

President Néstor Kirchner FellowshipPNK

Call for applications 2017-2018

Proponente: Paulo Alas

País: Brasil

Tipo de ensaio: Análise Crítica

Título: Periferização no programa habitacional do Governo Federal, Programa Minha Casa, Minha Vida.

Área de concentração do ensaio: I. Territórios, regiões, cidades e ambiente para o desenvolvimento inclusivo.

Periferização no programa habitacional do Governo Federal, Programa Minha Casa, Minha Vida.

Paulo Alas^a

^a Analista de infraestrutura na Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, Brasília, Brasil.

RESUMO

Em 2009, o Governo Federal brasileiro lançou o programa social de provisão habitacional Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). À medida que os conjuntos habitacionais foram sendo construídos, críticas em relação à inadequação da localização se tornaram frequentes, fenômeno referido pela academia como a periferização dos pobres. Neste estudo, faço uma análise crítica do PMCMV-FAR, principal modalidade subsidiada do programa, à luz do fenômeno da periferização dos pobres. Concluo que ao privilegiar a produção habitacional em escala compatível com o dinamismo econômico desejado, o programa disseminou um senso de urgência e competição que contribuiu para a baixa disposição dos atores-chaves da modalidade PMCMV-FAR em produzir conjuntos habitacionais mais bem localizados.

Palavras chave: Habitação de Interesse Social; Programa Minha Casa, Minha Vida; Brasil; Periferização.

1. INTRODUÇÃO

Em março de 2009, o Governo Federal brasileiro lançou o programa social de provisão habitacional Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Ao custo de volumosos subsídios públicos, o programa propiciou o crescimento do mercado imobiliário formal no segmento de baixa renda, historicamente negligenciado devido às baixas margens de lucro e ao alto risco de crédito. Após nove anos e 5,2 milhões de moradias contratadas, o programa se tornou uma das principais vitrines do governo Lula/Dilma.

No entanto, ao longo de sua implementação, críticas em relação à inadequação da localização de conjuntos habitacionais se tornaram frequentes. O Ministério das Cidades, órgão gestor do programa, foi acusado de fomentar a construção de moradia na periferia das cidades, onde o acesso a equipamentos públicos e serviços é limitado e a terra mais barata, cedendo aos interesses dos promotores imobiliários. O fenômeno foi referido pela academia como a periferização dos pobres.

Neste ensaio, faço uma análise crítica do PMCMV-FAR, principal modalidade subsidiada do PMCMV, à luz do fenômeno da periferização dos pobres. Enquanto o diagnóstico da Secretária Nacional de Habitação (SNH) do Ministério das Cidades recaiu sobre a baixa capacidade institucional de alguns municípios em gerir o próprio território, adoto uma perspectiva complementar, com foco na dimensão política do problema. Baseado na metodologia de análise de sistemas de múltiplos atores, proposta por Enserink *et al.* (2010), e nos dados de contratação da primeira e segunda fases do PMCMV (2009-2014), examino como o desenho do programa influenciou a disposição dos atores-chave da modalidade PMCMV-FAR em produzir ou não conjuntos habitacionais mais bem localizados.

O ensaio está dividido em quatro seções. Na Seção 2 contextualizo o lançamento do PMCMV, destacando a influência exercida pelo setor da construção civil e da cartilha neoliberal de facilitação de mercado no desenho do programa. Na Seção 3 apresento como a localização dos conjuntos habitacionais foi problematizada pela SNH e analiso a modalidade PMCMV-FAR a partir da metodologia de análise de sistemas de múltiplos atores, estabelecendo relações entre o comportamento dos atores-chave e a localização dos conjuntos habitacionais. Na Seção 4, apresento as contribuições desta análise crítica para a compreensão do fenômeno da periferização dos pobres nos conjuntos habitacionais do PMCMV-FAR e faço recomendações para o aprimoramento da modalidade.

Destaco que este ensaio é minha contribuição pessoal e independente para o estudo do PMCMV e não reflete a opinião da SNH do Ministério das Cidades.

2. CONTEXTO HISTÓRICO

2.1. A criação do PMCMV: da crise à euforia

Como se origina uma parceria revela muito sobre as relações de poder que vão surgir entre os participantes. É significativo quem iniciou o processo e procurou a parceria com os outros setores. (Miraftab, 2004, p. 93, tradução nossa).

Vivendo um período de latência, após a extinção do Banco Nacional Habitação (BNH), em 1986, a provisão de habitação de interesse social retornou à agenda do Governo Federal brasileiro em 2009, com o lançamento do PMCMV. A criação do programa foi declaradamente uma medida anticíclica, em resposta ao impacto da crise dos *subprimes* americana, e inovou pelo volume de recursos públicos disponibilizados para a construção e aquisição de moradias para o segmento de baixa renda. No período analisado (2009-2014), foram investidos no programa cerca de R\$ 240 bilhões, dos quais R\$ 100 bilhões em subsídios públicos não onerosos.

A década de 2000 marcou a retomada do mercado imobiliário brasileiro – período que ficou conhecido como o *boom* imobiliário. Com risco financeiro reduzido, oferta de crédito e demanda disponível (Alas, 2013), promotores imobiliários de pequeno e médio porte alcançaram o ganho de escala recorrendo ao mercado financeiro, provocando uma corrida ao mercado de capitais. O fortalecimento econômico foi acompanhado do fortalecimento político dos promotores imobiliários e das entidades de classe do setor da construção civil, que passaram a exercer maior influência na definição da agenda da política habitacional do Governo Federal.

A euforia durou até fins de 2008, quando o impacto da crise dos *subprimes* americana abalou o recém-retomado mercado imobiliário brasileiro. Os segmentos de média e alta renda, foco da atuação dos promotores imobiliários, foram os principais afetados pelo clima de insegurança. As ações das empresas incorporadoras, que nos anos anteriores tinham proporcionado gigantescos lucros aos seus investidores, perderam 72% de seu valor em poucos meses (Folha Online, 2008), processo que foi acompanhado por demissões em massa nas grandes empresas do setor da construção civil (Wiziack, 2008).

Sob pressão do empresariado do setor da construção civil (Ferreira, 2012; Alas, 2013; Shimbo, 2010), o PMCMV foi aprovado em regime de urgência. “Foi exatamente como pleiteamos”, disse Rubens Menin, presidente da MRV, uma das principais construtoras atuantes no PMCMV (Ambrosio, 2009). Se para a aprovação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), em 2005, foram necessários mais de treze anos de luta social, permeada por diversas alianças e conflitos, para a criação do programa, articulações políticas e

econômicas permitiram que a Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009, que criou o PMCMV fosse aprovada em apenas quatro meses (Ferreira, 2017, p.40).

Com o PMCMV o governo Lula inseriu a produção habitacional de interesse social no rol de políticas *keynesianas*, que objetivavam manter o crescimento econômico por meio de investimento do estado em setores da área de infraestrutura do país (Jardim & Silva, 2015). O programa propiciou não apenas o aquecimento do setor da construção civil e a ampliação das oportunidades de acesso ao trabalho formal para população com baixa qualificação nos canteiros de obras (Marguti & Aragão, 2016), como de setores associados à construção civil, a exemplo da indústria extrativista, moveleira e de eletrodomésticos (Amore, 2015). Conforme cálculos do Ministério da Cidade (2012), a cada R\$ 1 milhão investidos no PMCMV, R\$ 744 mil foram reinvestidos na economia e 32 empregos foram gerados.

O arranjo institucional adotado apresentou aderência à agenda neoliberal de facilitação de mercado, disseminada pelos organismos internacionais, Banco Mundial e UNCHS na década de 1990 (Pugh, 1994), que incentivava o livre mercado e o protagonismo do setor privado na provisão de habitação de interesse social. A publicação *Housing: enabling markets to work*, do Banco Mundial, marcou este posicionamento:

Os governos serão aconselhados a abandonar seu papel tradicional como produtores de habitação e a adotar um papel facilitador na gestão do setor habitacional como um todo. Essa mudança fundamental é necessária para que os problemas de habitação sejam abordados em uma escala proporcional à sua magnitude - em uma escala adequada para melhorar substancialmente as condições de moradia dos pobres - e para que o setor de habitação seja administrado como um setor econômico estratégico. (Angel & Mayo, 1993, p. 51, tradução nossa).

O PMCMV marcou uma ruptura na forma como a questão habitacional vinha sendo problematizada no âmbito do Governo Federal desde a alteração da Constituição Federal, em 2000, que reconheceu a moradia como um direito social. Esta trajetória histórica, descrita em profundidade por Ferreira (2017), havia sido pautada por uma visão integrada de política habitacional e política urbana, com ampla participação dos movimentos de luta por moradia. O direito à moradia estava associado ao direito à cidade e à função social da propriedade. São marcos desta trajetória a promulgação do Estatuto das Cidades (2001), a criação do Ministério das Cidades (2003) e do SNHIS (2005) e a publicação do Plano Nacional de Habitação (PLANHAB, 2007).

2.2. A periferização dos pobres no PMCMV

Em outubro de 2012, o grupo Folha publicou matéria intitulada “Minha Casa, Minha Vida ergue ‘minicidade’ isolada” (Santin, 2012). A matéria sobre o Conjunto Habitacional Bela Vista, localizado em Londrina/PR, totalizando 2.712 moradias, alertava para a falta de equipamentos públicos e serviços, além dos custos elevados de transporte para os futuros beneficiários, tendo em vista a distância do empreendimento à malha urbana consolidada do município: “o preço da distância”.

A academia referiu-se ao fenômeno como a “periferização dos pobres” (Cardoso et al., 2011; Freitas & Pequeno, 2011; Cardoso & Aragão, 2013). Periferização é um termo usual na literatura acadêmica brasileira e tem sido frequentemente utilizado para caracterizar a formação de periferias urbanas no mundo (Fischer & Naumann, 2013). No Brasil, esteve associado ao processo de expulsão dos pobres dos centros urbanos para assentamentos informais em áreas periféricas das cidades que marcou a urbanização brasileira na década de 1980. No contexto do PMCMV, adquiriu novo sentido, tendo sido utilizado para caracterizar a produção imobiliária formal na periferia das cidades, em áreas urbanas ainda não consolidadas, sem que houvesse uma estratégia de desenvolvimento urbano para tal área. Em ambos os casos, promove acirra as desigualdades sociais. A ausência de planejamento compromete a qualidade de vida dos futuros moradores e ignora os custos ocultos a serem assumidos pelo município com a expansão dos serviços públicos, infraestrutura e equipamentos comunitários de educação e saúde (Turner, 1986; Radoki, 2002).

O descolamento do PMCMV dos princípios norteadores da política urbana já era alertado desde a sua criação, destacando o artigo “Direito à moradia ou salvação do setor?”, de Rolnik e Nakano (2009) para o jornal a Folha de São Paulo, e foi comprovado nos estudos de caso que buscaram avaliar a inserção urbana dos conjuntos habitacionais construídos no âmbito do programa. Destacam-se as publicações “Produzir casas ou construir cidades: desafios para um novo Brasil urbano” (Ferreira, 2012) e “Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros” (Amore, Shimbo & Rufino, 2015), esta última produção coletiva realizada a partir de projetos de pesquisa aprovados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e pelo Ministério das Cidades, em edital lançado em 2012.

Quanto à inserção urbana os estudos indicavam que o PMCMV contribuía para a expansão da periferia, com pouca articulação com o tecido urbano, “em territórios muitas vezes marcados por fragilidades ambientais e próximo a setores com maior vulnerabilidade social, com as clássicas operações de produção de vazios de valorização imobiliária” (Rufino, 2015, p.67). Para Lopes e Shimbo (2015, p.242) “o programa promete ‘fazer rodar a roda da

economia’, porém através da renovação de um ciclo especulativo que, ao mesmo tempo, concentra renda e segrega significativas porções de cidade”. Para Ferreira (2015, p.3) “o que se vê é a opção por implantações [...] em planícies infinitas e áridas, longe da cidade, com uso somente residencial, sem oferta de serviços nem de equipamentos em quantidade e qualidade necessárias e, é claro, sempre muradas”.

3. A reformulação do problema de política

3.1. A solução política e de política dominante

A dimensão urbana da política habitacional só foi elevada a um problema de política pública, a ser enfrentado no âmbito do PMCMV, quando os primeiros empreendimentos da modalidade PMCMV-FAR foram sendo construídos e entregues às famílias selecionadas.

Na SNH, a má localização dos conjuntos habitacionais foi inicialmente tratada como uma questão pontual, evidência de uma falha sistêmica, relacionada à baixa capacidade institucional de alguns municípios em gerir adequadamente o seu próprio território. Esta linha de pensamento fundamenta-se na separação de responsabilidades entre os entes federados prevista na Constituição Brasileira (1988, VIII, Art. 30), segundo a qual os governos locais têm o dever de "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano". A gestão territorial inclui a elaboração de Planos Diretores, Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), definição das leis de uso e ocupação do solo, zoneamento e aprovação e fiscalização de projetos.

Para a SNH, considerando que todos os conjuntos habitacionais produzidos no âmbito do PMCMV foram devidamente aprovados pelos órgãos municipais competentes – condição para a sua contratação – a localização do empreendimento foi objeto de análise do corpo técnico do município. Em sendo assim, a produção de um empreendimento em local inadequado, desprovido de infraestrutura e equipamentos públicos necessários ao atendimento da futura população moradora, não seria um problema intrínseco do PMCMV, mas evidência da baixa capacidade institucional do município, a exemplo de legislação precária, ausência de corpo técnico qualificado, ou fiscalização ineficiente.

A partir deste diagnóstico, a SNH buscou mobilizar gestores municipais sobre a importância do uso dos investimentos do PMCMV como ferramenta para promover o desenvolvimento urbano sustentável dos municípios. Em 2010, a publicação “Como produzir moradia bem localizada com os recursos do programa Minha Casa, Minha Vida?”, organizada por Rolnik (2010), orientava gestores locais sobre como fazer usos dos instrumentos de gestão urbana do Estatuto das Cidades (2001), para induzir a produção dos conjuntos habitacionais do PMCMV em áreas propícias. Entre 2014 e 2016, o Ministério das Cidades realizou ciclo de palestras a gestores locais, nas diversas regiões do país. Técnicos da SNH esclareciam sobre o

PMCMV e destacavam suas potencialidades, quando incorporado a uma estratégia de desenvolvimento urbano, estruturando o território e levando moradia próxima aos locais de trabalho. Casos de sucesso mostravam que, se por um lado foram produzidos conjuntos habitacionais mal localizados, por outro lado, muitos se tornaram referência de qualidade urbanística em seus municípios.

Durante a segunda fase do programa (2011-2014), mudanças no normativo da modalidade PMCMV-FAR buscaram suprir parte das limitações técnicas dos municípios, promovendo em âmbito federal a qualificação urbanística das propostas e a responsabilização dos gestores locais. Apesar de positivas, as mudanças foram de caráter incremental e, submetidas aos limites impostos pelas leis e decretos que regiam o programa, não impactaram a lógica do programa (Ferreira, 2017).

3.2. A reformulação do problema de política pública

Associar baixa capacidade institucional dos governos locais à contratação de conjuntos habitacionais mal localizados na modalidade PMCMV-FAR deixa questões importantes em aberto. Sozinha, a baixa capacidade institucional não explica, por exemplo, porque muitos dos conjuntos habitacionais que tiveram a localização questionada se encontraram em municípios de maior porte populacional, com capacidade institucional reconhecida, a exemplo do já citado Conjunto Habitacional Bela Vista, em Londrina/PR. Sobretudo, a declaração parece subestimar a influência do desenho da política no comportamento dos atores.

No intuito de contribuir para uma compreensão ampliada do fenômeno da periferização dos pobres no programa, adoto nesta análise crítica um ponto de vista complementar. Considerando que as interações dos atores são decisivas para o resultado alcançado (Daamen, 2010), examino como o desenho da modalidade PMCMV-FAR influenciou a disposição dos atores-chave na implementação da política em produzir ou não empreendimentos mais bem localizados.

Para isso, baseio-me na metodologia de análise de atores proposta por Enserink et al. (2010), em *Policy Analysis of Multi-Actor Systems*. A publicação enfoca à análise de problemas de política pública de alta complexidade, que apresentam múltiplos atores envolvidos, e sugere explorá-los a partir de duas dimensões distintas: técnica e política.

A dimensão técnica trata de problemas tecnológicos e de conteúdo, onde a restrição de recursos exerce um papel dominante na definição do problema. No caso estudado, a baixa capacidade institucional dos municípios, sugerida pela SNH, é exemplo de possível dimensão técnica do problema. A dimensão política, por sua vez, trata das relações entre os atores envolvidos no processo. Os autores destacam que o número de atores envolvidos e diferenças em seus objetivos e interesses são componentes importantes da complexidade e potencial de

solução dos problemas. A este respeito, afirmam que “fatores sociais como dependência mútua e diferenças nos níveis de poder, conhecimento e informação - e a possibilidade de utilizar essas diferenças - determinam, em parte, as oportunidades para os grupos sociais ou atores exercerem influência sobre o problema e possíveis soluções”. (Enserink *et al.*, 2010, p. 28).

Sem desconsiderar a relevância da dimensão técnica, esta análise crítica objetiva explorar a dimensão política do problema da má localização dos empreendimentos na modalidade PMCMV-FAR. A seguir, apresento brevemente a modalidade PMCMV-FAR, acompanhada do inventário de seus atores-chave, seus interesses e atribuições. Na sequência, apresento o fluxo de contratação de propostas na modalidade PMCMV-FAR e procedo à análise dos padrões de interação entre os atores-chave inventariados. Por fim, comparo os achados com dados referentes às contratações realizadas na modalidade PMCMV-FAR no período 2009-2014.

Os seguintes materiais subsidiaram a análise: I) Marco normativo do programa PMCMV; II) Relatórios e atas dos workshops e encontros realizados pela SNH ao longo de 2013/2014 para discutir o aperfeiçoamento do programa (participaram dos workshops representantes de governos locais, instituições financeiras, promotores imobiliários e representantes de classe do setor da construção civil, Instituto do Arquitetos do Brasil e de universidades, entre outros); e III) Base de dados referente à contratação na modalidade PMCMV-FAR do programa, obtida por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), Processos nº 80200.000531/2018-12, maio/2018.

3.3. A modalidade PMCMV-FAR

O PMCMV é operacionalizado por meio de quatro modalidades distintas: PMCMV-FAR, PMCMV-Entidades, PNHR e PMCMV-FGTS. As modalidades variam segundo a renda do beneficiário, área urbana ou rural e proponente do projeto de conjunto habitacional. As modalidades PMCMV-FAR, PMCMV-Entidades e PNHR compõem o grupo chamado Faixa 1, voltadas para o atendimento de famílias com renda mensal limitada a R\$ 1.800,00 (2018) e, por isso, concentram a aplicação dos subsídios públicos. A modalidade PMCMV-FGTS responde pelas Faixas 2 e 3, voltadas para o atendimento de famílias com renda familiar mensal limitada a R\$ 9.000,00 (2018).

Este estudo se dedica exclusivamente ao estudo da modalidade PMCMV-FAR durante a 1ª e 2ª fases do PMCMV, 2009-2010 e 2011-2014, respectivamente. Justifica-se o recorte, pelas seguintes razões: I) o fenômeno da periferização dos pobres foi observado, sobretudo, a partir de conjuntos habitacionais produzidos na modalidade; II) é a principal modalidade subsidiada do programa: responde por cerca de 30% das moradias contratadas e por 80% dos subsídios públicos investidos no PMCMV; e III) a 3ª fase está em andamento, após um hiato nas

contrações da modalidade entre 2015 e 2017, devido a crise orçamentária que acometeu o os investimentos públicos federais.

A modalidade PMCMV-FAR é regulamentada pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 e pelo Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011, de autoria da Presidência da República, e pelas portarias específicas da modalidade, de autoria do Ministério das Cidades. Entre 2009 e 2014, período desta análise, a modalidade foi regulamentada pelas Portarias nº 139, de 13 de abril de 2009, e nº 168, de 12 de abril de 2013.

Ela opera com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que dá nome a modalidade. O FAR é um fundo financeiro privado, criado em 2001, para operacionalizar o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), nos termos da Lei nº 10.188, de 2001. Com a suspensão das contratações no PAR, em 2005, e a criação do PMCMV, em 2009, o fundo passou a ser utilizado para operacionalizar a modalidade PMCMV-FAR. Apesar de o fundo fazer referência ao arrendamento, a modalidade não realiza o arrendamento, mas a alienação das moradias às famílias beneficiárias, por meio de um contrato de financiamento imobiliário. A contraprestação paga pelas famílias não guarda relação com o valor do imóvel, que paga de 5% a 15% da renda familiar por mês, durante dez anos. O valor financiado, entretanto, é insuficiente para fazer frente ao custo da moradia e aos custos financeiros da operação de financiamento. Desta forma, apesar de ser um fundo financeiro privado, o FAR é abastecido por recursos públicos do Orçamento Geral da União (OGU) e cerca de 90% dos recursos aportados pelo Governo Federal na modalidade não retornam aos cofres públicos.

3.4. Inventário de atores-chave na modalidade PMCMV-FAR: atribuições e interesses

Em consonância com a metodologia proposta por Enserink *et al.* (2010), esta análise crítica restringe-se ao comportamento dos atores-chave que exerceram atribuição formal na implementação da modalidade e atuaram no fluxo de contratação de propostas (**FIGURAS 1 e 2**), sendo estes: Presidência, Ministério das Cidades, Instituições Financeiras Federais Oficiais (IFs), promotores imobiliários e governos locais.

Excluíram-se desta análise o Gestor do FAR e as famílias beneficiárias do programa. O Gestor do FAR é o ator responsável por remunerar e regulamentar a atuação das IFs, além de ratificar as contratações realizadas na modalidade. Justifica-se sua exclusão, pois não participa, diretamente, do processo de contratação das propostas e apresentar atribuições, interesses e perspectivas semelhantes às IFs. As famílias beneficiárias por sua vez, foram excluídas da análise já que na modalidade PMCMV-FAR a sua indicação se dá próximo da conclusão das obras dos conjuntos habitacionais e, sendo assim, não participam do processo de contratação dos conjuntos habitacionais.

A **Figura 1** apresenta o inventário de atores-chaves da modalidade PMCMV-FAR e indica, de forma simplificada, os seus interesses, atribuições e percepções em relação ao PMCMV.

FIGURA 1: Atores-chave na modalidade PMCMV-FAR.

| ATOR | INTERESSES | ATRIBUIÇÕES | PERCEPÇÃO SOBRE O PMCMV E A LOCALIZAÇÃO DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS |
|------------------------------------|---|---|--|
| PRESIDÊNCIA | Crescimento econômico e redução do desemprego; Redução do déficit habitacional; e Reeleição do presidente (capital político). | Orçamento (subsídios); e Metas quantitativas. | O setor da construção civil é um importante motor da economia; O déficit habitacional no Brasil demanda produção habitacional em larga escala; e Baixa capacidade institucional do governo local explica a produção de moradia mal localizada. |
| MINISTÉRIO DAS CIDADES | Atingir a meta nacional; e Produzir habitação adequada. | Normatização; Regionalização das metas; e Monitoramento e avaliação. | Os normativos não podem comprometer a realização da meta nacional; O déficit habitacional no Brasil demanda produção habitacional em larga escala; e Baixa capacidade institucional do governo local explica a produção de moradia mal localizada. |
| INSTITUIÇÃO FINANCEIRA (IF) | Foco na meta quantitativa; Redução de custos operacionais; e Ganho de escala. | Contratação e acompanhamento da construção dos conjuntos habitacionais; e Precificação das propostas. | Os normativos não podem comprometer a realização da meta nacional; e Baixa capacidade institucional do governo local explica a produção de moradia mal localizada. |
| PROMOTOR IMOBILIÁRIO | Superar a crise no setor; Lucro; | Apresentar de proposta e construção. | Segmento de baixa renda é pouco lucrativo. A baixa margem de lucro deve ser compensada pela escala de produção. Parâmetros urbanísticos impõem barreiras. |
| GOVERNO LOCAL | Atrair investimentos; Reduzir o déficit habitacional. Reeleição do prefeito (capital político). | Seleção de beneficiários; Execução do Trabalho Social; e Aprovação de projetos. | Há uma competição política entre os municípios. Aliar-se a promotores imobiliários é uma estratégia para atrair investimentos; e Melhor ter moradia mal localizada a não ter moradia. |

Elaboração: Autor.

Apesar de não ter uma atribuição formal no fluxo de contratação das propostas, adicionou-se à análise a **Presidência**, ator responsável por disponibilizar subsídios e definir as metas de contratação do Programa. Como comentado adiante, o ritmo acelerado de contratação imposto pela Presidência condicionou o comportamento dos atores-chave no fluxo de contratação de propostas.

Para a **Presidência**, ao mesmo tempo que o programa promovia o acesso à moradia à população de baixa renda e garantia os níveis de emprego e investimento do setor da construção civil, ele era fonte de capital político. O anúncio da contratação e, posteriormente, da entrega dos conjuntos habitacionais garantia ao Governo Federal e aos governos locais dos municípios

atendidos exposição na mídia e popularidade entre os potenciais eleitores, atraindo o apoio de congressistas que também desejavam associar a sua imagem aos resultados positivos programa.

O grau de impacto na economia e a produção de capital político no PMCMV foram proporcionais ao volume e à velocidade de aplicação dos subsídios públicos disponibilizados. Para a 1ª fase do programa (2009-2010), a Presidência anunciou meta de contratação de um milhão de moradias, das quais 200 mil da modalidade PMCMV-FAR. O sucesso econômico e político do programa garantiu não apenas a sua continuidade, como a ampliação das metas. Para a 2ª fase (2011-2014), inicialmente se definiu a meta de dois milhões de moradias, das quais 860 mil moradias para a modalidade PMCMV-FAR (Portaria nº 465, de 2011). Ao total, entre 1ª e 2ª Fases, foram contratadas cerca de 4,5 milhões de moradias, das quais cerca de 1,2 milhões para a modalidade PMCMV-FAR.

Ao **Ministério das Cidades**, na qualidade de gestor da modalidade PMMV-FAR, coube o detalhamento dos arranjos institucionais e do normativo, monitoramento e avaliação da modalidade. Por ter sido um programa concebido e aprovado em regime de urgência, os arranjos iniciais propostos eram bastante simplificados. Entretanto, possíveis aprimoramentos ficaram submetidos aos interesses da Presidência, e não poderiam comprometer o ritmo intenso de contratação de propostas que caracterizou a modalidade, colocando em risco o atingimento das metas nacionais. Exemplo disto é que o mesmo normativo do Ministério das Cidades que estabeleceu a distribuição equitativa das metas de contratação entre os estados do país, com base no déficit habitacional urbano, previa a redistribuição das metas, caso o ritmo de contratação em um estado não fosse o esperado.

Às **IFs**, CAIXA e Banco do Brasil, na qualidade de agentes executores do programa, coube adquirir as moradias destinadas à alienação em nome do FAR, incluindo a análise da viabilidade técnica e jurídica dos projetos, bem como acompanhar a execução das respectivas obras e serviços até a sua conclusão. Tiveram como principal interesse o atingimento das metas estabelecidas pela Presidência e pelo Ministério das Cidades. Como a sua remuneração foi proporcional ao número de moradias contratadas, as IFs se beneficiaram diretamente dos ganhos de escala decorrentes das estratégias de atuação adotadas pelos promotores imobiliários.

Entre as suas atribuições esteve a precificação dos conjuntos habitacionais. A contratação dos conjuntos habitacionais compreendia a precificação do conjunto. Na modalidade PMCMV-FAR, o Governo Federal determinou valores máximos de contratação por moradia. Os valores foram regionalizados, levando-se em consideração o porte populacional do município, estado e participação em região metropolitana de capital. Os valores máximos poderiam compreender os custos de aquisição do terreno, edificação, equipamentos de uso comum, tributos, despesas de legalização, trabalho social e execução de infraestrutura interna ao

conjunto habitacional, no caso de novos loteamentos ou condomínios. Uma vez o valor de contratação era fundamental para a lucratividade da operação, IFs exerceram grande poder de influência junta a promotores imobiliários.

Aos **promotores imobiliários**, na qualidade de proponentes, coube a apresentação de propostas e execução das obras dos conjuntos habitacionais destinados ao FAR, o que lhes garantiu maior poder de influência no fluxo de contratação de propostas. Para estes, a modalidade PMCMV-FAR apresentava-se como oportunidade para enfrentar a crise no setor da construção civil.

O PMCMV exigiu a revisão das estratégias de atuação dos promotores imobiliários. A atuação no segmento de baixa renda trouxe desafios, sobretudo para aqueles que tradicionalmente atuavam no segmento de médio e alto padrão. O valor e as margens de lucro por moradia eram reduzidos e qualquer deslize poderia levar a prejuízos. A solução deste dilema esteve associada aos ganhos advindos da economia de escala com a expansão das atividades. O porte das incorporadoras foi determinante no seu raio de atuação: enquanto promotores de pequeno porte tiveram atuação regionalizada, promotores imobiliários de maior porte atuaram em nível nacional.

Aos **governos locais** coube a indicação dos beneficiários e a execução do trabalho social. O seu poder de influência no fluxo de contratação de propostas foi baixo e esteve atrelado, sobretudo, as suas atribuições legais como responsáveis pela elaboração das leis de zoneamento, uso e ocupação do solo, e aprovação e fiscalização dos projetos apresentados pelos promotores imobiliários no âmbito da modalidade.

Para os governos locais, garantir investimentos do PMCMV era primordial. Historicamente dependentes dos recursos federais, para a maioria destes o programa era a principal, se não a única, alternativa em décadas para a promoção da habitação de interesse social em seus municípios. Adicionalmente, o programa era fonte de capital político para vereadores e prefeitos que conseguiam atrelar sua atividade política à construção dos conjuntos habitacionais.

3.5. Fluxo de contratação de propostas na modalidade PMCMV-FAR.

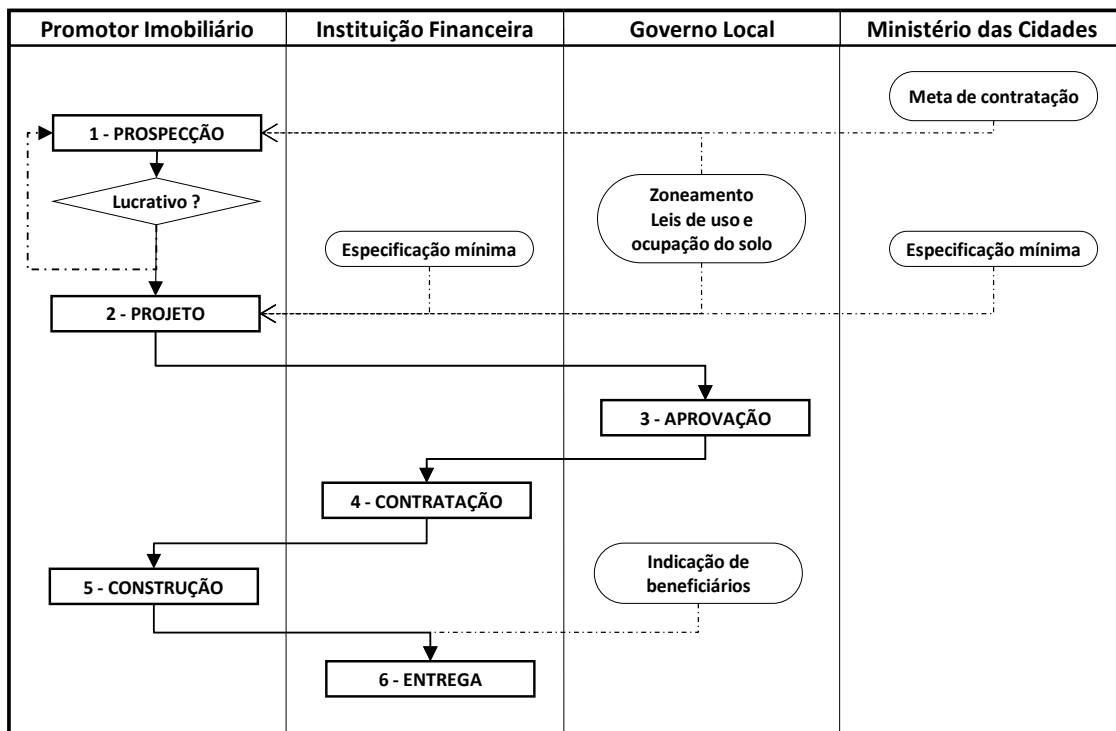
O fluxo de contratação de propostas na modalidade PMCMV-FAR pode ser sistematizado por meio de seis etapas principais, apresentadas na **Figura 2**, sendo estas: **prospecção, projeto, aprovação, contratação, construção e repasse.**

Na primeira etapa, **prospecção**, o promotor imobiliário buscará montar uma cartela de negócios imobiliários potenciais. Cada terreno prospectado passará por um estudo de viabilidade financeira, técnica e jurídica, descartando-se aqueles que apresentem menor

expectativa de lucro e maior risco. SNH, IFs e governos locais exercerão influência indireta por meio dos seus normativos. Os estudos levarão em consideração o zoneamento e as leis de uso e ocupação do solo, determinadas pelo governo local, e os valores máximos de contratação por moradia naquele município. As interações na etapa de prospecção serão intensas.

Na etapa seguinte, **projeto**, promotores imobiliários partem para o detalhamento técnico das propostas mais promissoras. Os terrenos já foram adquiridos ou comissionados junto aos donos da terra. A etapa caracteriza-se pela baixa interação dos atores. Possíveis restrições de projeto já foram avaliadas na etapa de prospecção.

FIGURA 2: Fluxo de contratação de propostas na modalidade PMCMV-FAR.



Elaboração: Autor.

Na etapa **aprovação**, promotores imobiliários submetem os projetos técnicos à aprovação dos órgãos municipais competentes. Apesar de o governo local poder aprovar ou não o projeto, a aprovação tende a ser um processo objetivo, de aplicação do zoneamento e das leis de uso e ocupação do solo. A interação entre os atores é baixa. Promotores imobiliários pressionarão governos locais para que o processo de aprovação seja expedito.

Na etapa **contratação** o promotor imobiliário submeterá a proposta à IF, que fará a análise documental da proposta e da empresa. A IF também precificará o conjunto habitacional com base nos valores máximos de contratação por moradia estabelecido pela SNH e avaliará a disponibilidade de meta de contratação para o município indicado. A interação entre promotores imobiliários e IF é intensa, para que a precificação do conjunto habitacional atinja os limites máximos permitidos e para que o processo de contratação seja expedito.

Durante a etapa de **construção**, promotores imobiliários dão início a construção das propostas contratadas. A IF liberará os recursos financeiros necessários para a construção conforme evolução da obra.

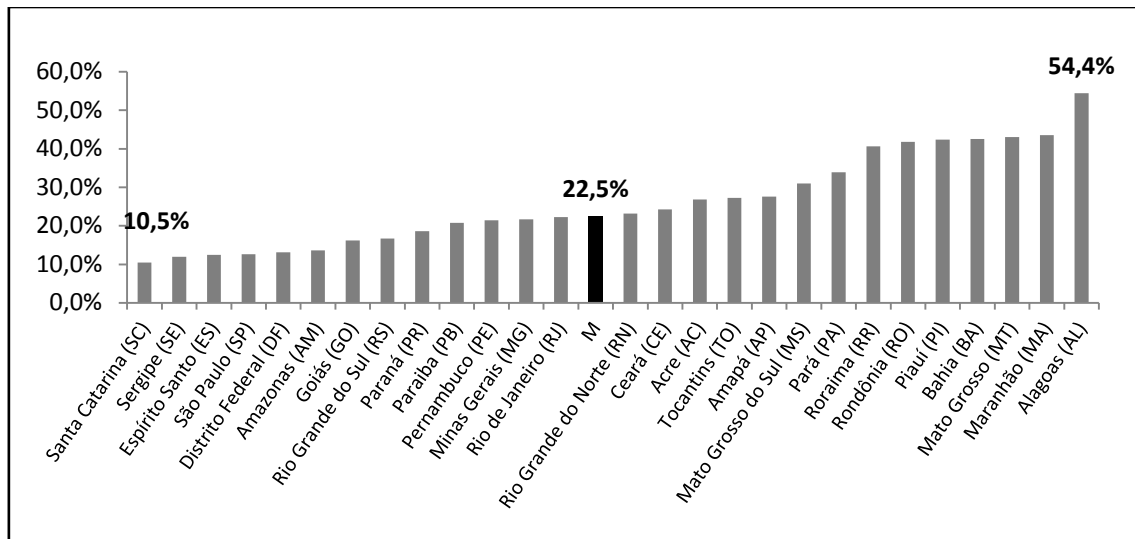
Quando a obra é concluída, há o **repasse** das moradias aos beneficiários indicados pelo governo local. Os candidatos a beneficiários que foram selecionados são encaminhados a IF responsável pela contratação do conjunto habitacional, para que assinem o contrato de financiamento, que passam a pagar as parcelas de financiamento por 10 anos.

3.6. Interações no fluxo de contratação de propostas na modalidade PMCMV-FAR

A análise de atores mostrou que o ritmo de contratação necessário ao atingimento das metas quantitativas estabelecidas pela Presidência disseminou um senso de urgência e competição que contribuiu para a baixa disposição dos atores-chave na implementação da modalidade PMCMV-FAR em produzir conjuntos habitacionais mais bem localizados. As interações se caracterizaram, sobretudo, pelas relações de poder desiguais entre promotores imobiliários e os demais atores.

Promotores imobiliários, na qualidade de proponentes exclusivos da modalidade PMCMV-FAR, dominaram a alocação dos recursos do programa. O seu empoderamento foi reforçado, pois as metas de contratação do programa foram inferiores à somatória dos limites máximos de contratação para cada município ou estado. Isto é, coube aos promotores imobiliários decidir quando e onde os conjuntos habitacionais seriam propostos. A maior flexibilidade serviu aos interesses da Presidência, assegurando ritmo de contratação compatível com o dinamismo econômico a que o PMCMV se prestava, e dos promotores imobiliários, que puderam priorizar a produção em municípios e regiões que lhes oferecessem maior oportunidade de lucro.

A medida frustrou a aplicação equitativa dos recursos no programa. Para efeitos comparativos, durante o período desta análise (2009-2014), foram contratadas na modalidade PMCMV-FAR cerca de 1,32 milhões de moradias. Em 2010, o déficit habitacional urbano (DHU), calculado pela Fundação João Pinheiro, com base nos dados do CENSO 2010 (Fundação João Pinheiro, 2013) foi de cerca de 5,88 milhões de moradias. Isto significa que a contratação na modalidade correspondeu a, aproximadamente, 22,5% do DHU nacional. Ao analisar as contratações em nível estadual, o desequilíbrio na distribuição fica evidente (ver TABELA 1). Enquanto o Estado de Alagoas teve contratações que correspondem a 54,4% do seu DHU, o Estado de Santa Catarina alcançou apenas 10,5% de seu DHU.

TABELA 1: Contratação PMCMV-FAR (2009-2014) em relação ao Déficit Habitacional Urbano (2010).

Fonte: Ministério das Cidades. Fundação João Pinheiro (2013). Execução: Autor.

No nível municipal, as distorções se tornaram ainda mais evidentes. Durante o período analisado, foram elegíveis à modalidade PMCMV-FAR os municípios que apresentavam população superior 50 mil habitantes, ou que fizessem parte de regiões metropolitanas, totalizando um universo de cerca de 1.000 municípios, de um total de 5.570. Apesar da meta nacional para a modalidade PMCMV-FAR ter sido superada, apenas 795 municípios receberam contratações. O percentual médio de contratação por município atendido correspondeu a 30% do DHU. Contudo, 325 municípios tiveram percentual de contratação superior a 50%. Inclusive, 85 municípios tiveram contratação superior a 100% do DHU. No extremo, encontram-se São José do Ribamar/MA e Rio Largo/AL, que tiveram contratação de 11 mil moradias cada, equivalente a 600% e 490% dos respectivos DHU. Por outro lado, capitais estaduais como Rio de Janeiro/RJ, Brasília/DF e Salvador, tiveram desempenho muito abaixo da média, 15,7%, 13,1% e 17,6%, respectivamente. O caso mais emblemático é o de São Paulo, município que apresenta o maior DHU do país, 471 mil moradias, e que teve apenas 10,5 mil moradias contratadas no âmbito da modalidade.

As interações entre os atores-chave da modalidade se deram, sobretudo, na etapa de prospecção (**Figura 2**). Considerados os custos monetários e temporais envolvidos nas etapas de projeto, aprovação e contratação, promotores imobiliários buscaram adiantar as negociações e selar compromissos com antecedência, para que nas etapas subsequentes o processo ocorresse sem surpresas e de forma expedita. Os padrões de interação compreendiam promotores imobiliários coagindo governos locais para a flexibilização dos normativos municipais; promotores imobiliários coagindo o Ministério das Cidades para a flexibilização dos limites máximos de contratação para um determinado município; e promotores imobiliários coagindo IFs para que os conjuntos habitacionais propostos fossem precificados nos valores máximos de contratação do programa.

Governos locais apresentaram baixo poder influência e o risco de não receber os investimentos do programa, estimulou a competição política entre os municípios. Este fenômeno também foi observado por Rufino *et al.* (2015, p. 122): “o programa tende a favorecer a adoção de uma postura de ‘empresariamento urbano’ (HARVEY, 1996) pelas prefeituras municipais, impondo uma competitividade na atração de investidores para a produção de habitações de interesse social”. Para promotores imobiliários, um contexto local favorável compreendia contrapartida financeira por parte do município (reduzindo os custos da obra), disponibilidade de terrenos baratos, processo de aprovação expedito e leis municipais de parcelamento, uso e ocupação do solo complacentes. Não é de se surpreender que ao concorrer por recursos do PMCMV, alguns municípios tenham optado por reduzir ou eliminar barreiras e restrições que poderiam, originalmente, servir para garantir a construção de empreendimentos melhor localizados (Pera, 2016, p.140). Governos locais partilharam da percepção de é melhor ter moradia mal localizada a não ter moradia.

A orientação à periferia foi uma das características, que caracterizou a produção na modalidade PMCMV-FAR também foi uma das dinâmicas observadas por Alas (2013) no estudo longitudinal da produção imobiliária na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Segundo o autor, a reestruturação do processo produtivo no contexto do boom imobiliário (2006-2010), levou à revisão das estratégias de atuação dos promotores imobiliários. A incursão no segmento de média e baixa renda levou à revisão do perímetro de atuação dos promotores imobiliários, englobando territórios característicos de classe média e baixa renda. Para ilustrar o fenômeno, o autor compara a produção imobiliária na região metropolitana em dois períodos, 2001-2005 (pré-boom) e 2006-2010 (boom), mostrando que durante o boom os municípios que compõem a RMSP, vizinhos à capital, passaram a responder por 40% da produção total de moradias, contra 21% no período anterior.

Alas associará a tendência à produção de conjuntos habitacionais na periferia à necessidade de ganho de escala e à velocidade na contratação dos conjuntos habitacionais, requisitos para que a entrada das grandes empresas do setor da construção civil no segmento de baixa renda – incluindo o PMCMV – se tornasse lucrativa. Ainda que a terra na periferia custe menos, destaca que este benefício deve ser relativizado: ao mesmo tempo em que a terra vale menos, a moradia na periferia tende a valer menos. Para o promotor imobiliário, não se trata de prospectar terrenos que apresentem baixo valor absoluto, mas de baixo valor relativo, tendo em vista o valor de venda, ou de precificação, como ocorre na modalidade PMCMV-FAR, da moradia.

A periferia se caracterizará pela disponibilidade de terrenos de maior, permitindo ganho de escala na produção; pela ausência de interferências no entorno dos lotes, garantindo processos de aprovação expeditos. Em comparação com as áreas urbanas consolidadas, onde a

disponibilidade de lotes livres é escassa, os terrenos na periferia viabilizam a construção de cidades, gerando economia na aquisição de insumos e na mobilização do canteiro de obras. Ao comparar a produção imobiliárias entre municípios da RMSP vizinhos a capital e a capital, durante o boom imobiliário, o autor mostra que nos municípios vizinhos, os conjuntos habitacionais apresentaram porte médio em tamanho de lote (39%) e em número de moradias (33%) significativamente maiores que os produzidos na capital (Alas, 2013, p.84).

Para promotores imobiliários, o conjunto habitacional de maior porte reverteu-se em economia de escala no canteiro de obras. Para o governo local, maximizou a participação do município no programa, reduzindo a demanda habitacional e gerando capital político para o seu governante. Para as instituições financeiras federais, reduz custos transacionais, já que a complexidade e tempo despendido na análise das propostas dos conjuntos habitacionais não guarda relação com o seu porte do conjunto. Por fim, para o Governo Federal, acelera o atingimento das metas e garante o efeito anticíclico desejado para a economia do país – consequência comprovada nos estudos realizados pelo ministério das Cidades.

4. Conclusão e recomendações

A associação crescente dos conjuntos habitacionais produzidos no âmbito da modalidade PMCMV-FAR ao fenômeno da periferização dos pobres tem colocado em xeque a sustentabilidade do PMCMV. Iniciativas recentes da SNH do Ministério das Cidades se ativeram a dimensão técnica do problema, associando a má localização de conjuntos habitacionais à baixa capacidade institucional de alguns municípios em gerir adequadamente o seu próprio território. Nesta análise crítica, ao contextualizar a criação do PMCMV e examinar o comportamento dos atores-chave na implementação da modalidade PMCMV-FAR, busquei trazer à tona a dimensão política do problema, proporcionando uma visão ampliada das causas do fenômeno, conhecimento necessário à construção de alternativas para o aprimoramento do programa.

Como principal achado, destaco o papel determinante das metas quantitativas estabelecidas pelo Governo Federal na baixa disposição dos atores-chaves da modalidade PMCMV-FAR em produzir conjuntos habitacionais mais bem localizados.

O PMCMV foi concebido com dois objetivos principais: estimular o setor da construção civil, abalado pela crise dos *subprimes* americana, e promover o acesso à moradia a população mais pobre. Para que o primeiro objetivo fosse alcançado, garantir um grande volume de contratação em um curto espaço de tempo tornou-se crucial, o que foi concretizado através da disponibilização de volumosos subsídios públicos pela Presidência, para a expansão do mercado formal de baixa renda. Os subsídios, por sua vez, traduziram-se em metas quantitativas agressivas, disseminando um senso de urgência compartilhado entre os diversos atores-chave.

Na modalidade PMCMV-FAR, a apresentação de propostas ficou a cargo dos promotores imobiliários, arranjo que fomentou a competição política entre municípios. A fim de maximizar a participação do município no programa, governos locais adotaram estratégias de empresariamento que compreendiam desde o estreitamento das relações com promotores imobiliários e representantes locais das IFs, à simplificação dos processos de aprovação e normativos do município que poderiam, originalmente, servir para garantir a melhor localização dos conjuntos habitacionais. O processo de construção de alianças em âmbito local caracterizou-se pela relação de interdependência entre os atores e compartilhamento da percepção em relação à necessidade de urgência na contratação.

O comportamento levou a aplicação desigual dos recursos públicos entre os municípios e regiões do país – destacando-se que apesar das metas quantitativas terem sido superadas, cerca de 40% dos municípios elegíveis à modalidade PMCMV-FAR não apresentaram investimento no período analisado.

O estudo sugere ainda que a produção na periferia apresentou significativa vantagem quando comparada a produção em áreas centrais. Para além do custo reduzido da terra, a disponibilidade de lotes comparativamente maiores, livres e desimpedidos viabilizou a contratação de grandes conjuntos habitacionais em tempo recorde, em consonância com os interesses dos atores-chave da modalidade.

Nesse sentido, esta análise crítica preliminar, explorando a dimensão política do problema, não apenas traz uma nova variável que ajuda a explicar a produção de empreendimentos mal localizados no âmbito do PMCMV, como questiona a capacidade institucional do município como uma variável explicativa preponderante. É possível que a aprovação de projetos mal localizados não tenha sido resultado da baixa capacidade institucional do corpo técnico dos municípios, mas uma decisão que buscou maximizar os benefícios, justificada pelo contexto competitivo e o risco de não se receber investimentos do programa – hipótese que ajuda explicar por que municípios com reconhecida capacidade institucional apresentaram empreendimentos mal localizados, a exemplo de Londrina/PR, Manaus/AM e Porto Velho/RO.

Como agenda futura de pesquisa, recomenda-se a seleção de estudos de casos, a exemplo dos municípios supracitados, a fim de avaliar em que proporção a inadequação da localização foi constatada e ponderada pelos governos municipais, promotores imobiliários e instituições financeiras envolvidos na operação.

Por fim, os achados nos levam a questionar os fundamentos do programa e sugerem um descompasso entre o ritmo de contratação necessário para que o programa produzisse os efeitos necessários na economia e o ritmo para a produção de habitação de interesse social bem

localizada. Se a produção está submetida à velocidade de contratação, usá-la como instrumento para a reabilitar as áreas centrais, ocupar vazios urbanos, dar novo uso a imóveis públicos ociosos ou reurbanização de assentos precários deixará de ser uma opção. Ao contrário, o caminho mais expedito costuma adequar-se as dinâmicas de produção existentes, o que em territórios marcados pela fragilidade, significa dar novo folego a padrões de urbanização desigual, alimentando fenômenos como a periferação dos pobres – ponto de partida deste estudo.

Nesse sentido, atender a necessidades de moradia da população mais pobre e promover o crescimento econômico por meio da produção de habitação de interesse social apresentam-se como objetivos contraditórios da política habitacional comprometida em promover, de fato, o direito social à moradia.

Com base nesta análise crítica, reconhecendo o papel determinante das metas quantitativas na baixa disposição dos atores-chaves em produzir conjuntos habitacionais mais bem localizados, recomendo as seguintes diretrizes para o aprimoramento da modalidade PMCMV-FAR:

1. Promover a distribuição equitativa das metas de contratação entre os municípios participantes do programa, tendo por base o déficit habitacional urbano.
2. Outorgar ao governo local a gestão da meta municipal de contratação.
3. Criar instâncias aprobatórias para que cidadãos e potenciais beneficiários do programa participem do processo de contratação dos conjuntos habitacionais e, sobretudo, escolha da sua localização.
4. Instituir metas qualitativas relacionadas à adequação da localização do conjunto habitacional proposto;
5. Vincular a contratação dos conjuntos habitacionais à aplicação de instrumentos para a gestão urbana do solo: Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), desapropriação de imóveis subutilizados, etc..

Referências

- Alas, P. (2013). *O fenômeno dos supercondomínios: verticalização na metrópole paulistana no início do século XXI*. Dissertação de mestrado não-publicada, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.
- Ambrosio, D. (2009). Construtoras já projetam crescimento maior este ano. *Valor Econômico*, 26 de Março de 2009. Recuperado em 5 maio 2011, de: <http://oglobo.globo.com/economia/construtoras-ja-projetam-crescimento-maior-este-ano-3133977>.
- Amore, C. (2015). Minha Casa Minha Vida para iniciantes. In: Amore, C., Shimbo, L. & Rufino M. (org.), *Minha Casa... E a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital.

- Amore, C., Shimbo, L. & Rufino M. (org.). (2015). *Minha Casa... E a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- Angel, S. & Mayo, S. (1993). *Housing: enabling markets to work*. Washington D.C.: The World Bank.
- Cardoso, A. C. & Aragão, T. A. (2013). Do fim do BNH ao Programa Minha Casa, Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: Cardoso, A. C. (org.), *O programa Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital
- Cardoso, A. L., Aragão, T. H. & Araújo, F. S. (2011). *Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano*. In: ANAIS XIV Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1998). Brasília. Recuperado em 01 de outubro de 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm
- Daamen, T. (2010). *Strategy as Force: Towards Effective Strategies for Urban Development Projects—The Case of Rotterdam City Ports*. Amsterdam: IOS Press.
- Enserink, B., Hermans, L., Kwakkel, J., Thissen, W., Koppenjan, J. & Bots, P. (2010). *Policy Analysis of Multi-Actor Systems*. The Hague: Lemma.
- Ferreira, G. G. (2017). *Trajetória da política habitacional no Brasil de 1992 a 2014: do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social ao Programa Minha Casa, Minha Vida*. Dissertação de mestrado não-publicada, Universidade de Brasília, Brasília, Brasil.
- Ferreira, J. S. W. (org.). (2012). *Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano*. São Paulo: LABHAB – FUPAM.
- Ferreira, J. S. W. (2015). *Minha Casa, Minha Vida: notas sobre a responsabilidade coletiva de um desastre urbano*. In: ANAIS XVI Encontro Nacional da ANPUR, Belo Horizonte.
- Fischer-Tahir, A., & Naumann, M. (2013). *Peripheralization: The making of spatial dependencies and social injustice*. Wiesbaden: Springer VS.
- Folha Online (2008). Crise mundial gera perda de R\$ 871 bilhões na Bolsa brasileira. *Folha Online*, 29 de dezembro de 2008. Recuperado em 01 de outubro de 2018, de <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2008/12/484204-cri-se-mundial-gera-perda-de-r-871-bilhoes-na-bolsa-brasileira.shtml>
- Freitas, C. F. S. & Pequeno, L. R. B. (2009). *Produção Habitacional na Região Metropolitana de Fortaleza na década de 2000: Avanços e Retrocessos*. In: Anais XIV ENANPUR, Rio de Janeiro.
- Fundação João Pinheiro (2013). *Centro de Estatística e Informações Déficit habitacional municipal no Brasil*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro.
- Harvey, D. (1996). Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço e Debates*, 39, 48-64.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2012). Censo Brasileiro de 2010. Rio de Janeiro: IBGE.
- Jardim, M. C. & Silva, M. R. (2015). *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): neodesenvolvimentismo?* [online]. São Paulo: Cultura Acadêmica.
- Lopes, J. M. & Shimbo, L. (2015). Projeto e produção da habitação na região central do estado de São Paulo: condições e contradições do PMCMV. In: Amore, C., Shimbo, L. & Rufino M. (org.), *Minha Casa... E a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital.

- Marguti, B. & Aragão, T. (2016). Habitação e assentamentos precários no Brasil: trajetória e desafios para o alcance da justiça espacial. In: Costa, M. A. (org.). *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana*. Brasília: IPEA.
- Miraftab, F. (2004). Public-private partnerships: The trojan horse of neoliberal development? *Journal of Planning Education and Research*, 24(1), 89-101.
- Neri, M. (2012). *De volta para o país do futuro: crise europeia, projeções e a nova classe média*. Rio de Janeiro: FGV/CPS.
- Pera, C. (2016). *Processo contemporâneo de expansão urbana: legislação urbanística e lógicas de produção do espaço urbano - estudo da região metropolitana de Campinas*. Dissertação de doutorado não-publicada, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, São Paulo, Brasil.
- Pugh, C. (1994). Housing policy development in developing countries: the World Bank and internationalization, 1972–1993. *Cities*, 11 (3), 159-180.
- Rakodi, C. (2002). A livelihood approach: conceptual issues and definitions. In: *A people-centred approach to reducing poverty*. London: Earthscan, 3-22.
- Rolnik, R. (Org.) (2010). *Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida?: implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade*. Brasília: Ministério das Cidades.
- Rolnik, R. & Nakano, K. (2009). Direito à moradia ou salvação do setor? *Folha de São Paulo*, 14 março de 2009. Recuperado em 01 de outubro de 2018, de <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1403200909.htm>
- Rufino, M. (2015). Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In: Amore, C., Shimbo, L. & Rufino M. (org.), *Minha Casa... E a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- Santin, W. (2012). Minha Casa, Minha Vida ergue 'minicidade' isolada. *Folha de São Paulo*, outubro de 2012. Recuperado em 01 de outubro 2018, de <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/73175-minha-casa-minha-vida-ergue-minicidade-isolada.shtml>
- Shimbo, L. (2010). *Habitação social. Habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Tese de doutorado não-publicada. Universidade de São Paulo, São Carlos, Brasil.
- Wiziack, J. (2008). Setor de construção civil começa a demitir. *Folha Online*, 06 de novembro de 2008. Recuperado em 01 de outubro 2018, de <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0611200814.htm>