isso teve um pacto na própria marcha para a financeirização do mercado imobiliário. Isto se deve ao fato de que houve uma interrupção no processo de ampliação do sistema de crédito e “alargamento do circuito imobiliário” depois do fim do BNH, o que contrasta com o processo constante de outros países como os EUA que tiveram no sistema de hipotecas imobiliárias uma base constante para a ampliação do financiamento imobiliário. Este quadro de ruptura do sistema de financiamento imobiliário permaneceu com o advento do Plano Real. Embora, nesse momento, diversos instrumentos novos de financiamento privado do mercado imobiliário tenham sido criados, esses mecanismos voltados ao capital privado não decolaram. O que demonstrou que sem uma boa dose de dinheiro público e uma pesada gama de “incentivos” (como as isenções fiscais) o capital privado não se sentia suficientemente seguro para inverter recursos de forma maciça no sistema financeiro imobiliário brasileiro.

Foi somente a partir de 2004 e, especialmente, em 2009 com o início da implementação do pacote Minha Casa Minha Vida que esse quadro começou a mudar (Fix, 2011, p.52-9). Como Mariana Fix nota (2011, p.122), depois da estabilização monetária lograda pelo Plano Real (1994), a aquisição de imóveis passa de investimentos como reserva de valor (frente a galopante inflação anterior) para serem verdadeiramente investimento rentáveis. Entretanto, os títulos de financiamento imobiliário de segunda linha (CRI e cotas de Fundos de Investimento Imobiliário) perdem atratividade junto às altas taxas de juros vigentes no país (SELIC) frente a

outros papéis disponíveis no mercado de capitais. Essas questões ficam bastante claras quando analisamos os dados de emissões e de volume arrecado pelos papéis financeiros imobiliários no período, com poderemos ver nas seções seguintes desse capítulo.

3.1: Fundos de Investimento Imobiliários (FII)

Os Fundos de Investimento Imobiliários são uma das formas mais características de financeirização da propriedade de solo urbano. Isto se deve em virtude de suas características típicas de funcionamento que dissociam a propriedade efetiva do imóvel da capacidade de apropriação de uma renda dela. Na verdade, esses fundos são verdadeiras “cestas” de papéis e títulos de propriedade imobiliária que podem compor propriedades de “imóveis rurais ou urbanos, construídos ou em construção, destinados a fins comerciais ou residenciais” além de outros papéis do mercado imobiliários como “cotas de outros FIIs, Letra de Crédito Imobiliário (LCI), Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI), ações de companhias do setor imobiliário” (BOVESPA, 2016).

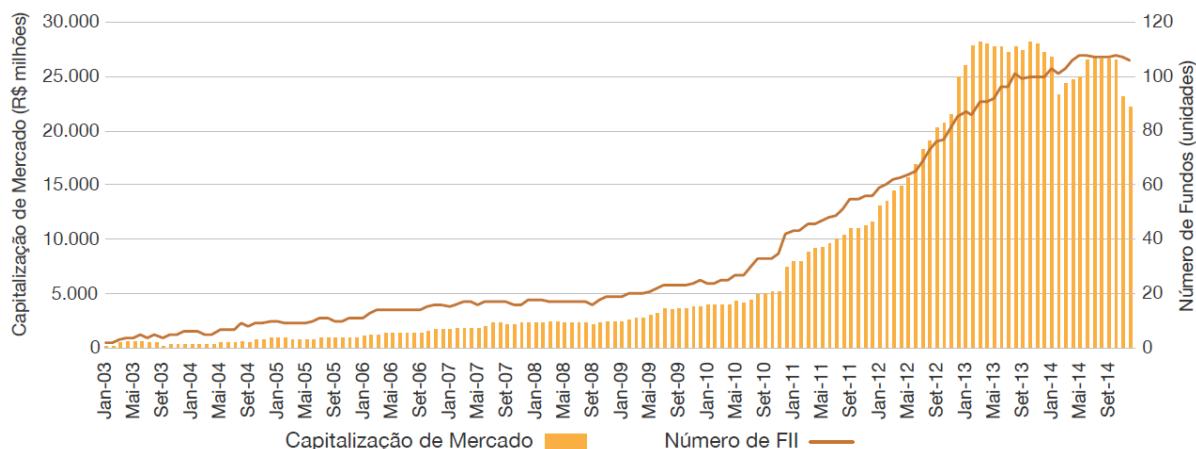
Como Mariana Fix (2011, p.126) colocou de maneira muito precisa:

A vantagem dos FIIs do ponto de vista do circuito imobiliário é que os fundos permitem reunir recursos para investimentos, sem fragmentar a propriedade do imóvel. Algo particularmente vantajoso para torres de escritório que, no padrão anterior, exigiam a reunião de um número grande de investidores, que repartiriam as salas ou andares do edifício. A criação de um FII permite que cada um deles se torne proprietário de certo número de cotas. Ainda para o setor imobiliário, isso permitia atrair investidores que não tinham necessariamente interesse em utilizar o imóvel. Ou seja, facilitando a desvinculação entre uso e propriedade, o empreendimento poderia ser tratado de fato como um negócio, ou melhor, como um ativo financeiro com maior liquidez, colocado ao lado de outros no portfólio de um investidor.

A evolução dos FIIs pode ser considerada como um verdadeiro termômetro da evolução da financeirização do mercado imobiliário já que o seu modo de funcionamento é de um típico investimento financeiro rentista, garantido ao seu investidor a vantagem de ter uma liquidez perene (basta recolocar a venda as cotas de

sua propriedade nesses fundos).¹³ Do ponto de vista histórico, a capitalização dos FII apresentaram uma verdadeira explosão a partir de janeiro 2011. Como pode ser observado no gráfico abaixo.

Gráfico 9: Histórico da Capitalização de Mercado e Número de FII¹⁴



Fonte: UQBAR (2015).

Os FIIs saíram de uma capitalização de aproximadamente R\$ 5 bilhões em setembro de 2010 para mais de R\$ 25 bilhões em maio de 2014. Segundo o relatório financeiro anual da Uqbar esse boom dos FII entre início de 2011 e fins de 2014 foi propiciado “no esteio da expansão do crédito imobiliário e da expectativa de crescimento econômico” o que levou o mercado imobiliário a um “crescimento substantivo de demanda a partir de 2010” (UQBAR, 2015, p. 69).

Entretanto, um fator macroeconômico chave para garantir um aumento substancial dos FIIs é a sua competitividade como puro ativo financeiro no mercado. No Brasil, nesse quesito, uma das principais barreiras para a liberação de capital-moeda é a taxa básica de juros (atualmente regulada pela SELIC). Não por acaso podemos observar que, embora um aumento substancial de financiamento público tenha aquecido o mercado financeiro desde 2004 foi apenas a partir de 2011 que os FIIs responderam a essa conjuntura particularmente favorável e seu ápice tenha sido alcançado entre setembro e maio de 2012, momento em que a SELIC alcançou o seu menor valor nominal em sua série histórica. Como podemos observar no gráfico 10.

¹³De acordo com Fix (2011, p.126): “A vantagem para o investidor em relação à compra de um imóvel no modo convencional seria a liquidez dos fundos, ou seja, a facilidade para vender as cotas rapidamente sem perder valor. A proposta era atrair também os pequenos investidores, mesmo aqueles que não teriam condições de comprar um imóvel inteiro nos moldes tradicionais.

¹⁴ Fonte: UQBAR, 2015, p. 72

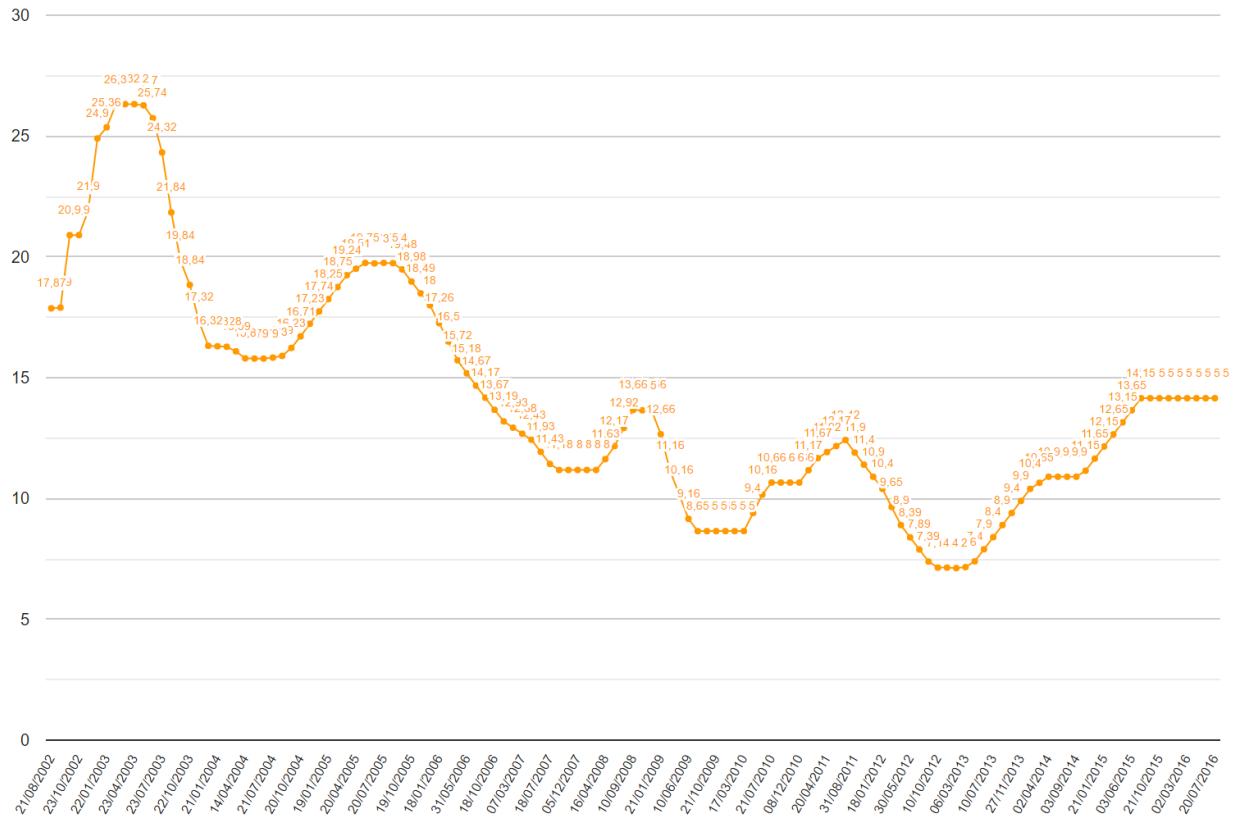
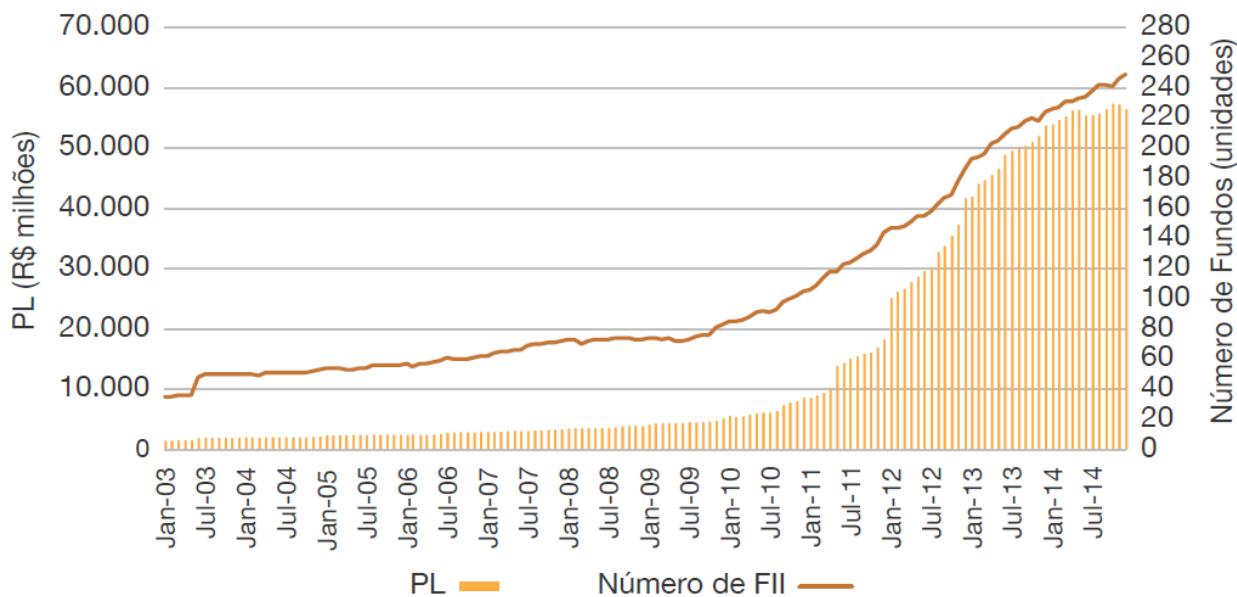
Gráfico 10: Evolução da Taxa SELIC Ago-2002 a jul-2016¹⁵

Gráfico 11: Evolução Histórica do Patrimônio Líquido dos FIIs¹⁶

Fonte: UQBAR (2015)

Para além dos Fundos Imobiliários, faz-se necessário abordar, também, as Letras Hipotecárias (LH) e as Letras de Crédito Imobiliário (LCI), como faremos a seguir.

3.2: Letras Hipotecárias (LH) e Letras de Crédito Imobiliário (LCI).

As Letras Hipotecárias foram criadas pela Lei N° 7.684 de 1988 no conjunto de iniciativas de incentivo ao crédito imobiliário privado no período posterior à extinção do BNH. Como Mariana Fix observa (2011), as LH nunca alcançaram no Brasil o mesmo papel que elas tiveram nos Estados Unidos, a saber, serem o carro chefe do financiamento imobiliário nacional. Como observamos no capítulo anterior, o financiamento imobiliário no Brasil sempre dependeu fortemente de recursos públicos para sua alavancagem.

Além dessas características outro fator impulsionou a decaída de negociações da LH, como afirma Uqbar (2015, p.50):

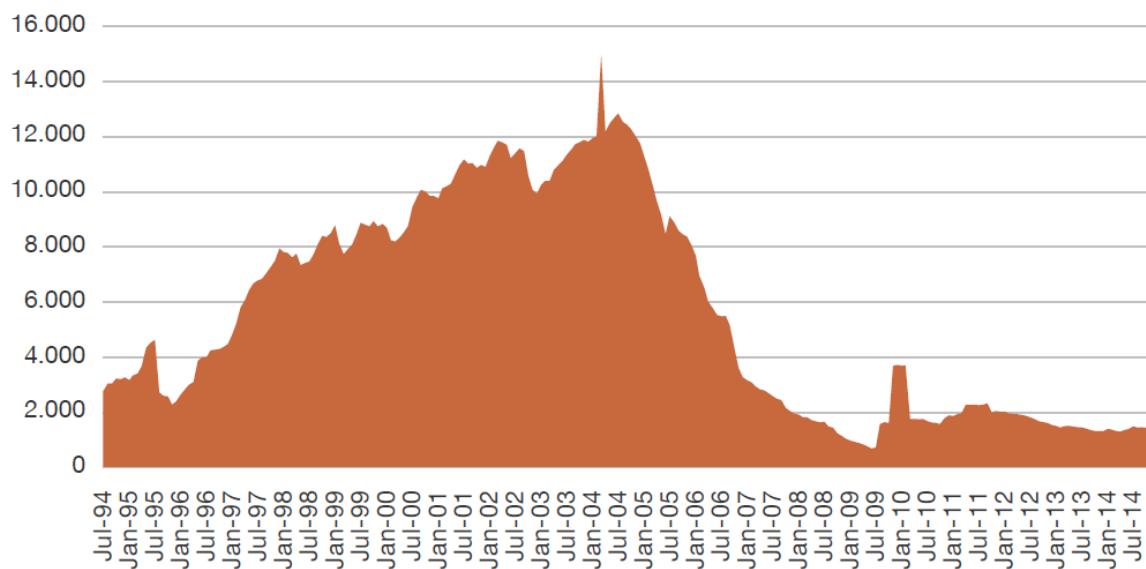
A criação das LCI [Letras de Crédito Imobiliário] em 2004 precipitou a derrocada das LH como instrumento de captação de recursos para o setor imobiliário. Isso ocorre em função das LCI poderem contar com a alienação fiduciária, além da hipoteca, como garantia dos créditos imobiliários que, por sua vez, as garantem. Deste fato decorre a preferência, principalmente por

¹⁶ Fonte: UQBAR, 2015, p. 71

parte do emissor, pelas LCI. Posto que a alienação fiduciária confere mais segurança e celeridade ao credor na hipótese de eventual processo de posse do imóvel em garantia.

Lembrando que o mecanismo de alienação fiduciária foi criado pelo governo Lula como meio de dar maior garantia ao crédito privado imobiliário por meio do mecanismo onde o comprador do imóvel à crédito não detém mais a propriedade formal do imóvel, que fica em nome do banco ou instituição financeira que concede o crédito, tendo este apenas o direito a posse do imóvel que pode ser revertida, em caso de não pagamento, por meio de ações extrajudiciais, o que diminui muito o tempo e os custos de apropriação do imóvel para fins de quitação de dívida. Este processo de “desidratação” das LHs como fonte de financiamento imobiliário privado fica bastante evidente pelos dados apresentados no gráfico 12.

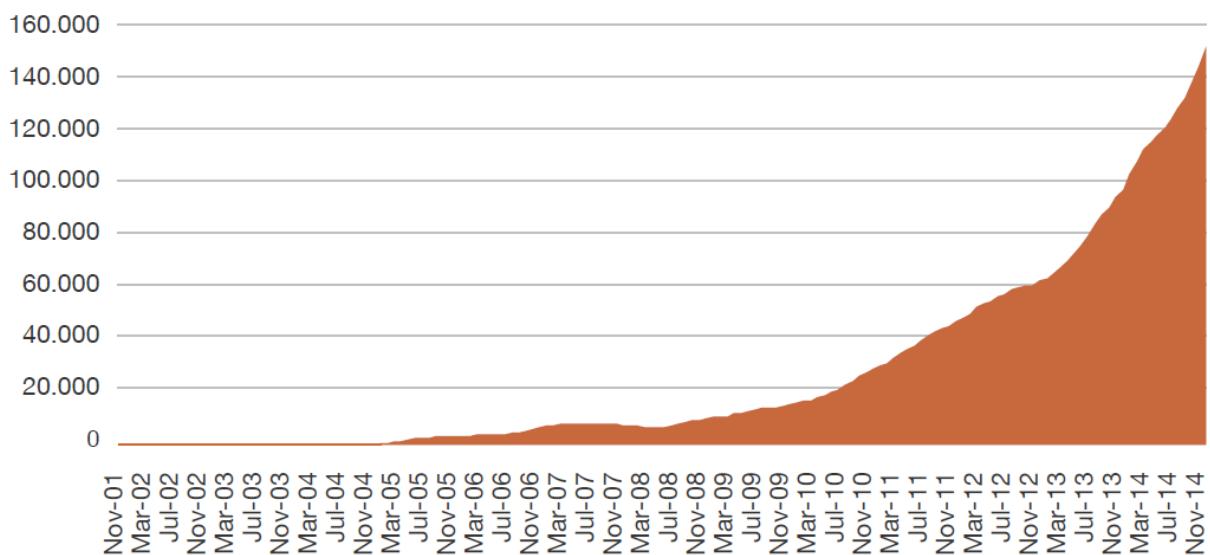
Gráfico 12: Estoque de LH na CETIP entre jul-1994 a jul-2014¹⁷



A desintegração do sistema de Letras Hipotecárias em virtude da prevalência de outras formas de financiamento baseadas na alienação fiduciária, em particular a LCI comprova-se com o aumento significativo dessas no mesmo período da redução das LHs. De acordo com os dados que podemos observar no gráfico 13.

¹⁷ Fonte: UQBAR, 2015, p.51.

Gráfico 13-Estoques de Letras de Crédito Imobiliário junto a CETIP nov-2001/nov2014¹⁸



Fonte: UQBAR (2015)

Como se pode notar pelo gráfico 13, o crescimento do emprego da LCI foi muito substancial desde sua criação (em 2004) alcançando um pico de R\$ 150,53 bilhões em dezembro de 2014; em comparação com 2013 isto representava um impressionante crescimento de 55,8% (UQBAR, 2015, p.47).

3.3: Crise e declínio do mercado financeiro imobiliário.

A implementação de instrumentos financeiros “modernos” no mercado imobiliário brasileiro teve uma expressiva preponderância desde o fim do BNH. Isto representou, inicialmente, o afã dos diversos governos que se seguiram em tentar dar um fôlego extra ao financiamento imobiliário com recursos privados – dessa maneira – procurando reverter a predominância histórica no Brasil do investimento de recursos públicos para esses fins.

Apesar de as iniciativas a esse respeito remontarem ao ano de 1988, foi somente depois de 2004 que o mercado de papéis de financiamento imobiliário ganhou um verdadeiro impulso no Brasil, como demonstraram os dados sobre os diferentes papéis que observamos nesse capítulo. Porém, como vimos, o que é particularmente importante, parece ter sido as alterações inseridas pelo governo como a criação da alienação fiduciária, outra medida relevante para a área foi a isenção de pagamento de

¹⁸ Fonte UQBAR, 2015, p.48.

imposto de renda sobre as aplicações em diversos desses papéis. De acordo com Sanfelici (2013, p.92), foi por meio das leis N° 11.033 de 2004 e posteriormente com a Lei 12.020 de 2009 que foram introduzidos esses “incentivos de natureza tributária”. Essas leis permitiram a isenção total de cobrança de imposto de renda sobre dividendos de aplicações em Letras Hipotecárias, Letras de Crédito Imobiliário e compra de cotas de Fundos de Investimento Imobiliário. Como Mariana Fix coloca (2011, p. 181) todas essas medidas ajudaram na criação de mecanismos que visam modificar “a forma jurídica da propriedade imobiliária e, consequentemente, as modalidades de apropriação da renda da terra”, um processo que vai no sentido de uniformização das formas de rentabilidade da renda da terra com os juros de capital financeiro num processo em que eles se aproximam “em um único ativo financeiro de base imobiliária” (2011, p. 181).

Dessa forma, transformando a propriedade da terra urbana e a construção de habitações e imóveis comerciais meramente em um ativo financeiro negociável na bolsa de valores a própria atividade de produção imobiliária tende a passar a ser regida pela lógica da rentabilidade financeira a qual, agora, ela se submete. Como nota Botelho (2014, p. 93):

Se muitos capitais são desviados para o financiamento da produção de edifícios de apartamentos, então quanto mais rápido um prédio for construído frente à concorrência, menores as chances desse investimento não ter retorno lucrativo. Quanto mais rapidamente suas unidades forem vendidas, menores os gastos com os custos da circulação. Quanto mais rapidamente um shopping center estiver disponível para acesso dos consumidores, mais facilmente os lojistas serão atraídos para estabelecer suas lojas aí, frente à um grupo concorrente. Isso amplia o capital existente e repõe o problema da super acumulação em novo patamar. Se a tendência é continuar a enxugar esse excesso de capital através do crédito, os riscos vão se ampliar ainda mais.

Efetivamente, a financeirização do mercado imobiliário no Brasil ganhou, nos seus primeiros (e recentes anos) um impulso inédito. Porém, em 2015, com o agravamento da crise econômica e a consequente crise fiscal da União iniciou-se uma tendência à reversão do formidável crescimento imobiliário que se viu na década anterior. A subida dos preços de imóveis que se sustentou nos últimos dez anos parece se reverter, em março de 2016 – quando comparado com a variação da inflação medida

pelo índice IPCA – houve uma queda de 8,10% acumulada nos últimos doze meses (de março de 2015 a março de 2016).¹⁹

A desaceleração do mercado imobiliário bastante vívida já desde fins de 2014 teve um reflexo explícito e bastante imediato na Capitalização de Mercado dos FIIs. Em matéria de 18 de Julho de 2014 o site Tlon, especializado no setor, constatou que dos três maiores FII presentes na BOVESPA (a saber, o BTG Pactual Corporate Office Fund, o CSHG Real Estate e o Kinea Renda Imobiliária) apresentaram uma variação negativa. Mais importante do que isso, a relação entre o valor de mercado dos papéis desses fundos (ou seja, seu valor Capitalização de Mercado) e o seu Patrimônio Líquido oscilou de maneira a inverter-se a relação entre um e outro. Ou seja, o Patrimônio Líquido estimado desses fundos passou a ser inferior ao preço de mercado dos papéis desses fundos negociados na BOVESPA. De acordo com o gráfico 14, podemos ver a dimensão dessa variação.

Gráfico 14: Relação entre Patrimônio Líquido e Capitalização de Mercado dos três maiores FIIs negociados na BOVESPA em jun-2014.²⁰



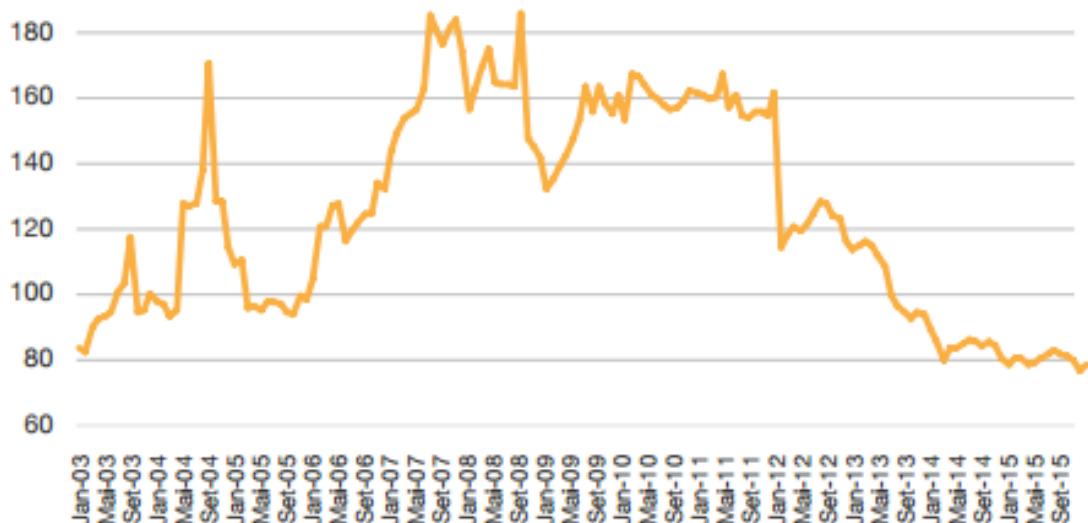
Fonte: Tlon (2014)

¹⁹ Fonte: Matéria “Preços de imóveis têm queda real de 8,10% em 12 meses” de 05/04/2016 da revista Exame. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/seu-dinheiro/noticias/precos-de-imoveis-têm-queda-real-de-8-10-em-12-meses>> visitado em 01/10/2016.

²⁰ Fonte: Matéria “Discrepância entre valores patrimoniais e de mercado dos FII” de 18 de Julho de 2014 do site Tlon. Disponível em: <<http://www.tlon.com.br/fii/jornal/artigos/10900-discrepancia-entre-valores-patrimoniais-e-de-mercado-dos-fii>> visitado em 01/10/2016.

Esses três maiores FIIs, na verdade seguiram a tendência geral do mercado de papéis de FII no período. A relação entre Patrimônio Líquido/Capitalização de Mercado ficou abaixo dos 100% desde de maio de 2013 e não se recuperou mais, até agora.

Gráfico 15: Patrimônio Líquido sobre Capitalização de Mercado de jan-2003 até set-2015²¹

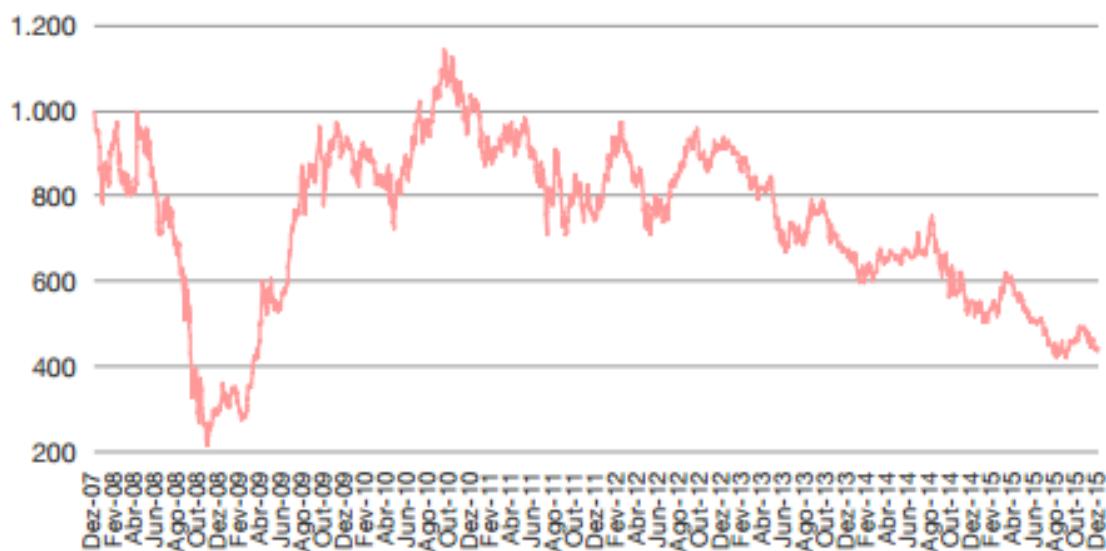


Fonte: UQBAR (2016)

Este processo de desvalorização dos papéis imobiliários afetaram também o mercado de ações das empresas do setor. Confirmado que a depressão econômica afetou em cheio o mercado, o índice IMOB da BOVESPA (uma espécie de medida do comportamento de valorização das ações de capital aberto na BOVESPA) obteve o seu pior índice desde a crise das *subprime* em 2008 fechando 2015 no patamar de 434,38 pontos, uma queda de 21,4% em relação ao fim de 2014 (UQBAR, 2016, p.58).

²¹ Fonte: UQBAR, 2016, p.63

Gráfico 16: Índice Imobiliário (IMOB/BOVESPA) de dez-2007 a dez-2015²²



Fonte: UQBAR (2016)

Nesse cenário econômico desfavorável muitas dúvidas se lançam sobre o futuro do mercado imobiliário brasileiro, inclusive com os temores de uma “bolha imobiliária”. Porém, a discussão detalhada dessas circunstâncias – certamente relevantes – extrapola o escopo de discussão desse trabalho.

²² UQBAR, 2016, p.58.

Capítulo 4: Notas sobre o caso de São Caetano do Sul.

4.1: Características históricas da urbanização de São Caetano do Sul.

As origens históricas da urbanização de São Caetano do Sul estão ligadas a Fazenda São Caetano. Esta foi formada por doações de terras aos padres beneditinos feitas em 1631 pelo capitão Duarte Machado e em 1671 por Fernão Dias Paes Leme. Nessa fazendo os padres desenvolveram pequenas plantações e uma olaria que foram usadas na construção do Mosteiro São Bento - hoje localizado no centro de São Paulo.

A Fazenda São Caetano veio a ter uma virada na sua importância local depois da construção da São Paulo Railway Company que passa por suas terras. Construída a partir de 1859, essa estrada de ferro teve importância fundamental na vida econômica do país e, de muitas maneiras, simbolizava alguns dos aspectos essenciais da vida econômica brasileira na época. Por isso é relevante falar um pouco sobre as circunstâncias da construção da estrada de ferro.

A São Paulo Railway Company foi imaginada pelo Barão de Mauá e veio a tonar em grande parte em virtude de seus esforços (GRAHAM, 1973, p.69). Porém, não bastaram os grandes esforços e vultosos recursos de Mauá para trazer a ferrovia a realidade. Mauá procurou investidores britânicos para viabilizá-la e estes entraram com 90% do capital necessário (o Banco Mauá arcou com outros 10%) e o governo brasileiro para “incentivar” os investidores britânicos fez aprovar na Assembléia Provincial de São Paulo uma lei que garantia um adicional de 2% de juros sobre o capital britânico investido na ferrovia. (GRAHAM, 1973, p.67-8).

Já nos primeiros anos de operação da ferrovia os britânicos comemoram a enorme lucratividade do empreendimento, como relata Graham (1973, p.72) “A ferrovia prosperou desde o início. No primeiro mês de trabalho carregou mais da metade e, no mês seguinte, mais de três quartos do café embarcado para Santos.”. Sendo uma peça chave no transporte do café paulistano para o porto de Santos a ferrovia passou de um pagamento de 6% de juros sobre o capital investido na inauguração para 9% em 1877 e mais de 10% depois de 1880 (GRAHAM, 1973, p.72).

A fazenda conta com o trabalho escravo para sua manutenção até o momento em que ela é adquirida pelo Governo Imperial com a finalidade de se constituir um núcleo de colonização com imigrantes europeus (em especial Italianos). Segundo Martins

(1992, p.28) em 1874 a Fazenda São Caetano de propriedade dos beneditinos foi inspecionada pelo governo da Província de São Paulo com a finalidade de se constatar se poderia ser usada para o estabelecimento de uma colônia de imigrantes. Este procedimento não foi único na Fazenda São Caetano, na época o governo provincial inspecionou grandes áreas de terrenos na margem esquerda do rio Tietê com a finalidade de instalar ai colônias de imigrantes.

Segundo dados documentais apresentados por Martins (1992, p.30) o núcleo colonial foi inaugurado em 28 de julho de 1877. Entre 1878 e 1891 foram distribuídos 93 lotes rurais e urbanos no núcleo São Caetano para 75 famílias de imigrantes (sendo 5 desses não italianas). Este núcleo constitui-se pela peculiaridade de dar a posse da terra aos colonos à baixos preços. Martins (1992, p.37) nota que em 1880 um documento esclarece que os imigrantes chegados em 1877 esperaram mais de 1 ano para receber seus lotes e começar a fazer o plantio. De acordo com a descrição exposta por Martins (1992, p.37), um colono que recebeu seu lote em 1878 tinha ele em setembro de 1880 praticamente sem plantio algum. Para o autor (MARTINS, 1992, p.140) este processo de colonização das regiões vizinhas à cidade de São Paulo ligava-se ao próprio plano de “modernização” da cidade na época:

A europeização do subúrbio não era um fato isolado. Para entendê-la, é preciso ter em conta que a proposta de formação de núcleos coloniais, dos arredores da cidade de São Paulo foi feita por João Teodoro Xavier, que governou a província de 1872 a 1875. Já em 1874, ele determinara um exame da Fazenda de São Caetano para verificar se poderia ser transformada em núcleo colonial. Não por acaso, foi ele quem concebeu e levou adiante a grande reforma urbana da cidade de São Paulo nesse período, reforma justamente classificada por um historiador como “segunda fundação de São Paulo”. Portanto, nas idéias desse setor das elites, a fundação dos núcleos coloniais era parte de um amplo projeto de reformulação do espaço da cidade e seu entorno.

Entretanto, o processo de modernização da cidade de São Paulo acabou tendo um efeito bastante diverso do que os planejadores da reforma urbana da capital paulista esperavam sobre a cidade de São Caetano. Martins (1992, p.38-9) relata que após um breve período de prosperidade entre 1887 a 1889 impulsionado pelo cultivo da uva e a produção do vinho os colonos sofreram um duro golpe com a praga do vinhedo filoxera

que exterminou boa parte dos parreirais de São Caetano. Este processo coincidiu com a abertura (ou transferência) de indústrias para São Caetano já no ano de 1890. Neste ano é inaugurada a Fábrica de Formicida Paulista, em 1891 o Banco União de São Paulo comprou um terço da área do núcleo colonial e em 1896 as famílias Pamplona e Coelho adquiriram a antiga área da Fazenda São Caetano para instalar ali sua fábrica de sabão e graxa - transferida de São Paulo (Martins, 1992, p. 39).

Martins (1992, p.159) considera que este processo de industrialização já em 1890 associava-se com o fator da ocupação fundiária de São Caetano e a posição dos imigrantes na formação da colônia européia na cidade:

Os antigos colonos desde muito cedo começaram a revender seus lotes a terceiros. Antes de 1890, alguns já haviam percebido que fragmentando-os podiam vendê-los por melhores preços. Essa orientação disseminou-se depois de 1890, em grande parte porque, desde então, os compradores queriam terra de preferência para a construção de moradia e não para o trabalho agrícola. Os padres estigmatinos diziam, em 1924, que dos italianos de São Caetano, predominantemente vênetos, “muitos fizeram uma discreta fortuna especialmente com a venda de terrenos que, na sua chegada ao Brasil, conseguiram a preço de nada e agora vendem a preços enormes...”

Este relato demonstra que já em 1890 sob a influência da sua localização geográfica (próxima a São Paulo e cortada pela estrada de ferro) São Caetano passava por um processo de valorização imobiliária notável pelos contemporâneos. Efetivamente esse processo já nesse momento é marcado por ações de especulação imobiliária patrocinada pelo capital financeiro, como observa Martins (1992, p.159):

As terras compradas pelo Banco União estavam à espera de valorização e muitos colonos, na área próxima da estação [do trem], haviam vendido fragmentos de seus lotes para uma população que não dependia da agricultura e sim do trabalho na ferrovia, nas fábricas e nas várias olarias de antigos colonos, espalhadas pelos barreiros das margens dos rios Tamanduateí e dos Meninos.

Os aspectos da formação histórica do espaço urbano de São Caetano tiveram influência duradoura na conformação da cidade. Um dos impactos diretos disso é sobre a estruturação das moradias populares na cidade. A seguir apresentaremos dados da

estrutura atual da renda da população de São Caetano e posteriormente dados sobre o programa MCMV que ratificam esse perfil urbano, marcado pela supervalorização da terra e sua consequente elitização na sua ocupação.

4.2: Conformação Territorial e Populacional de São Caetano.

Segundo dados do IBGE (2017), o distrito de São Caetano foi criado pela Lei Estadual nº 1.512, de 04 de dezembro de 1916, como parte do município de São Bernardo. Segundo consta nessa fonte a região de São Caetano permaneceu nesse arranjo administrativo até 1938. Neste ano o Decreto-Lei Estadual nº 9.775, de 30 de novembro de 1938 extinguiu o distrito e anexou seu território ao município de Santo André, recém criado. Apenas em 1948 a região é elevada à categoria de município, com a denominação que possuiu até hoje pela Lei Estadual nº 233 de 24 novembro de 1948 se desmembrado do município de Santo André.

De acordo com levantamento do censo de 2010, São Caetano do Sul possuiu uma população de 149.263 pessoas em uma área de 15,331 km². Os dados do IBGE revelam também o elevado rendimento dessa população. Segundo os dados do Censo 2010 revelam que São Caetano possui uma das maiores rendas de pessoas responsáveis por domicílios do Estado de São Paulo. Quase metade dessa população recebe rendimentos superiores a 3 salários mínimos. Os dados comparados com outros municípios do ABC (Diadema, Mauá, Santo André e São Bernardo do Campo) mostram que São Caetano tem a maior população com rendimentos superiores a 3 salários mínimos nessa micro-região.

Tabela 1 – Comparação entre municípios

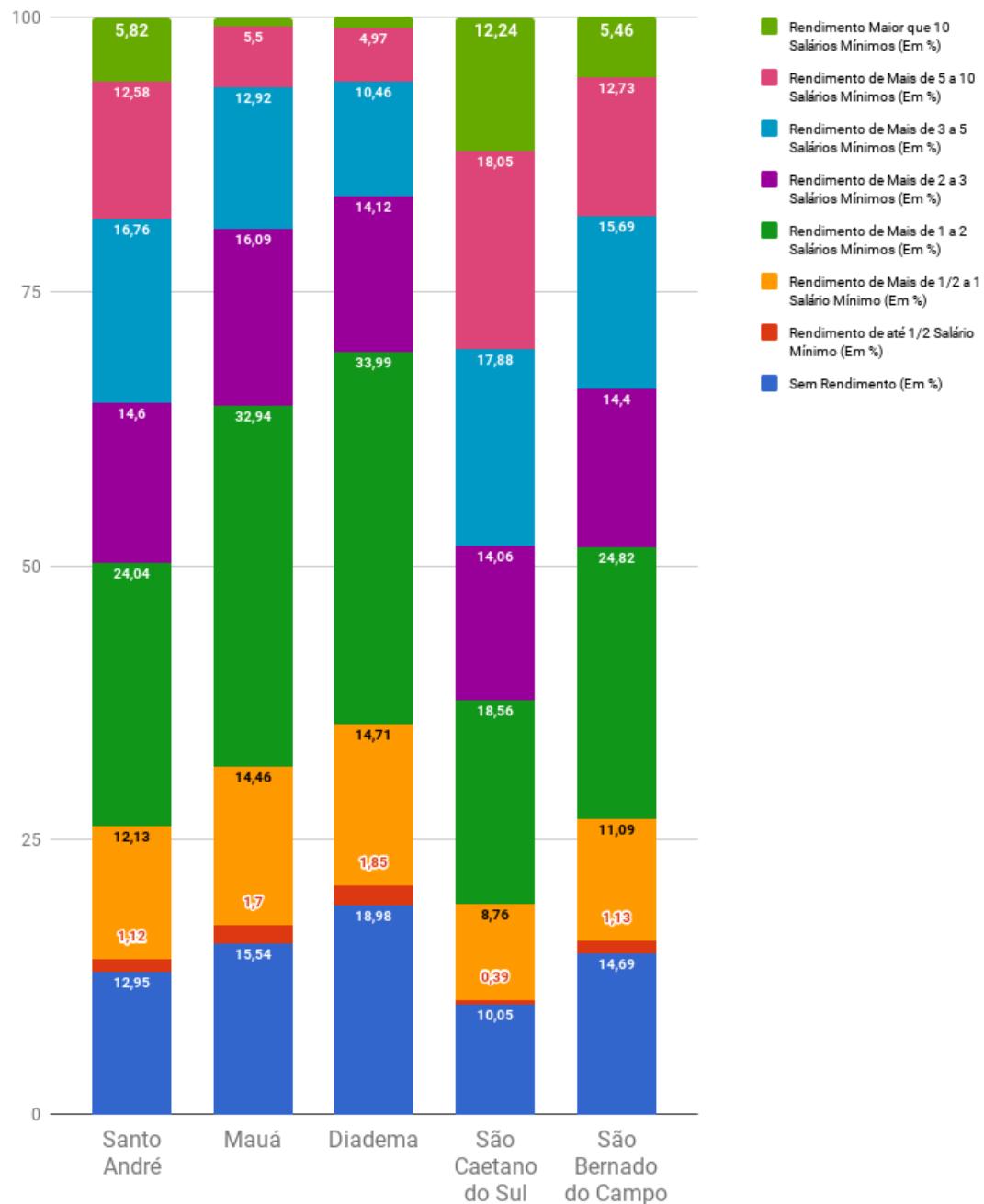
Comparação entre Municípios da Região do ABC de Pessoas Responsáveis pelos Domicílios Particulares Permanentes Rendimentos (Em %) - Dados do IBGE Censo 2010

	Santo André	Mauá	Diadema	São Caetano do Sul	São Bernardo do Campo
Sem Rendimento (Em %)	12,95	15,54	18,98	10,05	14,69
Até 1/2 Salário Mínimo	1,12	1,7	1,85	0,39	1,13
Mais de 1/2 a 1 Salário Mínimo	12,13	14,46	14,71	8,76	11,09
Mais de 1 a 2 Salários Mínimos	24,04	32,94	33,99	18,56	24,82
Mais de 2 a 3 Salários Mínimos	14,6	16,09	14,12	14,06	14,4
Mais de 3 a 5 Salários Mínimos	16,76	12,92	10,46	17,88	15,69
Mais de 5 a 10 Salários Mínimos	12,58	5,5	4,97	18,05	12,73
Maior que 10 Salários Mínimos	5,82	0,83	0,92	12,24	5,46

Fonte: IBGE (2010). Organização: Rafael Eduardo Monteiro da Silva (2017)

Gráfico 17- Comparação entre municípios: responsáveis por domicílios.

Comparação entre Municípios da Região do ABC de Pessoas Responsáveis pelos Domicílios Particulares Permanentes Rendimentos (Em %) - Dados do IBGE

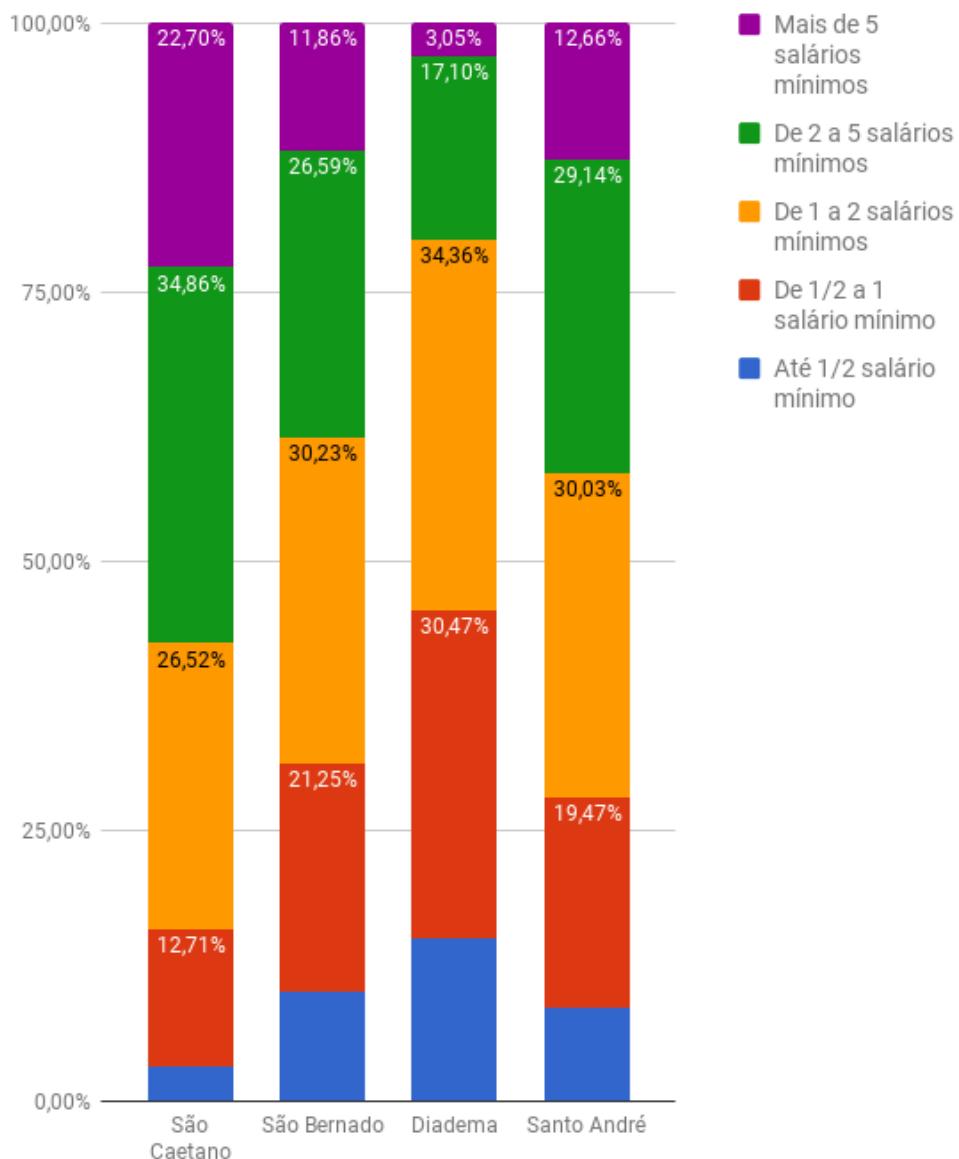


Fonte: IBGE (2010). Organização: Rafael Eduardo Monteiro da Silva (2017)

Mais de 50% da população de São Caetano do Sul possui um rendimento per capita de mais de 2 salário mínimos (57,56%) contra 38,45% em São Bernardo, 20,15 em Diadema e 41,80% em Santo André.

Gráfico 18- Rendimento per capita

Rendimento per capita - 2010



Fonte: IBGE (2010). Organização: Rafael Eduardo Monteiro da Silva (2017)

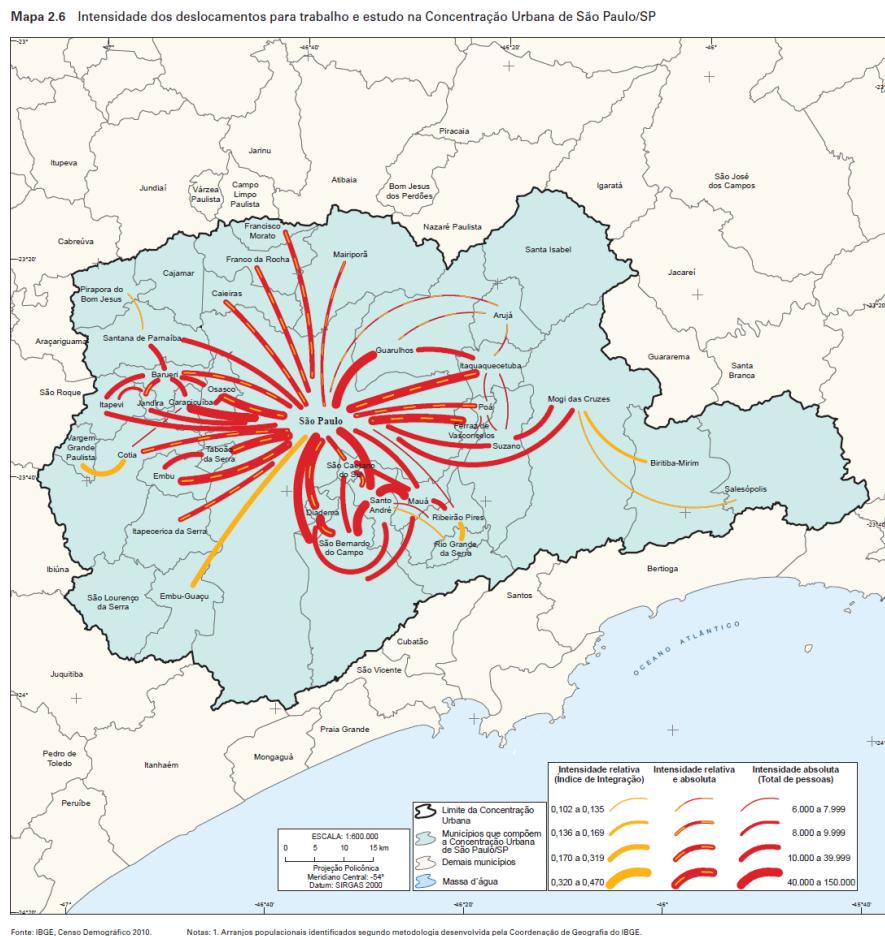
São Caetano é uma cidade com alto nível de renda. De certa forma sua localização geográfica propiciou uma relação particular com o arranjo populacional de São Paulo marcada por uma integração que já se configurava desde o século XIX, como vimos na seção anterior desse capítulo. Porém, que ganhou novos contornos nas últimas décadas, como iremos analisar mais abaixo.

4.3: São Caetano como “cidade-dormitório” de luxo.

A integração de São Caetano do Sul com o arranjo populacional paulistano é surpreendente. O IBGE mostrou nos dados do Censo 2010 que dos 149 mil moradores da cidade cerca de 107 mil trabalham ou estudam em outra cidade. Ou seja, cerca de 71% da população de São Caetano trabalha ou estuda fora da cidade.

Investigando um pouco mais sobre o assunto, vemos que a transformação de São Caetano em uma “cidade-dormitório” de alto padrão é um fenômeno extremamente recente. Os dados do censo de 2000 mostram que essa taxa era muito menor apenas 10 anos antes (ARANHA, 2005, p.99).

Mapa 1 – Intensidade de deslocamento



De fato, São Caetano do Sul passou a atrair uma população de alta renda que tem como característica – como mostram os dados do IBGE – de trabalhar e estudar na cidade de São Paulo. Em reportagem do portal G1 de 29 de julho de 2013 o então

prefeito da cidade Paulo Pinheiro afirmou que “Não queremos ser cidade dormitório” (G1, 2013).

Ao pesquisar como a financeirização do mercado imobiliário influencia a construção de habitações populares no Brasil, especificamente considerando o Programa Minha Casa, Minha Vida e sua contratação para a construção de unidades habitacionais no município de São Caetano do Sul, percebe-se a valorização do solo urbano na Região Metropolitana de São Paulo como obstáculo. O município de São Caetano do Sul com apenas 15,331 km² está localizado na área de maior adensamento urbano da Região Metropolitana de São Paulo, apresentando poucos terrenos disponíveis o que resulta no fenômeno da “raridade do espaço” (PADUA, 2015, p. 155).

É a escassez de terrenos somada a sua localização e a condição de mercadoria do espaço urbano que resulta na “valorização do solo urbano e dos imóveis” (VOLOCHKO, 2015, p. 115) em São Caetano do Sul elevando o preço do m², e diminuindo a margem de lucro em empreendimentos populares no município.

O Programa MCMV possibilita às incorporadoras oferecerem um produto imobiliário voltado à população de baixa renda que tendo acesso ao crédito imobiliário consegue trocar a dívida do aluguel pela dívida da prestação da casa própria (VOLOCHKO, 2015, p. 105). Para que este produto imobiliário possibilite lucro são construídos nas bordas da região metropolitana em terrenos maiores abrigando maior número de imóveis (VOLOCHKO, 2015, p. 105). É nesse contexto que podemos entender que São Caetano do Sul possa ter se tornado um espaço para poucos devido à valorização do solo em decorrência de sua localização, infraestrutura, acesso a serviços, proximidade a rodovias e ferrovias e ser vizinha ao município de São Paulo. Possui a totalidade das ruas pavimentadas e iluminadas, todas as residências têm acesso à água encanada e esgoto tratado e tendo apenas quinze quilômetros quadrados não sobra espaço para favelas e outros ‘problemas urbanos’.

Com todas essas características São Caetano do Sul tornou-se um produto imobiliário voltado para as classes mais abastadas possibilitando grande rentabilidade para as incorporadoras. Prova desse cenário é o empreendimento Espaço Cerâmica implantado pela incorporadora Sobloco (a mesma incorporadora responsável pelo empreendimento Riviera de São Lourenço no município de Bertioga) no terreno da antiga Cerâmica São Caetano, um dos últimos grandes espaços de valorização na cidade.

O empreendimento é vendido como um novo bairro planejado e seguro concentrando – como afirma a propaganda do próprio empreendimento – “moradia, trabalho e lazer com sustentabilidade”, possui um shopping voltado para os consumidores da classe A e B, condomínio de casas de alto padrão, edifícios comerciais e residenciais e uma unidade do hospital São Luiz ligado a Rede D’Or.²³

Esse empreendimento tem as características dos “novos condomínios-clube” descrito por Pádua (2015), reunindo moradia e trabalho como uma ‘nova forma de morar’, o produto imobiliário impõe uma nova realidade a “metamorfose do morador em usuário, consumidor” (LEFBVRE, 1981 *apud* PADUA, 2015, p.149).

4.4: O MCMV em São Caetano e em outras cidades do ABC

Dados disponibilizados pelo governo federal sobre o MCMV em São Caetano e outras cidades do ABC demonstram uma conformação muito particular do Programa nessa cidade. Quando analisamos o valor total de recursos aplicados pelo MCMV em São Caetano e em outras cidades do ABC verificamos que essa região possui uma média de investimento per capita em reais inferior à nacional, sobretudo em se considerando o pós 2011, momento a partir do qual se tem uma grande valorização imobiliária na RMSP.

Tabela 2 – Recursos MCMV

Total dos recursos do Programa Minha Casa, Minha Vida aplicados per capita						
Ano	SÃO CAETANO DO SUL	DIADEMA	SÃO BERNARDO DO CAMPO	SANTO ANDRÉ	MAUÁ	NACIONAL
2009	Sem dados	R\$ 31,91 /hab.	R\$ 86,90 /hab.	R\$ 114,54 /hab.	R\$ 39,20 /hab.	R\$ 75,19 /hab.
2010	R\$ 397,15 /hab.	R\$ 130,02 /hab.	R\$ 207,19 /hab.	R\$ 273,52 /hab.	R\$ 165,93 /hab.	R\$ 282,56 /hab.
2011	R\$ 395,30 /hab.	R\$ 176,05 /hab.	R\$ 280,58 /hab.	R\$ 356,08 /hab.	R\$ 355,66 /hab.	R\$ 447,16 /hab.
2012	R\$ 394,24 /hab.	R\$ 733,50 /hab.	R\$ 425,06 /hab.	R\$ 496,66 /hab.	R\$ 580,21 /hab.	R\$ 739,36 /hab.
2013	R\$ 379,80 /hab.	R\$ 521,84 /hab.	R\$ 451,94 /hab.	R\$ 475,06 /hab.	R\$ 666,91 /hab.	R\$ 989,53 /hab.
2014	R\$ 377,77 /hab.	R\$ 572,79 /hab.	R\$ 513,53 /hab.	R\$ 639,16 /hab.	R\$ 735,09 /hab.	R\$ 1.204,53 /hab.

Fonte: Plataforma de Indicadores do Governo Federal, data de acesso 18/06/2015. URL: <http://pgi.gov.br/pgi/indicador/pesquisar/>

²³ Como pode ser observado em:

<http://www.sobloco.com.br/espacoceramica/oprojeto.asp?sec=PlanejamentoUrbano>. Consultado em 10/08/2017.

De acordo com a tabela acima, podemos notar que embora São Caetano tenha em 2009 uma média superior a nacional, à partir da expansão do programa em 2011 se acentua a tendência de a cidade ter uma média muito abaixo ao investimento per capita nacional e a mais baixa média dentre as quatro cidades comparadas. Explica-se essa reversão em relação a média nacional à partir de 2011 pelas características que conformam o financiamento do MCMV em São Caetano. Como podemos observar na tabela 5 que compara o número de unidades entregues pelo programa per capita.

Tabela 3 – Recursos MCMV

Número de unidades entregues pelo Programa Minha Casa, Minha Vida per capita						
Ano	SÃO CAETANO DO SUL	DIADEMA	SÃO BERNARDO DO CAMPO	SANTO ANDRÉ	MAUÁ	NACIONAL
2010	Sem dados	46,36 unid./100 mil hab.	159,12 unid./100 mil hab.	156,56 unid./100 mil hab.	132,35 unid./100 mil hab.	184,53 unid./100 mil hab.
2011	Sem dados	70,51 unid./100 mil hab.	208,37 unid./100 mil hab.	233,46 unid./100 mil hab.	185,19 unid./100 mil hab.	327,74 unid./100 mil hab.
2012	0,66 unid./100 mil hab.	186,97 unid./100 mil hab.	250,62 unid./100 mil hab.	298,61 unid./100 mil hab.	260,13 unid./100 mil hab.	541,51 unid./100 mil hab.
2013	0,64 unid./100 mil hab.	137,93 unid./100 mil hab.	268,65 unid./100 mil hab.	329,25 unid./100 mil hab.	337,28 unid./100 mil hab.	750,77 unid./100 mil hab.
2014	0,64 unid./100 mil hab.	384,75 unid./100 mil hab.	352,07 unid./100 mil hab.	475,97 unid./100 mil hab.	436,08 unid./100 mil hab.	1.023,67 unid./100 mil hab.

Fonte: Plataforma de Indicadores do Governo Federal, data de acesso 18/06/2015. URL:
<http://pgi.gov.br/pgi/indicador/pesquisar/>

Nesse caso se observa o seguinte: jamais o número de unidades entregues em São Caetano supera a média nacional e tampouco a média das cidades vizinhas comparadas. É fácil inferir disso que se o número de unidades não supera a média nacional enquanto o valor dos recursos aplicados per capita supera, logo, o custo médio habitacional em São Caetano deve estar acima daquele observado na média nacional.

Essa característica se reflete diretamente na quantidade de imóveis contratados por faixa de renda no programa MCMV. Conforme revela a tabela 6, a quase totalidade das unidades do MCMV contratadas em São Caetano são da faixa superior, faixa 3 de renda, contemplando famílias com renda entre 4 mil e 7 mil reais.

Tabela 4 – Unidades contratadas

Unidades contratadas por Faixa de renda															
ANO	SÃO CAETANO DO SUL			DIADEMA			SÃO BERNARDO DO CAMPO			SANTO ANDRÉ			SP MAUÁ		
	Faixa 3	Faixa 2	Faixa 1	Faixa 3	Faixa 2	Faixa 1	Faixa 3	Faixa 2	Faixa 1	Faixa 3	Faixa 2	Faixa 1	Faixa 3	Faixa 2	Faixa 1
2010	456	Sem dados	Sem dados	344	132	Sem dados	1.551	1.220	Sem dados	869	1.212	352	29	1.020	200
2011	456	Sem dados	Sem dados	360	161	232	1.844	1.497	Sem dados	1.018	1.749	472	399	1.580	200
2012	456	1	Sem dados	405	1.792	1.030	2.071	2.089	420	1.113	1.939	1.528	1.111	1.919	200
2013	457	Sem dados	Sem dados	409	1.520	1.478	2.155	3.502	420	1.656	1.835	1.648	1.590	1.732	1.352
2014	457	0	0	390	1.573	1.478	2.230	2.684	1.780	1.807	2.307	2.558	1.778	2.042	1.352

NOTA 1: Faixa 1: Famílias com renda de até R\$ 1.800 reais; Faixa 1,5: Famílias com renda de até R\$ 2.600 reais; Faixa 2: Famílias com renda de até R\$ 4.000 reais; Faixa 3: Famílias com renda de até R\$ 7.000 reais.

Fonte: Plataforma de Indicadores do Governo Federal, data de acesso 18/06/2015. URL: <http://pgi.gov.br/pgi/indicador/pesquisar/>

Este dado é surpreendente, pois mostra que mesmo o programa de moradias, supostamente populares, tem muito pouco de “popular” na cidade de São Caetano do Sul o que induz ao questionamento elaborado por Gomes (2003) “Existe realmente uma política habitacional no Brasil?”. A autora constata que não:

(...) a política habitacional brasileira não atendeu, na íntegra, a seu objetivo maior, isto é o de solucionar o problema da moradia para a população carente, mas viabilizou a expansão capitalista nas áreas urbanas, definindo um mercado urbano de terras, segregando áreas e valorizando-as.

O aumento do preço da terra em São Caetano do Sul pode ser explicado pela expansão da Região Metropolitana de São Paulo, como sugere Gomes (2003):

(...) contrariando a lei da oferta e da procura. Isso porque as novas áreas nem sempre contam com infraestrutura, o preço da terra é definido segundo a localização dos terrenos, que embora com dimensões semelhantes, possuem preços diferentes.

Nesse contexto podemos pensar o programa MCMV como afirma Volochko (2015, p. 113) uma “privatização da política urbana”. Pois, podemos perceber que como política pública o programa tenha servido mais como uma saída para a crise financeira de 2008 do que um programa voltado para sanar os graves problemas de déficit habitacional brasileiro. Isto por que coloca nas mãos das incorporadoras a produção da urbanização na periferia.

CONCLUSAO

Não é possível pensar o impacto do Programa MCMV na produção de habitação dissociado da conjuntura social, econômica e política do Brasil nos últimos anos. A partir do ano de 2003 a política habitacional sofre mudanças significativas, pois tem inicio o governo do Partido dos Trabalhadores (PT) e conforme visto no Capítulo 2, houve um aumento expressivo no financiamento imobiliário até 2008.

Trata-se de um governo eleito com o compromisso programático de minimizar a histórica desigualdade social existente no país, e diferente de outras gestões petistas (gestão da prefeita Luiza Erundina entre 1989 a 1992 estimula os mutirões autogeridos no município de São Paulo), optou-se, na área habitacional, por dividir com o mercado financeiro privado o financiamento imobiliário.

A partir de 2009, com o Programa Minha Casa Minha Vida foram contratados 3,4 milhões e entregues 1,7 milhões de unidades habitacionais (RIZEK, AMORE & CAMARGO, 2015). Em que pese a conjuntura econômica internacional e nacional, aliado ao baixo índice de desemprego e políticas sociais redistributivas, o Programa MCMV mais do que um programa social foi um programa com objetivo de reanimar a economia nacional (Cardoso & Aragão, 2013 p. 34), onde o Estado delega aos capitalistas a produção da urbanização (VOLOCHKO, 2015, p. 113).

É a ação coordenada entre o Estado e capital financeiro que propiciou o foco no financiamento de habitações populares para a população de menor renda atendendo as bases históricas do Partido dos Trabalhadores formada pelos movimentos sociais, sindicatos, etc. e que não resolveu definitivamente o déficit habitacional.

Refletindo sobre o questionamento feito por Gomes (2003) sobre a existência de uma política habitacional no Brasil acredito que em qualquer Estado da sociedade moderna alicerçado na produção do valor, toda política habitacional, invariavelmente, resultará em desigualdade espacial fazendo com que cada indivíduo consuma o espaço com o preço que caiba em seu bolso.

Sobre o Programa Minha Casa Minha Vida no município de São Caetano do Sul fica claro que, devido à valorização do espaço urbano na Região Metropolitana de São Paulo, o preço do solo urbano dificulta a viabilidade deste programa habitacional em virtude de peculiaridades geográficas e históricas do município. Em especial, devido a sua localização e área de apenas 15 km² contíguo a cidade de São Paulo resultando no fenômeno da “raridade do espaço”.

BIBLIOGRAFIA

ARANHA. Waldir. São Paulo em perspectiva, v. 19, n. 4, p. 96-109, out./dez. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v19n4/v19n4a06.pdf>

AZEVEDO, S., and ANDRADE, LAG. Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011, 116 p.

AZEVEDO, Sergio. "Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH." Revista de Administração Pública 22.4 (1988): 107-119.

BOTELHO, Maurilio Lima. Teoria da Crise em David Harvey. Revista Continentes (UFRRJ), ano 3, n.4, 2014.

BRASIL.LEI N° 9.514, DE 20 DE NOVEMBRO DE 1997. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9514.htm>

BRASIL, Plano Nacional de Habitação. 2009.

CARDOZO, Adauto Lucio (Organizador). O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARIO, Silvio Antonio Ferraz; BUZANELO, Edemar J.. Notas sobre a teoria Marxista da renda da terra. Revista de Ciências Humanas, Florianópolis, v. 5, n. 8, p. 32-47, jan. 1986. ISSN 2178-4582. Disponível em:
<<https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/view/23542>>. Acesso em: 11 set. 2016. doi:<http://dx.doi.org/10.5007/23542>.

CARLOS, Ana Fani A. A condição espacial. São Paulo: Contexto, 2011.
Harvey, David.

G1. São Paulo: 29 jul 2013. Disponível em:
<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/07/nao-queremos-novos-moradores-diz-prefeito-de-cidade-n-1-no-idh-no-pais.html>

GOMES, R. C. C., SILVA, A. B., SILVA, V. P. Política habitacional e urbanização no Brasil. Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2003, vol. VII, núm. 146(083). <[http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(083\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(083).htm)>

HAVERY, David. The Limits of Capital. Oxford, Basil Blackwell: 1982.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio 2010. Disponível em :<https://censo2010.ibge.gov.br/>

MARTINS, José de Souza. Subúrbio. Vida Cotidiana e história no subúrbio da cidade de São Paulo: São Caetano, do fim do Império ao fim da República Velha. São Paulo: Hucitec, 1992.

MARICATO, Ermínia. A nova política nacional de habitação. “O Valor”, 2005.

MARICATO, Ermínia. Política urbana e o Ministério das Cidades – Revista do Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAU/USP, São Paulo, v. 27, n. 14, p. 10-23, 2003.

MARICATO, Ermínia. O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano: Cidades brasileiras: a matriz patrimonialista Políticas Sociais (IPEA), v. 12, p. 211-220, 2006

MARX, Karl. O capital: critica da economia política. Tomo IV, Volume 3. Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. - 2. ed. - São Paulo: Nova Cultural, 1986.

PADUA, Rafael Faleiros. Produção estratégica do espaço e os “novos produtos imobiliários”. In CARLOS, Ana Fani; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel. A Cidade como Negócio. São Paulo: Editora Contexto, 2015.

RIZEK, Cibele; Caio, AMORE; Camila, CAMARGO. Política Habitacional e Políticas sociais: Urgências, Direitos e Negócios. *In* CARLOS, Ana Fani; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel. A Cidade como Negócio. São Paulo: Editora Contexto, 2015.

SANFELICI, Danielde Mello. Urbanização sob o ritmo das finanças: uma contribuição ao debate. Anais: Encontros Nacionais da ANPUR, v. 15, 2013.

SHIMBO, L. Z. 2010. Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. São Carlos: Escola de Engenharia de São Carlos (USP) (Tese de Doutorado).

UQBAR. Anuário Uqbar: Securitização e Financiamento Imobiliário, edição 2016. Rio de Janeiro Uqbar Publicações: 2016. Disponível em: < Disponível em: < <http://www.uqbar.com.br/institucional/empresa/uqbar.jsp> >

VOLOCHKO, Danilo. A Moradia como negócio e a valorização do espaço urbano metropolitano. *In* CARLOS, Ana Fani; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel. A Cidade como Negócio. São Paulo: Editora Contexto, 2015.