

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

LÍVIA SOARES NUNES ZULO

**PRODUÇÃO HABITACIONAL PARA A CLASSE MÉDIA BAIXA EM CAMPOS  
DOS GOYTACAZES-RJ: REPERCUSSÕES DO PROGRAMA MINHA CASA  
MINHA VIDA**

CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ  
2014

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

LÍVIA SOARES NUNES ZULO

**PRODUÇÃO HABITACIONAL PARA A CLASSE MÉDIA BAIXA EM CAMPOS  
DOS GOYTACAZES-RJ: REPERCUSSÕES DO PROGRAMA MINHA CASA  
MINHA VIDA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, para obtenção do grau de Doutora em Sociologia Política.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio de Azevedo

CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ  
2014

LÍVIA SOARES NUNES ZULO

PRODUÇÃO HABITACIONAL PARA A CLASSE MÉDIA BAIXA EM CAMPOS DOS  
GOYTACAZES-RJ: REPERCUSSÕES DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Tese apresentada ao Programa de Pós-  
Graduação em Sociologia Política, da  
Universidade Estadual do Norte Fluminense  
Darcy Ribeiro, para obtenção do grau de  
Doutora em Sociologia Política.

Aprovada em

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Sérgio de Azevedo – orientador  
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF – Campos/ RJ

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Denise Cunha Tavares Terra  
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF – Campos/ RJ

---

Prof. Dr. Nilo de Azevedo  
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF – Campos/ RJ

---

Prof. Dr. Gustavo Henrique Naves Givisiez  
Universidade Federal Fluminense – UFF – Campos/RJ

---

Prof. Dr. Auner Pereira Carneiro  
Centro Universitário Fluminense – UNIFLU – Campos/RJ

CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ  
2014

Dedico este trabalho a minha filha, desafio mais prazeroso ao longo deste trabalho. Dedico, ainda, aos meus pais, ao meu marido, e ao meu irmão, que foram meus alicerces na construção desta tese.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, pois é a fé Nele que me permite seguir em frente.

A minha filha, Laura, maior inspiração para a conclusão deste trabalho.

Aos meus pais, Rui Nunes de Souza e Lucemárie Louvain Soares Nunes, sem o apoio dos quais eu não teria concluído mais essa etapa da minha formação.

A minha mãe, em especial, por todo incentivo e apoio, sem os quais esta realização se tornaria muito mais difícil.

Ao meu marido, Felipe Zulo, pela compreensão e apoio incondicional.

Ao meu irmão, Rui Nunes de Souza Júnior, pelo carinho constante.

Ao Prof. Dr. Sérgio de Azevedo pela orientação e dedicação concedidas.

Aos docentes do Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Cândido Mendes – Campos dos Goytacazes/RJ que me forneceram as bases para que eu pudesse prosseguir com as pesquisas na área.

Aos docentes do Programa Pós-Graduação em Sociologia Política por partilhar seus conhecimentos de forma amigável e prazerosa.

A todos que colaboraram para a realização deste trabalho, em especial, a Laís Louvain, pela valorosa contribuição.

"Tijolo, sobre tijolo...  
se constrói a sua moradia.  
Sonho, sobre sonho...  
se alcança o infinito".  
*Dayse Sene*

## **RESUMO**

### **Produção Habitacional para a classe média baixa em Campos dos Goytacazes-RJ: Repercussões do Programa Minha Casa Minha Vida**

O presente trabalho apresenta um estudo das repercussões do Programa Minha Casa Minha Vida para a classe média baixa no município de Campos dos Goytacazes – RJ. O Programa Minha Casa Minha Vida instaurou uma nova era, depois de um longo período de quase total estagnação de políticas habitacionais destinadas às classes mais baixas. Há, no momento atual, uma retomada nos financiamentos públicos para o setor imobiliário, assim, buscou-se analisar como a atuação dos agentes produtores e suas estratégias de localização podem interferir na configuração da cidade, analisando a provisão habitacional na perspectiva de acesso à cidade urbanizada. Como base para a pesquisa, foram escolhidos para o estudo dois empreendimentos, localizados em áreas bem distintas da cidade e destinados, inicialmente, a famílias com rendimento mensal entre 3 (três) e 6 (seis) salários mínimos. Adicionalmente, o trabalho busca apurar o perfil social dos moradores dos conjuntos habitacionais estudados, o padrão de construção e a forma de acesso ao financiamento e, para tanto, foi aplicado um questionário com os proprietários dos imóveis. O propósito principal da tese é fornecer subsídios que permitam uma discussão sobre as novas formas de produção habitacional no país, uma vez que, nem sempre, a ampliação do acesso à habitação leva à garantia plena do direito à moradia, que deve ser visto na perspectiva do acesso a casa e à cidade.

Palavras-chave: Programa Minha Casa Minha Vida; acesso à cidade; produção habitacional; classe média.

## **ABSTRACT**

### **Housing production to lower-middle class in Campos dos Goytacazes-RJ: Effects of Minha Casa Minha Vida Program**

This paper presents a study about Minha Casa Minha Vida Program and its impact for the lower middle class in Campos dos Goytacazes - RJ. Minha Casa Minha Vida Program has introduced a new era, after a long period of almost total stagnation of housing policies for the lower classes. There are, at present, a revival in public financing for real estate, it's important to examine how the role of producers and their localization strategies may affect the configuration of the city, analyzing housing provision from the perspective of access to the urbanized city. As a basis for the survey two buildings were chosen for study, they are located in very different areas of the city and intended initially to families with monthly income between 3 (three) and 6 (six) minimum wages. Additionally, the work seeks to establish the social profile of residents of housing complexes studied, the standard of construction and the form of access to finance and, therefore, a questionnaire with the owners of the properties were applied. The main purpose of the thesis is to provide subsidies for a discussion of new forms of housing production in the country, since, not always, increased access to housing takes the full guarantee of the right to housing, which must be seen in perspective access to the house and the city.

**Key words:** Minha Casa Minha Vida Program; access to the city; housing production; middle class.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Localização dos Empreendimentos. Campos dos Goytacazes. ....	46
Figura 2	Valores máximos das unidades habitacionais de acordo com a localização. Faixa de renda de 3 (tres) a 10 (dez) salários mínimos. 2014. ....	68
Figura 3	Valores máximos das unidades habitacionais de acordo com a localização. Faixa de renda de 3 (tres) a 10 (dez) salários mínimos. 2014. ....	70
Figura 4	Localização do município de Campos dos Goytacazes. ....	80
Figura 5	Empreendimentos do PMCMV para faixa de renda de 3 a 6 salários mínimos. Campos dos Goytacazes. ....	88
Figura 6	Mapa urbano do município de Campos dos Goytacazes. ....	89
Figura 8	Entorno do Residencial Fit Vivai. Campos dos Goytacazes. ....	107
Figura 9	Rua de acesso ao Residencial Fit Vivai. Campos dos Goytacazes. ....	108
Figura 10	Entroncamento na Rua de acesso ao Residencial Fit Vivai. Campos dos Goytacazes. ....	109

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Investimento habitacional em termos percentuais por faixa de renda.....	65
Gráfico 2 Unidades contratadas pelo PMCMV até junho/2013.....	76
Gráfico 3 Principais problemas identificados no imóvel.....	105
Gráfico 4 Rendimento Mensal em salários mínimos. Residencial Málaga Garden.....	115
Gráfico 5 Rendimento Mensal em salários mínimos. Residencial Fit Vivai.....	116
Gráfico 6 Rendimento Mensal em salários mínimos. Condomínio Gran Reserva.....	116
Gráfico 7 Principais motivos para aquisição do imóvel. Residencial Málaga Garden.....	117
Gráfico 8 Principais motivos para aquisição do imóvel. Residencial Fit Vivai.....	118
Gráfico 9 Principais motivos para aquisição do imóvel. Condomínio Gran Reserva.....	118

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Contratações da primeira fase do PMCMV. Brasil, 2009-2011.....	69
Tabela 2 Taxa de juros para a faixa de renda de até R\$ 5.000 (cinco mil reais).....	74
Tabela 3 Déficit Habitacional Brasileiro por faixa de renda. 2007-2012.....	77
Tabela 4 Déficit Habitacional Brasileiro total e por componentes. 2007-2012. ....	79
Tabela 5 Crescimento populacional dos municípios produtores de petróleo do Estado do Rio de Janeiro( 2000 e 2010). ....	81
Tabela 6 Déficit Habitacional Total e por faixas de renda. Campos dos Goytacazes. 2010. ....	83
Tabela 7 Total de domicílios urbanos segundo categorias de inadequação. Campos dos Goytacazes, 2010. ....	84
Tabela 8 Domicílios urbanos com Rendimento mensal de mais de 3(três) a 6 (seis) salários mínimos segundo carência de infraestrutura. Campos dos Goytacazes, 2010. ....	84
Tabela 9 Total de domicílios, segundo dimensões adequabilidade do sistema de esgotamento sanitário. Campos dos Goytacazes. 2008 e 2010.....	85
Tabela 10 Situação legal dos imóveis, segundo o nível de irregularidade legal. Campos dos Goytacazes, , 2008. ....	86
Tabela 11 Número de unidades habitacionais contratadas com recursos do PMCMV Região Norte Fluminense (2009-2012). ....	87
Tabela 12 Perfil dos Proprietários de acordo com sexo e faixa etária. Condomínio Gran Reserva...91	
Tabela 13 Perfil dos Proprietários de acordo com sexo e faixa etária. Residencial Fit Vivai. ....	92
Tabela 14 Nível de escolaridade dos proprietários. Condomínio Gran Reserva e Residencial Fit Vivai. ....	94
Tabela 15 Rendimento mensal familiar em salários mínimos. Condomínio Gran Reserva e Residencial Fit Vivai. ....	95
Tabela 16 Número de pessoas por domicílio. Condomínio Gran Reserva e Residencial Fit Vivai...96	
Tabela 17 Meio de Transporte utilizado pelos moradores. Condomínio Gran Reserva e Residencial Fit Vivai. ....	97
Tabela 18 Principais motivos para aquisição do imóvel. Condomínio Gran Reserva e Residencial Fit Vivai. ....	98
Tabela 19 Condição da residência anterior. Condomínio Gran Reserva e Residencial Fit Vivai. ....	100
Tabela 20 Forma de aquisição do imóvel. Condomínio Gran Reserva e Residencial Fit Vivai. ....	102
Tabela 21 Rendimento mensal e Forma de aquisição do imóvel. Condomínio Gran Reserva. ....	103
Tabela 22 Rendimento mensal e Forma de aquisição do imóvel. Residencial Fit Vivai. ....	103
Tabela 23 Distribuição da planta do imóvel. Condomínio Gran Reserva e Residencial Fit Vivai. .104	
Tabela 24 Adequação do tamanho do imóvel ao tamanho da família. Condomínio Gran Reserva e Residencial Fit Vivai. ....	105

## ANEXOS

Modelo de Questionário - Proprietário.....	141
Lista dos Empreendimentos do PMCMV no município de Campos dos Goytacazes para a faixa de renda de 3 (três) a 6 (seis) salários mínimos e sua respectiva localização.....	143
Foto 1- Área de Lazer do Condomínio Gran Reserva – Parque Infantil.....	144
Foto 2- Área de Lazer do Condomínio Gran Reserva – Churrasqueira.....	144
Foto 3- Área de Lazer do Residencial Fit Vivai – Quadra de Esportes.....	145
Foto 4- Área de Lazer do Residencial Fit Vivai – Churrasqueira.....	145
Foto 5- Entrada de um dos prédios no Residencial Fit Vivai.....	146
Foto 6 – Entrada de um dos prédios no Condomínio Gran Reserva.....	147
Foto 7 – Planta baixa de apartamento de 2 quartos no Residencial Fit Vivai.....	148
Foto 8 - Planta baixa de apartamento no Condomínio Gran Reserva.....	149

## LISTA DE SIGLAS

BNH	Banco Nacional de Habitação
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CSPC	Companhia de Serviço de Proteção ao Crédito
CEHAB	Companhia Estadual de Habitação
COHAB	Companhia de Habitação Popular
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FCP	Fundação da Casa Popular
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGH	Fundo Garantidor da Habitação
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MC	Ministério das Cidades
MPO	Ministério do Planejamento e Orçamento
OGU	Orçamento Geral da União
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PEHIS	Plano Estadual de Habitação de Interesse Social
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PMCG	Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNH	Política Nacional de Habitação
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
PT	Partido dos Trabalhadores
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEPURB	Secretaria de Política Urbana

SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
UCAM	Universidade Cândido Mendes
UENF	Universidade Estadual do Norte Fluminense

## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>2.</b>	<b>QUANTO CUSTA A HABITAÇÃO? .....</b>	<b>21</b>
2.1.	CARACTERÍSTICAS DA PRODUÇÃO HABITACIONAL .....	23
2.2.	O CUSTO DA HABITAÇÃO .....	26
2.2.1	O incorporador imobiliário e demais atores da “promoção imobiliária” .....	27
2.2.2	Especificidades da Construção Civil .....	29
2.3.	O PAPEL DO ESTADO NO MERCADO HABITACIONAL E A NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DA CASA PRÓPRIA .....	31
2.4.	DIREITO À HABITAÇÃO E A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA .....	35
2.5.	A GARANTIA DE ACESSO À CIDADE .....	39
2.6.	O ESTATUTO DA CIDADE COMO INSTRUMENTO DE INSERÇÃO URBANA .....	41
<b>3.</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>44</b>
3.1.	ASPECTOS CONCEITUAIS SOBRE O DÉFICIT HABITACIONAL .....	47
3.2.	A REALIZAÇÃO DAS ENTREVISTAS .....	48
3.2.1	A entrevista com os proprietários .....	49
3.2.2	A entrevista com as construtoras .....	51
<b>4.</b>	<b>A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO .....</b>	<b>53</b>
4.1.	HISTÓRICO .....	53
4.2.	A POLÍTICA URBANA .....	58
4.3.	O GOVERNO LULA .....	61
4.4.	O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA .....	67
4.4.1	O Programa Minha Casa Minha Vida 2 .....	75
4.4.2	O “Minha Casa Melhor” .....	76
4.5.	IMPACTOS DO PMCMV NO DÉFICIT HABITACIONAL .....	77
<b>5.</b>	<b>O PROGRAMA MINHA CASA VIDA NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES<sup>80</sup></b>	
5.1.	SITUAÇÃO HABITACIONAL DO MUNICÍPIO .....	83
5.2.	INVESTIMENTOS DO PMCMV EM CAMPOS DOS GOYTACAZES .....	87
<b>6.</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÃO .....</b>	<b>91</b>
6.1.	PERFIL DOS MORADORES .....	91
6.2.	AQUISIÇÃO DO IMÓVEL .....	98
6.3.	CARACTERÍSTICAS DO DOMICÍLIO .....	104
6.4.	A CASA PRÓPRIA E A INSERÇÃO URBANA .....	107
<b>7.</b>	<b>COMPARANDO CAMPOS COM OUTROS MUNICÍPIOS .....</b>	<b>114</b>
7.1.	ZONA OESTE DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO: RESIDENCIAL MÁLAGA GARDEN .....	114
7.2.	OUTROS CASOS .....	120
<b>8.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>124</b>

<b>9. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>132</b>
----------------------------	------------



## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem o objetivo de fazer um estudo das repercussões do Programa Minha Casa Minha Vida na oferta habitacional para a classe média baixa no município de Campos dos Goytacazes, analisando, sobretudo, a questão da conquista da casa própria sob o ponto de vista do acesso à cidade urbanizada.

A moradia é uma necessidade básica do ser humano, sendo importante para preservar a saúde, a segurança e a privacidade das pessoas. A Constituição da República Federativa do Brasil dispõe que o direito de habitação ou moradia é um direito fundamental, na medida em que é essencial para garantir a dignidade da pessoa humana.

Entretanto, apesar da garantia constitucional, a questão da falta ou inadequação das moradias ainda é um grande problema na atualidade. A questão habitacional é complexa, envolve, de um lado, um elevado comprometimento da renda dos indivíduos, independentemente do nível de renda e, de outro, a atuação do governo na oferta de serviços públicos e como intermediário financeiro.

Apenas para quantificar, de acordo com dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares, para os anos de 2008 e 2009, as famílias com rendimento mensal de até 2 (dois) salários mínimos tem um comprometimento de 37,2% de sua renda com despesas de moradia, enquanto que para famílias com rendimento mensal superior a 15 (quinze) salários mínimos esse percentual é de 25,1% (D'AMICO, p.38, 2011). Deste modo, os gastos são elevados em todas as faixas de renda, mas são ainda maiores para as classes mais baixas.

Assim, a intervenção estatal no mercado de habitações é decisiva. O Estado atua no fornecimento de infraestrutura, interfere no mercado de crédito para o setor e, ainda, legisla sobre o uso do solo. Portanto, a atuação estatal merece destaque no setor habitacional, sobretudo, no momento atual, em que houve uma retomada dos financiamentos públicos para o setor imobiliário.

Durante muito tempo, observou-se a existência de um mercado empresarial altamente elitizado e a baixa produção estatal de moradias, mas, desde o início do Governo Lula,

percebe-se que essa conjuntura começou a sofrer novas modificações, em decorrência, principalmente, do retorno dos financiamentos públicos para o setor imobiliário.

Com a ampliação de crédito imobiliário destinado a classe média e popular, percebe-se, também, uma crescente produção habitacional em áreas periféricas, sobretudo, nas grandes cidades. Assim, é importante analisar as estratégias empresariais para atender a essas camadas da população que até pouco tempo não podiam contar com tamanha oferta de moradia no mercado formal.

Novas empresas construtoras passaram a realizar uma produção em grande escala para as classes médias baixa e populares e não apenas para a classe alta.

Muitas dessas empresas oferecem empreendimentos que são subsidiados pelo “Programa Minha Casa Minha Vida” (PMCMV). O PMCMV é um programa de financiamento habitacional, lançado pelo governo federal em março de 2009, com o objetivo de atender às necessidades de habitação da população de baixa renda, garantindo o acesso à moradia digna com padrões mínimos de sustentabilidade, segurança e habitabilidade.

Nesse sentido, o presente trabalho se propõe a uma análise das repercussões do Programa Minha Casa Minha Vida na oferta habitacional para a classe média baixa no município de Campos dos Goytacazes.

Os objetivos específicos deste trabalho são:

- Investigar como a atuação dos agentes produtores/construtoras e suas estratégias de localização podem interferir na configuração sócio espacial da cidade, especialmente no que diz respeito à provisão de moradia sob o ponto de vista da localização (acesso à cidade).
- Apurar o perfil social dos moradores dos conjuntos habitacionais estudados, o padrão de construção e a forma de acesso ao financiamento.
- Identificar o impacto desses empreendimentos para a classe média baixa no que tange a sua inserção à cidade urbanizada.

Para embasar o trabalho foi realizado um estudo de caso, com a realização de entrevistas com os moradores, em dois conjuntos habitacionais do município, contemplados pelo Programa. Esses conjuntos são o residencial Fit Vivai e o condomínio Gran Reserva, no município de Campos dos Goytacazes.

A escolha desses dois conjuntos ocorreu para que pudessem ser observadas as eventuais diferenças entre um empreendimento feito por uma construtora de abrangência nacional e uma de atuação local. Além, disso, outro fator determinante para a seleção foi a localização dos empreendimentos.

O Residencial Fit Vivai está localizado em uma área de crescente expansão na cidade, próxima a um Shopping, a duas grandes redes de supermercado, a Rodoviária (Shopping Estrada) e a uma grande academia. O outro condomínio, ao contrário, está em uma área bem afastada do centro da cidade.

É importante pensar na localização desses conjuntos habitacionais e analisar não apenas a ampliação na oferta de moradias, mas também a possibilidade de inserção dos moradores na cidade urbanizada, com acesso aos serviços e equipamentos, tais como: educação, saúde, cultura e lazer. Deve-se pensar o direito à habitação de uma maneira integral, tendo em vista a integração e a inclusão, minimizando a desigualdade social.

Essa tese foi estruturada em oito capítulos, incluindo esta introdução. No capítulo 2 será feito um estudo sobre as características da produção habitacional, analisando os componentes do custo habitacional e mostrando a necessidade da intervenção estatal no mercado de provisão de moradias. É feita, ainda, uma breve consideração da habitação enquanto direito fundamental para a garantia da dignidade da pessoa humana e uma análise da moradia e sua relação com o direito à cidade, mostrando que a lógica do mercado pode afastar a conquista da casa própria do acesso à cidade urbanizada.

O capítulo 3 descreve os procedimentos metodológicos adotados no trabalho, mostrando como foi o processo de aplicação dos questionários para realização das entrevistas. É, também, apresentada uma síntese sobre os aspectos conceituais do déficit habitacional.

O capítulo 4 faz uma análise histórica da Política Nacional de Habitação, é apresentada uma breve descrição dessa política ao longo dos tempos, até os dias atuais, com destaque para o Programa Minha Casa Minha Vida, por ser o objeto de estudo do trabalho.

No capítulo 5 é feita a contextualização do tema no município, a partir da análise da situação habitacional da cidade de Campos dos Goytacazes, com destaque para os investimentos financiados com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida.

O capítulo 6 traz a análise dos principais resultados obtidos com a realização das entrevistas. Ainda neste mesmo capítulo é tratada a questão da aquisição da casa própria e a inserção urbana e são feitas algumas ponderações com relação aos conjuntos estudados, mostrando que a conquista da casa própria, para algumas pessoas, acarretou um distanciamento dos equipamentos de saúde, lazer e educação e dificultou o acesso ao transporte público.

Além desse aspecto de afastamento da cidade, para algumas pessoas a conquista da casa própria representou uma mudança no seu modo de morar e as distanciou da cidade urbanizada.

No capítulo 7 é apresentada uma análise comparativa onde são feitas algumas considerações sobre a situação observada no município de Campos dos Goytacazes e a que foi encontrada em outros locais, ou seja, em empreendimentos financiados pelo PMCMV e que foram analisados em outras pesquisas.

No capítulo 8 são apresentadas as principais conclusões deste trabalho com destaque para a grande influencia do mercado nos novos rumos de configuração e expansão da cidade. Parece não haver um efetivo diálogo entre incorporadores imobiliários e poder público com relação aos rumos que a cidade vai tomar e este hiato, muitas vezes, produz em elevado custo social.

A escolha dos locais das novas construções é feita, prioritariamente, com base no “preço do terreno” de modo a aumentar a margem de lucro dos incorporadores e esta opção, muitas vezes, acaba levando novos moradores para áreas periféricas das cidades, carentes de infraestrutura urbana adequada.

Assim, o PMCMV é muito positivo no sentido de ampliar a oferta de moradias e permitir o seu acesso por muitas pessoas que antes eram excluídas do mercado formal de habitações, mas, nem sempre, esse acesso à moradia vem acompanhado da inserção à cidade urbanizada.

## **2. QUANTO CUSTA A HABITAÇÃO?**

A habitação, entendida como um bem, não é fácil de ser compreendida, uma vez que os elementos que a compõem não são claramente definidos e os fatores que levam a sua valorização não são facilmente percebidos. Entretanto, algumas características são capazes de diferenciá-la, em termos econômicos, de outros bens disponíveis no mercado.

Entre os principais fatores de diferenciação, pode-se destacar: 1- a elevada heterogeneidade do produto final, percebida pela variedade nas unidades, até mesmo em um mesmo prédio ou conjunto habitacional; 2- a imobilidade do produto final e 3- a demanda varia de acordo com cada localização específica, isto é, varia de acordo com a possibilidade financeira de pessoas de diferentes classes de renda, com a oferta de serviços, com a distância para o trabalho, etc., tais fatores implicam em diferentes quantidades demandadas em diferentes localizações (LUCENA, 1985, p. 02).

O setor imobiliário habitacional depende de toda uma conjuntura econômica favorável para que ele se desenvolva, uma vez que envolve a indústria da construção civil em seu processo produtivo e ela tem suas peculiaridades.

Os custos de um terreno adequado para dar início a uma nova construção e o longo período de produção encarecem demais o preço final e há uma demanda para o financiamento tanto da produção quanto do consumo. Assim, é exigida uma economia estável, com juros e inflação reduzidos para que seja garantido um dinamismo ao setor. Nesse sentido:

(...) a habitação é um produto que agrega considerável soma de capital para sua produção, possui longo ciclo produtivo e o volume de capital investido ao longo da construção afeta diretamente a taxa de lucro do setor. Outro fator importante na análise do mercado imobiliário é que, a cada empreendimento, o produtor tem que dispor de novo terreno e montar novo canteiro de obras, o que coloca o acesso à terra urbanizada como um dos obstáculos ao desenvolvimento dos novos empreendimentos. Contudo, o problema não se encerra somente na fase de produção. Um imóvel, por possuir grande valor agregado, se torna um produto de difícil comercialização no mercado, visto que nem todo consumidor dispõe do volume de dinheiro necessário á compra. Desta forma, a constituição de um sistema de financiamento tanto da produção como do consumo no mercado imobiliário residencial constitui em principal ferramenta para desenvolvimento deste setor (CARDOSO & ARAGAO, 2010, p.02)

Em virtude disso, a complexidade do mercado habitacional é grande, envolvendo de um lado um elevado comprometimento da renda dos indivíduos com os serviços de habitação, independentemente do nível de renda e, de outro, a atuação do governo na gestão da oferta de serviços públicos, como infraestrutura de transporte e saneamento e atuando, ainda, como intermediário financeiro, tanto para a compra como para a construção de habitações.

Assim, o Estado, nos níveis federal, estadual e municipal, tem um papel de grande importância no mercado de habitações, uma vez que atua fiscalizando o fornecimento de infraestrutura, interfere no mercado de crédito para o setor e, ainda, legisla sobre o uso do solo. Portanto, a atuação estatal merece destaque no setor habitacional, sobretudo, no momento atual, em que houve uma retomada dos financiamentos públicos para o setor imobiliário.

Diante disso, será feita uma análise das características e do custo da produção habitacional, que justificam a necessidade de financiamento da casa própria.

## 2.1. Características da produção habitacional

A moradia é um conceito que engloba a casa, o solo e o conjunto de equipamentos e serviços que lhe são próximos física e socialmente. Assim, a habitação não pode ser entendida como sendo somente a estrutura física do imóvel, ela representa também a escolha da família pela comunidade onde será inserida, pela proximidade do trabalho, de escolas, centros comerciais e demais estruturas públicas e privadas.

Pelo fato de não ser uma definição isolada, a habitação está sujeita a um processo especulativo, fruto de um modelo de produção capitalista, ou seja, a iniciativa privada, na busca por maiores lucros, apropria-se dos terrenos que permitem maior acessibilidade à infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos e, o resultado deste processo é que, em geral, apenas um pequeno grupo social formado pelas camadas de renda alta e média alta terá acesso a esta terra, aumentando a diferenciação do espaço urbano, pois os menos favorecidos monetariamente cada vez menos terão condições de acesso aos terrenos.

A habitação apresenta características que a tornam bastante diferente de outros bens, como a variedade das unidades e a imobilidade do produto final, o que dificulta sua produção em larga escala e exige uma grande intervenção estatal para dinamizar o setor (AZEVEDO, 1987, p. 40).

O entendimento da lógica da produção da habitação é complexo, mas é importante para compreender a dificuldade do seu barateamento, que está relacionado, sobretudo, ao preço para adquirir a propriedade privada do solo urbano e ao caráter manufatureiro da indústria da construção civil, o que acarreta uma baixa produtividade e um encarecimento progressivo da habitação com relação a outros bens (AZEVEDO, 1981, p. 111).

O setor imobiliário exige, para dar sequência as suas atividades, que existam novos terrenos disponíveis ao final de uma obra, uma vez que a vida útil das edificações é longa, assim, em geral, é necessário o decurso de um longo período de tempo para que o mesmo espaço da construção anterior possa ser utilizado para uma nova obra. Esse fator encarece sobremaneira o produto final, uma vez que este custo é repassado ao consumidor.

Além disso, não é qualquer terreno que é adequado para a construção, ele deve ser edificável e possuir certos atributos como vias de acesso, infraestrutura (água, esgoto, energia elétrica, iluminação pública, etc.) e uma rede de serviços essenciais, tais como: coleta de lixo

e limpeza das vias públicas, postos de saúde, ensino e transporte público (VALENÇA, 2003, p. 168).

Ainda com relação ao custo da aquisição da propriedade privada, vale ressaltar que o preço do terreno varia em função do montante de recursos que os cerca, ou seja, de acordo com o tipo de infraestrutura existente no bairro, acesso a bens de consumo coletivo e áreas de lazer, entre outros. Há também condições ideológicas que influenciam no preço do terreno, como a situação financeira da vizinhança e o tipo de construção. Devem ser consideradas ainda as particularidades de cada terreno, como a declividade e localização na rua.

Outro fator a ser ponderado no cálculo do preço final da habitação é a estrutura relativamente manufatureira de funcionamento da construção civil, que leva a uma baixa produtividade do trabalho. A sua produção é complexa, envolvendo atividades diferenciadas, muitos tipos diferentes de trabalhadores, mais ou menos qualificados e um grande número de componentes e insumos (VALENÇA, p. 167, 2003).

A tendência dos diferentes ramos industriais é aumentar seu grau de modernização e automação com o tempo, mas na construção civil é um pouco diferente: o recurso humano - ainda que com auxílio de algumas tecnologias - e não a máquina, continua sendo o instrumento fundamental de trabalho.

Deste modo, pode ocorrer uma modernização das ferramentas, mas ainda se mantém a base artesanal da produção, com a clássica divisão do trabalho: empregados com funções mais elementares e sem exigência de maiores qualificações, também conhecidos como o “peão de obra”; os pedreiros, nas suas mais variadas especialidades, como os responsáveis por acabamentos ou pela colocação de pisos e o “mestre de obras”, que por sua experiência é capaz de gerir a obra. Cumpre aqui lembrar que a habitação é um bem imóvel, ou seja, tem que ser produzida no local onde também será consumida, assim, toda a estrutura para a obra é montada no início e desmontada ao final, o que representa mais um entrave tecnológico para o setor.

Essa divisão manufatureira do trabalho traz como consequência uma baixa produtividade do setor em relação a outros ramos industriais, pois o ritmo de produção fica diretamente condicionado à capacidade física dos trabalhadores, ao tipo de qualificação e à frequência dos trabalhadores, uma vez que a falta ao trabalho interrompe a produção.



(...) a Indústria da Construção Civil absorve grande parte da mão-de-obra do setor produtivo brasileiro, com significativo poder de reprodução de empregos diretos e indiretos, sendo que a capacitação profissional neste setor é obtida em processos “on-the-job”, onde não há um treinamento formal, para o profissional operário da construção civil, ocorrendo assim apenas a transferência da cultura entre os próprios operários, através do convívio com as atividades executadas por seus colegas de trabalho, formando um “ciclo vicioso do conhecimento e capacitação (VENDRAMENTO, FRACARI & BOTELHO, 2004, p.17)

Importante considerar, ainda, que existem certos entraves à modernização da construção civil e um deles é a dificuldade de produção em larga escala, devido às demandas habitacionais não padronizadas e as barreiras do parcelamento urbano (AZEVEDO, 1981, p. 87). Para incentivar a modernização da construção civil, seria necessário garantir uma demanda permanente de um elevado número de casas e com modelos relativamente padronizados.

(...) existem limites estruturais para a produção capitalista de moradias, dados pelas características específicas desse bem: seu longo ciclo produtivo, seu alto valor agregado, e a necessidade de terra urbanizada como um insumo fundamental. Essas características estabelecem limites à penetração da lógica da produção capitalista no setor, mantendo um baixo nível de desenvolvimento tecnológico (caráter quase manufatureiro) e um alto grau de utilização de trabalho manual de baixa qualificação. Para “resolver” esses problemas, a produção de moradias para o mercado passa a ser hegemônica por um capital de natureza mercantil (o capital de incorporação) (RIBEIRO, 1987; CANO, 2010), que se responsabiliza por organizar o processo de produção, conferindo centralidade ao lucro imobiliário como motor do processo de acumulação, e não ao lucro da construção. As estratégias de maximização do lucro imobiliário, fundado na transformação do uso do solo, passa a orientar a atuação empresarial, o que reitera o baixo nível de desenvolvimento tecnológico do setor (CARDOSO, ARAGAO, 2013, p. 08).

Assim, é difícil, pelo menos no curto prazo pensar em grandes inovações para a indústria da construção civil, uma vez que ela tem características específicas que dificultam esse processo de desenvolvimento tecnológico para o setor. Essas características específicas podem ser assim estabelecidas:

- (i) Escala física: o tamanho dos bens construídos causa certas limitações operacionais para o desenvolvimento das inovações, na medida em que os resultados obtidos com protótipos desenvolvidos em laboratórios podem diferir significativamente dos resultados observados em escala real;
- (ii) Complexidade: o processo construtivo é composto de uma ampla gama de etapas e sistemas distintos, cujas interações não são tão facilmente delimitadas e compreendidas, o que pode dificultar a introdução e o desenvolvimento de inovações;
- (iii) Período de uso: os edifícios, produto final dos processos construtivos, são projetados para ter uma vida útil longa. Dessa forma, as inovações devem ser avaliadas levando em consideração um longo período de utilização, seu potencial de falhas e acessibilidade para eventuais reparos e modificações;
- (iv) Contexto organizacional: as relações entre as partes envolvidas no processo construtivo geralmente são de curta duração, pois as alianças são formadas com o intuito de executar apenas um empreendimento e se dissolvem ao seu término (...);
- (v) Contexto social e político: os projetos e o processo de fabricação de edifícios são elaborados com base em especificações detalhadas em códigos e regulamentos, que afetam diretamente a possibilidade de introdução e homologação de inovações (FILHA, COSTA & ROCHA 2010, p. 396)

Existe necessidade de acelerar os investimentos em construção civil no país, não apenas em face do elevado déficit habitacional, mas também para superar a deficiência em infraestrutura, mas esse é um processo difícil, dadas as especificidades da indústria da construção.

Deste modo, o elevado preço da terra e o caráter manufatureiro da indústria da construção civil, aliados ao custo dos materiais de construção e à ganância das construtoras fazem com que o valor da habitação seja muito alto, demandando a intervenção estatal para subsidiar e regulamentar a oferta de moradias.

## **2.2. O custo da habitação**

A produção habitacional, conforme já mencionado, é complexa e envolve um grande número de agentes interessados, são eles: construtoras, lojas de materiais de construção, incorporadores imobiliários, bancos, profissionais liberais, corretores, proprietários de terra, trabalhadores e consumidores (VALENÇA, 2002, p. 167).

Para entender a lógica que envolve a totalização do custo da habitação, será utilizado o conceito do sistema da “Promoção Imobiliária” (AZEVEDO, 1981, p. 70), caracterizado por: 1- separação entre produção e consumo, transformando a habitação em mercadoria e 2 –

existência do incorporador imobiliário, pessoa diferente do proprietário do terreno, transformando, também, o solo urbano em mercadoria (AZEVEDO, 1981, p. 71).

O conceito de “promoção imobiliária” é trabalhado por Christian Topalov (1979) no livro “A urbanização capitalista”, onde explica o espaço urbano como forma de socialização capitalista das forças produtivas e dedica um capítulo ao estudo do setor imobiliário. Neste sentido, ele apresenta a figura do promotor ou incorporador imobiliário que é o personagem central no sistema da promoção imobiliária.

Lo que un promotor hace es harto conocido: compra un terreno y concibe un programa sobre este terreno. Acude a un arquitecto o va a una oficina de estudios para transformar este programa en proyecto, y acude a empresas para construir los edificios. Voy a suponer que el promotor no es él mismo una empresa constructora. Una vez construidos los edificios, son vendidos, recuperando a través de esta venta los capitales comprometidos en la operación, más la ganancia. Ahí se encuentra, evidentemente, el fondo del negocio: el motor de la operación es la valorización del capital de promoción. El criterio que preside todas las decisiones, es la tasa de ganancia de este capital (TOPALOV, 1979, p. 76).

As características da “promoção imobiliária” excluem grande parte da população do mercado formal e as casas das camadas de menor renda são construídas por meio de uma produção não mercantil. Destaque-se a autoconstrução em terrenos próprios ou de terceiros nas áreas periféricas das cidades, uma solução que resulta em construções precárias, saneamento básico inadequado e emprego de materiais de baixa qualidade, colocando em risco a saúde da população ali residente.

Há ainda pessoas das classes média e alta que, não querendo construir para colocar no mercado, mas apenas para satisfazer as suas necessidades de uso, contratam uma empresa para construção de suas casas em terreno próprio.

Entretanto, o sistema da “promoção imobiliária” é o mais avançado e entre os atores que participam desse sistema, a figura do incorporador imobiliário é a mais importante para que a lógica da produção da habitação possa ser entendida.

### **2.2.1 O incorporador imobiliário e demais atores da “promoção imobiliária”**

O incorporador imobiliário tem a função de articular os demais atores que participam do processo da “promoção imobiliária”. A tarefa do incorporador pode ser assim resumida:

(...) adquire de um proprietário urbano um terreno; em seguida imagina uma determinada utilização habitacional para o mesmo e procura um escritório de planejamento e projetos a fim de transformar suas ideias em projetos executivos. O passo seguinte será conseguir, quando necessário, junto às Agências Financeiras e aos futuros compradores, recursos complementares que, agregados ao seu próprio capital, permitirão a contratação de uma empresa construtora encarregada de executar a obra. Uma vez terminada a construção, uma corretora de imóveis é incumbida da comercialização. Por fim as residências são vendidas aos compradores imobiliários, que para efetuarem a compra utilizam, além de uma pequena parcela de recursos próprios, empréstimos a longo prazo fornecidos por Agências Financeiras especializadas (AZEVEDO, 1981, p. 73).

No trecho apresentado fica evidenciada a função de articulador dos demais agentes, assumida pelo incorporador imobiliário, e, ao final, o resultado da venda, deve cobrir o preço do terreno, as despesas com o projeto e a construção, os gastos financeiros e ainda permitir lucro ao incorporador.

Ainda que o incorporador imobiliário não seja o único agente envolvido no processo de “promoção imobiliária”, sua importância é decisiva na formação dos preços, pois é ele quem faz o cálculo do quanto cada ator envolvido deve receber e do montante que ele quer obter de lucro ao final para, assim, determinar o preço de venda do imóvel.

A “promoção imobiliária” envolve, ainda, outros atores, quais sejam: o proprietário urbano, os escritórios de planejamento e projetos, a empresa de construção, as agências financeiras, a corretora imobiliária e o comprador imobiliário.

O proprietário urbano é o dono do terreno. O setor imobiliário exige, para a continuidade de suas atividades, que ao término de uma construção seja disponibilizado um novo terreno para que seja iniciada uma nova obra e o proprietário urbano cobra um preço para a venda do espaço. Esse fator encarece bastante o preço final da habitação, uma vez que o solo urbano não é reproduzível, assim, o incorporador imobiliário, ao pagar pelo terreno, está, na verdade, adiantando ao proprietário do terreno parte dos lucros que espera obter.

Os escritórios de planejamento e projetos são os responsáveis por transformar as ideias do incorporador em projetos que possam ser executados na prática. Em geral esses projetos são elaborados por profissionais liberais, mas, em menor número, podem ser feitos por firmas construtoras, vinculadas ou não ao incorporador imobiliário. O custo e a relevância desses profissionais são maiores quanto mais exclusivo é o projeto, assim, em obras mais padronizadas o custo dessa etapa é menor, a menos que haja inovações habitacionais nesses conjuntos, como a previsão de uma academia ou quadra esportiva.

A empresa de construção é a responsável pela execução da obra. Conforme já foi dito, a indústria da construção civil conserva um caráter manufatureiro, que dificulta a produção em larga escala, fator este que, aliado ao custo do solo urbano, encarece sobremaneira o custo final da habitação.

As agências financeiras são importantes devido à necessidade de financiamento, tanto por parte do incorporador que, em muitos casos, precisa complementar seu capital para dar início e/ou continuidade à construção, quanto posteriormente no momento de comercialização das unidades habitacionais (AZEVEDO, 1981, p. 91).

Quando o incorporador recorre às agências financeiras, os financiamentos são, em geral, de curto prazo e assumem a forma de capital de empréstimo, devendo ser recuperado pelo incorporador quando da venda dos imóveis (AZEVEDO, 1981, p. 91).

Já os financiamentos para a compra do imóvel costumam ser a longo prazo e a impossibilidade de cobrança de taxas de juros elevadas, sob pena de inviabilizar a comercialização, fizeram com que esse capital de empréstimo tomasse a forma de um capital desvalorizado, ou seja, remunerado abaixo das taxas médias de mercado. É nesse contexto que a intervenção do Estado se faz necessária, de forma a garantir um capital desvalorizado por meio de Sistemas Financeiros especializados (AZEVEDO, 1981, p. 92).

A corretora de imóveis é especializada na comercialização das unidades habitacionais e cobram uma taxa, que varia em função do preço do imóvel, pela prestação de seus serviços. Em muitos casos o próprio incorporador, junto com sua equipe, fica responsável pelas vendas, mas devido à necessidade de rápida comercialização, alguns se valem da ajuda das corretoras, que já são conhecidas e têm mais facilidade de atrair a clientela.

Por fim, o comprador imobiliário, que é o destinatário final das unidades habitacionais que foram planejadas pelo incorporador imobiliário.

## **2.2.2 Especificidades da Construção Civil**

Conforme já foi observado, a construção civil apresenta características peculiares que dificultam o processo de inovação tecnológica no setor e, somada a outros fatores, encarece o valor da habitação.

Será feita aqui uma breve análise da cadeia produtiva da construção civil no segmento de edificações, que envolve a construção de edifícios residenciais, comerciais e para o setor público, além das reformas e manutenções que se fazem necessárias nestes tipos de imóveis.

No ramo de edificações existem três formas de construção: a autogerida residencial, a por contrato e a imobiliária (FILHA, COSTA & ROCHA 2010, p. 359).

Na construção autogerida industrial o próprio dono é responsável pela administração da construção do imóvel, ele adquire os materiais para construção e ele mesmo constrói ou contrata a mão de obra para fazê-lo.

A diferença entre a construção por contrato e a construção imobiliária pode ser compreendida a partir do entendimento da diferença entre lucro produtivo e lucro imobiliário.

O lucro produtivo relaciona-se com a construção em si e pode ser aumentado com adoção de técnicas mais modernas da produção de forma a incrementar a produtividade. Já o lucro imobiliário relaciona-se a fatores externos que determinam a valorização do imóvel, como a localização e a oferta de infraestrutura no entorno (FILHA, COSTA & ROCHA 2010, p. 359).

No caso do lucro imobiliário o acesso a terra urbanizada e o preço deste terreno são fatores que exercem grande influência e o valor da gleba está sujeito à práticas especulativas e a processos de valorização que não mantêm uma relação direta com o investimento produtivo. Assim, o valor de revenda do imóvel só vai ser efetivamente estabelecido depois de percebido todo o valor da construção e o valor promovido pelo seu uso.

Dessa forma, a diferença entre a construção por contrato e a construção imobiliária é o segmento de mercado a que se destina, assim, no caso da construção de uma escola ou hospital, que é uma obra pública, a construção será por contrato, uma vez que não é permitida ao construtor a obtenção do lucro imobiliário, apenas o lucro produtivo.

Já no caso dos empreendimentos residenciais, o incorporador imobiliário irá realizar operações de construção por contrato com empreiteiras e construtoras, além de efetuar a comercialização do imóvel (FILHA, COSTA & ROCHA 2010, p. 360).

Neste processo, o incorporador imobiliário é remunerado pelo lucro imobiliário e as construtoras ou empreiteiras são remuneradas pelo lucro produtivo, de acordo com o contrato feito com o incorporador.

### **2.3. O papel do Estado no mercado habitacional e a necessidade de financiamento da casa própria**

Diante das características da produção habitacional apresentadas na seção anterior, somadas a significativa desigualdade social existente, o setor demanda intervenção estatal. O Estado deve atuar regulando os mercados, com políticas públicas que forneçam subsídios, de forma a reduzir os custos da produção habitacional e viabilizar o acesso à moradia, com a concessão de créditos para dinamizar a atividade imobiliária (VALENÇA, 2003, p. 169).

O Estado deve atuar com o objetivo de reduzir custos e complementar a renda dos indivíduos que almejam adquirir a casa própria, uma vez que o salário, inclusive da classe média<sup>1</sup>, não é, na maioria dos casos, suficiente para que essa camada da população seja considerada “consumidora” da habitação (VALENÇA, 2003, p. 170).

Os programas e políticas públicas são uma alternativa utilizada pelo Estado para minimizar o desequilíbrio na distribuição da riqueza e uma tentativa de oferecer condições de existência minimamente dignas para a população de baixa renda (SILVA, 1983).

No caso específico das políticas públicas voltadas para a provisão habitacional, o Estado assume duas funções: de um lado atua como fornecedor de bens públicos e de outro legisla sobre o uso do solo. Por isso, é importante ressaltar que a maior ou menor atenção estatal às políticas sociais, em especial à oferta de habitações sociais, irá variar de acordo com as estratégias e interesses da coalizão política que está no poder, uma vez que limitações ao pleno uso e gozo da propriedade podem afetar diretamente os direitos fundiários de quem detém posição essencial no governo.

Assim, a organização governamental, dependendo de suas características, forma de gestão e vocação democrática, influencia os diferentes perfis de intervenção estatal, fazendo ou não prevalecer seus interesses a curto, médio e longo prazos (SILVA, 1983).

No campo das políticas públicas, sobretudo, a ação de cada indivíduo, isoladamente, ou não será capaz de promover o interesse comum, ou não será capaz de promovê-lo

---

<sup>1</sup> O IBGE divide as classes sociais de acordo com renda total familiar mensal em:

- Classe A: mais de 30 salários mínimos
- Classe B: mais de 15 até 30 salários mínimos
- Classe C: mais de 6 até 15 salários mínimos
- Classe D: mais de 2 até 6 salários mínimos
- Classe E: até 2 salários mínimos

A classe média é representada pelas categorias C e D (classe média baixa).

adequadamente. Assim, o Estado assume a importante de função de promover o interesse comum e, neste sentido, quanto mais forte são os interesses e ganhos (incluindo os seletivos) ligados a um determinado tipo de política, mais ela tem a possibilidade de ser implementada (OLSON, 1999).

Outra questão a ser analisada é o desdobramento do aparelho burocrático estatal como forma de solucionar os problemas sociais que se tornam cada vez mais complexos. Nesse sentido, a desigualdade, mais especificamente para esta pesquisa, a exclusão do indivíduo ao direito à cidade, obriga, pelas características do mercado, a ação governamental.

Com relação à política de habitação, por exemplo, a Constituição estabelece que a moradia digna é direito de todos, como forma de preservar a integridade física, a saúde, etc. Entretanto a regulamentação do exercício deste direito é feita por outro instrumento legal, o Estatuto da Cidade e este, por sua vez, prevê instrumentos de regularização fundiária a serem instituídos por meio de Planos Diretores. O que se percebe é que a Carta Magna garante um direito, mas não estabelece os meios para sua efetivação e esta situação é um empecilho para que as políticas públicas de provisão habitacional sejam realmente efetivas e garantidoras do direito à habitação, uma vez que perdem seu caráter geral, além do baixo nível de controle das políticas implementadas em cada nível governamental (federal, estadual, distrital e municipal).

Além disso, o grande número de agências e instituições atuando dentro de cada setor de intervenção estatal e problematizando a gestão global, acaba levando a uma multiplicidade de orientações a nível de definição de políticas públicas, representando um obstáculo a efetivação de tais políticas. Ademais, deve se considerar que a ausência e/ou mudança de direção política também dificulta a intervenção estatal (SILVA, 1983).

Esse elevado número de agências e instituições que compõem o aparelho burocrático estatal nem sempre representa uma maior especialização de cada setor, ao contrário, revela uma atuação competitiva. Cada setor quer aumentar sua área de influência e se tornar fundamental na arena de decisões políticas (SILVA, 1983).

Nesse sentido, vale destacar a opinião de Fábio Wanderley (2000) ao retomar o pensamento de Max Weber. O autor trata da questão da vinculação entre burocracia e democracia e destaca que para atingir a democracia, a burocracia é essencial, entretanto é preciso ponderar o ritualismo burocrático e a busca pela eficiência com os ideais democráticos. “Cabe notar que a eficiência supõe fins dados para que se possa indagar a respeito da mobilização mais adequada dos meios disponíveis para alcançá-los, enquanto a



democracia envolve antes de tudo justamente a problematização dos fins (REIS, 2000, p. 307).

O poder que cada um dos setores burocráticos detém, bem como sua autonomia dentro de cada uma das esferas de atuação, são determinados pela relevância do setor para viabilizar estratégias políticas para o Governo; pela disponibilidade de recursos, ou seja, do montante de recursos - financeiros, institucionais e tecnológicos - acumulados pelo setor ao longo de sua existência e pela relevância das organizações estatais que atuam no setor. Essas variáveis mostram a posição que cada uma das políticas públicas ocupa na agenda estatal e, assim, o quanto será destinado para cada política de intervenção governamental (SILVA, 1983).

Assim, a intervenção estatal ocorre para viabilizar o mercado imobiliário para os setores de classe alta e média e, de maneira mais decisiva, para as classes populares. O alto preço da habitação faz com que as pessoas, de maneira geral, necessitem de vários anos para pagar o preço do imóvel e para garantir a continuidade do ciclo de investimentos no setor imobiliário é preciso de um capital de circulação voltado para o financiamento de habitações a médio e longo prazos, sem cobrar altas taxas de juros. Assim, a intervenção do Estado através de sistemas financeiros específicos e especializados, tornou-se necessária, principalmente para financiar casas populares (AZEVEDO, 1981, p.92).

O Estado deve atuar porque o mercado, sozinho, não é capaz de “oferecer alternativas efetivas de inclusão para aqueles que já se encontram excluídos de sua esfera. Assim, o Estado possui o papel fundamental de “fazer competência”, ou regular afirmativamente onde o mercado falha” (AZEVEDO, 2014, p. 05)

Na tentativa de baratear o custo da habitação popular o Estado utiliza estratégias e a primeira delas é a substituição do incorporador imobiliário por uma Agência Pública sem fins lucrativos ou por uma empresa de construção, que trabalhe com uma margem de lucro menor que a média de mercado, em contrapartida a um lucro total maior em função do volume da obra (AZEVEDO, 1981, p. 103).

A segunda é a criação de linhas de créditos especiais para a construção de casas populares e essas dependem da existência de recursos e do cálculo do montante adequado, isto é, dependem fundamentalmente de decisões políticas <sup>2</sup>.

Apesar desses mecanismos, o preço final da habitação ainda é caro para a maioria da população de baixa renda e, diante disso, é preciso, ainda, criar vantagens para a comercialização dos imóveis. Uma das medidas mais comuns é a ampliação do prazo de

---

<sup>2</sup> As casas populares normalmente são financiadas por meio de capital desvalorizado ou sub-remunerado, como os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS (AZEVEDO, 1981, p. 102).

financiamento e a diminuição ou até mesmo a supressão da taxa de juros desses financiamentos.

O Programa Minha Casa Minha Vida é um exemplo da intervenção estatal no mercado de moradias. O Programa beneficia três faixas de renda com taxas de juros diferentes e com a oferta de subsídio para a faixa de renda de 0 (zero) até 6 (seis) salários mínimos. O imóvel, cujo valor máximo varia de acordo com a região e a faixa de renda, pode ser pago em até 30 anos e pode ser 100% financiado, dependendo da faixa de renda.

O Programa oferece maiores vantagens para a faixa de renda de até 3 (três) salários mínimos, cujas famílias serão beneficiadas com aumento substancial do subsídio para habitações de interesse social. As famílias com renda acima de 3 (três) e até 6 (seis) salários mínimos também poderão receber subsídio nos financiamentos, além de redução no custo do seguro em caso de morte ou invalidez permanente do integrante do programa.

Aquelas com renda acima de 6 (seis) e até 10 (dez) salários mínimos contarão com redução dos custos de seguro e acesso ao Fundo Garantidor da Habitação, que assegura que a dívida será assumida em caso de morte ou invalidez permanente e garante o empréstimo para o pagamento da prestação em caso de desemprego ou redução temporária da capacidade de pagamento.

Diante do que foi exposto, fica claro que para minimizar o problema da falta de moradia ou de sua inadequação, os governos podem e devem propor alternativas para ampliar o acesso à habitação e assim garantir que seja cumprida a função social da propriedade e da cidade. Dessa forma, promove-se uma melhoria na qualidade de vida, não apenas das classes menos favorecidas economicamente, mas de toda a população da cidade. Neste sentido pondera Manuel Castells:

Enfim, o que sucede quando, numa situação de congelamento, o Estado não vem ajudar a construção ou o faz de forma insuficiente? A resposta é clara: é a invasão de terrenos livres pelos que não têm casa e a organização de um habitat rude, obedecendo às normas culturais de seus habitantes, equipados conforme seus meios, e que se desenvolve numa luta contra a repressão policial, as ameaças jurídicas e, às vezes os atentados criminosos das sociedades imobiliárias, derrotadas desta maneira em seus projetos (CASTELLS, 2006, p. 249).

O Estado deve então atuar no sentido de promover o bem estar de seus cidadãos, atuando por meio de políticas sociais, entre as quais a política habitacional, de modo a minimizar os efeitos produzidos pelo jogo de forças do mercado. “Assim, o Estado possui o papel fundamental de fazer competência, ou regular afirmativamente, onde o mercado falha” (AZEVEDO, p. 03, 2014).

#### 2.4. Direito à habitação e a dignidade da pessoa humana

Direito à moradia significa ocupar um lugar que sirva de habitação, ou seja, é o local de abrigo permanente da família. Este lugar deve ser de dimensões adequadas e em condições de higiene e conforto, capazes de preservar a intimidade pessoal e a privacidade da família.

O ato de "habitar" está na base da construção do sentido da vida, nos modos de apropriação dos lugares da cidade, a partir da casa. Dessa forma, o ato do habitar produz a "pequena história", aquela construída nos lugares comuns, por sujeitos comuns, na vida diária. Neste sentido, habitar possui um sentido mais amplo e social e não se resume a apenas um lugar para dormir, mas para permanecer e manter laços.

Para Lefebvre (1999), é necessário encontrar o sentido do habitar, considerado por muitos, equivocadamente, como “*negligenciável*”. Contudo, para o autor, dentre os níveis do fenômeno urbano, “*O essencial, o fundamento, o sentido provêm do habitar*”. A relação do ser humano com a natureza e com a sua própria natureza (ser) reside no habitar. A casa, a habitação, de acordo com Teixeira (2004), é o nosso canto no mundo, é o nosso primeiro universo. Muito além de abrigo e refúgio, a casa, o habitar, faz parte do que somos:

*“Muito mais do que um espaço feito de tijolo e cimento para abrigar e dar proteção às agressões da natureza e da sociedade, a casa é o lugar onde se realiza vida, onde se produz a identidade, onde a transformação contínua da existência define e efetiva a ressignificação desses espaços”* (TEIXEIRA, 2004: 19).

Para Teixeira (2004), habitar não significa apenas ocupar um lote e possuir uma edificação, mas estar ligada a elementos que garantam qualidade de vida, dentre outras coisas, a existência de atividades econômicas, culturais, sistemas de transportes, comunicação e de abastecimento. Além disto, existe toda uma significação emocional no habitar, já que este é o local das interações e da construção da história de vida dos indivíduos.

Lefebvre (1999) afirma que a necessidade de habitar pertence a todo ser humano, e quando não lhe são dadas condições para habitar de forma correta, “*ele (o ser humano) a fabricará à sua maneira*”. Assim, diante da necessidade de habitar, mas em uma sociedade

em que a habitação é um privilégio, vemos as estratégias de sobrevivência da população que não possui acesso a uma casa.

Desta forma, o direito a casa engloba não o direito a este enquanto espaço físico, mas o direito a cidade, seus bens e serviços. Em contrapartida, o espaço urbano é um local de disputas dos diferentes grupos que buscam fazer uso de seus benefícios: empreiteiras da construção civil, especuladores imobiliários, Estado, grupos de capital e por fim a população que tem por imperativo o morar. O exercício do direito à moradia passa, portanto, por inúmeros obstáculos que tem por consequência os processos de favelização e periferização.

Assim, direito à moradia significa não ser arbitrariamente privado de uma habitação ou do direito de conseguir uma. Este último aspecto está diretamente relacionado à atuação do Estado, que deve agir no sentido de tomar as medidas necessárias à efetivação deste direito. Tanto é assim, que a Constituição, no seu artigo 23, inciso IX, prevê a realização de programas habitacionais ao estabelecer que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

O direito à moradia está previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos, artigo XXV, quando se declara que toda a pessoa tem direito a um padrão de vida que garanta a si e sua família a habitação, entre outros bens também previstos (SILVA, 2008, p. 382).

Nas palavras de José Afonso da Silva, a Constituição da República Portuguesa, no seu artigo 65º, foi a que, de maneira mais completa, definiu o direito à moradia, ao estabelecer que:

1. Todos têm direito, para si e para sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar.
2. Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado: a) programar e executar uma política de habitação inserida em planos de reordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social; b) incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respectivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução; c) estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria.
3. O Estado adoptará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria.
4. O Estado e as autarquias locais exercerão efectivo controle do parque imobiliário, procederão às expropriações dos solos urbanos que se revelem necessárias e definirão o respectivo direito de utilização (SILVA, 2008, p. 382).

A Constituição Brasileira de 1988 não define o direito à moradia, mas o insere no rol dos direitos e garantias fundamentais ao estabelecer, no artigo 6º, que “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, **a moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (grifo da autora).

Além disso, o constituinte de 1988 consagrou a dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil, como se observa do artigo 1º, inciso III da Carta <sup>3</sup>, e a dignidade do homem, envolve, entre outros aspectos, o direito a um lugar para morar.

Ao tratar do conceito e dos aspectos que envolvem a dignidade da pessoa humana, Luís Roberto Barroso destaca que “passar fome, dormir ao relento, não conseguir emprego são, por certo, situações ofensivas à dignidade humana” (BARCELLOS, 2002, p. 255). De fato, não é possível conceber que uma pessoa tem a sua dignidade respeitada se lhe falta o que comer e vestir, se não tem a oportunidade de ser alfabetizado, se não tiver acesso à saúde básica e se não dispuser de alguma forma de abrigo.

A habitação é essencial para preservar a dignidade da pessoa humana, na medida em que é importante para preservar a saúde, a segurança e a privacidade das pessoas.

A verdade, porém, é que a previsão dos direitos e garantias fundamentais não foi capaz de dar solução real a problemas como falta e inadequação de moradia e acesso à educação. Grande parte da sociedade continua a dispor de direitos assegurados pelo Estado, mas não tem condições de efetivamente fazer valer tais direitos.

A situação não é diferente quando o assunto é o direito à moradia. Apesar de garantida constitucionalmente, a questão da habitação é um dos mais graves problemas urbanos da atualidade. Além de ser um direito, a habitação é uma mercadoria inserida na lógica capitalista de produção.

A habitação tem um custo e grande parcela da população não tem como arcar com ele se não houver algum tipo de subsídio. Assim, o Estado, como dito anteriormente, tem atuação

---

<sup>3</sup> “Art. 1. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:  
(...)  
III – a dignidade da pessoa humana;”

fundamental no mercado habitacional, viabilizando o acesso à moradia para aqueles que não pode arcar com os custos para ter uma moradia digna.

Neste sentido, “(...) o acesso à moradia foi concebido como um direito de todos os cidadãos, cabendo ao Estado estabelecer políticas de natureza redistributiva daquele direito” (ARRETCHE, p. 22, 1990).

A garantia da dignidade da pessoa humana está ligada à garantia da própria cidadania e neste sentido, a “habitação é um dos reclamos maiores na luta pela ampliação da cidadania, para que se reconheça nesta a faceta social, à qual compete ao Estado dar substância pela aplicação dos recursos públicos na política de desenvolvimento social” (AZEVEDO; ANDRADE, p. 08, 1982).

Essa questão do direito à moradia, enquanto garantidor da dignidade da pessoa humana e do exercício da própria cidadania, mostra que o exercício precário atinge não apenas aqueles que não tem onde morar ou que não tem uma moradia e sim a todos os habitantes da cidade. Assim, corroborando esta ideia:

O cidadão sem teto é empurrado cada vez mais para as regiões distantes do centro, áreas insalubres e diversos tipos de locais proibidos para loteamento pelas leis municipais, formando ali os chamados cinturões de miséria das grandes cidades.

(...)

É muito comum também eles se estabelecerem nas beiras de córregos, desmatando suas margens e provocando o entupimento de leitos (assoreamento), à medida que ali vai sendo despejado o lixo doméstico e depositadas as terras arrancadas pela erosão. Por ocasião das chuvas, as enchentes e inundações arrastam barracos e crianças, estragam móveis e pertences, e espalham a hepatite e a leptospirose entre os moradores.

(...)

Nem mesmo as reservas florestais, áreas de proteção aos mananciais e margens de represa são poupadas, e, mais cedo ou mais tarde, toda a cidade acaba se ressentindo disso, pois a essa ocupação irracional do solo urbano se seguem a destruição do verde, a poluição e a degradação das águas que abastecem milhões de moradores de bairros e municípios da região.

Os mais prejudicados, porém, são os moradores em situação irregular e precária, pelo fato mesmo de estarem fora dos padrões exigidos, acabam não contando, também, com os serviços urbanos essenciais e são obrigados a conviver com a sujeira dos esgotos correndo a céu aberto, dos seus próprios lixos que não são recolhidos e, muitas vezes, os da cidade toda, que em sua vizinhança são depositados (ALVES, 1992, p. 51).

Dessa forma, todos os moradores são atingidos pelo exercício precário do direito à moradia, uma vez que os reflexos são sentidos por todos, já que essa má ocupação provoca uma série de problemas para toda a cidade e, de forma mais direta, para aqueles que residem nas áreas ocupadas precariamente.

## 2.5. A garantia de acesso à cidade

Conforme demonstrado na seção anterior, o direito à moradia, apesar de garantido constitucionalmente, ainda é um problema para muitas pessoas e, quando pensado em um aspecto mais amplo, qual seja, de acesso à cidade, o cerceamento do direito é ainda maior, embora fundamental para a dignidade da pessoa humana e a inserção social.

O direito à cidade é entendido como uma extensão do direito à habitação, englobando o acesso à urbanidade, aos equipamentos e serviços urbanos, ao saneamento, ou seja, é a democratização do direito a casa, com a inclusão territorial e social dos moradores (ARRUDA, 2014).

É um direito coletivo de todos os habitantes da cidade e envolve outros direitos sociais e políticos como o direito de reunião e manifestação em lugares públicos, a segurança pública, o acesso à justiça, a cultura e a informação, o direito de contar com água potável, energia elétrica, transporte, entre outros.

A Lei 10.257/2001, que instituiu o Estatuto da Cidade, veio justamente com o objetivo de garantir o direito à cidade e o considera um direito fundamental da pessoa humana, pois, é a partir dele que todos poderão ter acesso as oportunidades que a vida urbana proporciona.

O direito à cidade, entretanto, e assim como outros direitos sociais, dentre os quais o direito à habitação, precisa ser transformado em prática, ou seja, aqueles que constituem a cidade precisam dela se apropriar e, para isso, é preciso que disponham das condições mínimas para exercer esse direito (LEFEBVRE, 2001).

O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: o direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade (LEFEBVRE, 2001, p. 134).

Assim, a cidade é fruto daqueles que a realizam, ou seja, é obra de seus habitantes que devem ter a liberdade de acesso aos bens, equipamentos e serviços que estão dispostos na cidade e, mais do que isso, devem poder se manifestar a respeito deles.

Entretanto, o contexto urbano vivenciado, priva a cidade de determinados grupos e as camadas mais populares ficam, de certa forma, cerceadas de grande parte do espaço urbano. Nessa perspectiva, os setores mais populares passam a disputar o solo urbano e é essa disputa que acaba direcionando os recursos, equipamentos e serviços na cidade. As diferentes áreas da cidade concorrem por estes investimentos, que melhoram a qualidade de vida e conferem status aos seus ocupantes (ARRUDA, 2014).

Nesse sentido, o Estado tem o importante papel de direcionar a aplicação dos recursos públicos de forma a promover melhorias para toda a população da cidade e não apenas para determinadas regiões. O investimento realizado pelo poder público no espaço urbano é um elemento de valorização da terra, assim, o Estado tem influência no processo de especulação imobiliária e de segregação social.

Na prática, o que se percebe é que os investimentos públicos tendem a se concentrar nas áreas onde vivem as classes alta e média alta, favorecendo a acumulação por parte destes e em detrimento da classe popular que é, justamente, quem tem menos condições de arcar com os custos da falta de infraestrutura social e urbana.

A consequência desse processo é a valorização cada vez maior dos terrenos urbanos nas áreas cujo entorno é dotado de melhor infraestrutura urbana e social e cada vez mais as camadas populares ficam mais distantes dessa cidade urbanizada.

O papel do Estado é interferir neste processo de forma positiva, no sentido de fazer intervenções para promover o bem estar social em toda a cidade e não favorecendo e/ou priorizando áreas que já dispõem de uma boa infraestrutura urbana, só assim, todos poderão ter o direito de acesso à cidade garantido.

Se o Estado é omissor neste processo ou se ele atende, prioritariamente, aos interesses das classes dominantes, grande parcela da população vai permanecer privada do exercício amplo deste direito e vai ficar a mercê da lógica mercantil e, não tendo como pagar pelo direito de uso da terra urbana adequada, vai se valer de meios informais para adquirir o solo urbano e este não vai ter as características mínimas necessárias para garantir a dignidade da pessoa humana e, conseqüentemente, o direito à cidade.



## 2.6. O Estatuto da Cidade como instrumento de inserção urbana

A Lei 10.257 de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, regulamenta o capítulo da política urbana da Constituição de 1988. Essa lei fornece diversos instrumentos que podem ser utilizados para ordenação do espaço urbano e para proteção ambiental.

O artigo 182, *caput*, da Constituição prevê que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada conforme diretrizes gerais fixadas em lei e o § 4º do mesmo artigo também prevê a edição de lei específica para regulamentar a aplicação de instrumentos de uso e ocupação adequados do solo urbano. Essa lei específica é o Estatuto da Cidade.

A denominação “Estatuto da Cidade” é oficialmente conferida à lei pelo parágrafo único de seu artigo 1º e suas diretrizes e normas se destinam não apenas ao direito urbanístico, mas também ao direito ambiental<sup>4</sup>.

De acordo com os apontamentos de Odete Medauar:

O Estatuto da Cidade vem disciplinar e reiterar várias figuras e institutos do Direito Urbanístico, alguns já presentes na Constituição de 1988, que parece ter sido lembrada ou relembada, nesse aspecto, com a edição do Estatuto da Cidade. Fornece um instrumento a ser utilizado em matéria urbanística, sobretudo em nível municipal, visando à melhor ordenação do espaço urbano, com observância da proteção ambiental, e à busca de solução para problemas sociais graves, como a moradia, o saneamento, por exemplo, que o caos urbano faz incidir, de modo contundente, sobre as camadas carentes da sociedade (MEDAUAR; ALMEIDA, 2002, p. 13).

O artigo 2º do Estatuto apresenta as diretrizes gerais da política urbana, estabelecendo os parâmetros que devem orientar sua elaboração em todas as instâncias do poder público. O *caput* do artigo 2º estabelece como objetivo da política urbana o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Entende-se então que a cidade não pode ser vista como mero espaço geográfico onde as pessoas se reúnem, mas como espaço destinado à habitação, ao trabalho, à circulação, ao lazer e à cultura. Os incisos do artigo 2º contêm as diretrizes a serem observadas na política urbana, definindo em seu inciso I o direito a cidades sustentáveis, entendido como:

---

<sup>4</sup>Art. 1º. Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

I – (...) o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

O direito a cidades sustentáveis compreende o direito a condições dignas de vida, o exercício da cidadania; os direitos políticos, civis, culturais, sociais e econômicos; o direito de participar da gestão da cidade e o de viver em uma cidade que proporcione qualidade de vida para seus habitantes.

O Estatuto da Cidade, no artigo 4º, dedica especial atenção aos instrumentos de política urbana, pois são eles que irão viabilizar a ordenação do desenvolvimento urbano de modo a garantir que tanto a propriedade quanto a cidade cumpram sua função social.

Art.4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

- I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;
- III – planejamento municipal, em especial:
  - a) plano diretor;
  - b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
  - c) zoneamento ambiental;
  - d) plano plurianual;
  - e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
  - f) gestão orçamentária participativa;
  - g) planos, programas e projetos setoriais;
  - h) planos de desenvolvimento econômico e social;

Na primeira parte do artigo 4º há a previsão de instrumentos, especificamente relacionados à edição de planos urbanos, de competência de diferentes entes federativos. Alguns são de competência do Município, como o plano diretor; outros de competência da União, como os planos nacionais; alguns que envolvem elementos de fato, como a gestão orçamentária participativa e outros que envolvem conceitos jurídicos abstratos, como o direito de superfície (MEDAUAR; ALMEIDA, 2002, p. 30).

IV – institutos tributários e financeiros:

- a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;
- b) contribuição de melhoria;
- c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

O inciso IV apresenta institutos tributários e financeiros, como o IPTU progressivo no tempo, que pode ser, resumidamente, entendido como a aplicação do imposto sobre a

propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo como sanção pelo descumprimento da obrigação de parcelamento, edificação ou utilização do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado.

V – institutos jurídicos e políticos:

- a) desapropriação;
- b) servidão administrativa;
- c) limitações administrativas;
- d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
- e) instituição de unidades de conservação;
- f) instituição de zonas especiais de interesse social;
- g) concessão de direito real de uso;
- h) concessão de uso especial para fins de moradia;
- i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- j) usucapião especial de imóvel urbano;
- l) direito de superfície;
- m) direito de preempção;
- n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
- o) transferência do direito de construir;
- p) operações urbanas consorciadas;
- q) regularização fundiária;
- r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
- s) referendo popular e plebiscito;

Conforme já foi dito, o PMCMV não apresenta instrumentos capazes de controlar a especulação da terra e o Estatuto da Cidade seria uma solução, uma vez que oferece opções a serem implementadas para regular a expansão urbana e a especulação do preço da terra, o grande problema é que cabe aos municípios a aplicação dos mesmos e, na prática, isso não tem sido feito de forma efetiva.

Há, inclusive, um incentivo para aplicação de tais instrumentos, uma vez que a lei que criou o PMCMV prioriza, na distribuição dos recursos federais, os municípios que implementarem os instrumentos do Estatuto da Cidade voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade e disponibilizarem terrenos localizados em área urbana consolidada para a implantação de empreendimentos vinculados ao programa (ROLNIK, 2010, p.20).

### **3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

O objetivo desse trabalho, conforme dito anteriormente, é analisar as repercussões do Programa Minha Casa Minha Vida na oferta habitacional para a classe média baixa na cidade de Campos dos Goytacazes/RJ. A intenção é investigar como a atuação dos agentes produtores/construtoras e suas estratégias de localização podem influenciar na configuração sócio espacial da cidade, analisando a provisão de moradia sob o ponto de vista da localização (acesso à cidade). Assim, pretende-se analisar se a aquisição da casa própria sob o ponto de vista da diminuição da segregação e do isolamento e, portanto, das desigualdades sócio espaciais.

Essa questão da localização sob a perspectiva de acesso à cidade está relacionada ao conceito de segregação sócio espacial, que busca relacionar as dimensões econômicas, culturais e políticas com as dimensões espaciais da realidade social. Não é um conceito fácil de ser definido, assim:

Os estudos que procuraram definir indicadores para captar os níveis de segregação tenderam a concentrar suas metodologias em dois grandes eixos: os níveis de concentração – ou “clustering” - de determinados grupos sociais no espaço e a caracterização diferencial de acessos aos recursos econômicos, ambientais e culturais existentes nas cidades como elementos estruturadores da economia política das cidades (BARREIRA, 2013, p.02).

Assim, as áreas privilegiadas, ou mais bem localizadas na cidade, são ocupadas, em geral, pela parcela da população detentora de um maior poder aquisitivo e as áreas mais periféricas são ocupadas por aqueles cuja renda não permite pagar por esta estrutura mais bem equipada da cidade.

Esse processo de segregação sócio espacial traz como resultado direto a distribuição desigual de serviços e de infraestrutura entre os diferentes locais e grupos sociais que ocupam o espaço urbano (ROLNIK, 1998).

Para embasar a pesquisa, foi realizado um estudo de caso em dois conjuntos habitacionais construídos para este público, com faixa de renda mensal entre 3 (três) e 6 (seis) salários mínimos. Foram feitas entrevistas com moradores dos empreendimentos analisados, aplicando-se questionários, com o objetivo de apurar o perfil social dos mesmos, o padrão de construção e a forma de acesso ao financiamento.

A aplicação do questionário permite um conhecimento mais profundo, de natureza qualitativa, sobre a parcela da população que está se deslocando para esses empreendimentos, analisando de onde eles vieram, porque vieram para o novo domicílio, seu grau de satisfação com a nova moradia. Isso foi muito importante, sobretudo, para analisar aspectos peculiares com relação à localização dos empreendimentos.

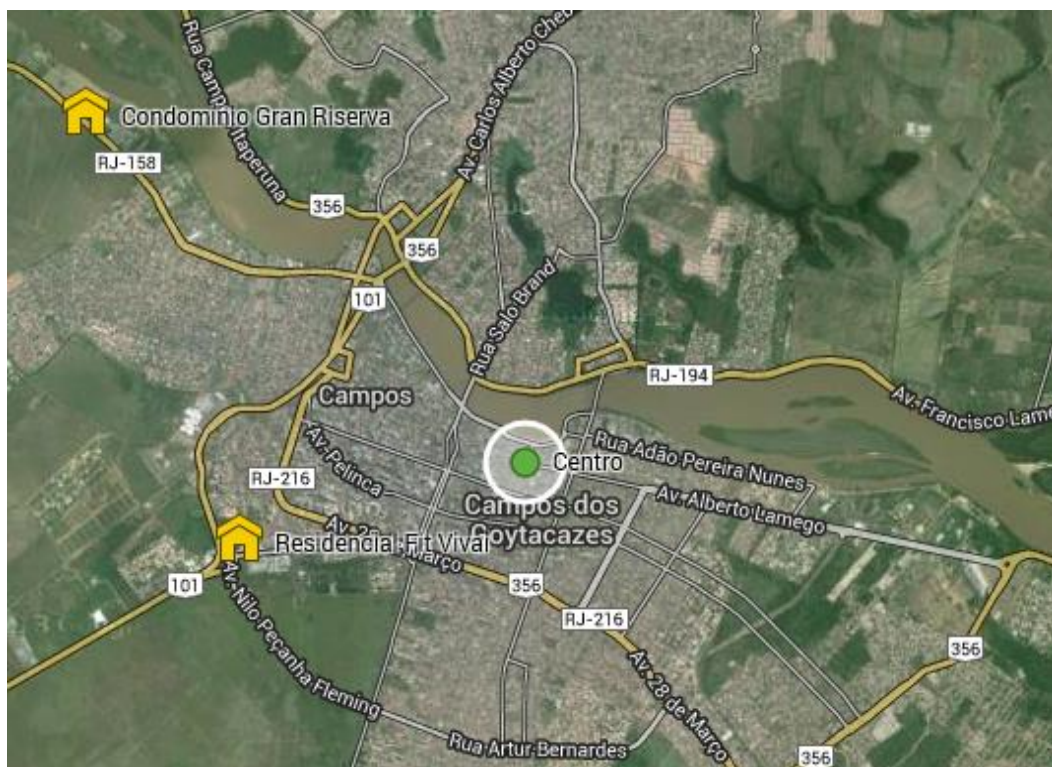
Os empreendimentos objetos do estudo de caso são o Residencial Fit Vivai, localizado no Parque Santo Amaro, em Campos dos Goytacazes, empreendimento de responsabilidade de uma construtora de âmbito nacional, aqui denominada de construtora nacional e o Condomínio Residencial Gran Reserva, construído por uma empresa local, aqui denominada de construtora local, no bairro Pecúria, também no município de Campos dos Goytacazes<sup>5</sup>.

A escolha desses dois conjuntos ocorreu para que pudessem ser observadas as eventuais diferenças entre um empreendimento feito por uma construtora de abrangência nacional e uma de atuação local. Além, disso, outro fator determinante para a seleção foi a localização dos empreendimentos.

O Residencial Fit Vivai está localizado em uma área de crescente expansão na cidade, próxima a um Shopping, a duas grandes redes de supermercado, a Rodoviária (Shopping Estrada) e a uma grande academia. O outro condomínio, ao contrário, está em uma área bem afastada do centro da cidade. A Figura 1 apresenta a localização dos empreendimentos.

---

<sup>5</sup> A construtora nacional responsável pelo Residencial Fit Vivai é a Gafisa, e a responsável pela comercialização dos imóveis (incorporadora) é a Tenda. No Condomínio Gran Reserva a construtora responsável é a IMBE.



*Figura 1 Localização dos Empreendimentos. Campos dos Goytacazes.*

Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a ferramenta Google Maps (2014).

Assim, esse aspecto foi interessante para pesquisa, já que o objetivo é analisar a oferta habitacional para a classe média baixa sob o ponto de vista de acesso à cidade, sendo importante trabalhar com dois condomínios com características de localização bem distintas entre si.

Outro ponto decisivo para a escolha dos empreendimentos estudados foi a questão de um ser feito por construtora local e outro por construtora nacional. Esse fator foi importante sob o ponto de vista da análise do padrão de construção.

O procedimento de realização das entrevistas será detalhado a seguir. A análise da área e do padrão da construção foi feita por meio de estudos de mapas do município, disponíveis no Plano Diretor, e pela observação das plantas dos empreendimentos, no intuito de averiguar se eles atendem aos padrões mínimos de habitabilidade, estabelecidos na cartilha do Programa Minha Casa Minha Vida.

### **3.1. Aspectos conceituais sobre o déficit habitacional**

Uma das referências conceituais para realizar as análises estatísticas do presente estudo refere-se ao Déficit Habitacional no Brasil (FJP, 2005). O déficit habitacional é calculado com base em pesquisas domiciliares e é uma estimativa que caracteriza o estoque na data da pesquisa domiciliar. Na construção do déficit habitacional, a Fundação João Pinheiro, a partir do conceito mais amplo de necessidades habitacionais trabalha com conceitos distintos: o de déficit habitacional e o de inadequação de moradias.

O déficit habitacional está relacionado à necessidade de construção de novas moradias, englobando os domicílios que devem ser repostos por não apresentarem condições de habitabilidade e, também, a parcela relacionada ao incremento de estoque (AZEVEDO, 2008, p.112).

O conceito de inadequação está relacionado aos problemas na qualidade de vida dos moradores, refletindo as especificidades internas do domicílio e não ao dimensionamento do estoque de habitações (AZEVEDO, 2008, p.112).

Adicionalmente, cumpre destacar que a Fundação João Pinheiro apresenta quatro indicadores para caracterizar um domicílio como sendo inadequado, ou seja, incapaz de atender às condições básicas de habitabilidade: inadequação fundiária, adensamento excessivo, domicílio sem banheiro e carência de infraestrutura.

A situação caracterizada como inadequação fundiária revela o caso de famílias que constroem suas casas em terrenos alheios, devido à dificuldade de adquirir um lote ou terreno. Muitas vezes, é notada ainda a subdivisão de terrenos de parentes, dividindo áreas não parceláveis. Estes fatos tendem a aumentar a taxa de ocupação dos terrenos e, conseqüentemente, diminuem permeabilidade do solo (FJP, 2005). A operacionalização deste conceito considera os domicílios que declararam a posse do imóvel, e que declararam, simultaneamente, não possuir o terreno.

O adensamento excessivo é caracterizado nos casos em que um cômodo, independente de seu tamanho, é utilizado como dormitório por três ou mais pessoas. Domicílio sem banheiro, por sua vez, é aquele que não apresenta cômodo com chuveiro ou banheira e aparelho sanitário (FJP, 2005).

Os domicílios carentes de infraestrutura são aqueles localizados em áreas onde redes de água e esgoto, sistemas de coleta de lixo e iluminação pública ainda não foram implementados. A Fundação João Pinheiro considerou como carentes de infraestrutura os domicílios que possuem uma ou mais dessas carências (FJP, 2005). Cumpre destacar que um domicílio pode apresentar mais de um tipo de inadequação, sendo, portanto, considerado em mais de um critério. Entretanto, tais números funcionam como um importante vetor de direcionamento das ações públicas, pois indicam quais são as maiores carências da população no tocante às condições habitacionais.

Essa breve consideração sobre déficit habitacional se fez necessária, uma vez que será feita uma análise da situação habitacional do município de Campos dos Goytacazes e alguns dos conceitos aqui destacados serão utilizados. Ademais, as situações de adensamento excessivo e carência de infraestrutura serão abordadas no exame dos questionários aplicados.

### **3.2. A realização das entrevistas**

A entrevista pode ser definida como um “processo de interação social entre duas pessoas na qual uma delas, o entrevistador, tem por objetivo a obtenção de informações por parte do outro, o entrevistado” (HAGUETTE, 1997, p. 86).

Neste trabalho, a aplicação de todos os questionários, bem como a entrevista com os responsáveis pelas construtoras, foi feita pela própria pesquisadora, de forma a permitir um conhecimento mais amplo sobre as questões, havendo, portanto, uma análise quantitativa e qualitativa.

A descrição da realização das entrevistas será feita em duas seções distintas, de forma a explicar mais detalhadamente como foi feita a entrevista com os proprietários e com as construtoras.



### 3.2.1 A entrevista com os proprietários

Com os proprietários<sup>6</sup> dos imóveis foi realizada uma entrevista semi-estruturada. Nesse tipo de abordagem, são utilizadas perguntas abertas e fechadas, permitindo que o entrevistado discorra sobre o tema proposto, devendo o entrevistador dirigir a discussão para o tema de interesse, caso o informante desvie do assunto. Esse tipo de entrevista permite uma maior interação entre entrevistador e entrevistado, possibilitando respostas mais espontâneas e uma cobertura mais profunda sobre determinados assuntos.

O questionário, modelo anexo (p. 138), aplicado nas entrevistas foi elaborado com base em questionário utilizado pelo Observatório das Metrôpoles em pesquisa sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, no intuito de avaliar a qualidade do projeto, além dos aspectos urbanos de mobilidade e acesso aos equipamentos públicos.

O questionário contou com uma série de questões fechadas, mas procurou-se, na medida do possível, valorizar as questões abertas e o diálogo com os moradores.

O Residencial Fit Vivai é constituído por 640 unidades, sendo 63 apartamentos de 3 quartos e 2 vagas na garagem, 257 apartamentos de 3 quartos e 1 vaga e 320 apartamentos de 2 quartos e 1 vaga. O Condomínio Gran Riserva é constituído por 320 unidades, todas de 2 quartos e 1 vaga na garagem<sup>7</sup>.

Foi aplicado um questionário por domicílio e a escolha dos mesmos foi feita aleatoriamente (amostragem aleatória simples<sup>8</sup>).

Cumprе ressaltar que, no caso específico do residencial Fit Vivai, que possui apartamentos de 2 e 3 quartos, não houve preocupação com esta característica do imóvel para escolha dos entrevistados, uma vez que o que se pretende analisar é a infraestrutura do entorno e o padrão de construção do imóvel, que é o mesmo para os dois tipos de apartamento.

O pré-teste dos questionários foi feito em uma reunião de moradores do Condomínio Gran Riserva, em janeiro de 2012, quando apenas o primeiro bloco tinha sido entregue.

---

<sup>6</sup> A entrevista foi realizada sempre com os proprietários, embora, algumas vezes, neste trabalho, eles sejam denominados moradores.

<sup>7</sup> O Residencial Fit Vivai é constituído por 4 torres, de 20 andares cada, com 8 apartamentos por andar. Possui 4 elevadores em cada torre. O Condomínio Gran Riserva contém 16 blocos de 4 andares, com 4 apartamentos por andar. Não possui elevador.

<sup>8</sup> A amostragem aleatória simples é indicada para populações homogêneas e heterogêneas e todos os membros têm a mesma probabilidade de serem incluídos na amostra.

Depois dessa fase, foram feitas algumas alterações no questionário, com a divisão das perguntas em blocos e com pequena mudança na ordem das mesmas, para facilitar a resposta dos entrevistados. Além disso, foi retirada a pergunta sobre o nome do proprietário, pois muitos ficaram receosos em responder ao ter que se identificar.

Para calcular o tamanho da amostra, considerou-se uma margem de erro de 5% e foram aplicadas as fórmulas seguintes:

$$n_0 = 1/E_0^2$$

$$n = N \cdot n_0 / N + n_0, \text{ onde: } N - \text{ tamanho da população}$$

$n_0$  - primeira aproximação do tamanho da amostra

$n$  - tamanho da amostra

$E_0$  - margem de erro

O tamanho da população corresponde ao número de unidades habitacionais de cada um dos conjuntos habitacionais analisados. Assim, para o Residencial Fit Vivai, que conta com 640 unidades, foi necessária a aplicação de 246 questionários. Já para o Condomínio Gran Reserva, que possui 320 unidades, esse número foi de 178 questionários. O cálculo, considerando a margem de erro ( $E_0$ ) de 5% (0,05), é apresentado a seguir.

- Residencial Fit Vivai:

$$n_0 = 1/0,005^2 = 1/0,0025 = 400$$

$$n = 640 \times 400/640 + 400 = 256000/1040 = 246,15 = 246 \text{ questionários}$$

- Condomínio Gran Reserva:

$$n_0 = 1/0,005^2 = 1/0,0025 = 400$$

$$n = 320 \times 400/320 + 400 = 128000/720 = 177,77 = 178 \text{ questionários}$$

No condomínio Gran Reserva a realização das entrevistas foi feita nos meses de junho e julho de 2012 e os moradores foram abordados na entrada ou saída do condomínio.

A participação dos moradores foi bastante satisfatória. Durante a primeira reunião de condomínio foi possível fazer uma breve exposição sobre a pesquisa e seus objetivos, além da aplicação de um questionário teste. Assim, boa parte dos condôminos ficou ciente de que, em breve, seriam questionados em definitivo.

Houve uma grande dificuldade na realização das entrevistas do condomínio Fit Vivai. As unidades sofreram atraso na entrega, que só ocorreu em janeiro de 2013. Foi necessário esperar um tempo até que os moradores fizessem a mudança para os apartamentos. No mês

de agosto de 2013 houve o primeiro contato com o atual síndico para que ele autorizasse a entrada no condomínio para aplicação dos questionários. Antes, porém, que a permissão fosse concedida, o síndico foi desconstituído e foi instituída uma Comissão de Moradores para cuidar dos assuntos pertinentes ao condomínio.

Durante este período a entrada para realização da pesquisa não foi permitida. Somente em setembro de 2013 foi eleito o novo síndico e uma Administradora foi contratada. A partir daí o contato passou a ser com essa Administradora que solicitou um pedido formal para ser encaminhado ao síndico.

No início do mês de novembro foi obtida a autorização para aplicar os questionários, mas eles deveriam ser deixados na Administração para que os moradores, ao retirar sua correspondência, respondessem. Assim foi feito, mas a adesão não foi significativa.

Mais uma vez foi pleiteada a autorização para entrar no condomínio e abordar os moradores, o que foi consentido no início do mês de janeiro de 2014. A partir de então, os moradores passaram a ser abordados na área social do condomínio.

Com as informações obtidas por meio da realização das entrevistas foi possível, ainda, uma vez que os entrevistados foram questionados sobre o tempo de deslocamento do domicílio para o trabalho, fazer uma análise do tempo de deslocamento casa-trabalho do domicílio atual e do domicílio anterior.

Cumpram ressaltar que os dados obtidos foram tabulados e analisados estatisticamente com o auxílio do programa SPSS (Statistical Package for the Social Sciences).

### **3.2.2 A entrevista com as construtoras**

A realização das entrevistas com as construtoras não foi uma etapa fácil. Na verdade foi mais uma conversa informal do que uma entrevista propriamente dita.

A intenção era buscar entender qual foi a estratégia de localização de cada um dos empreendimentos, ou seja, saber qual foi a principal razão que levou a escolha daquele local para construção do empreendimento.

No caso da construtora local a receptividade foi maior. Foi possível conversar diretamente com o responsável pela construtora e como resposta a minha pergunta ele disse que a área foi escolhida para construção do Condomínio Gran Riserva por ser uma área em

expansão na cidade, ao lado de uma grande distribuidora de bebidas (AMBEV) e com perspectivas de crescimento já que existe também um outro condomínio residencial previsto para a área. Entretanto, durante a conversa, ficou evidente que o preço do terreno foi o fator decisivo para a escolha do local.

No caso da construtora nacional, a realização da entrevista com representantes diretos da construtora não foi possível e nem com o engenheiro que foi responsável pela obra. Todas as pessoas com quem eu consegui contato alegaram estar trabalhando na empresa há pouco tempo e não na época da aquisição do terreno, assim, não sabiam dizer o que motivou a aquisição daquela área para construção.

Entretanto, o que foi percebido na conversa com estes funcionários da construtora, foi que este terreno já pertencia à empresa há bastante tempo, e, ao que tudo indica, a oportunidade para construção surgiu recentemente com o PMCMV. Na época em que o terreno foi adquirido o entorno não contava com tantos equipamentos públicos como atualmente.

## **4. A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO**

O objetivo do presente capítulo é traçar um breve histórico da Política Nacional de Habitação, desde a Fundação da Casa Popular até os dias atuais. Será dada uma ênfase maior à política habitacional do Governo Lula, com destaque para o Programa Minha Casa Minha Vida.

### **4.1. Histórico**

Esta seção tem o propósito de delinear a trajetória da Política Nacional de Habitação (PNH) no Brasil e é interessante, ainda que brevemente, começar dos primórdios, quando ainda não havia uma política pública voltada para este fim. A política habitacional não partiu da análise do problema urbano do país, apresentando um caráter altamente fragmentado, privilegiando a habitação *stricto sensu* e só, gradativamente, foi incorporando outras áreas como água, esgoto e planejamento de cidades (AZEVEDO; ANDRADE, p. 16, 1982).

Na década de 1920, a produção habitacional no país era de certa forma elitista, não havia provisão estatal e, deste modo, era exigido um determinado padrão de renda para o acesso à habitação adequada. Além disso, era muito voltada para uma produção rentista, onde os investimentos eram feitos almejando retornos com aluguel. Esse padrão foi abalado com o advento da Lei do Inquilinato, em 1942, que freou a correção dos aluguéis, o que acabou agravando o problema habitacional (BONDUKI, 2004, p. 47).

A primeira iniciativa estatal no campo habitacional ocorreu em 1946, com a Fundação da Casa Popular, mas os resultados não foram muito expressivos, dada sua atuação fragmentada e seu caráter clientelista, oferecendo moradia a poucos e sendo altamente subsidiada (DIAS, 2012, p.28).

O período de 1946 a 1964 foi marcado por políticas de caráter populista e no campo da política habitacional isso significou políticas pontuais, quase que totalmente subsidiadas e destinadas aos filiados de determinado líder político. Tinham um caráter autoritário<sup>9</sup>, funcionando como uma forma de controle estatal sobre as massas. Nesse sentido:

O sentido social da casa própria para as classes menos favorecidas, as limitações de renda dessas camadas da população e as dificuldades de barateamento do custo da habitação, em razão de fatores vários, tais como o preço do solo urbano, os óbices tecnológicos a uma produção em escala, os longos prazos exigidos para o retorno dos investimentos, têm levado, mesmo em países de economia adiantada, à adoção de subsídio por parte do Estado para viabilizar a construção de casas populares. O pecado do populismo não estava nos subsídios, mas em subsidiar quase totalmente (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 31).

Somente no início dos anos 1960 é que começam a ser dados os primeiros passos para se pensar em uma política habitacional efetiva e de longo prazo. Isso ocorreu por meio de movimentos articulados com o objetivo de criar fundos financeiros específicos para a habitação, a serem instituídos pelo regime militar (DIAS, 2012, p.29).

Em 1964 foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH), responsável pelas diretrizes e pela gestão da política habitacional. Nesse mesmo ano foi criado o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), de poupança voluntária. Dois anos depois, em 1966, foi instituído o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), de poupança compulsória, para os trabalhadores, com o objetivo de financiar a moradia popular a uma taxa de juros mais baixa. O Sistema Financeiro de Habitação (SFH) era, então, composto por esses dois fundos, o SBPE e o FGTS.

O modelo de política habitacional implementado pelo BNH foi caracterizado pela criação e operacionalização de um conjunto de programas que estabeleceram as diretrizes gerais que deveriam ser seguidas pelos órgãos executivos.

Cabe aqui uma pausa no histórico para ressaltar que, em 2005, com a Lei 11.124, o FGTS foi incluído no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), instituído por essa mesma lei.

---

<sup>9</sup> Esse “paternalismo autoritário” da Fundação da Casa Popular pode ser observado em algumas cláusulas dos contratos de promessa de compra e venda, que vinculava o comportamento social e individual dos moradores à possíveis causas de rescisão contratual (AZEVEDO; ANDRADE, p. 30, 1982).

O Estado tinha um importante papel no funcionamento do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), pois atuava como um coordenador da política e era também responsável pela questão do fornecimento de bens e serviços. Os municípios ganharam seu papel neste assunto com a transferência de recursos, por meio dos fundos de participação, mas, ainda assim, durante o período de existência do BNH, a política habitacional permaneceu centralizada neste órgão (DIAS, 2012, p. 30).

Durante o período de funcionamento do BNH a indústria da construção civil pôde contar com uma fonte de financiamento estável, proveniente dos recursos do SBPE e FGTS, mas a construção de moradias novas neste período contribuiu muito pouco para viabilizar o acesso à casa própria pela população de baixa renda.

Outra crítica feita ao modelo adotado pelo BNH diz respeito ao caráter uniforme de soluções para todo o território nacional, não considerando as especificidades de cada local. A desarticulação entre construtores e responsáveis pela oferta de serviços urbanos foi outro ponto questionado. Houve a construção de grandes conjuntos habitacionais em locais afastados e carentes de infraestrutura urbana.

Os períodos em que o Governo pretendia expandir sua legitimidade política foram também as épocas de maior investimento em habitação para as famílias de baixa renda. O modelo do BNH instituiu um “novo clientelismo” (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 104), uma vez que os bancos, como forma de se fortalecer institucionalmente e obter o retorno do capital aplicado, faziam concessões àqueles que conseguiam o crédito habitacional, como ajuste da prestação abaixo da média, o que beneficiou a classe média e desarticulou o regime.

Em 1986, a situação financeira do BNH já estava bem agravada e foi extinto pelo Governo Sarney. A política habitacional ficou, então, totalmente desarticulada. Os recursos destinados à habitação foram reduzidos e a Caixa Econômica Federal (CAIXA) passou a ser o principal agente promotor da política habitacional no Brasil, assumindo o passivo deixado pelo SFH. Neste sentido:

A incorporação das atividades do BNH à Caixa Econômica Federal fez com que a questão urbana e especialmente a habitacional passasse a depender de uma instituição em que estes temas, embora importantes, são objetivos setoriais. Do mesmo modo, ainda que considerada como agência financeira de vocação social, a Caixa possui, como é natural, alguns paradigmas institucionais de um banco comercial, como a busca de equilíbrio financeiro, retorno do capital aplicado, etc. Neste contexto, tornou-se muito difícil, por exemplo, dinamizar programas alternativos, voltados para os setores de menor renda e que exigem elevado grau de subsídios, envolvimento institucional, desenvolvimento de pesquisas, etc. (AZEVEDO, 1996, p.72)

Essa situação foi muito prejudicial à oferta habitacional no país. Foram mais de 20 anos de baixa oferta habitacional em um cenário de crescimento populacional e da demanda por moradia. Tal fato contribuiu para um aumento no déficit habitacional e para um crescimento do número de moradias inadequadas, carentes de infraestrutura e de serviços públicos. A classe média também passou a enfrentar dificuldades de acesso ao financiamento habitacional.

Esse período, que vai até o início da década de 1990, foi marcado por uma crise envolvendo a política habitacional. A atuação federal no setor foi mínima e sem uma política consistente ou um plano de governo que abarcasse as necessidades da população de baixa renda.

Em virtude desse fato e da consolidação dos pilares democráticos de direito, com a Constituição de 1988, os governos estadual e municipal tomaram a iniciativa de equacionar as demandas sociais, acarretando uma diversidade de iniciativas e uma desarticulação das mesmas pela ausência de uma política nacional.

Essa municipalização das políticas habitacionais delegou aos municípios brasileiros, desprovidos, em sua maioria, de estrutura administrativa e quadros técnicos, a implantação de programas de moradia. O resultado disto foi uma diminuição do montante de unidades habitacionais construídas pela administração direta.

Em 1990, com o Governo Collor, a gestão da política habitacional passou a ser vinculada ao Ministério da Ação Social. Houve uma dissociação entre política habitacional, urbana e de saneamento e o clientelismo mais uma vez teve espaço, de forma a atender os anseios do governo federal em crise, enfrentando um processo de *impeachment*. Devido a isso, houve uma paralização total dos financiamentos com recursos do FGTS entre 1991 e 1995 (CARDOSO, 2013, p.68).

O Governo de Itamar Franco, em 1994, deu início a um processo de estabilização no campo da política habitacional, com os Programas Habitar-Brasil e Morar-Município, com recursos oriundos do Orçamento Geral da União e do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF), mas de acordo com Sérgio de Azevedo:

(,,,) do ponto de vista político, os programas apresentaram um avanço quanto à gestão da política habitacional através dos conselhos e a constituição de fundos específicos para a habitação. Do ponto de vista operacional, de redução do déficit habitacional, pouca efetividade (AZEVEDO, 1996, p.88).



Em 1995, já no Governo de Fernando Henrique Cardoso, foi realizada uma reforma no setor da política habitacional, com a extinção do Ministério do Bem-Estar Social, até então responsável pela gestão da política habitacional, e a criação da Secretaria de Política Urbana (SEPURB) no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO).

Essa nova Política Nacional de Habitação foi instituída em um contexto de lutas pela garantia dos direitos sociais, onde, de um lado existiam os ideais neoliberais e, de outro, o discurso do Estado eficiente e mínimo (CARDOSO, 2013, p. 69).

Um avanço nesta nova Política Nacional de Habitação foi pensar a habitação no contexto da cidade, sendo importante garantir não apenas a moradia, mas também o acesso à infraestrutura urbana. Outro ponto importante foi o reconhecimento da função social da terra e a necessidade de sua regulação para evitar a especulação imobiliária.

O PNH formulou uma série de programas e criou novas fontes de financiamento, mas, nas palavras de Ermínia Maricato:

(...) apesar das boas intenções refletidas nos programas propostos e no edifício institucional criado pelo governo federal na área de habitação, a prática efetiva não teve a menor repercussão na imensa exclusão que aí se verifica. As reformas necessárias para tal forma completamente ignoradas e os recursos investidos diminutos para a dimensão do problema (MARICATO, 1998, p. 09).

Essa situação se estende até o final do Governo de Fernando Henrique Cardoso, não obstante o rompimento centralidade e rigidez, característicos do modelo do BNH, reordenando a política habitacional brasileira, não houve praticamente nenhum resultado satisfatório para a solução do problema habitacional, sobretudo para a população de baixa renda.

O Governo de Fernando Henrique entendeu que seria necessária e firmou - dada a elevada carência nas áreas de desenvolvimento urbano e habitacional - a parceria com a iniciativa privada na produção habitacional, junto com o setor público (CARDOSO, 2013, p. 70). Essa característica foi mantida no Governo Lula.

## 4.2. A Política Urbana

O objetivo deste Capítulo 4 é fazer uma análise histórica da Política Nacional de Habitação, entretanto, política habitacional e política de desenvolvimento urbano devem caminhar juntas, assim, é necessário que sejam feitas algumas considerações sobre a evolução da Política Urbana no país.

A Constituição de 1988 concede grande destaque à política de desenvolvimento urbano, trazendo um capítulo específico para tratar da questão da política urbana e, assim, é importante explicar, ainda que sucintamente, como foi a evolução das disposições sobre normas de direito urbanístico ao longo da história constitucional brasileira.

O direito urbanístico pode ser entendido como o conjunto de normas reguladoras das atividades do Poder Público, destinado a ordenar o espaço urbano.

Direito urbanístico é o ramo do direito público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis no seu conjunto cidade campo. Direito urbanístico visa precipuamente à ordenação das cidades, mas os seus preceitos incidem também sobre as áreas rurais, no vasto campo da ecologia e da proteção ambiental, intimamente relacionada com as condições de vida humana em todos os núcleos populacionais da cidade ou do campo (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 84).

Quanto à previsão de normas de direito urbanístico nas constituições brasileiras, percebe-se que somente na Carta de 1934 é que foram estabelecidas competências que, implicitamente, estavam relacionadas ao desenvolvimento urbano. À União foi conferida a competência de estabelecer um plano nacional de viação férrea e de estrada de rodagem e regulamentar o tráfego rodoviário interestadual e de legislar sobre desapropriação, água, energia, hidrelétrica, caça e pesca e florestas. Aos Estados e à União, concorrentemente, cabia cuidar da saúde e assistência pública, proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico.

As constituições seguintes mantêm esta mesma linha e, apenas na Carta de 1967, é que foram oferecidas, ainda que implicitamente, condições para instituição de um sistema de normas urbanísticas.

O texto constitucional de 1967 estabelecia que à União caberia editar a lei de desenvolvimento urbano e estabelecer planos nacionais. Os Estados tinham a competência de

regulamentar as questões de âmbito regional e os municípios de estabelecer normas urbanísticas de uso, ocupação e controle do solo urbano, edificações, paisagem urbana e instituir planos urbanísticos locais (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 91).

A Constituição de 1988 representou um avanço em termos de previsão de normas relacionadas ao direito urbanístico. O texto constitucional reserva vários dispositivos para tratar das diretrizes do desenvolvimento urbano, da preservação ambiental e dos planos urbanísticos.

A Carta de 1988 também estabelece a competência da União para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. O planejamento urbanístico municipal é tratado como competência expressa dos municípios, que são responsáveis por promover o adequado ordenamento territorial, disciplinado o uso, parcelamento e a ocupação do solo urbano.

Além disso, a questão da função social da propriedade<sup>10</sup> passa a ser tratada de maneira mais efetiva e há, também, previsão da função social da cidade<sup>11</sup>. A propriedade e a cidade devem, a partir de então, atender às exigências de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, que se torna o centro da política urbana.

O Plano Diretor é um plano urbanístico geral e global que tem por objetivo organizar o desenvolvimento urbano do município, visando ao bem estar e melhoria da qualidade de vida dos seus habitantes.

Com relação ao conteúdo do plano diretor, destaca José Afonso da Silva, que ele deve abordar os aspectos físico, social e administrativo-institucional do município (SILVA, 2008, p. 140). O aspecto físico refere-se à organização e ordenação do solo municipal no sentido de melhorar a qualidade de vida de seus habitantes.

O conteúdo do plano, ainda com relação ao aspecto físico, deve tratar da questão da localização dos equipamentos públicos, que são instrumentos a serem oferecidos pelo poder público para atender a necessidades que a população não pode prover por si mesma. Ademais, deve abordar a imposição de limites às faculdades de proprietários de edifícios privados, onde

---

<sup>10</sup> A propriedade deve cumprir a sua função social, que está ligada ao seu bom aproveitamento, à sua conservação, à oportunidade de trabalho e à habitação.

<sup>11</sup> A função social da cidade pode ser entendida como uma ampliação do princípio da função social da propriedade, pois, atendida a função social no plano individual, deve-se pensar na regulação do espaço físico da cidade como um todo, de modo a atingir toda a coletividade. A cidade deve contemplar todos os seus moradores, deve-se reconhecer as necessidades de todos e o município deve ser planejado de forma a melhorar as condições de vida de toda a população.

parcela da população reside ou desenvolve alguma atividade produtiva, de forma a atender ao postulado da função social da propriedade e da cidade.

José Afonso da Silva, ao tratar do problema da localização dos equipamentos públicos e dos edifícios privados, apresenta a seguinte sugestão:

Para resolver tais problemas, o plano há de conter disposições sobre os três sistemas gerais – vias, zoneamento, espaços verdes. Conterá, enfim, normas e diretrizes sobre: o sistema viário do Município (da zona urbana, urbanizável e de expansão urbana e da zona rural), que envolve, portanto, o arruamento, a previsão de estradas municipais e o loteamento (o parcelamento do solo); o sistema de zoneamento, que abrange o estabelecimento de zonas de uso do solo e os modelos de assentamento urbano (regras sobre ocupação do solo urbano), inclusive de renovação urbana; o sistema de recreação e revitalização, com o estabelecimento de áreas verdes, desportivas, assim como áreas de preservação e revitalização de setores históricos, paisagísticos e ambientais (SILVA, 2008, p. 141).

O aspecto social está diretamente ligado à questão da melhoria da qualidade de vida da população, por meio da oferta de serviços de educação, saúde, saneamento básico, habitação, cultura, esporte e lazer. Assim, a ordenação do solo deve estabelecer, entre outros, áreas destinadas à construção de habitações populares, como forma de garantir não apenas a moradia digna para a população de baixa renda. Adicionalmente deve possibilitar a vinculação dessas pessoas a equipamentos públicos que se localizem próximos as suas residências, tais como escolas, postos de saúde e espaços de recreação.

Quando se fala em melhoria da qualidade de vida, cumpre destacar a opinião de Marcelo Lopes de Souza (2006, p. 61), que diz que ela representa uma “mudança social positiva”. Ele destaca ainda que “no que tange à melhoria da qualidade de vida, ela corresponde à crescente satisfação das necessidades – tanto básicas quanto não básicas, tanto materiais quanto imateriais – de uma parcela cada vez maior da população” (SOUZA, 2006, p. 62).

Por fim, o aspecto administrativo-institucional do plano diretor deve tratar dos meios necessários a sua implementação e execução. Além disso, deve haver a previsão de mudanças necessárias ao seu funcionamento, pois o processo de planejamento é algo contínuo e algumas alterações podem ser requeridas para se manter a organização e ordenamento da cidade.

Essa breve análise da Política Urbana, ora apresentada, se fez necessária, pois será feita uma abordagem da habitação como forma de acesso à cidade urbanizada, com todos os

equipamentos, infraestrutura e serviços públicos. Essa Política Urbana, conforme dito, deve caminhar junto com a política habitacional.

Além disso, dando continuidade ao histórico da Política Habitacional no país, será abordada na seção seguinte essa temática no Governo Lula. Luís Inácio Lula da Silva assumiu a Presidência da República em 2003 e foi eleito com o apoio dos movimentos sociais que, durante as décadas de 80 e 90, formaram grupos que constituíram o Fórum Nacional da Reforma Urbana.

Em seu primeiro Governo, demonstrando a importância dada à problemática das cidades brasileiras e a intenção de construir uma Política Urbana integrada, foi criado o Ministério das Cidades, que concentrava as secretarias de Política Urbana, de Saneamento Ambiental, de Habitação, de Transportes Públicos e Mobilidade.

Houve vontade de consolidação de uma Política Urbana forte, mas em meio a escândalos políticos de compra de votos, em 2005, o Ministério das Cidades foi “encampado por grupos políticos pouco comprometidos com a proposta implantada, provocando um esvaziamento político acerca das diretrizes acertadas no início do Governo Lula” (ARAGÃO, p. 40, 2010).

### **4.3. O Governo Lula**

O Governo de Lula estabeleceu que a política habitacional deveria ser prioridade nas ações governamentais, tanto que a questão habitacional passou a fazer parte da agenda de crescimento do Ministério da Fazenda. Tal fato se justifica pelo próprio histórico do Partido dos Trabalhadores que sempre pregou a expansão dos programas sociais e o crescimento econômico (DIAS, 2012, p.40).

Desde o seu início, o governo petista, diferente da gestão anterior, buscou estimular a atividade econômica, estabelecendo um diálogo intenso com representantes da economia.

A expansão dos programas sociais também é evidente. Ressalte-se aqui o Programa Bolsa Família - um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza extrema - que permitiu a milhares de pessoas alcançarem a garantia do direito fundamental mínimo da alimentação. São 11 milhões de famílias beneficiadas de acordo com dados do governo.

Outro ponto de destaque são os programas educacionais, com significativo aumento no número de institutos federais de ensino e universidades federais, além da oferta de bolsas de estudos, o que ampliou o número de alunos nas escolas e universidades.

O Programa Minha Casa Minha Vida é um desdobramento dessas políticas sociais implementadas no Governo Lula. As ações governamentais foram sensíveis às questões setoriais, atendendo aos ramos da construção civil, das instituições de crédito imobiliário, da indústria de material de construção, permitindo, assim, a criação de um contexto totalmente favorável ao negócio habitação, seja no âmbito do mercado ou na dimensão social (DIAS, 2012, p.41).

Além do aspecto de redução do déficit habitacional, o PMCMV foi visto pelo Governo como um Programa para enfrentar a crise e dinamizar a economia do país, por meio da injeção de recursos públicos na construção civil, garantindo altos níveis de produção imobiliária em todo o país, de forma a ampliar o emprego formal em toda a cadeia produtiva envolvida.

No ano de 2008, em meio à crise econômica no setor imobiliário americano e às dificuldades políticas enfrentadas pelo Ministério das Cidades, o país vivenciava um quadro de crescimento econômico, com aumento do poder aquisitivo da população. Entretanto, essa crise afetou sobremaneira os setores que dependiam da arrecadação de recursos no mercado de capitais para ampliar seus ativos financeiros (ARAGÃO, 2010, p.42).

O programa buscou claramente impactar a economia, ampliando o volume de crédito e de subsídios para a aquisição e produção de moradias, definindo como meta o financiamento de um milhão de unidades habitacionais. [...] Neste sentido, a proposta de uma nova política habitacional, no início de 2009, surge como mecanismo de indução ao crescimento econômico, visto que a construção de moradias, além de gerar efeitos multiplicadores da economia, também gera um volume expressivo de empregos de baixa qualificação, contribuindo assim para manter a renda e a capacidade de consumo da população. (CARDOSO; ARAGÃO, 2011, p. 16)

Assim, em 2009, o setor da construção civil, que se valia do mercado de capitais para financiar sua produção, passou a sentir os efeitos da crise econômica mundial com a abertura de seus capitais na Bolsa de Valores e pressionou o Governo em busca de uma solução. A resposta do Governo foi a criação do PMCMV, que se propõe a resolver os problemas habitacionais via mercado, mais uma vez enfraquecendo as funções dos órgãos executivos setoriais de habitação nas diversas esferas governamentais (ARAGÃO, 2010, p. 42).

(...) cabe ressaltar que apesar do aquecimento na produção habitacional e da dinamização de políticas habitacionais – sobretudo no que se refere àquelas de interesse social – o PMCMV foi pensado enquanto uma estratégia no enfrentamento da crise econômica internacional que estava em curso. Tendo em vista seus objetivos econômicos, o desenho do programa conferiu à iniciativa privada um grande poder de decisão no que da respeito à definição e à implantação dos empreendimentos financiados. Isto significa dizer que cabe às construtoras apontar onde o empreendimento será construído, a faixa de renda dos beneficiários e as características construtivas dos imóveis, restando às administrações municipais (ou mesmo à sociedade civil) um papel coadjuvante neste processo (CARDOSO, ARAUJO & JAENICSH, p. 02, 2013).

Esse impulso à atividade econômica, concentrado na indústria da construção civil, é importante na geração de empregos e no comportamento do Produto Interno Bruto (PIB). O estímulo a este setor produz demandas tanto “para trás”, pois exige matérias-primas como ferro, cerâmica, cimento, dentre outras; como “para frente”, pois depois de entregue os imóveis há a necessidade de compras de mobiliário e eletrodomésticos (MARICATO, 2009).

O Governo Lula formulou um novo paradigma para estruturar a Política Nacional de Habitação inspirado no Projeto Moradia, que havia sido desenvolvido em 2000 pelo Instituto Cidadania e que estabelecia, ainda, a criação do Ministério das Cidades e a elaboração de uma Política Urbana que englobasse saneamento, transporte, planejamento urbano e habitação (MARICATO, 2012, p.02).

Para ampliar o mercado, o governo federal aprovou, junto ao Congresso Nacional, a Lei 10.391 de agosto de 2004<sup>12</sup>, com o objetivo de dar segurança jurídica e econômica ao mercado privado, que estava abalado devido aos altos índices de inadimplência.

Outra medida tomada foi aprovar uma resolução que tornou desvantajosa para os bancos a retenção de recursos da poupança privada e, desta forma, parte dos recursos de poupança passou a ser investido na atividade produtiva<sup>13</sup>.

Para as faixas da chamada Habitação de Interesse Social a providência foi ampliar os recursos e os subsídios, utilizando recursos do FAR, OGU, Tesouro Nacional, mas em especial do FGTS.

---

<sup>12</sup> A Lei 10.391 de 02 de agosto de 2004 instituiu o regime especial de tributação aplicável às incorporações imobiliárias.

<sup>13</sup> Medida tomada através da Resolução nº 3259, aprovada pelo Conselho Monetário Nacional.

A nova Política Nacional de Habitação deve ser complementada pela regulamentação da Lei nº 11.124/2005 – que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS – primeiro Projeto de Lei de iniciativa popular que aguardou quase 13 anos para ser aprovado no Congresso Nacional, o que aconteceu neste ano de 2005. Com o novo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social previsto na lei espera-se agregar, além de mais recursos do OGU, recursos de Estados e municípios no esforço de somar subsídios que ajudem a oferecer moradias para os que estão engrossando e ampliando as favelas e os loteamentos clandestinos em todo o Brasil o que, neste começo de milênio, está longe de constituir uma minoria da população brasileira (MARICATO, 2012, p. 04).

Complementando a proposta do Governo Lula está a política fundiária, que é tradicionalmente excludente em nosso país. O Estatuto da Cidade foi um avanço nesse sentido, ao tratar da função social da propriedade e da cidade, já abordadas neste trabalho, e sem as quais não é possível falar em diminuição da desigualdade social e da segregação urbana.

Conforme se depreende do que foi dito, o projeto do governo do Partido dos Trabalhadores objetivava reformas institucionais para a política habitacional, mas, para isso, era preciso captar recursos para investir em habitação e assim:

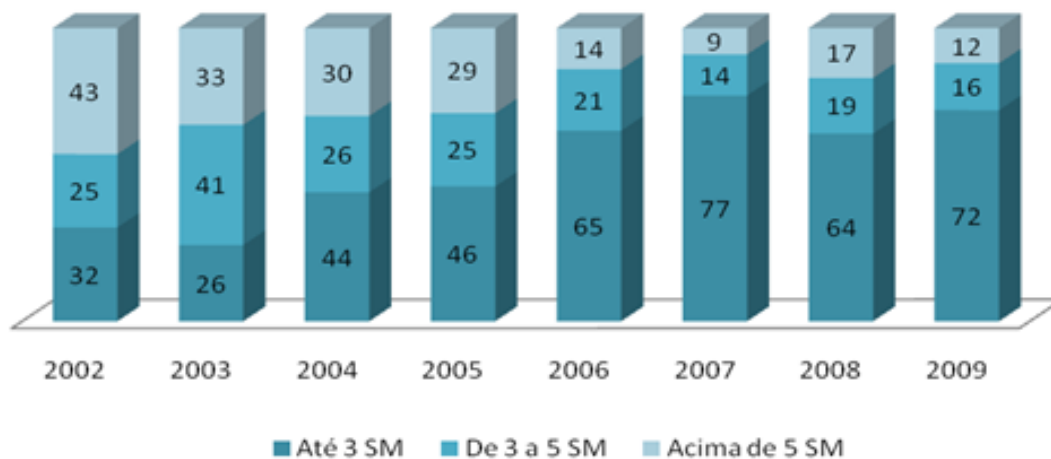
Verificou-se um amplo processo de capacitação burocrática para a política, o qual se inicia com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, e ganha expressão de articulação nacional com a Política Nacional de Habitação, em 2004; com o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS-FNHIS), em 2005; e com o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), consolidado em 2009. Com o anúncio do PMCMV, também em 2009, ocorre um acelerado processo de capacitação da Caixa Econômica Federal para o cumprimento das metas estabelecidas para o programa (DIAS, 2012, p. 41).

Apenas a título de demonstração, o Gráfico 1, a seguir, mostra um comparativo do volume de investimentos públicos no setor habitacional, em termos percentuais e por faixa de renda, para o período compreendido entre os anos de 2003 e 2009.



Gráfico 1

Investimento habitacional em termos percentuais por faixa de renda



Fonte: LAGO & CARDOSO, 2010, p. 05.

O montante de investimentos cresceu em média 600%, uma vez que representava a soma de R\$ 5,7 bilhões e subiu para R\$ 69,2 bilhões em 2009, beneficiando mais de 4,6 milhões de famílias, de acordo com dados do Governo. Importante ressaltar também o significativo aumento dos investimentos para famílias com mais baixa renda (LAGO & CARDOSO, 2010, p. 05).

Ainda no Governo Lula, em 2007, foi lançado pelo Governo Federal o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)<sup>14</sup>. É um Programa que envolve um conjunto de políticas econômicas com o objetivo de acelerar o crescimento econômico do Brasil, com ênfase no investimento em infraestrutura, incluindo infraestrutura social, como habitação, saneamento, habitação e transporte; medidas para estimular o acesso ao crédito e ao financiamento e a desoneração tributária e melhorias no marco regulatório na área ambiental.

O PAC foi pensando para a gestão de 2007-2010, com investimentos na ordem de R\$ 500 bilhões. No ano de 2010 foi lançado o PAC 2, prevendo recursos de cerca de R\$ 1,5 trilhões, com foco em Logística, Energia e Desenvolvimento Urbano Social (SOMERS, BAUD, p.02, 2013).

<sup>14</sup> As informações sobre o PAC foram obtidas na página virtual do Governo Federal sobre o Programa. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/>. Acesso em 08 julho, 2014.

O PMCMV é parte integrante do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), mais especificamente do PAC 2, e tem o objetivo de reduzir o déficit habitacional, dinamizando o setor da construção civil e gerando mais trabalho e renda.

O PAC 2 divide-se em 6 blocos, a saber:

- 1- Cidade Melhor - na busca de incrementar a qualidade de vida das pessoas nos centros urbanos. Inclui ações, principalmente, para melhorar a mobilidade urbana nas cidades.
- 2- Comunidade Cidadã – para ampliar a oferta de serviços básicos para a população de bairros carentes, garantindo a intervenção estatal nestas áreas.
- 3- Minha Casa Minha Vida
- 4- Água e Luz para todos – de forma a universalizar o acesso à água e energia elétrica para toda a população do país.
- 5- Transportes – ampliação da rede logística com a interligação entre os modais rodoviário, ferroviário e hidroviário e oferta de equipamentos para melhoria das estradas.
- 6- Energia – visando garantir o atendimento da população com uma matriz energética baseada em fontes limpas e renováveis e ampliar a produção e exploração de petróleo e gás no país.

#### 4.4. O Programa Minha Casa Minha Vida

Se a gente conseguir cumprir este programa, estejam certos de que, mais do que cumprir o programa, a gente mostrou ao povo brasileiro que habitação não é uma prioridade só para quem não tem casa. De que a habitação é, sobretudo, a possibilidade de todo mundo ter casa e, mais importante, de melhorarmos a qualidade da casa (Trecho do discurso do presidente da República Luís Inácio Lula da Silva durante o lançamento do PMCMV em 25/03/2009).

O Programa Minha Casa Minha Vida foi criado por meio da Medida Provisória 459/2009, tendo sido aprovado posteriormente pela Lei 11.977/2009. O Programa é voltado ao financiamento habitacional, atendendo a famílias com renda mensal de até 10 (dez) salários mínimos, através de uma parceria entre o mercado imobiliário e o setor público. Tinha como meta a construção de 1 milhão de moradias no país até 2010 e mais 2 milhões entre 2011 e 2014.

Essas moradias seriam destinadas, prioritariamente, para tender à população com renda de até 3 (três) salários mínimos, mas engloba também as famílias com renda mensal de até 10 (dez) salários mínimos.

Além de oferecer subsídio direto, proporcional à renda familiar, o Programa aumentou o crédito para aquisição e produção de habitações e ainda reduziu os juros. O PMCMV estabeleceu um Fundo Garantidor da Habitação (FGH), que garante o pagamento das prestações em caso de inadimplência por alguma eventualidade, tal como o desemprego.

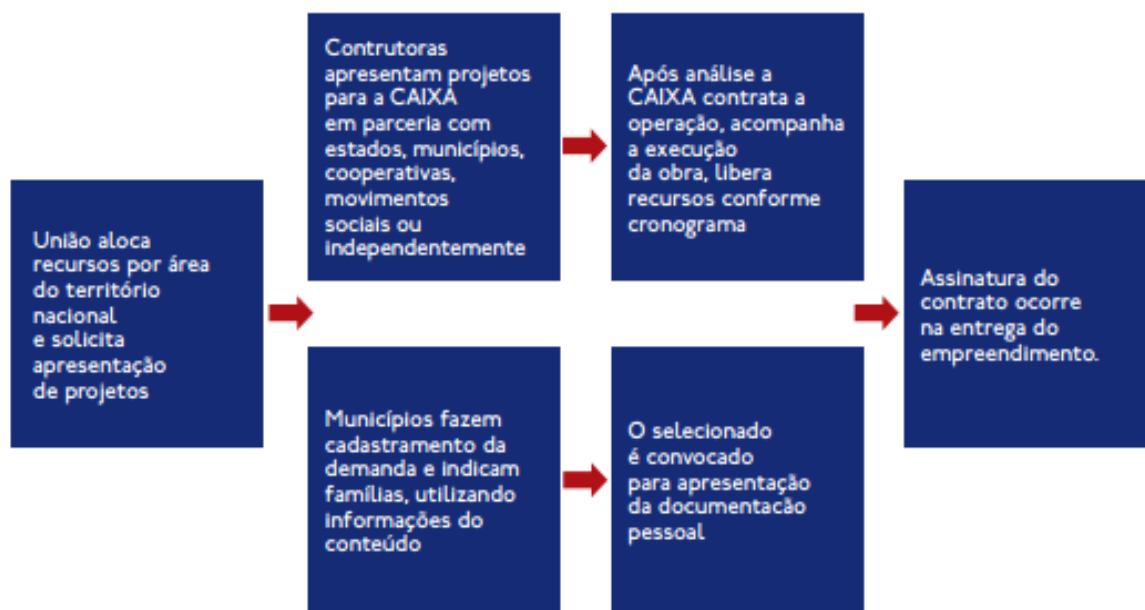
O PMCMV contempla o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). No PNHU existem as modalidades de Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)

<sup>15</sup>.

Na modalidade Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), o PMCMV funciona conforme demonstrado na Figura 2, a seguir.

---

<sup>15</sup> As informações sobre o Programa Minha Casa Minha Vida foram obtidas na Cartilha do próprio programa e disponível na página da Caixa Econômica Federal (CAIXA, 2009).



*Figura 2 Valores máximos das unidades habitacionais de acordo com a localização. Faixa de renda de 3 (três) a 10 (dez) salários mínimos. 2014.*

Fonte: ROLNIK, 2010, p. 25.

Para famílias com renda igual ou inferior a 3 (três) salários mínimos, as unidades residenciais são financiadas com recursos do FAR e para as famílias com renda acima de 3 (três) e até 10 (dez) salários mínimos, as unidades são financiadas com recursos do FGTS.

O principal objetivo do Programa é atender às necessidades de habitação da população de baixa renda em áreas urbanas, garantindo o acesso à moradia digna com padrões mínimos de sustentabilidade, segurança e habitabilidade.

A meta do Programa, em sua primeira fase, era construir 400 mil unidades habitacionais para a faixa de renda de até 3 (três) salários mínimos e mais 400 mil para aquelas com renda entre 3 (três) e 6 (seis) salários mínimos. Já para as famílias com renda entre 6 (seis) e 10 (salários) a meta era a construção de 200 mil unidades. A Tabela 1, a seguir, apresenta um panorama dessas contratações.

Pela análise da Tabela 1, percebe-se que o estado do Rio de Janeiro ficou abaixo da meta prevista, assim como aconteceu com outros estados. Outros, por sua vez, superaram a meta, como é o caso do Paraná e do estado de Goiás. Essa baixa adesão de alguns estados ocorre, sobretudo, para a faixa de renda 1 e isso é, em muitos casos, decorrente de uma falha do poder público municipal em proceder ao cadastro das famílias.

*Tabela 1*  
*Contratações da primeira fase do PMCMV. Brasil, 2009-2011*

<b>UNIDADE DA FEDERAÇÃO</b>	<b>META</b>	<b>CONTRATAÇÃO</b>	<b>PROPORÇÃO</b>
ACRE	3.939	2.680	68,37%
AMAZONAS	22.238	13.800	62,05%
AMAPÁ	4.589	659	14,00%
PARÁ	50.667	32.462	64,06%
RONDÔNIA	8.495	5.380	63,33%
RORAIMA	2.793	2.234	80,00%
TOCANTINS	10.297	7.974	77,44%
MARANHÃO	72.756	49.791	68,43%
PIAUI	21.837	19.467	89,14%
CEARÁ	51.644	26.427	51,17%
RIO GRANDE DO NORTE	19.224	19.178	99,76%
PARAÍBA	21.306	15.380	72,18%
PERNAMBUCO	44.706	43.645	97,62%
ALAGOAS	19.679	38.264	194,44%
SERGIPE	11.301	12.135	107,37%
BAHIA	80.744	100.189	124,08%
MINAS GERAIS	88.485	92.785	108,49%
ESPIRITO SANTO	16.846	14.621	86,79%
RIO DE JANEIRO	74.657	50.977	68,28%
SÃO PAULO	183.995	183.694	99,83%
PARANÁ	44.172	58.185	131,72%
SANTA CATARINA	24.049	32.641	135,72%
RIO GRANDE DO SUL	51.795	72.437	139,85%
MATO GROSSO DO SUL	12.244	13.965	114,05%
MATO GROSSO	13.390	22.397	167,26%
GOIÁS	27.613	48.248	174,72%
DISTRITO FEDERAL	16.538	7.140	43,17%

Fonte: Ministério das Cidades (2012).

O PMCMV funciona por meio da concessão de financiamentos a beneficiários organizados de forma associativa por uma Entidade Organizadora (Associações, Cooperativas, Sindicatos e outros), com recursos provenientes do Orçamento Geral da União (OGU), aportados ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Pode haver contrapartida complementar dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, com a injeção de recursos financeiros ou pelo aporte de bens e/ou serviços, necessários à composição do empreendimento que será construído.

De modo geral, o PMCMV é um programa de crédito para o consumidor e para o construtor, uma vez que este último solicita crédito à Caixa Econômica Federal para construir

empreendimentos direcionados ao público alvo do programa. Cada tipo de empreendimento deve ter suas unidades comercializadas dentro de valores limites que são estabelecidos de acordo com as características da região.

A Figura 3 abaixo demonstra o que foi explicitado, apresentando o valor máximo de venda do imóvel para a faixa de renda de mais de 3(três) até 10 (dez) salários mínimos, que é o objeto de estudo deste trabalho.

- **Imóvel até R\$ 190 mil:** no Distrito Federal ou em municípios das regiões metropolitanas ou equivalentes dos estados do RJ e SP;
- **Imóvel até R\$ 170 mil:** em municípios com população igual ou superior a um milhão ou em municípios-sede de capitais estaduais;
- **Imóvel até R\$ 145 mil:** em municípios com população igual ou superior a 250 mil ou integrantes de regiões metropolitanas ou equivalentes, inclusive, da Região Integrada do Distrito Federal e Entorno - RIDE;
- **Imóvel até R\$ 115 mil:** em municípios com população igual ou superior a 50 mil;
- **Imóvel até R\$ 90 mil:** para demais regiões.

*Figura 3 Valores máximos das unidades habitacionais de acordo com a localização. Faixa de renda de 3 (tres) a 10 (dez) salários mínimos. 2014.*

Fonte: CAIXA, 2014

Os valores da Figura 2 mostram os valores máximos de venda dos imóveis para o ano de 2014, e no município de Campos dos Goytacazes, que se enquadra como “demais municípios”, esse valor é de R\$ 145.000,00 (cento e quarenta e cinco mil reais). É interessante ressaltar que, em 2009, esse valor era de R\$ 130.000,00 (cento e trinta mil reais) e muitos moradores dos conjuntos habitacionais analisados adquiriram o imóvel neste período.

No modelo do PMCMV o papel dos estados e municípios é organizar a demanda, por meio de cadastros que são encaminhados à CAIXA para seleção dos beneficiários. Cabe a eles, ainda, o estímulo à produção, através da desoneração tributária e da flexibilização da legislação urbanística dos municípios, ou seja, cabe a eles criar incentivos e viabilizar o acesso a terra para que o mercado se interesse em atuar para as faixas de renda mais baixas. Desta forma, na quase totalidade dos casos, o promotor do empreendimento é o setor privado e não o setor público<sup>16</sup> (CARDOSO, ARAGÃO, ARAÚJO, 2001, p.06).

<sup>16</sup> Na maioria dos casos o promotor do empreendimento é o setor privado, mas devem ser lembrados os casos da cooperativas e mutirões de autoconstrução, além dos casos de parceria com prefeituras.

Os recursos deveriam ser distribuídos de acordo com a participação de cada uma das unidades da federação no cômputo do déficit habitacional, para evitar políticas clientelistas na distribuição dos recursos. Mas, na prática, o que se percebe é que o que dita a alocação dos recursos é a iniciativa das empresas, com apresentação dos projetos, o que acabou provocando distorções na distribuição dos recursos.

Os estados e municípios não tem responsabilidade pelos resultados alcançados, cabe à CAIXA realizar a análise dos projetos e a fiscalização das obras. Os empreendimentos devem atender às exigências técnicas mínimas estabelecidas pelo Programa, sobretudo no que se refere ao valor máximo da unidade habitacional, de modo que o mesmo esteja dentro dos parâmetros exigidos para o financiamento e garantindo, ainda, o maior lucro possível.

O Programa pode ter seu funcionamento representado de acordo com as faixas de renda atendidas, a saber:

**a) Faixa 1 (Famílias com renda até 3 (três) salários mínimos)** - subsídio máximo, isto é, a maior possibilidade de auxílio fornecida pelo programa com recursos do próprio orçamento e isenção do seguro, além de pagamento de prestações mensais limitadas a 10% da renda por um período de dez anos (120 meses). As famílias só iniciam o pagamento das prestações na entrega das chaves.

Nessa faixa de renda, para os municípios acima de 50 mil habitantes o Programa prevê a construção ou requalificação de empreendimentos por meio das empresas do setor da construção civil, preferencialmente em parceria com o poder público local, que oferece, em contrapartida, o terreno, a infraestrutura e/ou recursos financeiros.

Os projetos são apresentados pelas empresas do setor da construção civil junto ao agente financeiro, no caso a Caixa Econômica Federal, que aprovará ou não a obra, observadas as diretrizes estabelecidas pelo Ministério das Cidades (MC), tais como especificação mínima das unidades e valor máximo de aquisição da unidade habitacional.

Para os municípios com população de até 50 mil habitantes, o Programa subsidia a produção de novas habitações em parceria com estados e municípios.

É possível, ainda, o atendimento às famílias com participação de entidades sem fins lucrativos, como exemplo as cooperativas, bem como o atendimento a agricultores e trabalhadores rurais pertencentes a essa faixa de renda.

Apesar dessa previsão de concessão de crédito para cooperativas, a iniciativa privada foi a protagonista na provisão de habitações no PMCMV, uma vez que 97% do subsídio público foram destinados à oferta e produção direta por construtoras privadas e apenas 3% a

cooperativas e movimentos sociais. Tal fato permitiu a concentração dos recursos na construção de habitações destinadas a famílias com renda entre três e dez salários mínimos, apesar de a maior demanda por moradia ser das famílias com renda de até três salários (FIX, p.27, 2011).

As unidades habitacionais destinadas a este público devem atender às especificações mínimas de 35 m<sup>2</sup> para casas térreas e 42 m<sup>2</sup> para apartamentos, além da divisão com sala, cozinha, banheiro, 2 (dois) dormitórios e área de serviço. Os prédios deveriam conter, no máximo, 4 (quatro) apartamentos por andar e o limite era de 4 (quatro) andares, sendo que, dependendo da necessidade do empreendimento, poderia ser aprovado 5 (cinco) andares. Não é previsto elevador, como forma de evitar um alto valor de condomínio posteriormente.

Para se enquadrarem nos benefícios, além da faixa renda, os beneficiários não podem possuir outro imóvel e não podem ter sido beneficiados anteriormente por outro programa habitacional de cunho social.

**b) Faixa 2 (Famílias com renda entre 3 (três) e 6 (seis) salários mínimos)** - subsídio parcial, ou seja, complementação de renda nos financiamentos, redução dos custos do seguro e acesso ao FGH. Os financiamentos podem chegar ao máximo de 30 anos com comprometimento de 20% da renda mensal da família.

**c) Faixa 3 (Famílias com renda de 6 (seis) a 10 (dez) salários mínimos)** - receberão estímulos à compra da moradia com redução dos custos do seguro (danos físicos ao imóvel, morte e invalidez permanente) e acesso ao FGH.

Para as faixas 2 e 3 do Programa não há participação direta dos municípios, estados e entidades sem fins lucrativos. Os projetos são elaborados pelas construtoras e levados à CAIXA para análise e aprovação. Caso seja aprovado, a construtora inicia as obras e a comercialização das unidades na planta. Nestas faixas de renda as famílias pagam as prestações desde a fase de obras.

Para se enquadrarem nos benefícios, além da faixa de renda, é preciso que os proponentes obtenham a aprovação da análise de crédito efetuada pela CAIXA, atendendo as seguintes exigências<sup>17</sup>:

---

<sup>17</sup> Informações obtidas na página da CAIXA. Disponível em [http://www.caixa.gov.br/novo\\_habitacao/minha\\_casa/compra/mcmv/habitacao\\_urbana/fam\\_renda\\_5.000.00/aquisicao\\_de\\_imovel\\_novo/index.asp](http://www.caixa.gov.br/novo_habitacao/minha_casa/compra/mcmv/habitacao_urbana/fam_renda_5.000.00/aquisicao_de_imovel_novo/index.asp). Acesso em 02 maio de 2014.



- Ser maior de 18 anos ou ser emancipado com 16 anos completos;
- Ser brasileiro ou possuir visto permanente no país;
- Ter capacidade civil e de pagamento;
- Não ter nome em cadastros de devedores, como SERASA e CSPC;
- O imóvel deve ser novo;
- Não ter recebido desconto em financiamento habitacional anterior;
- Não ser proprietário, cessionário ou não ter compromisso de compra de outro imóvel residencial urbano, concluído ou em construção, independente do percentual de propriedade, em um dos locais abaixo:
  - no município de domicílio, incluindo os limítrofes e integrantes da mesma região metropolitana;
  - no município de exercício de ocupação principal, incluindo os limítrofes e integrantes da mesma região metropolitana;
  - no município onde pretende fixar residência.
- Não possuir financiamento habitacional ativo, nas condições estabelecidas para o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), em qualquer parte do País;
- Não ser titular de direito de aquisição de imóvel residencial urbano, concluído ou em construção, onde mora nem onde pretenda morar, inclusive arrendamento;
- A prestação não pode ser maior que 30% do que a renda familiar mensal bruta;
- O imóvel deve ser utilizado para moradia;
- Não ter sido beneficiado no PMCMV.

A taxa de juros para essas faixas de renda é estabelecida de acordo com o demonstrado na Tabela 2, a seguir.

*Tabela 2*  
*Taxa de juros para a faixa de renda de até R\$ 5.000 (cinco mil reais).*

RENDA FAMILIAR BRUTA MENSAL (R\$)	Taxa de juros		Taxa de juros para quem tem conta no FGTS	
	Nominal	Efetiva	Nominal	Efetiva
MCMV	(% a.a)	(% a.a)	(% a.a)	(% a.a)
De 465 até 2.455,00	5,00	5,1162	4,5	4,5940
De 2.455,01 até 3.275,00	6,00	6,1678	5,50	5,6408
De 3.275,01 a 5.000,00	7,16	7,3999	6,66	6,8999

Fonte: CAIXA, 2014.

Percebe-se, ainda de acordo com as informações da Tabela 2, que a taxa de juros é a partir de 5% e ela é reduzida em 0,5% para aqueles que possuem conta ativa ou inativa com saldo do FGTS e que tenham, ao menos, 36 (trinta e seis) contribuições sob o regime do FGTS, de acordo com informações da CAIXA (2014).

Para as faixas 2 e 3 é possível que haja a autoconstrução, atendendo às mesmas exigências e condições de financiamento anteriores. Neste caso, o beneficiário deve encaminhar seu projeto à CAIXA para aprovação. Se aprovado, a CAIXA fica encarregada de acompanhar a obra e os valores são liberados de acordo com o andamento da mesma.

#### 4.4.1 O Programa Minha Casa Minha Vida 2

Depois de contratadas 1 milhão de moradias previstas para a primeira fase do PMCMV, em setembro de 2011 foi lançado Programa Minha Casa Minha Vida 2, que sofreu alguns ajustes em relação a primeira etapa, dentre os quais merecem ser destacados a melhoria do padrão construtivo das unidades habitacionais e a permissão de destinação mista do imóvel, ou seja, uso residencial e comercial. Destaque-se, também, o estímulo à utilização de fontes de energia sustentáveis, como o emprego de energia solar nas construções.

A segunda fase do PMCMV, já no Governo Dilma Rousseff, tem a meta de contratar 2,75 milhões de casas até o final do ano de 2014 (inicialmente a intenção eram 2 milhões de moradias) e conta com investimentos da ordem de R\$ 125,7 bilhões para a população de baixa renda, sendo R\$ 72,6 bilhões destinados aos subsídios e R\$ 53,1 bilhões referentes aos financiamentos.

A Lei Federal 12.424/2011 modificou um pouco a estrutura do PMCMV e, atualmente, os recursos do FAR são destinados às famílias com renda igual ou inferior a R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais). Já os recursos do FGTS são destinados às famílias com renda igual ou inferior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

Além disso, as novas regras estabelecem que 60% das unidades habitacionais devem ser destinadas às famílias da faixa de renda 1, que, atualmente, são aquelas que tem rendimento mensal inferior a R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais).

Percebe-se que, com a nova configuração, o PMCMV deixou de abranger as famílias que tem renda bruta de até 10 (dez) salários mínimos para limitar em R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) o teto da renda.

A prioridade, conforme demonstrado, continua sendo as famílias de baixa renda, neste caso de até R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais). As faixas 2 e 3 continuam existindo, mas a divisão agora é de até R\$ 3.100,00 (três mil e cem reais) para se enquadrar na faixa 2 e acima deste valor e inferior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) para se enquadrar na faixa 3<sup>18</sup>.

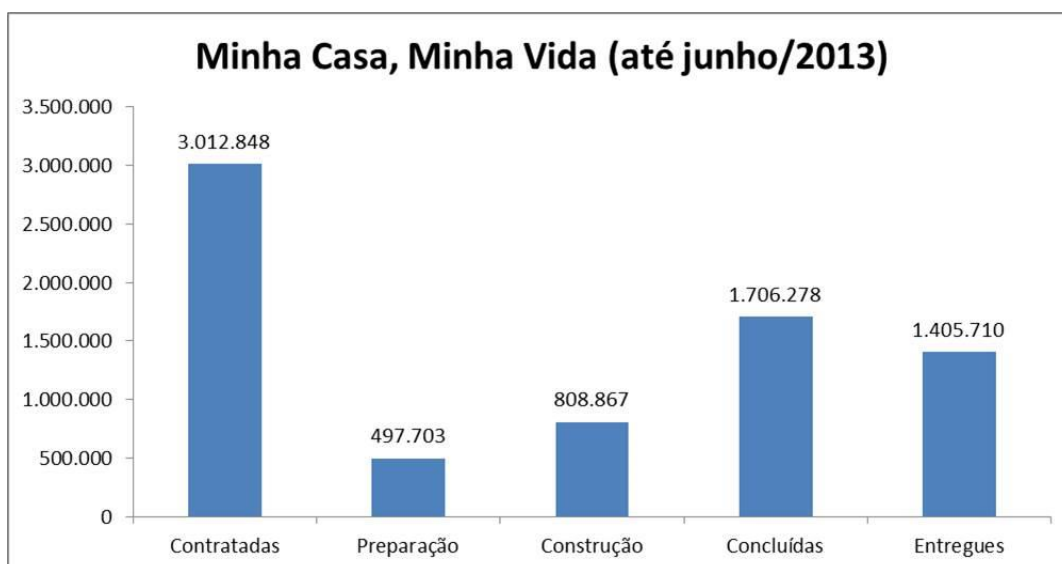
A meta inicial de contratar 2 milhões de unidades na segunda etapa do PMCMV foi atingida em junho em 2013 e ao final deste mesmo ano, 2,12 milhões de moradias tinham sido

---

<sup>18</sup> O teto foi fixado no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) para evitar a indexação com base no valor do salário mínimo, que é corrigido anualmente. Se não fosse feita tal alteração o número de possíveis beneficiários aumentaria muito a cada ano.

contratadas. Esse valor, somado ao 1 milhão da primeira etapa do Programa, totalizaram, até o final do ano de 2013, 3,12 milhões de unidades contratadas. O Gráfico 2 abaixo mostra esses valores.

Gráfico 2  
Unidades contratadas pelo PMCMV até junho/2013



Fonte: Caixa Econômica Federal

#### 4.4.2 O “Minha Casa Melhor”

O Cartão Minha Casa Melhor é um programa que fornece um crédito especial para as famílias beneficiadas pelo PMCMV e que estejam em dia com o pagamento das prestações. Além disso, é preciso que o beneficiário já tenha recebido as chaves do imóvel. O objetivo é permitir que as famílias tenham acesso ao mobiliário e eletrodomésticos para equiparem a casa que acabaram de adquirir.

É concedido um empréstimo de até R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), a uma taxa de juros de 5% ao ano, para adquirir móveis e eletrodomésticos com preços previamente estipulados e em lojas cadastradas. Os beneficiários compram com o preço da mercadoria à vista e com, pelo menos, 5% de desconto, e vão pagando as prestações.

Os móveis e eletrodomésticos que podem ser adquiridos são: guarda-roupa, cama de casal e de solteiro, mesa com cadeiras, sofá, refrigerador, fogão, lavadora de roupas, TV digital e notebook ou computador com acesso à internet.

As prestações, que podem ser pagas em até 48 (quarenta e oito) meses, começam a ser pagas depois de utilizado todo o valor contratado. Caso este valor não seja utilizado em até quatro meses, o beneficiário começa a pagar o que gastou neste período, a partir do quinto mês<sup>19</sup>.

#### 4.5. Impactos do PMCMV no Déficit Habitacional

A Tabela 3, a seguir, apresenta os dados sobre o déficit habitacional brasileiro entre os anos de 2007 e 2012 e percebe-se que ele é maior na faixa de renda de até 3(três) salários mínimos, justamente a classe que é priorizada pelo PMCMV, embora tenha sido, inicialmente, prevista a construção de um mesmo número de unidades habitacionais para as faixas de até 3(três) e de mais de 3(três) até 6 (seis) salários mínimos.

*Tabela 3*  
*Déficit Habitacional Brasileiro por faixa de renda. 2007-2012.*

	2007	2008	2009	2011	2012
Sem declaração de renda	1,7%	1,7%	1,9%	3,0%	2,4%
Até 3 salários-mínimos (s.m.)	70,7%	70,2%	71,2%	73,0%	73,6%
Entre 3 e 5 s.m.	13,1%	14,0%	13,5%	11,7%	11,6%
Entre 5 e 10 s.m.	10,4%	10,3%	9,6%	9,1%	9,4%
Acima de 10 s.m.	4,1%	3,9%	3,8%	3,2%	2,9%

Fonte: IBGE/PNAD, 2007-2012

Ainda de acordo com a Tabela 3, pode-se perceber que ao longo desses cinco anos (2007 a 2012), a redução do déficit habitacional foi menor quanto menor a faixa de renda e para a classe com rendimento mensal de até 3 (três) salários mínimos houve uma elevação, em termos percentuais, desse déficit.

<sup>19</sup> As informações sobre o “Minha Casa Melhor” foram obtidas na Cartilha do crédito e disponível na página da Caixa Econômica Federal (CAIXA, 2013).

Esse aumento no déficit, entre os anos de 2009 e 2011, para a faixa de renda inferior a 3 (três) salários mínimos pode ser decorrente da baixa adesão de alguns estados no sentido de providenciar o cadastro das famílias, o que provocou um número de construções abaixo da meta. Ademais, os projetos para esta faixa de renda, por se localizarem, em sua maioria, em áreas periféricas distantes, enfrentam mais dificuldades em sua aprovação por carência de infraestrutura e equipamentos sociais na região.

No ano de 2012, é possível observar que 76% do déficit habitacional se concentram nos grupos de menor renda, a saber, até 3 (três) salários mínimos e esta faixa é beneficiada pelo PMCMV com 40% do total de unidades habitacionais previstas na primeira fase do Programa (400 mil unidades em um total de 1 milhão), impactando em menos de 10% do respectivo déficit.

As demais faixas de renda, menos responsáveis pelo total do déficit do país, são beneficiadas com os outros 60% da meta do PMCMV, o que representa uma cobertura de aproximadamente 90 % do respectivo déficit.

Importante ressaltar, ainda de acordo com a Tabela 3, que 87,7% do déficit habitacional do país, para o ano de 2012, está situado na faixa de renda de até 5 (cinco) salários mínimos, assim, é preciso ampliar o mercado privado, até então restrito a classe alta, para que ele atenda também as classes média e baixa.

O impacto do PMCMV no déficit habitacional, entretanto, deve ser mensurado com base em uma análise dos componentes desse déficit, o que será demonstrado na Tabela 4, a seguir.

*Tabela 4*  
*Déficit Habitacional Brasileiro total e por componentes. 2007-2012.*

	2007	2008	2009	2011	2012
<b>Número de domicílios</b>	55.918.038	57.703.161	58.684.603	61.470.054	62.996.532
<b>Déficit habitacional</b>	5.593.191	5.191.565	5.703.003	5.409.210	5.244.525
<b>Precárias</b>	1.244.028	1.139.729	1.074.637	1.163.631	870.563
Rústico	1.135.644	1.039.445	1.005.875	1.034.725	785.887
Improvisados	108.384	100.284	68.762	128.906	84.676
<b>Coabitação</b>	2.307.379	2.032.334	2.315.701	1.808.314	1.757.160
Cômodos	214.476	190.213	224.120	237.914	178.433
Conviventes com intenção de mudar	2.094.410	1.842.670	2.094.953	1.571.581	1.579.263
<b>Excedente aluguel</b>	1.756.369	1.735.474	2.020.899	2.110.409	2.293.517
<b>Adensamento aluguel</b>	526.900	500.925	539.582	512.925	510.197
<i>Estimativas relativas</i>					
<b>Déficit habitacional</b>	10,00%	9,00%	9,72%	8,80%	8,53%
<b>Precárias</b>	2,22%	1,98%	1,83%	1,89%	1,42%
<b>Coabitação</b>	4,13%	3,52%	3,95%	2,94%	2,86%
<b>Excedente aluguel</b>	3,14%	3,01%	3,44%	3,43%	3,73%
<b>Adensamento aluguel</b>	0,94%	0,87%	0,92%	0,83%	0,83%

Fonte: IBGE/PNAD, 2007-2012

Pela análise da Tabela 4, é possível perceber que no período compreendido entre os anos de 2007 e 2009, portanto antes do PMCMV, houve um aumento no déficit correspondente a 109.812 domicílios. Esse acréscimo, em termos absolutos, pode também ser observado na maioria das categorias componentes do déficit.

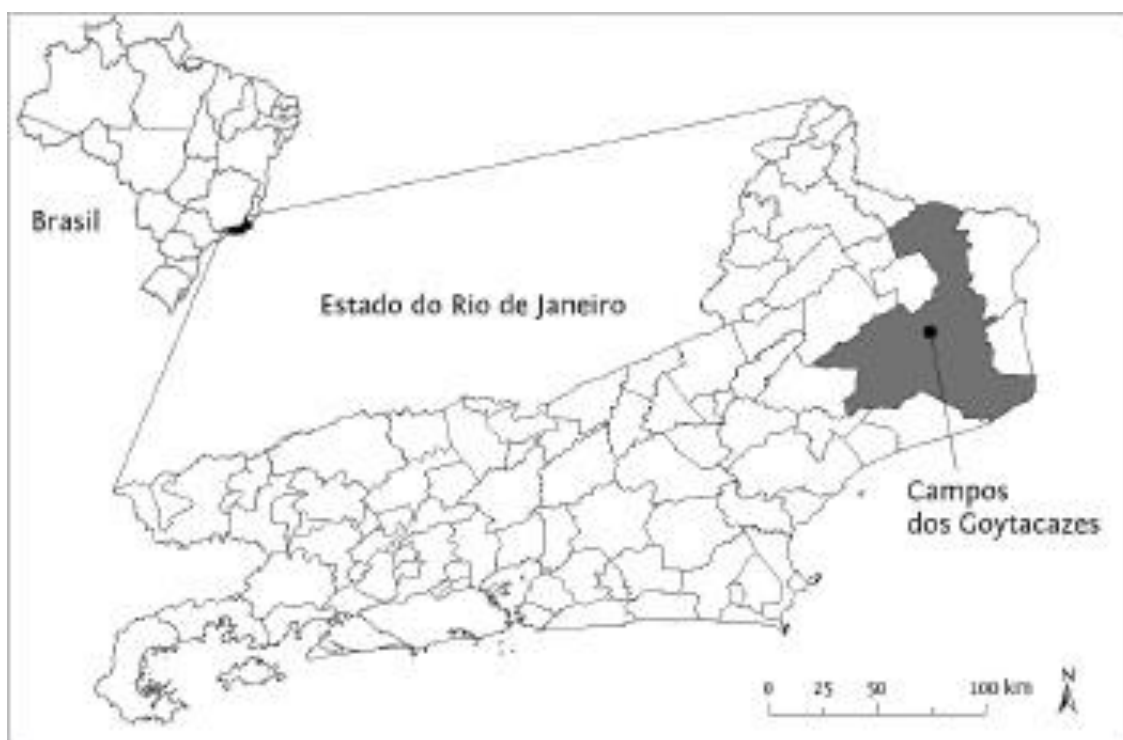
Após o lançamento do PMCMV, que ocorreu em 2009, o que se percebe é que houve uma diminuição do déficit habitacional, absoluto e relativo, bem como de quase todos os seus componentes. O ônus excessivo com aluguel é que sofreu um acréscimo, na verdade isto já vinha acontecendo desde 2008 e não foi algo que ocorreu apenas depois do PMCMV.

Entretanto, apesar do componente aluguel estar vindo em contínuo crescimento antes do PMCMV, o impacto do programa sobre o valor dos imóveis e, como consequência, sobre o valor dos aluguéis é um efeito que não foi esperado, pelo menos não com a relevância que ocorreu.

Assim, com relação ao componente ônus excessivo com aluguel o déficit pode aumentar, mesmo na vigência de um programa habitacional, como é o caso do PMCMV, pois a valorização dos imóveis e do aluguel é determinada pelo mercado.

## 5. O PROGRAMA MINHA CASA VIDA NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

O município de Campos dos Goytacazes, localizado na região norte fluminense, é o município com maior extensão territorial do interior do estado do Rio de Janeiro (4.027 km<sup>2</sup>) e conta com uma população de 477.208 habitantes (IBGE, 2013). O município faz divisa, entre outras, com as cidades de Macaé e São João da Barra e umas das principais rodovias de acesso ao município é a BR-101.



*Figura 4 Localização do município de Campos dos Goytacazes.*

Fonte: OLIVEIRA & PEDLOWSKI, 2012, p.03



A economia do município é baseada na atividade comercial e nas atividades relacionadas à produção e exploração do petróleo.

A região da bacia de Campos, a partir da década de 1970, com a descoberta do petróleo, passou a viver um novo ciclo econômico, acompanhado de um acelerado crescimento demográfico e de um rápido processo de urbanização e ampliação da área urbana, já que aumentaram as atividades predominantemente urbanas.

Assim, os municípios da Bacia de Campos – Armação de Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra – tiveram a economia, a sociedade e o espaço transformados pela produção e exploração do petróleo.

A influência das atividades relacionadas à exploração de petróleo e gás tem grande impacto na região e provoca grandes mudanças sobre a composição econômica e populacional dos municípios produtores.

Apenas para ter uma dimensão deste impacto, enquanto grande parte dos municípios brasileiros, e do próprio Estado do Rio de Janeiro, apresentou um processo de estagnação ou decréscimo populacional na última década, todos os municípios produtores de petróleo apresentaram um exponencial crescimento de suas populações, com destaque para o Município de Rio das Ostras que apresentou um incremento de aproximadamente 190% em sua população entre os anos 2000 e 2010, conforme demonstrado na Tabela 5, a seguir.

*Tabela 5*  
*Crescimento populacional dos municípios produtores de petróleo do Estado do Rio de Janeiro( 2000 e 2010).*

Município	Ano		Variação (%)
	2000	2010	
Cabo Frio	126.828	186.222	46.8
Campos dos Goytacazes	406.989	463.545	13.9
Carapebus	8.666	13.359	35.1
Casemiro de Abreu	22.152	35.347	37.3
Macaé	132.461	206.748	56.1
Quissamã	13.674	20.244	48.0
Rio das Ostras	36.419	105.757	190.4
São João da Barra	27.682	32747	15.5

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados dos Censos 2000 e 2010 (IBGE, 2011).

A maioria desses municípios enfrentou uma rápida distribuição espacial da população entre as áreas urbana e rural e a rapidez e dimensão dessa transformação foi difícil de ser acompanhada pela gestão municipal, acarretando uma série de deficiências na oferta de serviços e de infraestrutura para a população, além de problemas como a segregação sócio espacial e a favelização. (PIQUET, SERRA, 2007, p. 290).

Desta forma, uma das consequências desse rápido processo de urbanização foi a dificuldade de acesso à moradia digna por parte da população que veio para o centro urbano em busca de emprego. Neste sentido, afirma LEFEBVRE (1969, p. 167) que *“a realidade urbana é ao mesmo tempo espacial e temporal: espacial, porque o processo se estende no espaço que ele modifica; temporal, uma vez que esse mesmo processo se desenvolve no tempo”*.

Atualmente, além dos impactos da atividade petrolífera, a cidade está sentindo a influencia da instalação do Porto do Açú, no município de São João da Barra, limítrofe a cidade de Campos.

Muitas pessoas estão vindo residir na cidade para trabalhar no Porto, dada a proximidade com o local e a maior oferta de serviços na cidade de Campos, quando comparada a São João da Barra.

O município conta com 142.418 domicílios urbanos e o déficit habitacional é de 8,23%, o que representa 11.718 domicílios (FJP, 2010), conforme será demonstrado na tabela 6, na seção seguinte.

Após essa breve contextualização, será realizada uma análise do Programa Minha Casa Minha Vida no município de Campos dos Goytacazes. Para isso serão apresentados mapas com a localização dos empreendimentos, além de dados estatísticos que mostram como está a situação do município.

### 5.1. Situação habitacional do município

A Tabela 6, a seguir, apresenta uma estimativa do déficit habitacional no município de Campos dos Goytacazes para o ano de 2010. O déficit habitacional é de 11.718 domicílios, ou seja, de 8,23%. A tabela traz, ainda, o déficit habitacional de acordo com as faixas de renda.

Apenas a título de comparação, esse percentual do déficit habitacional em Campos é o menor quando comparado com a região Norte Fluminense (9,5%), com a região metropolitana do estado do Rio de Janeiro (9,9%) e com o município de Rio de Janeiro (9,0%), de acordo com informações da FJP (2010).

*Tabela 6*  
*Déficit Habitacional Total e por faixas de renda. Campos dos Goytacazes. 2010.*

Rendimento Mensal em salários mínimos	Classificação	
	Absoluto	% do Total
Sem rendimento	622	0,44%
De 0 a 3	7696	5,40%
Mais de 3 a 6	1553	1,09%
Mais de 6 a 10	1290	0,91%
Mais de 10	557	0,39%
<b>Total</b>	<b>11718</b>	<b>8,23%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Déficit Habitacional no Brasil (FJP, 2010).

Pode-se concluir, ainda pela análise da Tabela 6, que a maior concentração do déficit habitacional está na faixa de renda de 0 (zero) a 3 (três) salários mínimos, totalizando 5,40% do total de domicílios, que é de 142.418. Entretanto, o déficit para as faixas de renda de mais de 3( três) a 10 (dez) é também expressivo, pois somados atingem 2% do total do déficit, que é de 8,23%.

A Tabela 7 mostra o total de domicílios urbanos segundo as categorias de inadequação para o município de Campos dos Goytacazes e a carência de infraestrutura é um componente que chama a atenção.

*Tabela 7*  
*Total de domicílios urbanos segundo categorias de inadequação. Campos dos Goytacazes, 2010.*

Descrição	Total de domicílios urbanos	
	Absoluto	% do total de domicílios
Adensamento excessivo	7425	5,21%
Domicílio sem banheiro	1412	0,09%
Carência de infraestrutura	56.558	39,7%
<b>Total</b>	<b>142.418</b>	<b>100.0%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Déficit Habitacional no Brasil (FJP, 2010).

Ainda de acordo com a Tabela 7, 39,7% dos domicílios apresentam pelo menos um componente que permite que ele seja caracterizado como carente de infraestrutura. Entre esses componentes estão o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, a iluminação elétrica e a coleta e destinação do lixo.

Uma vez que este dado foi bastante relevante, a Tabela 8 apresenta a distribuição desses componentes da carência da infraestrutura para a faixa de renda de mais de 3 (três) a 6 (seis) salários mínimos, por ser o público alvo da pesquisa.

*Tabela 8*  
*Domicílios urbanos com Rendimento mensal de mais de 3(três) a 6 (seis) salários mínimos segundo carência de infraestrutura. Campos dos Goytacazes, 2010.*

Descrição	Total de domicílios urbanos	
	Absoluto	% do total de domicílios
Abastecimento de água	3999	2,81%
Esgotamento Sanitário	7905	5,55%
Iluminação Elétrica	43	0,03%
Destino do Lixo	157	0,11%
<b>Total</b>	<b>142.418</b>	<b>100.0%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Déficit Habitacional no Brasil (FJP, 2010).

O número de domicílios com sistema de esgotamento sanitário inadequado é bem relevante, 5,55% do total de domicílios e também chama atenção o número de domicílios com problemas no abastecimento de água (2,81%).

As Tabelas 5 e 7 mostraram que a classe média baixa tem uma demanda para o incremento de estoques de moradias, já que o déficit é de 1.553 unidades e tem, sobretudo, necessidade de melhoria nas condições de seu domicílio, pois a inadequação, principalmente, a carência de infraestrutura urbana, é alta para esta faixa de renda.

As estimativas do déficit habitacional em Campos foram complementadas com dados de pesquisa realizada, em 2008, pela Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF e pelo Centro de Pesquisas Candido Mendes – CEPECAM, Universidade Candido Mendes – UCAM-Campos.

Nos resultados apresentados pela pesquisa realizada em 2008, pela UENF e UCAM-Campos, foi notada uma alta proporção de domicílios categorizados com situação de esgotamento sanitário inadequado (38,2%), de acordo com a Tabela 9, a seguir. Esse resultado foi confirmado pela FJP, em 2010, pois o total de domicílios com sistema de esgotamento inadequado é de 33,2%.

*Tabela 9  
Total de domicílios, segundo dimensões adequabilidade do sistema de esgotamento sanitário.  
Campos dos Goytacazes. 2008 e 2010.*

<b>Esgotamento sanitário</b>	<b>Pesquisa UENF/CEPECAM <sup>(1)</sup></b>		<b>FJP (2010)</b>	
	<b>Abs.</b>	<b>%</b>	<b>Abs.</b>	<b>%</b>
<b>Situação</b>				
Adequado	67.114	67,2%	95.180	66,8%
Sem esgoto adequado	41.485	38,2%	47.238	33,2%
<b>Total</b>	100.366	100,0%	142.418	100,0%

Nota: (1) Expansão baseado no total de domicílios enumerados em 2010

Fonte: UENF e UCAM-Campos (2008) e IBGE (2010)

Vale destacar, ainda, que do total de 47.238 domicílios sem esgoto adequado, 7.905, ou seja, 16,73 %, são na faixa de rendimento mensal de mais 3 (três) e 6 (seis) salários mínimos, de acordo com o estudo da FJP (2010).

A alta proporção de domicílios categorizados com esgoto inadequado sugere levantamentos mais aprofundados. É válido ressaltar que a pesquisa identificou também uma alta proporção de domicílios que adotam o abastecimento de água a partir de poço artesiano. Essa constatação, aliada ao terreno pantanoso e a grande proporção de domicílios com fossas rudimentares, sugere a possibilidade de que o lençol freático está provavelmente contaminado, o que exige ações urgentes do poder público e da população.

Os dados obtidos nesta pesquisa são importantes, ainda, para dimensionar outro critério apresentado para caracterizar um domicílio como inadequado, a saber, a inadequação fundiária. Os resultados percentuais encontrados por essa pesquisa foram aplicados ao total de

domicílios urbanos, com o intuito de estimar a ordem de grandeza de cada uma das categorias de regularização fundiária e os resultados são apresentados na Tabela 10<sup>20</sup>.

*Tabela 10*

*Situação legal dos imóveis, segundo o nível de irregularidade legal. Campos dos Goytacazes, , 2008.*

Categoria de irregularidade legal	Não possui		Possui	
	Abs	Perc	Abs	Perc
1 Projeto arquitetônico aprovado <sup>(1)</sup>	56121	55.8%	44454	44.2%
2 Escritura não registrada <sup>(2)</sup>	23333	23.2%	77242	76.8%
3 Escritura (registro indeterminado) <sup>(2)</sup>	12974	12.9%	87601	87.1%
4 Contrato de compra e venda <sup>(2)</sup>	7744	7.7%	92831	92.3%
5 Recibo de pagamento <sup>(2)</sup>	4828	4.8%	95747	95.2%
6 Propriedade do imóvel e do terreno <sup>(3)</sup>	5230	5.2%	95345	94.8%

Nota: (1). Escritura registrada e projeto aprovado

(2). Situação do documento de posse

(3). Posse do terreno e posse do imóvel (Critérios FJP/IBGE)

(4). Erro amostral de 5%

Fonte: UENF, FAPERJ e UCAM-Campos (2008)

Como pode ser notado a partir da análise da Tabela 10, o critério adotado pela FJP para caracterizar a situação de inadequação fundiária, considerando a existência ou não de documentos que comprovem a propriedade do terreno, não é o menos rigoroso dos critérios, já que totaliza 5,2% dos imóveis. O critério que contabiliza o maior número de imóveis irregulares é o que considera a existência ou não de projeto arquitetônico aprovado na prefeitura, englobando mais de 50% dos imóveis ou 56 mil imóveis.

Essa breve síntese da situação habitacional do município de Campos dos Goytacazes mostra que é necessária uma atuação do poder público no sentido de suprir as necessidades quantitativas e de criar condições para melhorar as necessidades qualitativas.

<sup>20</sup> A tabela 8 apresenta os resultados da pesquisa realizada pela UENF e CEPECAM (2008). Os resultados percentuais encontrados por essa pesquisa foram aplicados ao total de domicílios urbanos enumerados em 2000, a saber 100.575, com o intuito de estimar a ordem de grandeza de cada uma das categorias de irregularidade fundiária.

## 5.2. Investimentos do PMCMV em Campos dos Goytacazes

De acordo com informações da CAIXA (2012), foi possível elaborar uma tabela que mostra o número de unidades habitacionais contratadas com recursos do PMCMV por municípios que fazem parte da Região Norte Fluminense<sup>21</sup>, até o final do ano de 2012.

A Tabela 11, a seguir, mostra que o município de Campos dos Goytacazes contratou, neste período, 3.613 (três mil seiscentas e treze) unidades habitacionais, sendo 2.501 (duas mil quinhentas e uma) para a Faixa 2 (3 a 6 salários mínimos) e 1.112 (mil cento e doze) para a Faixa 3 (6 a 10 salários mínimos).

*Tabela 11*  
*Número de unidades habitacionais contratadas com recursos do PMCMV Região Norte Fluminense (2009-2012).*

Município	Unidades Habitacionais Contratadas			
	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Total
Campos dos Goytacazes	0	2501	1112	3613
Macaé	2338	2778	0	5116
Quissamã	60	0	0	60
São João da Barra	60	0	0	60
<b>TOTAL</b>	<b>2548</b>	<b>5279</b>	<b>1112</b>	<b>8879</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da CAIXA (2012).

O município de Macaé destaca-se com o maior número de unidades habitacionais contratadas, totalizando 5.116 (cinco mil cento e dezesseis). Na Faixa 2 foram contratadas mais unidades do que o município Campos dos Goytacazes e, até o final do ano de 2012, não havia unidades destinadas à Faixa 3.

Até o início do ano de 2014 não havia no município de Campos dos Goytacazes empreendimentos destinados a faixa 1, ou seja, para famílias com renda de até 3 (três) salários mínimos, mas, desde então, começaram algumas contratações para esta faixa de renda. Talvez o grande incentivo para isto, tenha sido o fato de que agora são disponibilizados recursos do

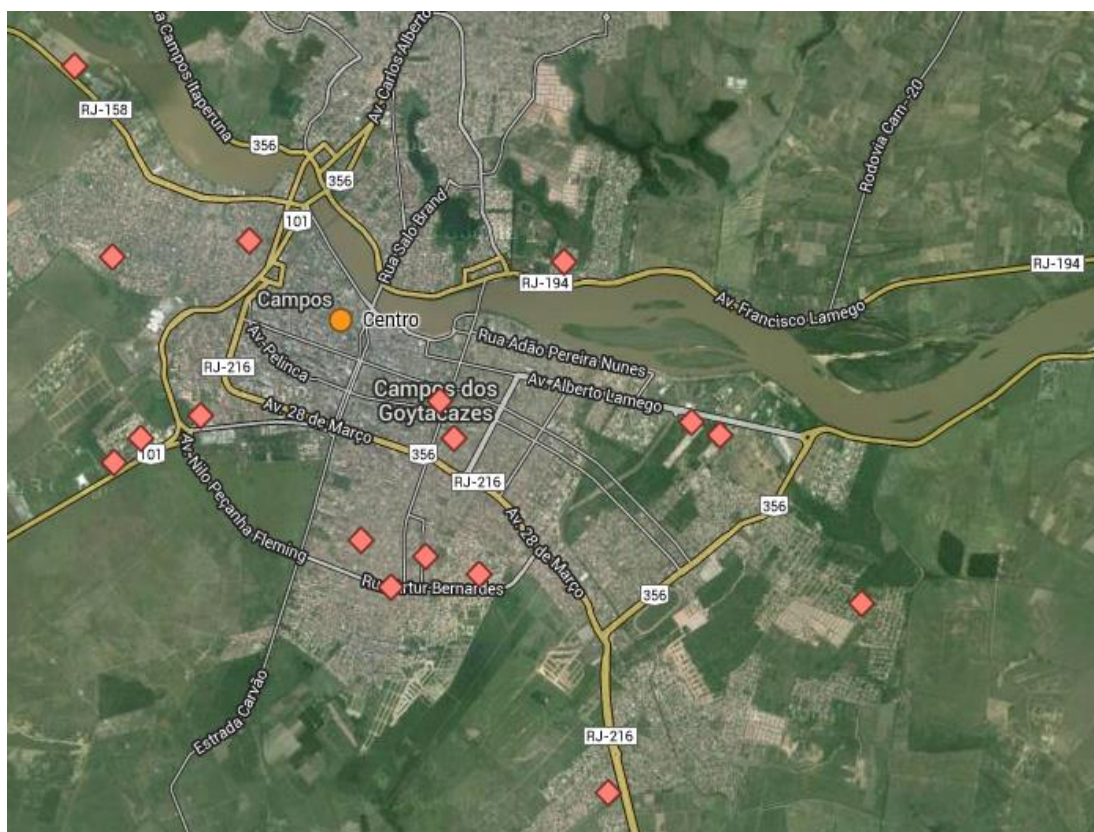
<sup>21</sup> Os municípios que compõem a Região Norte Fluminense são: Campos dos Goytacazes, Cardoso Moreira, São Fidélis, São Francisco do Itabapoana, São João da Barra, Carapebus, Macaé, Quissamã e Conceição de Macabu.

FAR para investimento em equipamentos sociais de saúde e educação para suprir a demanda gerada no entorno pela implementação do empreendimento.

Esses empreendimentos para a faixa de renda 1 estão previstos para os bairros Parque Santa Rosa, Jardim Aeroporto e Donana. Os dois primeiros bairros ficam no distrito de Guarus e o último fica na rodovia que liga o município a praia de Farol de São Thomé. Essas primeiras construções previstas estão em áreas distantes do centro da cidade.

A Figura 5, a seguir, apresenta um mapa com a localização dos empreendimentos enquadrados no PMCMV, destinados a faixa de renda de mais de 3 (três) a 6 (seis) salários mínimos no município de Campos dos Goytacazes. Essas informações foram obtidas junto à CAIXA no município de Campos.

No Anexo (p. 140) é apresentada a listagem desses empreendimentos, com o bairro de sua localização. Grande parte deles ainda está em fase de construção.



*Figura 5 Empreendimentos do PMCMV para faixa de renda de 3 a 6 salários mínimos. Campos dos Goytacazes.*

Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a ferramenta Google Maps e com base em informações da CAIXA (2014).



Pode-se perceber que existe um bom número de empreendimentos localizados em áreas afastadas do centro da cidade, alguns em locais bem isolados e carentes de infraestrutura urbana. Apenas a título de comparação, a Figura 6 apresenta o mapa urbano do município de Campos dos Goytacazes, destacando as áreas centrais e periféricas, segundo pesquisa realizada pela Universidade Estadual do Norte Fluminense, durante o desenvolvimento do Projeto Integração Favela-Bairro (CARNEIRO, 2006).

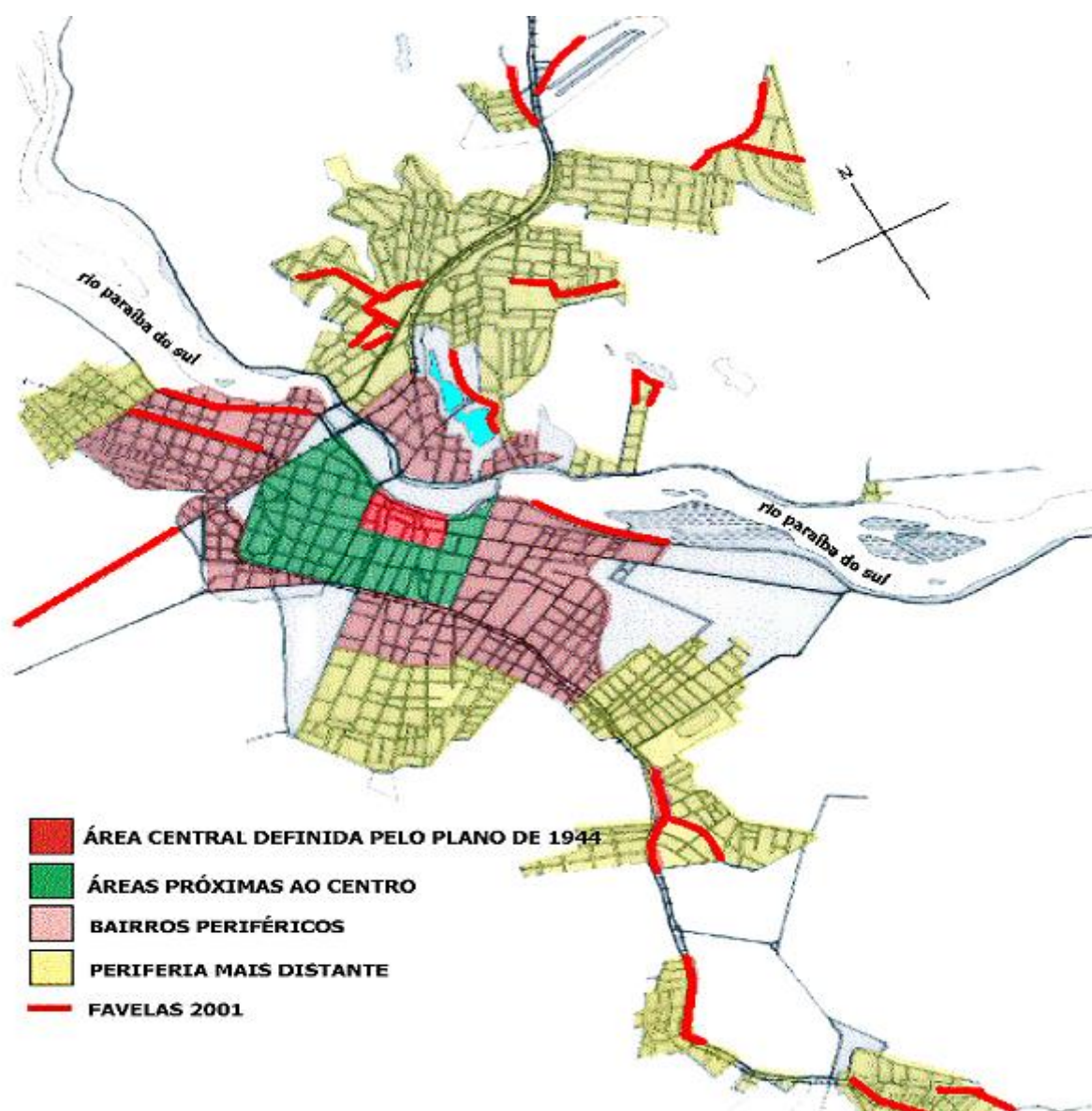


Figura 6 Mapa urbano do município de Campos dos Goytacazes.

Fonte: CARNEIRO, et al. (2006).

Pode-se perceber que são poucos os empreendimentos localizados nas áreas próximas ao centro, destacadas em verde no mapa da Figura 6. A maioria dos empreendimentos está localizada na área definida como periferia mais distante.

Um fato que chama a atenção é que boa parte dos empreendimentos localizados em áreas mais próximas ao Centro estão sendo construídos por construtoras de grande porte, que atuam em outros estados. As construtoras locais, em sua maioria, atuam em áreas mais afastadas.

## 6. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O presente capítulo traz os principais resultados obtidos com a pesquisa de campo. São apresentadas tabelas e mapas com os dados mais relevantes.

Para melhor elucidação, as análises serão feitas por blocos, assim como foi feito com o questionário utilizado na realização das entrevistas.

### 6.1. Perfil dos Moradores

As Tabelas 12 e 13, a seguir, mostram o perfil dos moradores dos imóveis de acordo com o sexo e a faixa etária. As tabelas foram feitas separadamente para cada um dos conjuntos habitacionais analisados.

*Tabela 12*  
*Perfil dos Proprietários de acordo com sexo e faixa etária. Condomínio Gran Riserva.*

Idade	Sexo			
	Masculino		Feminino	
	Absoluto	% do total	Absoluto	% do total
20 a 30 anos	19	10,6%	2	1,1%
Mais de 30 a 40 anos	55	30,7%	47	26,3%
Mais de 40 a 50 anos	28	15,6%	22	12,3%
Mais de 50 anos	6	3,4%	0	0,0%
<b>Total</b>	<b>108</b>	<b>60,3%</b>	<b>71</b>	<b>39,7%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados dos questionários.

*Tabela 13*  
*Perfil dos Proprietários de acordo com sexo e faixa etária. Residencial Fit Vivai.*

Idade	Sexo			
	Masculino		Feminino	
	Absoluto	% do total	Absoluto	% do total
20 a 30 anos	51	20,7%	16	6,5%
Mais de 30 a 40 anos	79	32,1%	21	8,5%
Mais de 40 a 50 anos	50	20,3%	18	7,3%
Mais de 50 anos	12	4,9%	1	0,4%
<b>Total</b>	<b>192</b>	<b>78,0%</b>	<b>54</b>	<b>22,0%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados dos questionários.

De acordo com as informações obtidas, pode-se perceber uma predominância do sexo masculino como proprietários dos imóveis. Tal dado pode ser observado em todas as faixas etárias.

Ressalte-se que o percentual de proprietários do sexo masculino é ainda maior no Residencial Fit Vivai, totalizando 78% do total, conforme Tabela 13, enquanto este valor é de 60,3% no Condomínio Gran Reserva, de acordo com a Tabela 12. Tal fato se está associado ao grande número de homens que vieram de outras cidades, alguns sem suas famílias, para trabalhar em empreendimentos como Porto do Açu ou em atividades relacionadas à área do petróleo, *onshore* e *offshore*. Estes, em sua maioria, retornam para suas famílias, ou sua cidade natal, nos finais de semana.

Já no condomínio Gran Reserva, a maioria é de famílias que já residiam na cidade de Campos dos Goytacazes e apenas mudaram de endereço. Nesse contexto, foi encontrado um maior número de lares chefiados por mulheres, que são as proprietárias do imóvel. Isso ocorreu, sobretudo, na faixa etária de 30 a 40 anos de idade, onde foi encontrado o maior percentual de mulheres proprietárias dos imóveis, a saber, 26,3%, conforme Tabela 12. Esse valor é bem próximo do número de proprietários do sexo masculino, que é de 30,7%.

Com relação à faixa etária, percebe-se uma prevalência de proprietários com 30 a 40 anos de idade nos dois conjuntos habitacionais analisados. No caso do residencial Fit Vivai, observa-se que existe um número significativamente maior de proprietários na faixa de 20 a 30 anos de idade, 27,2% (sendo 20,7% do sexo masculino e 6,5% do sexo feminino), conforme Tabela 13, quando comparado com o Condomínio Gran Reserva, que totaliza 11,7% (sendo 10,6% do sexo masculino e 1,1% do sexo feminino), conforme Tabela 12. Esta

situação pode, também, estar relacionada a situação anterior, são muitos jovens que vieram para trabalhar e adquiriram um imóvel para morar no Fit Vivai. Já no outro, são mais famílias e, portanto, em uma faixa etária mais elevada.

Esse fato vai de encontro ao que é previsto na própria Lei 11.977/2009, que institui o PMCMV, uma vez que artigo 35 dispõe:

Art. 35. Os contratos e registros efetivados no âmbito do PMCMV serão formalizados, *preferencialmente*, em nome da mulher.

Art. 35-A. Nas hipóteses de dissolução de união estável, separação ou divórcio, o título de propriedade do imóvel adquirido no âmbito do PMCMV, na constância do casamento ou da união estável, com subvenções oriundas de recursos do orçamento geral da União, do FAR e do FDS, será registrado em nome da mulher ou a ela transferido, independentemente do regime de bens aplicável, excetuados os casos que envolvam recursos do FGTS.

Parágrafo único. Nos casos em que haja filhos do casal e a guarda seja atribuída exclusivamente ao marido ou companheiro, o título da propriedade do imóvel será registrado em seu nome ou a ele transferido (Grifo da autora).

A disposição legal fala que os contratos e registros do PMCMV devem ser, preferencialmente, feitos em nome da mulher, mas não foi isso que foi observado no estudo de caso.

A preferência pela titularidade feminina nos programas habitacionais é uma decisão política que objetiva garantir a elas um direito tradicionalmente negado, qual seja o direito à propriedade e, numa perspectiva mais ampla, o direito à cidade.

Essa orientação pode ser percebida também no caso da dissolução matrimonial ou da união estável e o entendimento é de que a mulher, como titular da residência, tem maior capacidade de proteger o bem em favor dos filhos. Tanto é assim, que, caso a guarda dos menores fique com o pai, a Lei prevê o registro da propriedade em nome do marido.

A regra estabelecida no Artigo 35-A foi implementada pelas alterações promovidas para o lançamento do PMCMV 2 e é polêmica entre os doutrinadores do direito, pois fere o princípio da livre disposição dos bens e a dignidade da pessoa humana. O professor de direito civil da Universidade Brasília, Frederico Viegas, em entrevista à página virtual de notícias jurídicas JusBrasil, fez algumas ponderações sobre o assunto:

“Se fosse uma doação, eu até admitiria que poderia fazer, porque seria gratuito. Mas a partir do momento em que eu coloco meu dinheiro, meu suor naquilo ali, aquilo também é meu”, defende. O professor esclarece que, caso alguém apresente uma ação no Supremo Tribunal Federal, a medida pode ser questionada pela Corte. Viegas acredita que a mudança pode ter impacto negativo nas relações familiares. “As pessoas não vão querer se separar para não perder a casa. É muito preocupante questões familiares estarem ligadas a patrimoniais (VIEGAS, 2012, p.01).

A Tabela 14, a seguir, apresenta uma análise do nível de escolaridade dos proprietários para os dois conjuntos habitacionais estudados.

*Tabela 14*  
*Nível de escolaridade dos proprietários. Condomínio Gran Reserva e Residencial Fit Vivai.*

Grau de Escolaridade	Gran Reserva		Fit Vivai	
	Absoluto	% do total	Absoluto	% do total
1º Grau Completo	13	7,3%	17	6,9%
2º Grau Completo	49	27,4%	42	17,1%
Ensino Superior Completo	83	46,4%	108	43,9%
Especialização	27	15,1%	57	23,2%
Mestrado ou Doutorado	7	3,9%	22	8,9%
<b>Total</b>	<b>179</b>	<b>100,0%</b>	<b>246</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados dos questionários.

Pode-se perceber que, para os dois condomínios, há predominância de proprietários que possuem o ensino superior completo. Há uma diferença com relação ao número de pessoas que possuem pós-graduação, seja ela *stricto sensu* (mestrado e doutorado) ou *lato sensu* (especialização).

No caso do Condomínio Gran Reserva, o percentual de proprietários com pós-graduação é de 19% (15,1% com especialização e 3,9% com mestrado ou doutorado) e no Residencial Fit Vivai esse número é de 32,1% (23,2% com especialização e 8,9% com mestrado e doutorado).

A Tabela 15 mostra que a maioria das famílias que adquiriram imóveis nos condomínios estudados é de classe média baixa, assim caracterizada, conforme já falado anteriormente, como as famílias com renda mensal de mais de 3 (dois) até 6 (seis) salários mínimos. Esse percentual é ainda maior no Condomínio Gran Reserva, onde 61,2% das famílias possuem rendimento mensal de até 6 (seis) salários mínimos.

*Tabela 15*  
*Rendimento mensal familiar em salários mínimos. Condomínio Gran Reserva e Residencial Fit Vivai.*

Rendimento Mensal	Gran Reserva		Fit Vivai	
	Absoluto	% do total	Absoluto	% do total
De 0 a 3 salários mínimos	0	0,0%	0	0,0%
Mais de 3 a 6 salários mínimos	109	60,9%	106	43,1%
Mais de 6 a 10 salários mínimos	52	29,1%	93	37,8%
Mais de 10 a 20 salários mínimos	18	10,1%	47	19,1%
Mais de 20 salários mínimos	0	0,0%	0	0,0%
<b>Total</b>	<b>179</b>	<b>100,0%</b>	<b>246</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados dos questionários.

Os dois conjuntos habitacionais são destinados, prioritariamente, para atender a famílias com renda entre 3(três) e 6 (seis) salários mínimos e no Condomínio Gran Reserva a cobertura para essa faixa etária foi maior.

Durante as entrevistas, foi possível observar que no Residencial Fit Vivai é maior o número de pessoas solteiras e casais sem filhos. Além disso, o grau de escolaridade é maior entre os moradores deste condomínio.

Na Tabela 16, a seguir, é apresentado o número de moradores por domicílio e, antes de fazer a análise da tabela, cumpre lembrar o conceito de adensamento excessivo, da Fundação João Pinheiro, já mencionado anteriormente. O adensamento excessivo ocorre nos casos em que um cômodo, independente de seu tamanho, é utilizado como dormitório por três ou mais pessoas.

Tabela 16

*Número de pessoas por domicílio. Condomínio Gran Reserva e Residencial Fit Vivai.*

Número de pessoas	Gran Reserva		Fit Vivai	
	Absoluto	% do total	Absoluto	% do total
1 pessoa	11	6,1%	59	24,0%
2 pessoas	48	26,8%	99	40,2%
3 a 4 pessoas	101	56,4%	85	34,6%
mais de 4 pessoas	19	10,6%	3	1,2%
<b>Total</b>	<b>179</b>	<b>100,0%</b>	<b>246</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados dos questionários.

Conforme se depreende da análise da Tabela 16, no Condomínio Gran Reserva a maioria das famílias tem de 3 a 4 pessoas (56,4%) e no Residencial Fit Vivai a maioria dos apartamentos é ocupado por 2 pessoas (40,2%), embora o número de domicílios ocupados por 3 a 4 pessoas seja bem próximo (34,6%).

É importante atentar para o fato de que no Condomínio Gran Reserva todos os apartamentos são de 2 quartos e existem 10,6% deles ocupados por famílias compostas por mais de 4 pessoas, o que significa que, em alguns deles, pode estar caracterizada a situação de adensamento excessivo.

É precoce afirmar que ocorre essa situação de adensamento excessivo, pois, para tanto, é preciso que um cômodo esteja sendo utilizado como dormitório por mais de 3 pessoas e os entrevistados não foram questionados sobre isso.

Entretanto, foram entrevistadas famílias com 2 filhos, sendo um deles casado e com filhos, todos morando neste mesmo apartamento de 2 quartos, neste caso, não há como fugir da situação de adensamento excessivo.

Os moradores foram questionados sobre o meio de transporte utilizado e nos dois casos o número de moradores que utilizam carro ou moto e os que utilizam ônibus foi bem próximo, sendo que no Residencial Fit Vivai, há uma leve prevalência dos que utilizam carro ou moto (49,6%) sobre os que utilizam ônibus (41,1%), conforme mostrado na Tabela 17, a seguir.



Tabela 17

*Meio de Transporte utilizado pelos moradores. Condomínio Gran Reserva e Residencial Fit Vivai.*

Meio de Transporte	Gran Reserva		Fit Vivai	
	Absoluto	% do total	Absoluto	% do total
Carro ou Moto	79	44,1%	122	49,6%
Ônibus	87	48,6%	101	41,1%
Outro	13	7,3%	23	9,3%
<b>Total</b>	<b>179</b>	<b>100,0%</b>	<b>246</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados dos questionários.

Cumpra esclarecer que o meio de transporte identificado na Tabela 17 como “outro”, engloba bicicleta, ir para o trabalho ou estudo a pé e inclui, ainda, aqueles que responderam que vão de carona.

Merece ser destacada também a questão de que no Residencial Fit Vivai foram encontrados muitos moradores que estão na cidade de Campos dos Goytacazes há pouco tempo e vieram pela questão do trabalho, muitos deles estão trabalhando no Complexo Logístico do Porto do Açú, em São João da Barra. Estes moradores responderam que vão de ônibus para o trabalho, pois este é disponibilizado pela empresa, mas eles, em sua maioria, possuem carro e este é o meio de transporte que utilizam para os demais afazeres.

Os moradores foram questionados, ainda, sobre o meio de transporte que utilizavam no seu antigo domicílio e a grande maioria continua utilizando o mesmo meio de transporte que utilizava no domicílio anterior, o que mudou foi o tempo de deslocamento e no Condomínio Gran Reserva, principalmente, há uma grande insatisfação por parte daqueles que utilizam ônibus. Esse assunto será abordado detalhadamente em tópico oportuno.

Com relação ao tempo de deslocamento para o trabalho e/ou estudo, foi observado que, para o caso do Condomínio Gran Reserva, o tempo médio de deslocamento aumentou. No domicílio anterior a média era de 15 (quinze) a 20 (vinte) minutos e no domicílio atual a média é de 30 (trinta) a 40 (quarenta) minutos.

Para o Residencial Fit Vivai não foi observada nenhuma diferença significativa com relação ao tempo de deslocamento, apenas em casos isolados houve um aumento neste tempo.

## 6.2. Aquisição do imóvel

A principal razão para aquisição do imóvel nos dois conjuntos habitacionais pesquisados foi a oportunidade de fugir do aluguel, é claro que tal fato só foi possível devido a facilidade de acesso ao crédito.

A Tabela 18 mostra que, no Condomínio Gran Reserva, 87,7% dos entrevistados responderam que o principal motivo para aquisição do imóvel foi para fugir do aluguel<sup>22</sup>. No Residencial Fit Vivai esse número também é expressivo (59,8%), mas pode-se perceber que o percentual de pessoas que buscaram ali residir, para morar mais próximo do trabalho, é significativo (21,1%).

Esses moradores que buscaram a proximidade com o trabalho vieram, em sua maioria, de outros estados para trabalhar em novos empreendimentos na região. Foram encontradas pessoas dos estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

*Tabela 18*

*Principais motivos para aquisição do imóvel. Condomínio Gran Reserva e Residencial Fit Vivai.*

Principais Motivos para aquisição do imóvel	Gran Reserva		Fit Vivai	
	Absoluto	% do total	Absoluto	% do total
Fugir do Aluguel	157	87,7%	147	59,8%
Proximidade com o trabalho	4	2,2%	52	21,1%
Melhores serviços e comércio local	0	0,0%	8	3,3%
Investimento Imobiliário	7	3,9%	34	13,8%
Outros	11	6,1%	5	2,0%
<b>Total</b>	<b>179</b>	<b>100,0%</b>	<b>246</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados dos questionários.

Importante estar atento também ao número de pessoas que adquiriram o imóvel para investimento imobiliário, esse percentual é bem mais alto no Residencial Fit Vivai (13,8%) do que no Condomínio Gran Reserva (3,9%). Esse fato pode ser atribuído primeiro a questão, já mencionada, de no Gran Reserva existirem mais famílias, que adquiriram para sua própria

<sup>22</sup> De acordo com os dados do Déficit Habitacional no Brasil (FJP, 2010), 4942 domicílios do município de Campos dos Goytacazes, ou seja, 3,47% do total de domicílios, estão caracterizados pela situação de ônus excessivo com aluguel.

morada e segundo, ao fato, da melhor localização do Fit Vivai em termos de proximidade a comércio, academia e Rodoviária Local.

Esse percentual de proprietários que adquiriram o imóvel como forma de investimento imobiliário revela um efeito perverso, não esperado para um programa habitacional destinado àqueles que necessitam de alguma forma de ajuda para adquirir a casa própria. Em geral, quem compra para investimento imobiliário já possui um imóvel para residência própria e o regulamento do PMCMV não faz nenhuma objeção expressa a ter outro imóvel, desde que não seja no mesmo município ou em município limítrofe.

Assim, muitos estão se valendo das facilidades e benefícios do financiamento pelo PMCMV para adquirir um imóvel, sem, na verdade, terem real necessidade.

Importante deixar claro que, nos residenciais estudados, nem todos que compraram para investimento imobiliário adquiriram seus imóveis pelo PMCMV, alguns adquiriram com recursos próprios e outros por financiamento bancário comum, conforme será demonstrado a seguir na Tabela 20. Entretanto, dos 34 proprietários que adquiram o imóvel para investimento imobiliário no Residencial Fit Vivai, 28 declararam ter financiamento pelo PMCMV, o que representa 82,3%. No caso do Condomínio Gran Reserva, apenas 2, dos 7 proprietários que compraram para investimento, declaram ter se beneficiado com recursos do PMCMV, ou seja, 28,5%.

Ainda na análise da Tabela 18, é apresentado o motivo “outros” e aí se incluem respostas como morar em área mais segura e maior espaço no apartamento.

Complementando a análise dessas informações, a Tabela 19 mostra qual era a condição da residência anterior de quem adquiriu apartamento no Condomínio Gran Reserva e no Residencial Fit Vivai. No primeiro condomínio, a grande maioria (89,9%) morava em casa alugada e no Fit Vivai também, mas, neste último caso esse percentual é um pouco menor (61,8%).

No caso do Residencial Fit Vivai é relativamente grande o número de proprietários que já residiam em casa própria e adquiriram outro imóvel (23,2%), muitos adquiriram para investimento e outros adquiriram para morar mais perto do trabalho, uma vez que vieram de outros municípios.

Tabela 19

*Condição da residência anterior. Condomínio Gran Reserva e Residencial Fit Vivai.*

Condição da Residência Anterior	Gran Reserva		Fit Vivai	
	Absoluto	% do total	Absoluto	% do total
Própria	4	2,2%	57	23,2%
Alugada	161	89,9%	152	61,8%
Outros	14	7,8%	37	15,0%
Total	179	100,0%	246	100,0%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados dos questionários.

A condição “outros”, ainda na Tabela 19, refere-se aos casos das pessoas que residiam em casa emprestada, casa dos pais ou parentes. Nesta situação foram encontrados 37 proprietários no Fit Vivai, e estes, em sua maioria, são jovens recém-casados ou que vieram morar sozinhos na cidade para trabalhar.

Durante a realização das entrevistas foi possível perceber que muitos moradores, sobretudo no Condomínio Gran Reserva, mudaram o seu modo de morar para conseguir a casa própria e fugir do aluguel. Muitos deles moravam em casas com quintal e trocaram esse maior espaço pelo sonho da casa própria.

Os moradores foram questionados sobre procurar imóvel em outro bairro e no Condomínio Gran Reserva 78,8% dos entrevistados responderam que procuraram imóvel em outro bairro. Já no caso do Residencial Fit Vivai, apenas 27,2% dos entrevistados alegaram ter procurado em outro bairro.

Esse elevado percentual para o Condomínio Gran Reserva se deve a localização do empreendimento, que é um pouco mais afastado da área central da cidade. Apesar de terem procurado em outro bairro, muitos optaram por este imóvel, pois, na época da aquisição, a entrega já estava bem próxima, em comparação a outros empreendimentos cuja entrega das chaves ainda levaria mais tempo. Tal fato reflete também a informação da Tabela 18, que mostrou que 87,7% dos entrevistados no condomínio Gran Reserva tinham o objetivo de fugir do aluguel, assim, tinham mais pressa em receber as chaves do imóvel.

O valor médio de compra dos imóveis no Condomínio Gran Reserva foi de R\$ 75.000,00 na planta, R\$ 90.000,00 durante a construção e R\$ 120.000,00 depois da entrega das chaves que ocorreu em março de 2012 para 2 (dois) blocos e em outubro de 2012 para os

demais. Em Janeiro de 2014 o valor do apartamento estava em R\$ 130.000,00. Essas informações foram obtidas nas entrevistas com os moradores.

Já no Residencial Fit Vivai o valor médio de compra dos imóveis foi de R\$ 95.000,00 na planta e R\$ 120.000,00 durante o período de construção. Ainda durante a fase de construção, faltando aproximadamente 6 meses para a entrega das chaves, o Fit Vivai saiu do padrão do Programa Minha Casa Minha Vida, pois o valor dos imóveis, mesmo os de 2 dormitórios, ultrapassou o valor máximo para inserção no Programa, valor este que em Janeiro de 2014 estava em R\$ 145.000,00. Esses dados foram obtidos durante as entrevistas com os moradores e a informação de quando saiu do padrão Minha Casa Minha Vida foi obtida no escritório da construtora nacional.

O valor médio de compra no Fit Vivai, em Janeiro de 2014 está em R\$ 150.000, 00 para os apartamentos de 2 (dois) quartos, R\$ 165.000,00 para os de 3 (três) quartos e 1(uma) vaga na garagem e de R\$ 205.000,00 para os de 3 quartos e 2 vagas, de acordo com informações da construtora<sup>23</sup>.

Essa valorização dos imóveis, a ponto de ultrapassar o limite do PMCMV, de acordo com informações obtidas na construtora, é decorrente da maneira como os imóveis são percebidos pelos compradores na medida em que a obra vai avançando. A avaliação é feita periodicamente pela CAIXA e ela estabelece o valor venal dos imóveis, valor este que, nem sempre, condiz com o valor de mercado.

Essa questão está relacionada ao lucro imobiliário, tratado anteriormente. Neste sentido:

(...) após o processo de edificação (construção da edificação propriamente dita), a terra realiza seu “valor potencial” por meio da transformação efetiva de uso propiciada pela construção. No entanto, esse valor gerado pela construção é apenas uma parcela do valor do produto final (o imóvel), que só irá materializar seu valor total após sua venda no mercado (FILHA, COSTA & ROCHA 2010, p. 360).

A Tabela 20 mostra como foi a forma de aquisição do imóvel e pode-se perceber que no condomínio Gran Reserva 74,9% das unidades foram adquiridas por meio do financiamento pelo PMCMV, sendo que a grande maioria delas (70,4%) foi sem subsídio. Já no Residencial Fit Vivai esse percentual é de 49,6%, o que pode estar associado ao fato de os

---

<sup>23</sup> O valor da prestação pago pelos proprietários está, no início do ano de 2014, em torno de R\$ 500,00 (quinhentos reais) para o Condomínio Gran Reserva e R\$ 650,00 (seiscentos e cinquenta reais) para o residencial Fit Vivai. As prestações começaram a ser pagas depois da entrega das chaves.

apartamentos terem saído do padrão do PMCMV desde julho de 2012, quando o valor de mercado dos mesmos ultrapassou o limite estabelecido pelo Programa.

Tal fato pode estar associado, também, ao maior percentual de financiamento bancário sem ser pelo PMCMV, uma vez que aqueles que adquiriram o imóvel posteriormente, mesmo que pudessem se enquadrar nos requisitos estabelecidos pelo PMCMV, não poderiam conseguir o financiamento, pois, o valor do imóvel ultrapassaria o valor limite estabelecido.

*Tabela 20*

*Forma de aquisição do imóvel. Condomínio Gran Reserva e Residencial Fit Vivai.*

Forma de aquisição do imóvel	Gran Reserva		Fit Vivai	
	Absoluto	% do total	Absoluto	% do total
Recursos próprios	16	8,9%	37	15,0%
Financiamento pelo PMCMV sem subsídio	126	70,4%	122	49,6%
Financiamento pelo PMCMV com subsídio	8	4,5%	0	0,0%
Financiamento bancário	29	16,2%	87	35,4%
<b>Total</b>	<b>179</b>	<b>100,0%</b>	<b>246</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados dos questionários.

As Tabelas 21 e 22 apresentam a forma de aquisição do empreendimento de acordo com a faixa de renda. No caso do Condomínio Gran Reserva, pode-se perceber que todos os proprietários na faixa de renda de 3(três) a 6(seis) salários mínimos adquiriram seus imóveis pelo PMCMV, sendo que 92,7% foram sem subsídio e 7,3% com subsídio, conforme Tabela 21. O mesmo acontece no Residencial Fit Vivai, de acordo com a Tabela 22, mas, neste caso, não houve nenhum caso com subsídio.

Tabela 21

*Rendimento mensal e Forma de aquisição do imóvel. Condomínio Gran Reserva.*

Forma de aquisição do imóvel	Rendimento Mensal (salários mínimos)					
	3 a 6		6 a 10		10 a 20	
	Absoluto	% do total	Absoluto	% do total	Absoluto	% do total
Recursos Próprios	0	0,0%	0	0,0%	16	88,9%
PMCMV sem subsídio	101	92,7%	25	48,1%	0	0,0%
PMCMV com subsídio	8	7,3%	0	0,0%	0	0,0%
Financiamento Bancário	0	0,0%	27	51,9%	2	11,1%
<b>Total</b>	<b>109</b>	<b>100,0%</b>	<b>52</b>	<b>100,0%</b>	<b>18</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados dos questionários.

Tabela 22

*Rendimento mensal e Forma de aquisição do imóvel. Residencial Fit Vivai.*

Forma de aquisição do imóvel	Rendimento Mensal (salários mínimos)					
	3 a 6		6 a 10		10 a 20	
	Absoluto	% do total	Absoluto	% do total	Absoluto	% do total
Recursos Próprios	0	0,0%	8	8,6%	29	61,7%
PMCMV sem subsídio	106	100,0%	16	17,2%	0	0,0%
PMCMV com subsídio	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Financiamento Bancário	0	0,0%	69	74,2%	18	38,3%
<b>Total</b>	<b>106</b>	<b>100,0%</b>	<b>93</b>	<b>100,0%</b>	<b>47</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados dos questionários.

Para a faixa de renda de mais de 6 (seis) a 10 (dez) salários mínimos um dado que chama a atenção é que o percentual de financiamento bancário comum é maior que o de financiamento pelo PMCMV. No caso do Gran Reserva o financiamento comum é de 51,9% e o pelo PMCMV é de 48,1% (Tabela 21). Já no Fit Vivai o financiamento bancário é de 74,2% e pelo PMCMV é de 17,2% (Tabela 22).

Tal fato está, provavelmente, relacionado à nova configuração do PMCMV, dada pela Lei Federal 12.424/2011, que deixou de abranger as famílias que tem renda bruta de até 10 (dez) salários mínimos para limitar em R\$ 5.000, 00 (cinco mil reais) o teto da renda para aqueles que pleiteiam ser beneficiados pelo programa.

### 6.3. Características do Domicílio

Com relação às características do imóvel a Tabela 23 mostra que a maioria dos moradores está satisfeita com a distribuição dos cômodos do imóvel, este percentual é de 91,1% para o condomínio Gran Reserva e de 82,9% para o Residencial Fit Vivai.

*Tabela 23*

*Distribuição da planta do imóvel. Condomínio Gran Reserva e Residencial Fit Vivai.*

Planta bem distribuída	Gran Reserva		Fit Vivai	
	Absoluto	% do total	Absoluto	% do total
Sim	163	91,1%	204	82,9%
Não	16	8,9%	42	17,1%
Total	179	100,0%	246	100,0%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados dos questionários.

Apesar do percentual de satisfação quanto à distribuição da planta do imóvel ser bastante significativo no caso do Condomínio Gran Reserva, o número de moradores que consideram o tamanho do imóvel inadequado para o tamanho da família (29,6%) é maior do que no Fit Vivai (13,8%), conforme Tabela 24, a seguir.

Tal fato é decorrente do maior número de famílias com mais de 4 (quatro) pessoas que residem no Condomínio Gran Reserva, conforme visto na Tabela 12 (10,8%). Ainda assim, famílias com até 4 (quatro) pessoas consideraram o tamanho do imóvel inadequado para a família, já que o percentual dos que declararam que o tamanho do imóvel é inadequado é de 29,6%, conforme Tabela 24, a seguir.

Destaque-se, ainda, que no Gran Reserva muitos moradores reclamam de não haver um espaço de área de serviço, a sala, cozinha e espaço com tanque são integrados, não havendo espaço separado para área de serviço. Eles utilizam a pequena varanda para colocar o varal e



secar suas roupas. Esse fato gera reclamação, mas, apesar dele, os moradores se declararam, em sua maioria, satisfeitos com a distribuição dos cômodos<sup>24</sup>.

Tabela 24

*Adequação do tamanho do imóvel ao tamanho da família. Condomínio Gran Reserva e Residencial Fit Vivai.*

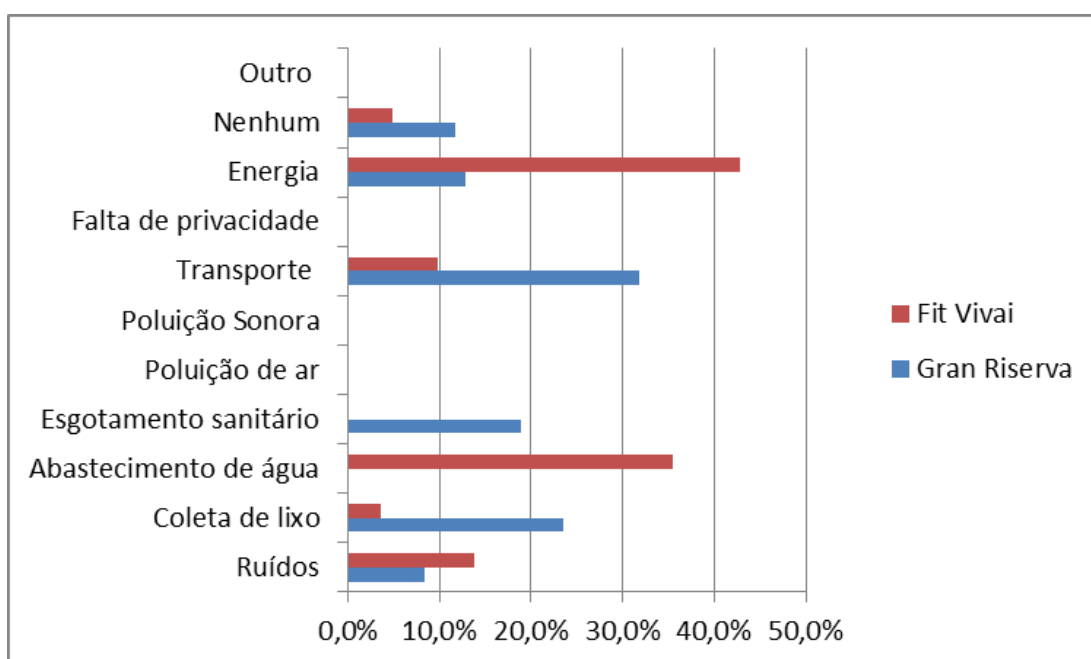
Adequação do tamanho do imóvel para a família	Gran Reserva		Fit Vivai	
	Absoluto	% do total	Absoluto	% do total
Sim	126	70,4%	212	86,2%
Não	53	29,6%	34	13,8%
Total	179	100,0%	246	100,0%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados dos questionários.

Os moradores entrevistados foram indagados sobre os principais problemas detectados no imóvel. Cumpre ressaltar que para esta pergunta era possível marcar mais de uma opção de resposta, por isso, os resultados foram apresentados em forma de gráfico, e não como tabela, conforme demonstrado no Gráfico 3.

Gráfico 3

Principais problemas identificados no imóvel.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados dos questionários.

<sup>24</sup> Os apartamentos do Condomínio Gran Reserva têm uma área de 56 m<sup>2</sup>, já no Residencial Fit Vivai essa medida é variável, de acordo com o apartamento ser de 2 ou 3 quartos e ainda com a localização, mas as unidades de 2 quartos têm entre 54 e 58 m<sup>2</sup>. No anexo p. 145 e p. 146 são apresentadas as plantas baixas dos imóveis.

No condomínio Gran Riserva o principal problema destacado pelos moradores foi a questão do transporte. O local é distante do centro da cidade e os primeiros moradores a se mudarem para seus apartamentos relataram que não havia linha ônibus regular que chegasse até lá. Os ônibus se deslocavam apenas até o bairro Pecuária, que era o ponto final e este local fica distante, aproximadamente, 2 km do condomínio.

Neste período os moradores podiam contar apenas com o ônibus que fazia o percurso para São Fidélis, município vizinho, mas os horários eram poucos. Havia ainda a opção do transporte alternativo (vans). A questão do transporte já melhorou, atualmente há linhas de ônibus regulares e com mais frequência de horários.

Outro problema significativo no Gran Riserva é a coleta de lixo. No início foi muito precária e atualmente melhorou, mas alguns moradores alegam que o lixo ainda acumula, já que a coleta é feita 3 (três) vezes por semana.

Ainda no Condomínio Gran Riserva, os moradores destacaram a questão do esgotamento sanitário. Houve uma falha por parte da construtora e um bueiro entre dois blocos de apartamento se rompeu e o esgoto ficou a céu aberto por bastante tempo, até que a construtora resolvesse o problema.

No caso do Residencial Fit Vivai os principais problemas são com a falta de energia e com o abastecimento de água. No mês de dezembro de 2013, período em que foram iniciadas as entrevistas, os moradores alegaram que passaram 3 (três) dias seguidos sem energia. Eles relatam, informação também passada pela empresa administradora do condomínio, que o transformador<sup>25</sup> existente na rua não é suficiente para atender a demanda de um condomínio tão grande e os problemas com falta de energia são frequentes.

---

<sup>25</sup> A construtora responsável deveria ter providenciado a adequação do transformador, mas isso não havia sido feito até o momento em que as entrevistas foram encerradas.

#### 6.4. A casa própria e a inserção urbana

A inserção urbana envolve, além da qualidade da casa adquirida, o conjunto de bens e serviços que a cercam, englobando a infraestrutura do entorno, a mobilidade, a educação, a saúde, o lazer e o saneamento ambiental, de forma a garantir uma moradia digna.

É importante pensar a casa própria não em sentido estrito de acesso à propriedade, mas em um sentido mais amplo, de forma a permitir o acesso à cidade, com toda a infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos, como escolas, saúde, educação e lazer. Assim, cumpre uma análise do entorno dos dois conjuntos habitacionais estudados.

A Figura 8 mostra o entorno do Residencial Fit Vivai e percebe-se que é uma área próxima a shoppings centers, academia, redes de supermercado, universidades, escolas e bancos.

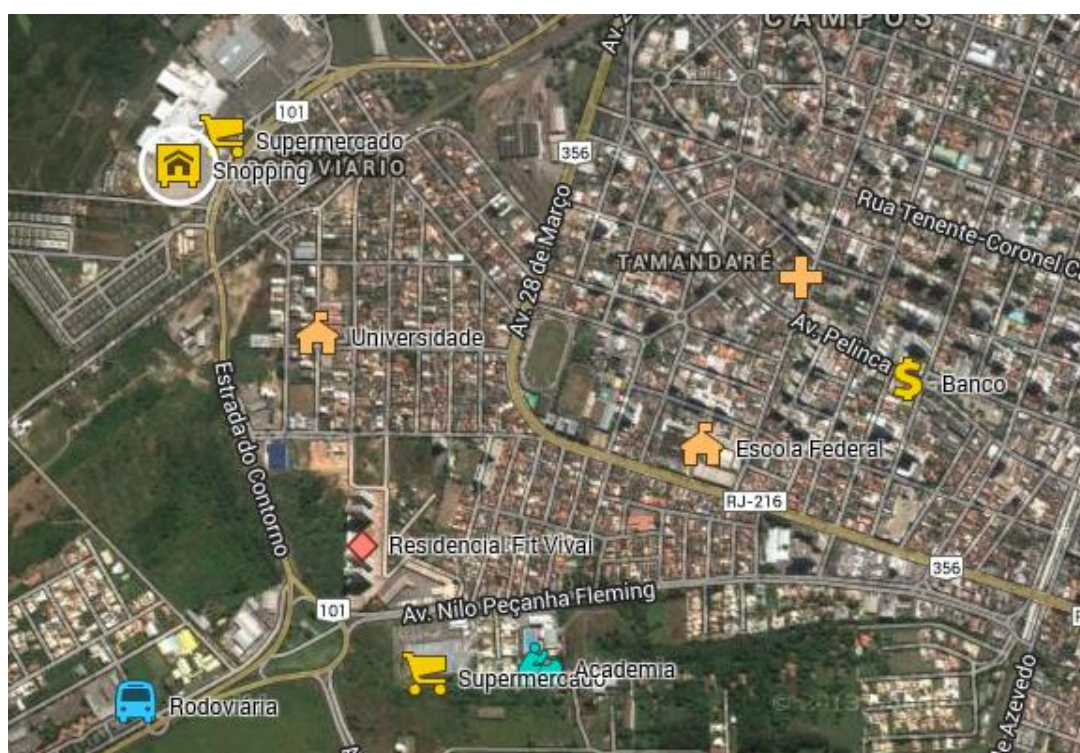


Figura 8 Entorno do Residencial Fit Vivai. Campos dos Goytacazes.

Fonte: Elaborado pela autora utilizando a ferramenta Google Maps (2014).

Apesar de ser uma área bem localizada, que permite um amplo e fácil acesso à cidade urbanizada, algumas questões devem ser pontuadas: primeiro, a inadequação de alguns serviços básicos, como abastecimento de água e energia; segundo, o acesso ao condomínio e terceiro, a escolha da área por parte da construtora.

A primeira questão é com relação aos serviços básicos. Uma queixa muito comum dos moradores foi a insatisfação com os serviços de abastecimento de água. No período da realização das entrevistas, a saber, final do ano de 2013 e início de 2014, foi frequente a reclamação de falta de água e aquisição de carros pipa para suprir as necessidades básicas. Outra questão foi a falta de energia elétrica, moradores relataram ter passado e (três) dias consecutivos sem luz.

A infraestrutura urbana não acompanhou o ritmo de crescimento da região e é precária para atender à nova população do local, que cresceu nos últimos anos, desacompanhada da melhoria nas redes de água e esgoto e da estrutura de iluminação. Fica clara a falta de articulação do novo empreendimento com a política urbana municipal.

A segunda questão diz respeito ao acesso ao condomínio Fit Vivai. A principal rua de acesso está com um calçamento precário e há um entroncamento desnecessário na rua, dificultando o acesso dos moradores ao Residencial, conforme demonstram as Figuras 9 e 10.



*Figura 9 Rua de acesso ao Residencial Fit Vivai. Campos dos Goytacazes.*

Fonte: Arquivo pessoal da autora (2014).



*Figura 10* Entroncamento na Rua de acesso ao Residencial Fit Vivai. Campos dos Goytacazes.

Fonte: Arquivo pessoal da autora (2014).

A Figura 10 mostra que existe uma calçada mal acabada, que cria um obstáculo para que os moradores sigam em frente com seus veículos para chegar ao condomínio, é necessário dar uma volta para então acessar a rua asfaltada que passa em frete ao condomínio.

O terceiro ponto é a escolha da área por parte da construtora. Como dito anteriormente a localização do empreendimento é privilegiada, entretanto, não houve esta preocupação por parte da construtora, tanto é que este terreno já pertencia à construtora há aproximadamente 10 (dez) anos e nesta época a área ainda não constava com tantos atrativos para sua valorização e para permitir um maior acesso dos moradores à cidade urbanizada, como ocorre atualmente.

Foi percebido, durante a conversa com os representantes da construtora, que a área foi adquirida e esperou-se uma boa oportunidade para a construção, esta aconteceu com os recursos do PMCMV. A construtora apresentou um projeto que se enquadrou nos requisitos do Programa, mas, pouco tempo depois, o empreendimento saiu do padrão do PMCMV devido à valorização. Assim, menos da metade das unidades comercializadas foram financiadas pelo PMCMV, uma vez que quem adquiriu o imóvel a partir do ano de 2013 já não pôde mais aderir ao Programa, mesmo que faixa de renda se enquadrasse, pois o valor do imóvel era superior ao patamar estabelecido.

No caso do Condomínio Gran Reserva, o entrono imediato é precário com relação a equipamentos urbanos de lazer, escolas e hospitais. Há um vazio urbano na área ao redor do condomínio. A área é bem afastada da região central e o bairro mais próximo não oferece estes tipos de serviços.

Entretanto, é uma área em expansão e condomínio está localizado ao lado de uma grande distribuidora de bebidas (AMBEV), que está sediada onde funcionava a Coca-Cola. Assim, os problemas com serviços de infraestrutura urbana como água e energia são bem menos frequentes.

A grande queixa dos moradores é com relação ao transporte público, mas tal fato está melhorando e atualmente já existe linha de ônibus regular.

Além disso, há a reclamação da falta de opções para lazer. Não há nenhuma área pública por perto, como praças e shoppings. A diversão das crianças é dentro do condomínio, que conta com uma pequena área de lazer, com uma quadra e um parque infantil.<sup>26</sup> (Fotos 1 e 2 no Anexo p. 141).

No geral, os condomínios que estão sendo lançados pelo PMCMV são muito grandes, com muitas unidades habitacionais e as áreas de lazer não são suficientes para todas as pessoas que ali residem. Cabe uma consideração de que o PMCMV, em suas bases, parte da crítica que os conjuntos na época do Banco Nacional de Habitação eram demasiadamente grandes. Nesse sentido:

(...) a generalização do modelo de condomínio fechado, idealizado para o estilo de vida da classe média, e depois para estes empreendimentos reproduz o modelo de comunidade fechada, sem integração com a cidade – mas no caso do MCMV as áreas de lazer não são suficientes para o número de pessoas que moram ali, pois, no geral os conjuntos habitacionais são muito grandes, embora partissem da crítica que os conjuntos do BNH eram demasiadamente grandes (CARDOSO, 2011, p.21)

O comércio é também precário nas redondezas do Condomínio Gran Reserva. Não há padarias, supermercados ou mercearias nas redondezas, apenas no bairro mais próximo, que, conforme já foi dito, fica a aproximadamente 2 km de distância. E a questão não é apenas a distância, o trajeto não é seguro para ser feito a pé, uma vez que deve ser feito as margens de uma rodovia, que liga o município de Campos ao de São Fidélis.

---

<sup>26</sup> Apenas a título de informação, o Condomínio Gran Reserva conta com uma pequena quadra de esportes, churrasqueira, salão de festas e um pequeno parquinho infantil. Os prédios não possuem elevadores e o condomínio está em R\$ 135,00. O Residencial Fit Vivai conta com piscina, churrasqueira, salão de festas, academia e quadra de esportes. Cada um dos prédios tem 4 elevadores e o condomínio está em R\$ 200,00.

Em conversa com representantes da construtora responsável pelo condomínio, ficou claro que a principal razão para escolha deste local para construção do empreendimento foi o preço do terreno, mas eles alegaram, ainda, acreditar ser uma área de expansão crescente, sobretudo, pela localização da distribuidora de bebidas ao lado do condomínio.

Esse fato do Condomínio Gran Riserva mostra que o PMCMV está promovendo uma reestruturação do espaço urbano e promovendo, sobretudo, para as faixas de renda menores, uma periferação das intervenções habitacionais na cidade. Na faixa de renda de 3 (três) a 6 (seis) salários esse fenômeno não é tão evidente, embora o mapa apresentado na Figura 4 mostre que muitos empreendimentos para esta faixa de renda estão em áreas afastadas.

Conforme foi dito, somente agora é que começaram as contratações, no município de Campos dos Goytacazes, para a faixa de renda de 0 (zero) a 3 (três) salários mínimos e os primeiros empreendimentos estão em áreas periféricas da cidade.

O caso do Residencial Fit Vivai não é um caso de periferação urbana, entretanto, conforme se pode inferir em conversa com a construtora, a área já tinha sido adquirida por ela há muitos anos atrás, período em que a região não contava com os equipamentos urbanos que conta atualmente, assim, parece ser um caso de banco de terras. A construtora adquiriu o terreno e não construiu, mas com o advento do PMCMV, tornou-se interessante a construção naquela área, tanto é que o empreendimento foi aprovado nos padrões do programa para atender a faixa de renda de 3 (três) a 6 (seis) salários mínimos, mas, antes de ficar pronto, saiu dos padrões do programa, uma vez, que sua avaliação imobiliária superou o patamar estabelecido para o PMCMV.

Nesse sentido:

Como o objetivo das empresas é necessariamente o de ampliar seus lucros, e os preços finais estão pré-determinados pelos tetos de financiamentos, os ganhos com a produção habitacional poderão ser realizados a partir de duas possibilidades não excludentes: pela redução do custo de construção ou pela redução do preço da terra, dois tipos de lucratividade de natureza diferenciada. O ganho com a redução do preço pago pela terra é de natureza mercantil e pode ser definido como lucro imobiliário, enquanto os ganhos com a redução do custo de construção são de natureza propriamente produtiva e podem ser definidos como lucro da construção. O lucro imobiliário é maximizado com a capacidade das empresas em desenvolver estratégias de redução do valor pago aos proprietários, a exemplo: com a constituição de estoques de terras, com a transformação de solo rural em urbano, ou ainda com a possibilidade de antecipar mudanças na legislação de uso do solo que viabilizem a utilização de terrenos até então fora de mercado. Já o lucro da construção se viabiliza com ampliação da escala, racionalização do processo produtivo, redução de perdas, aumento da produtividade do trabalho e utilização de novas tecnologias. Para a redução do custo ou do tempo de produção torna-se necessário ampliar o tamanho dos empreendimentos, buscando concomitantemente maior padronização. Neste sentido, buscar a ampliação da escala dos empreendimentos, o que tem como consequência a necessidade de trabalhar com terrenos de maiores dimensões, reforça o processo de periferização, já que é mais difícil encontrar áreas de tamanho adequado nas regiões centrais (CARDOSO, ARAGÃO, ARAÚJO, 2001, p.07).

As empresas construtoras querem aumentar seus lucros e não existem políticas de controle da especulação imobiliária e de cumprimento da função social da propriedade, assim, a tendência é que o preço da terra aumente na medida em que aumenta a demanda e fica cada vez mais difícil e inviável economicamente construir em áreas mais centrais, havendo preferência pelas periferias para localização dos empreendimentos.

O que se percebe é que as práticas empresariais, de certa forma, ditam a expansão do espaço urbano e, assim, há uma tendência de se aumentar a segregação sócio espacial na medida em que não há preocupação com o aspecto social que deve estar atrelado à casa e que compõem o direito à habitação em seu sentido mais amplo, como um direito à cidade urbanizada. Assim:

(...) trata-se da “urbanização sem cidade”, a expansão do capital financeiro no espaço urbano. O MCMV alçou a habitação à ‘problema nacional’ de primeira ordem, mas o definiu segundo os critérios do capital. O circuito imobiliário passou a responder diferentemente aos fluxos de crédito, às políticas urbanas e às lutas sociais, alimentando um circuito que procura maximizar os ganhos por meio de operações especulativas com a terra (FIX, 2011, p.23)

Ainda neste sentido:



Esta realidade é fruto de políticas de planejamento e gestão urbanas excludentes, que não consideram as diferentes demandas sociais e econômicas da população brasileira e são baseadas em padrões de regulação urbanística voltados para setores restritos das cidades. Este modelo de planejamento tem implicações profundas na forma e no funcionamento das nossas cidades: concentração de empregos em poucas áreas; distantes do local de moradia; excessiva necessidade de deslocamentos e ocupação de áreas de proteção ambiental por falta de alternativas; entre outras (...). Muitas glebas e terrenos urbanos se formam como resultado de processos desarticulados de aprovação de loteamentos ou práticas conscientes de especulação imobiliária e permaneceram como resquícios internos à cidade, dificultando a locomoção urbana e subutilizando a infraestrutura investida ao longo dessas áreas (ROLNIK, 2010, p.11)

O PMCMV não tratou da questão fundiária, assim, não há previsão de instrumentos para controlar a especulação da terra. O Estatuto da Cidade em termos formais possui instrumentos capazes de solucionar ou mitigar este tipo de problema. Entretanto, a aplicação dessas leis é responsabilidade dos municípios que, em sua maioria, não têm priorizado, por diferentes motivos (política local, dificuldades institucionais, falta de funcionários especializados, entre outros) o uso dessa legislação. (CARDOSO, 2013, p. 259).

Na seção seguinte são feitas algumas considerações sobre o Estatuto da Cidade e os instrumentos de uso e ocupação ordenada do espaço urbano de forma a garantir a todos o direito à cidade urbanizada.

## **7. COMPARANDO CAMPOS COM OUTROS MUNICÍPIOS**

Conforme já foi dito no Capítulo 4, o questionário aplicado na realização das entrevistas foi baseado no modelo aplicado em pesquisa do Observatório das Metrôpoles sobre os impactos das formas de produção de moradias sobre a configuração espacial das metrôpoles, com destaque para as repercussões do PMCMV. As primeiras análises desse estudo foram apresentadas no livro “O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais” (CARDOSO, 2013).

Neste capítulo será apresentada uma comparação entre os resultados obtidos com a pesquisa em Campos dos Goytacazes e com o estudo realizado pelo Observatório das Metrôpoles.

A comparação será feita com maior ênfase para o caso do Residencial Málaga Garden, localizado na zona oeste do município do Rio de Janeiro, pois para este estudo foi apresentado o maior número de variáveis similares as que foram analisadas no presente trabalho.

### **7.1. Zona oeste do município do Rio de Janeiro: Residencial Málaga Garden**

O Residencial Málaga Garden conta com 77 blocos e 299 unidades habitacionais no modelo duplex, com área de 44 m<sup>2</sup>. O condomínio tem área de lazer, quadra, salão de festas, piscina e espaço gourmet. É um condomínio que, por suas características, é destinado às famílias com rendimento mensal entre 3 (três) e 6 (seis) salários mínimos, entretanto, a pesquisa do Observatório das Metrôpoles constatou que o residencial conseguiu financiamento da CAIXA como sendo um empreendimento destinado à faixa de renda de 0 (zero) a 3(três) salários mínimos (CARDOSO, 2013, p. 144).

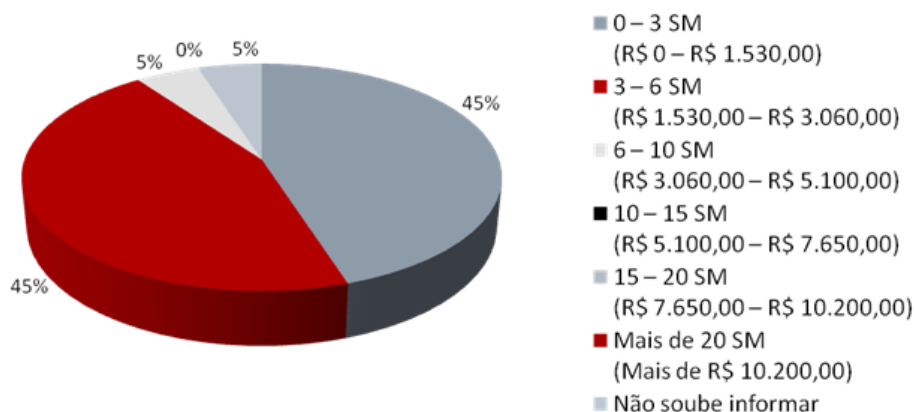
O Gráfico 4 mostra que 45% das unidades habitacionais do Residencial Málaga Garden foram destinadas a faixa de renda a que ele se destinava inicialmente, a saber, de 0 (zero) a 3 (três) salários mínimos. Esse percentual coincide com o que foi adquirido pela faixa de renda de 3 (três) a 6 (seis) salários mínimos. Há ainda unidades que foram destinadas às faixas de renda de 10 (dez) a 15 (quinze) e de 15 (quinze) a 20 (vinte) salários mínimos, representando 5% para cada um dos casos.

Esse fato também pode ser percebido no município de Campos dos Goytacazes, onde o Residencial Fit Vivai foi enquadrado, inicialmente, na faixa de renda de 3 (três) a 6 (seis) salários, mas ele atende amplamente a faixa de renda de 6 (seis) a 10 (dez) salários, uma vez que 38% das unidades foram adquiridos por pessoas desta faixa de renda e atende, ainda, aqueles com renda acima de 10 (dez) salários (19%), conforme demonstrado no Gráfico 5.

Assim, no caso do Residencial Fit Vivai, menos da metade das unidades habitacionais atenderam a faixa de renda a que foi prioritariamente destinado. No caso do Condomínio Gran Reserva a faixa de renda de 6 (seis) a 10 (dez) salários também foi beneficiada, mas 61% das famílias atendidas estão na faixa de renda de 3 (três) a 6(seis) salários, ainda de acordo com o Gráfico 6.

Gráfico 4

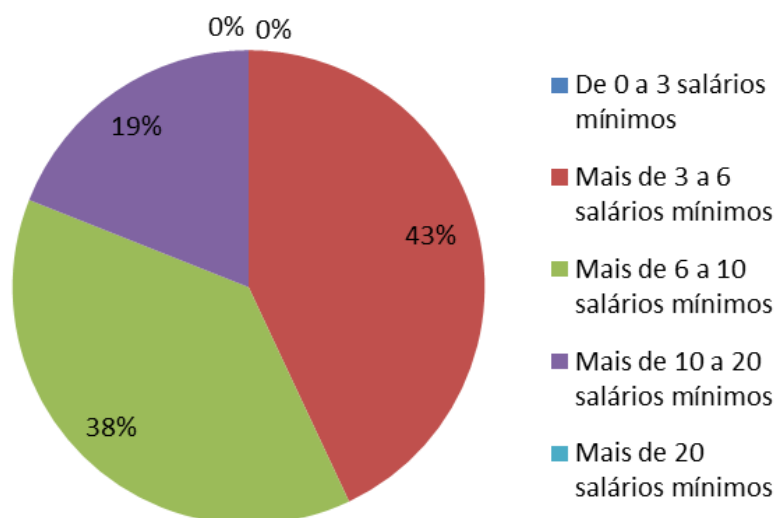
Rendimento mensal em salários mínimos. Residencial Málaga Garden.



Fonte: LAGO & CARDOSO, 2011.

Gráfico 5

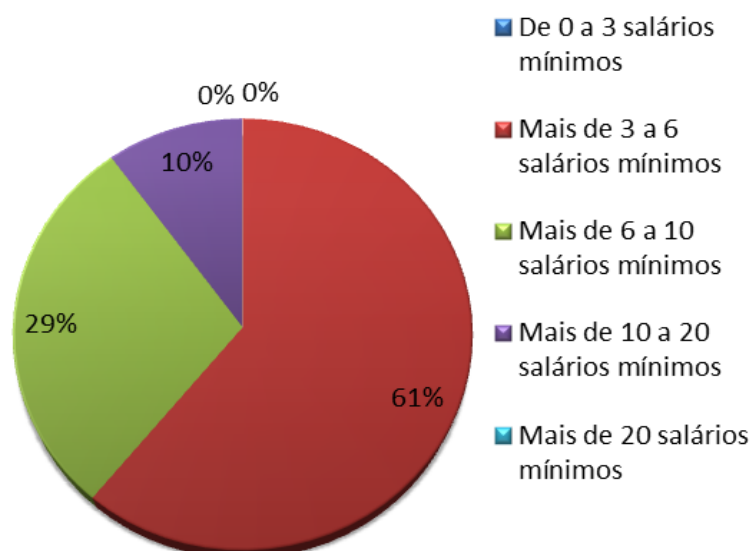
Rendimento mensal em salários mínimos. Residencial Fit Vivai.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados dos questionários.

Gráfico 6

Rendimento mensal em salários mínimos. Condomínio Gran Reserva.



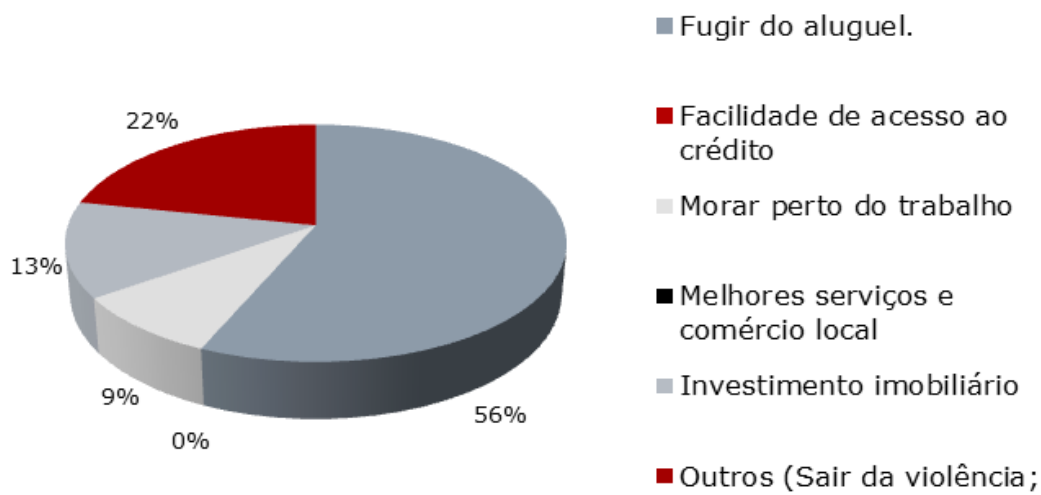
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados dos questionários.

Além disso, no caso do Residencial Fit Vivai, um tempo depois do início da sua construção, o valor do imóvel superou os limites do valor de venda estabelecido para o PMCMV, conforme foi relatado.

Assim como ocorreu em ambos os condomínios analisados em Campos dos Goytacazes, no Residencial Málaga Garden a maioria dos moradores (56%) pretendia fugir do aluguel, conforme demonstrado no Gráfico 7. No caso do Residencial Fit Vivai esse valor foi de 60% (Gráfico 8) e no Condomínio Gran Reserva foi de 88% (Gráfico 9).

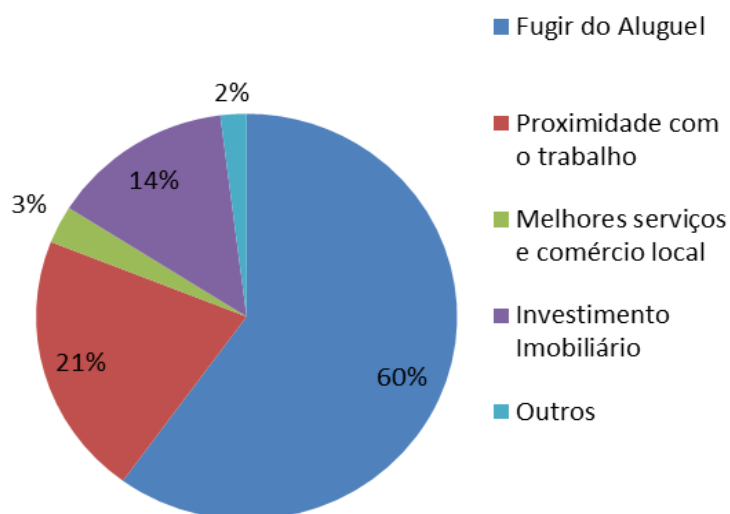
Gráfico 7

Principais motivos para aquisição do imóvel. Residencial Málaga Garden.



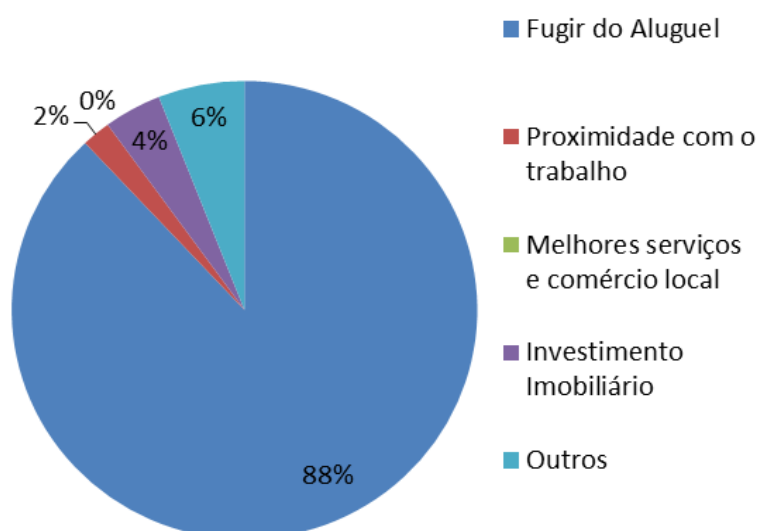
Fonte: LAGO & CARDOSO, 2011.

Gráfico 8  
Principais motivos para aquisição do imóvel. Residencial Fit Vivai.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados dos questionários.

Gráfico 9  
Principais motivos para aquisição do imóvel. Condomínio Gran Reserva.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados dos questionários.

No caso do residencial Málaga Garden, os moradores já moravam nas proximidades, não havendo grande necessidade de mudança nas rotinas de trabalho e estudo. Já no Fit Vivai e no Gran Riserva, a maioria dos moradores morava em outros bairros ou, até mesmo, em outras cidades e vieram em função do trabalho.

O empreendimento da zona oeste do Rio absorveu um público familiar jovem, com proprietários na faixa etária média entre 25 e 30 anos. Já em Campos, a maioria, no caso dos dois condomínios está na faixa etária de 30 a 40 anos, mas o Fit Vivai é o que apresenta o maior público jovem (20 a 30 anos), somando 27,2% (Tabela 9).

No caso do Residencial Málaga Garden, a maioria dos proprietários tem escolaridade completa no nível médio, totalizando 44,4% (LAGO & CARDOSO, 2011). No caso dos dois conjuntos habitacionais analisados em Campos, a maioria dos proprietários possui Ensino Superior Completo, representando 46,4% para o Condomínio Gran Riserva e 43,9% para o Residencial Fit Vivai. Há ainda um significativo número de proprietários que possuem Especialização, conforme demonstrado na Tabela 11.

Os moradores dos condomínios em Campos declararam-se, em sua grande maioria, satisfeitos com a disposição e dimensionamento dos cômodos, embora no Gran Riserva, alguns reclamassem de não haver um espaço separado para a área de serviço. No caso do Rio, essa questão do dimensionamento foi apontada como problema por parte dos moradores, assim como a falta de privacidade entre as unidades.

Há, no Residencial Málaga Garden, uma considerável insatisfação com relação aos serviços existentes no condomínio, como área de lazer, quadra e piscina, com a alegação de que eles não correspondem as suas reais necessidades e que são de qualidade abaixo do esperado (CARDOSO, p. 151, 2013). Esse não foi um problema de relevância em Campos, onde a insatisfação foi com relação a oferta de serviços públicos no entorno.

Houve questões pontuais com relação a um problema na piscina do residencial Fit Vivai, que impediu seu uso por alguns dias e reclamações no Gran Riserva com a falta de opções de lazer nas proximidades e insuficiência do espaço de lazer do condomínio para suprir isso, mas não propriamente com relação aos serviços do condomínio.

No caso da zona oeste do Rio, há também uma precariedade nos serviços urbanos e de transporte, mas esse não foi um problema que passou a ser enfrentado pelos moradores no novo imóvel, pois a maioria deles já vivia em área próxima.

Diante desses pontos que foram colocados, pode-se perceber que há um maior grau de satisfação com o imóvel adquirido por parte dos moradores de Campos, mas devem ser levadas em consideração as diferenças entre as cidades e entre o tipo de construção, pois aqui são apartamentos e no caso do Rio são casas duplex.

Assim como aconteceu com o Residencial Fit Vivai, o Residencial Málaga Garden, no Rio, foi enquadrado em uma determinada faixa de renda do PMCMV no momento da aprovação do projeto e, posteriormente, ainda durante a fase de construção, passou por alterações, tanto com relação ao processo de implantação e edificação, quanto nos trâmites de aquisição do imóvel, que o fizeram modificar de valor e não mais atender, prioritariamente, a faixa de renda a que foi destinado.

Tal fato mostra a influência do capital privado e dos interesses empresariais sobre o interesse público. Os empreendimentos financiados pelo PMCMV têm seus preços fixados no momento do processo de concessão do crédito junto à CAIXA, mas, após a obtenção do crédito, o preço é definido pelas empresas seguindo o valor de mercado, não havendo um controle, por parte da CAIXA, dos preços reais dos imóveis. *“Assim, o padrão construtivo é nivelado por baixo e o preço é nivelado por cima”*. (CARDOSO, 2013, p. 152).

## **7.2. Outros casos**

Além do estudo do caso do Residencial Málaga Garden, o livro “O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais” (CARDOSO, 2013), apresenta um estudo das primeiras repercussões do PMCMV para Belo Horizonte, Goiânia, Maringá, Fortaleza e Belém.

Será feita aqui uma análise dos principais resultados obtidos para Belo Horizonte, Fortaleza e Maringá, pois estes foram os casos que analisaram questões pertinentes as que estão sendo debatidas neste trabalho.

O primeiro caso refere-se a Região Metropolitana de Belo Horizonte, especificamente o município de Juatuba. O estudo buscou identificar as características da produção habitacional vinculada ao PMCMV para o chamado segmento econômico da população, compreendendo famílias com renda entre 3 (três) e 10 (dez) salários mínimos (CARDOSO,



p.94, 2013). O que se observou foi uma grande variação nos preços dos imóveis que seguiam o mesmo padrão construtivo, variação esta não justificável por características como localização ou ano de construção.

Com relação a faixa de renda das famílias atendidas no caso do município de Juatuba (Belo Horizonte), a pesquisa mostrou que a maioria dos entrevistados têm renda inferior a 6 (seis) salários mínimos, sendo que 50% dos entrevistados declararam ter renda inferior a 3 (três) salários mínimos (CARDOSO, p. 107). Esse resultado mostra que, diferente do que foi visto nos casos anteriores, o empreendimento atendeu amplamente ao público para o qual foi destinado.

Ainda no caso de Juatuba, 67 % das famílias já moravam na região, não havendo mudança com relação a tempo de deslocamento e nem com relação à infraestrutura urbana do local de moradia. Isso também ocorreu no caso do empreendimento da zona oeste do Rio. Já nos dois conjuntos estudados no município de Campos, a maioria das pessoas residia em bairros distantes do que foi escolhido para o novo local de moradia.

A maioria respondeu que a principal razão para aquisição do imóvel foi buscar fugir do aluguel e quase a totalidade das famílias compraram pelo PMCMV com subsídio. Tal fato também foi observado no Residencial Málaga Garden, na zona oeste do Rio, e nos dois empreendimentos estudados no município de Campos dos Goytacazes, exceto pela questão do subsídio, que praticamente não ocorreu em Campos.

O segundo caso é o da Região Metropolitana de Fortaleza e o primeiro ponto a ser destacado aqui é com relação a localização dos imóveis, pois, foi constatado que os empreendimentos destinados a famílias com renda entre 6 (seis) e 10 (dez) salários mínimos localizam-se no entorno dos bairros mais valorizados da região; aqueles voltados para famílias com rendimento entre 3 (três) e 6 (seis) salários situam-se em bairros intermediários e aqueles destinados a famílias com renda de até 3 (três) salários estão localizados em “franjas de municípios periféricos”, contribuindo para um processo de periferação da moradia de baixa renda (CARDOSO, p. 127, 2013).

Essa questão já foi observada quando foi abordada a localização dos empreendimentos financiados com recursos do PMCMV no município de Campos dos Goytacazes. O preço do terreno, sobretudo em áreas mais centrais, é muito elevado e isso inviabiliza a atuação das construtoras nestas áreas, principalmente para atender às faixas de renda mais baixas, pois

este custo tem, de alguma forma, que ser repassado para o consumidor final e os imóveis enquadrados no PMCMV têm um limite de valor.

O terceiro estudo de caso é do Conjunto Habitacional Albino Meneguetti, localizado em Iguatemi, distrito do município de Maringá. O conjunto destina-se a famílias com renda inferior a 3 (três) salários mínimos e é composto por 172 unidades habitacionais térreas de, aproximadamente, 40 m<sup>2</sup> cada (CARDOSO, p. 294, 2013).

O perfil familiar encontrado em Iguatemi é, em sua maioria jovem, sendo 35% dos proprietários com idade entre 25 e 35 anos e 31% entre 35 e 44 anos. Esse foi o mesmo perfil encontrado nos dois conjuntos analisados em Campos e também no Residencial Málaga Garden, na zona oeste do Rio.

Esse fato mostra que em todos esses casos a maioria dos proprietários é formada por uma população economicamente ativa, que precisa estar sempre se deslocando de casa para o trabalho, assim, a distância emprego-casa é um ponto de grande influencia na qualidade de vida dessas pessoas (CARDOSO, p. 295, 2013). Quanto mais distantes os empreendimentos, mais tempo gasto com deslocamento e, muitas vezes, também, mais dificuldade de acesso aos meios de transporte públicos.

A aplicação dos questionários, em Iguatemi, mostrou que a maioria (72%) são famílias de até quatro pessoas, sendo a maioria (43%) composta por quatro pessoas. Entre os entrevistados, 71% disseram que gostariam de aumentar o tamanho da casa por considerar que o tamanho do imóvel é inadequado para o tamanho da família e, principalmente, insuficiente para acomodar o mobiliário. Apenas 28% disseram estar satisfeitos com o tamanho da casa e 1% preferiam uma casa menor (CARDOSO, p. 294, 2013).

A maioria dos moradores (51%) gostaria de mudar sua área de serviço e 80% declararam-se insatisfeitos com a tipologia de suas casas e gostariam de mudar a frente da casa.

No caso do Condomínio Gran Reserva, analisado em Campos dos Goytacazes, houve também um percentual significativo de proprietários insatisfeitos com o tamanho do imóvel (29,6%). Esse valor está bem abaixo dos 71% encontrados no caso de Iguatemi, mas já pode ser um indicativo de que muitos, na busca de fugir do aluguel, acabam adquirindo um imóvel de tamanho aquém daquele que seria necessário para sua família.

Essa questão do reduzido dimensionamento das unidades tem sido utilizada como estratégia para o barateamento do custo final do imóvel e há, atrelado a isto a impossibilidade de reformas na estrutura interna do imóvel. Mudanças, ainda que mínimas, não são permitidas em muitos casos, devido à utilização de alvenaria estrutural <sup>27</sup>, também como forma de reduzir custos.

Um fato positivo que chamou a atenção neste caso de Iguatemi foi que 99% das famílias estavam enquadradas dentro da faixa de renda a que os imóveis foram destinados, a saber, até 3 (três) salários mínimos. Tal fato mostra que, diferente do que ocorre em outros casos apresentados e também do caso de Campos dos Goytacazes, os incorporadores não estão se beneficiando dos incentivos para conseguir benefícios para construir para uma faixa de renda e, na prática, oferecer os imóveis para famílias com renda maior.

---

<sup>27</sup> Conforme visto no Capítulo 2 deste trabalho, a indústria da construção civil apresenta alguns entraves com relação aos avanços tecnológicos, mas podem ser percebidas algumas inovações. O uso de alvenaria estrutural é uma delas, na verdade, não é uma grande novidade, pois já existe há um tempo, mas só agora tem sido explorada em larga escala no país. Neste método as próprias paredes servem para a conservação e sustentação do imóvel, dispensando o uso das colunas e pilastras. De modo geral, a alvenaria estrutural apresenta muitas vantagens, porém também desvantagens. O maior exemplo é que a sustentação do bloco edificado é feita pelas paredes, o que inviabiliza grandes reformas. Deste modo, que a retirada de paredes e a colocação de janelas ou portas só podem ser realizadas em locais que tenham sido antecipadamente pensados.

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do que foi exposto neste trabalho, ficou claro que, apesar de ser garantido pela Constituição Federal, o direito a moradia, na prática, é difícil de ser concretizado, sendo um grande problema urbano. A problemática da falta ou da inadequação da moradia não é uma dificuldade apenas daqueles que não dispõem de um lugar para morar, e sim, também no caso de Campos dos Goytacazes, um problema que atinge todos os habitantes da cidade, uma vez que, direta ou indiretamente, produz reflexos negativos para toda a população.

Em uma sociedade de mercado, os setores de menor renda são os que enfrentam mais dificuldades de acesso à casa própria. Essa dificuldade no acesso à habitação em condições dignas, por grande parcela da população, pode ser explicada pelo elevado valor que deve ser dispendido para adquirir a casa própria.

A habitação tem um custo elevado em função de suas características peculiares, a saber: a heterogeneidade e imobilidade do produto final, produção majoritariamente manufatureira, variação da demanda de acordo com a localização específica (centro versus periferia), maior ou menor distância para o trabalho e o acesso a bens de consumo coletivo (comercio, hospital, escola, transporte, policiamento, lazer, entre outros).

Assim, a habitação, entendida como uma mercadoria exige um esforço financeiro muito grande das famílias para sua aquisição e, conforme restou demonstrado, o acesso a casa própria é importante para a qualidade de vida do indivíduo e/ou de sua família.

Importante ressaltar, ainda, que para a população de baixa renda a casa pode também servir como um bem de capital a ser negociado para enfrentar casos de crises, tais como: doenças, desemprego, prisão de parentes, pagamento de dívidas, entre outros casos.

Em virtude dessas características específicas da habitação, toda política habitacional em larga escala exige, até mesmo nos países desenvolvidos, fundos de financiamento sub-

remunerados (como, por exemplo, cadernetas de poupança e FGTS) e longos prazos para amortização das dívidas (entre 15 e 25 anos). Se isso ocorre, inclusive para os setores de classe média alta, obviamente que para a produção em larga escala de residências para famílias pobres ou de baixa classe média baixa, há a necessidade de uma regulação específica, envolvendo juros baixos e subsídios estatais.

Em outras palavras, o Estado deve agir de forma a reduzir custos e complementar a renda dos indivíduos que pretendem adquirir a casa própria, uma vez que a grande maioria da população, , não é capaz de arcar -sem que haja fortes incentivos - com os custos para aquisição da moradia.

Assim, se intervenção estatal ocorre inclusive para viabilizar em parte o mercado imobiliário para os setores de classe alta e média, essa atuação necessita de ser profunda e decisiva, para as classes populares.

O Programa Minha Casa Minha Vida é um exemplo da intervenção estatal no mercado de moradias. Além de oferecer subsídio direto, proporcional à renda familiar, o Programa aumentou o crédito para aquisição e produção de habitações e ainda reduziu a taxa de juros.

Neste trabalho foi feito um estudo de caso em dois conjuntos habitacionais beneficiados pelo PMCMV e destinados, prioritariamente, à classe média baixa, com renda familiar mensal inferior a 6 (seis) salários mínimos com o intuito de verificar a relação entre a aquisição da própria e a inserção dos moradores à cidade urbanizada.

No início, acreditava-se haver uma diferença no padrão construtivo, com uma condição melhor para o empreendimento de âmbito nacional, mas não foi isso que foi percebido. Não há dúvidas que o Residencial Fit Vivai oferece mais opções de lazer para seus moradores e mais comodidade, uma vez que possui elevador, mas tal fato se deve a um atributo próprio deste tipo de empreendimento, uma vez que os condomínios *fit* são caracterizados pela oferta de áreas de lazer e espaços de convivência.

Entretanto, o padrão da construção em si, considerando a estrutura dos apartamentos, é bem semelhante nos dois casos, não havendo praticamente diferença, em termos qualitativos, com relação ao material de construção utilizado e tipo de acabamento.

Com relação à localização dos conjuntos, a diferença é grande. No caso de Residencial Fit Vivai, os moradores tem, pelo menos em tese, acesso à cidade urbanizada, devido à proximidade da área com equipamentos públicos e privados de lazer, cultura e educação. Já no caso do Condomínio Gran Riserva essa proximidade física não existe, os moradores tem a casa própria, mas a cidade não chegou até eles e isso, em alguns casos, representou um

retrocesso, pois a conquista da casa própria acarretou uma segregação sócio espacial, até então não existente para muitas dessas famílias.

Esse fato da boa localização do Residencial Fit Vivai não parece ter sido, entretanto, uma preocupação da construtora, uma vez que o terreno já havia sido adquirido há bastante tempo, em época em que a área não era tão valorizada e nem tão próxima aos recursos que hoje existem. O terreno foi adquirido quando o valor do solo urbano na área era bem mais barato do que atualmente. A empresa adquiriu a área e só há pouco tempo, dada a nova conjuntura do mercado habitacional, se interessou em construir.

Neste caso do Fit Vivai, foi observada, ainda, a questão da grande valorização do imóvel, antes mesmo da entrega das unidades, fazendo com que os apartamentos ultrapassassem o valor limite para ser enquadrado no PMCMV. Assim, o público a que se destinava inicialmente não poderá mais adquirir o imóvel usufruindo dos benefícios do PMCMV.

Desta forma, a empresa constrói com o auxílio do financiamento público, que possui menores taxas de juros e, depois, comercializa as unidades a um preço que ultrapassa o patamar estabelecido, não permitindo que a população seja beneficiada pelo Programa de forma ampla.

Assim também é a administração da cidade, a vinda de novas empresas, como é o caso do Porto do Açú, no município de São João da Barra, cidade vizinha a Campos, acabou sendo um forte elemento de impulsão do mercado imobiliário, influenciando no novo desenho da cidade, mas sem a preocupação com a política de desenvolvimento urbano para atender às pessoas que passaram a residir em novas áreas, até então não ocupadas.

Na verdade é a iniciativa privada que, em muitos casos, define os rumos de expansão da cidade, com ações desconectadas do poder público e, muitas vezes, essa expansão ocorre para área sem infraestrutura urbana adequada para atender a nova demanda populacional, o que pode acarretar uma segregação sócio espacial, antes não existente.

Muitos residenciais ficam localizados em áreas distantes do centro urbano, como no caso do Condomínio Gran Reserva e as famílias sofrem com problemas de mobilidade urbana, acesso a comércio e serviços e espaços de lazer e cultura, não havendo real inserção das famílias à cidade urbanizada.

Não parece existir uma efetiva parceria entre os setores público e privado, que deveria ser inerente ao PMCMV e que já era prevista pelo Estatuto da Cidade ao estabelecer, em seu artigo 2º, inciso III, que deve haver cooperação entre os governos, iniciativa privada e demais setores da sociedade no processo de urbanização, buscando atender o interesse social.

É importante considerar, ainda com relação à questão da localização dos empreendimentos financiados com recursos do PMCMV, que o componente “preço da terra” é decisivo para a escolha do local do empreendimento. Terrenos mais bem localizados e próximos às áreas centrais têm um custo muito elevado e se tornam inviáveis para os incorporadores, uma vez que não poderiam repassar esse custo para o consumidor e ainda se manter dentro do patamar de valor estabelecido pelo PMCMV.

Dessa forma, muitos conjuntos habitacionais estão localizados em áreas periféricas e, muitas vezes, carentes de infraestrutura, implicando em má qualidade de vida para os moradores e em um alto custo social, ou seja, há um custo para fazer com que a infraestrutura e os equipamentos urbanos cheguem a estes locais.

Neste sentido, vale destacar:

(...) a produção habitacional que vem sendo feita no âmbito do PMCMV, e de forma mais ampla no chamado “segmento econômico” habitacional no Brasil é, em grande parte, de péssima qualidade urbanística e arquitetônica. Não raramente os empreendimentos ficam em locais distantes dos centros urbanos, em áreas periféricas, implicando alto custo social (para implantação de infraestrutura, transporte, equipamentos e serviços urbanos) e má qualidade de vida (WHITAKER FERREIRA E LEITÃO, p. 54, 2011).

Não é em todos os casos que essa periferização está associada, de forma absoluta, a uma segregação sócio espacial, isso depende das especificidades do local e das pessoas que vão ali residir. O local, apesar de distante, deve oferecer infraestrutura adequada para os moradores e estes, caso o local seja muito distante de áreas de lazer, por exemplo, devem dispor de condições para chegar até essas áreas.

O espaço da cidade (...), é também disputado por grupos sociais, já que o acesso diferenciado a determinados bens, serviços, equipamentos ou amenidades permite o aumento da renda real via valorização do patrimônio imobiliário, assim como maior conforto material e, também, a reprodução material e simbólica de situações de distinção social. Isso gera a identificação de determinados espaços da cidade com certos grupos sociais dominantes e a exclusão de outras parcelas da população da utilização desses bens (CARDOSO, p. 07, 2006)

Nesse sentido, existem aqueles que optam por residir em áreas mais afastadas do centro da cidade, em grandes condomínios fechados de classe alta e classe média alta e, há aqueles, que, por falta de opções, são levados a morar em áreas periféricas, sem condições adequadas de chegarem à cidade urbanizada, ou seja, sem condições reais de acesso a esta cidade, seja por inadequação do transporte ou por carência de serviços públicos em geral.

Na maioria das vezes constrói-se a casa, mas reproduz-se um espaço periférico precário em infraestrutura e serviços de apoio à moradia, assim, não há o acesso à moradia

digna e plena, que vai além da casa e inclui todos os serviços que devem existir em seu entorno.

Esse fato revela uma fragilidade do PMCMV com relação ao aspecto de garantia da função social da propriedade e da cidade, uma vez que o Programa, de certa forma, contribuiu para a construção e/ou reprodução de um espaço periférico carente de infraestrutura e serviços de apoio à moradia e, neste sentido, o acesso a casa, considerada uma mercadoria, não se revela como garantidor do direito à cidade.

A questão da localização dos empreendimentos do PMCMV tem sido um problema frequente nas análises do Programa e corroborando esta ideia de periferização dos empreendimentos:

Essa questão da localização aparece em primeiro lugar como a mais recorrente, e, a meu ver, é um retrato de como o programa não consegue cuidar da questão fundiária – o problema da terra e da valorização dela. O que é resultado da sua própria dinâmica na medida em que não se acopla, aos investimentos e subsídios que o MCMV oferece, um conjunto de instrumentos para controlar a especulação da terra. Dessa forma, quanto mais recursos se colocar no programa, mais a terra vai valorizar, mais o custo da unidade vai subir, e mais esse dinheiro será captado pela propriedade fundiária, pelos proprietários.

O resultado é que você está usando recursos públicos, dando subsídios para atender a população de baixa renda, mas está, indiretamente, beneficiando os proprietários da terra. Isso poderia ser evitado se os instrumentos do Estatuto da Cidade, que são de responsabilidade dos municípios, estivessem sendo usados. Então, falta ao MCMV acoplar esses instrumentos - como o parcelamento, o IPTU progressivo e outros – e exigir dos municípios, que estão recebendo os recursos, um controle maior deste processo (CARDOSO, p.02, 2011).

Desta forma, o que pode ser percebido é que o mercado, sobretudo na figura do incorporador imobiliário, interfere diretamente na localização dos novos empreendimentos residenciais, o que leva a processos de exclusão territorial dos grupos menos favorecidos economicamente. E o poder público, por outro lado, parece desconsiderar a ideia de implementar uma política fundiária eficaz, utilizando-se dos instrumentos de controle da especulação imobiliária, previstos no Estatuto da Cidade, de forma a promover o desenvolvimento habitacional e urbano como um todo.

Outro ponto que merece ser destacado é que não apenas o preço da terra influencia o mercado, deve-se considerar também o padrão das construções que vêm sendo feitas pelo PMCMV.

Observa-se a utilização de diversas estratégias para baratear a obra, o que acaba depreciando a qualidade do produto final. Entre essas táticas de barateamento, podem ser destacadas o elevado uso da chamada alvenaria estrutural, o tamanho reduzido das unidades, a



não possibilidade de alterações, ainda que mínimas, na planta interna do imóvel, o que inflexibiliza sua modificação para adequar às necessidades específicas da família. “A produção arquitetônica também revela fragilidades dentre as quais: o dimensionamento reduzido das unidades, a não-otimização dos espaços de circulação e inflexibilidade das plantas para os diferentes perfis familiares” (WHITAKER FERREIRA E LEITÃO, p. 54, 2011).

Outra questão a ser considerada é a questão do custo do condomínio nos conjuntos habitacionais financiados com recursos do PMCMV. Os proprietários têm que arcar com os custos das prestações, despesas de água e luz e mais o custo do condomínio. Essas despesas, sobretudo, para as classes mais baixas têm pesado no orçamento familiar.

As famílias com renda de até 3 (três) salários mínimos pagam, de acordo com a regulamentação do PMCMV, uma prestação de R\$ 50,00 (cinquenta reais) e, em alguns casos, o valor do condomínio chega a R\$ 100,00 (cem reais). Esse valor elevado abre espaço para inadimplência e, em alguns casos, para abandono dos apartamentos. Nesse sentido:

(...), foram feitos projetos com custos condominiais relativamente altos, fato que irá gerar implicações para a família com renda mais baixa. Ou seja, o governo dá o subsídio para a família – que não precisa pagar prestação ou apenas uma prestação pequena -, mas ela tem de pagar um condomínio caro. Neste contexto, há ainda as normas de condomínio que são de difícil assimilação para esta faixa da população (CARDOSO, p.02, 2011).

Não existe uma regulamentação para o valor do condomínio a ser cobrado e esta é, também, uma lacuna do PMCMV. Deveria se pensar em uma forma de garantir uma cota condominial que, ao menos, não ultrapassasse o valor da prestação do imóvel, sobretudo nos casos de renda mensal inferior a 3 (três) salários mínimos, de forma a não onerar demais o orçamento familiar.

Apesar dos pontos negativos apontados, não se pode negar que o PMCMV representou um grande avanço, dado ao longo tempo de carência de políticas habitacionais destinadas à classe média baixa. Nunca houve um programa habitacional com tamanha amplitude, uma vez que foram contratadas mais de 3 (três) milhões de habitações em menos de 5 (cinco) anos.

Apenas para dar uma ideia da dimensão do PMCMV, no período do BNH, ou seja, durante duas décadas, foram produzidas 4 (quatro) milhões e meio de habitações, sendo 48,8% destinados a classe média e 33,5% formalmente destinadas às classes populares (AZEVEDO, 1982).

O "pacote" habitacional" não deve ser visto nem com exagerado entusiasmo nem como um desastre, como algumas críticas têm enfatizado. Por um lado, 1 milhão de casas não significam muito para um país com um déficit de mais de 7 milhões de unidades e com uma demanda de 27 milhões nos próximos quinze anos, além de ser evidente o risco de produzir moradias precárias, em localizações inadequadas e com baixa aderência ao perfil do déficit. Mas, por outro, as avaliações pessimistas são excessivamente ácidas ao não observar que o programa elevou a um patamar ótimo os recursos orçamentários em habitação, como há décadas os que lutam por moradia digna reivindicam. Resta saber se esses investimentos chegarão a quem mais precisa e se serão perenes, para garantir a continuidade de uma política realmente social de habitação (BONDUKI, p.02, 2009).

A implementação do PMCMV foi decisiva para ampliar e garantir a participação das famílias com renda mais baixa no mercado formal da aquisição da moradia. Entretanto, principalmente considerando a faixa de renda igual ou inferior a 3 (três) salários mínimos, grande parte ainda está de fora deste mercado, que ainda continua, de certa forma, restritivo.

O maior déficit habitacional está situado justamente na faixa de renda inferior a 3 (três) salários mínimos, mas para este grupo o desenho do PMCMV foi pouco expressivo em sua primeira fase, uma vez que apenas 40 % das unidades foram destinadas a este grupo. Na segunda fase do Programa foi prevista uma alteração e, no mínimo, 60% das unidades devem ser destinadas, prioritariamente, a esta faixa de renda.

Com a estrutura atual do PMCMV os grupos representativos do menor déficit habitacional podem ter suas necessidades habitacionais zeradas e, pode ser possível, ainda, conseguir financiamento para uma segunda moradia.

A meta de 1 milhão de unidades, atende 14% do déficit acumulado. No entanto, na faixa prioritária (até R\$ 1.395), que, de acordo com as diretrizes da PNH, deveria ser o foco do subsídio, com 400 mil unidades, apenas 6% do déficit deverá ser atendido, isso se essa meta for cumprida, o que parece ser um dos grandes desafios do programa. Já o déficit nas demais faixas (acima de R\$ 1.395) é reduzido e a meta do novo programa pode não só zerar as necessidades como atender à demanda demográfica ou, até mesmo, financiar uma segunda moradia (BONDUKI, p. 10, 2009).

Assim, o que se percebe é que o impacto do PMCMV foi mais positivo para a população com rendimento mensal acima de 3 (três) salários mínimos, até mesmo porque para este grupo a política de crédito por si só já seria capaz de contribuir para facilitar o acesso à moradia.

Esta situação foi observada no estudo de caso feito, uma vez que foi encontrado um percentual relativamente alto de pessoas que adquiriram o imóvel para investimento imobiliário ou como imóvel para residir em outro município, já sendo proprietário de um imóvel em sua cidade de origem.

O PMCMV parece não ter sido formulado considerando as necessidades reais do problema habitacional. Ele tem se revelado um programa que atende, primeiramente, aos

interesses dominantes do poder e dos negócios o que, na verdade, foi o que realmente aconteceu, já que foi um programa implementado para enfrentar a crise econômica e dinamizar a economia do país.

Assim, antes de se pensar no problema habitacional, buscou-se atender aos anseios do setor imobiliário, injetando recursos na construção civil, logo, a proposta do PMCMV foi resolver os problemas habitacionais via mercado, o que enfraqueceu as funções dos órgãos executivos setoriais de habitação em todas as esferas de governo.

Os maiores beneficiados com o Programa foram os proprietários de terra e o mercado imobiliário, pois, o simples anúncio do PMCMV já teve um grande impacto na elevação do preço da terra urbana e dos imóveis, sem falar do aumento no preço dos aluguéis.

Aqueles que mais precisam do auxílio para aquisição da moradia ainda estão, em sua maioria, excluídos do mercado formal de habitação e muitos daqueles que conseguiram a casa própria por meio do PMCMV continuaram excluídos da cidade em seu sentido mais amplo, pois conseguiram a casa sem a infraestrutura necessária no entorno.

Diante do que foi colocado, este trabalho, longe de pretender concluir, espera ter apresentado pontos que permitam uma discussão mais ampla sobre as novas formas de produção habitacional no país, em especial o PMCMV, ressaltando que houve um importante e significativo aumento do acesso à habitação pela classe média baixa e pelas classes populares, mas merece maior investigação e cuidado a questão da localização das novas moradias e as condições de inserção dos moradores na cidade urbanizada.

Construir moradias é também construir cidades e, portanto, é preciso analisar os impactos dos empreendimentos imobiliários nas condições de vida da população, de modo a garantir o acesso digno à casa e à cidade. O direito à moradia não é apenas o acesso à casa própria, composta por telhado e paredes, mas sim o exercício do direito à moradia plena, que envolve o direito à cidade propriamente dita.

## 9. REFERÊNCIAS

ALVES, Júlia Falivene. *Metrópoles: cidadania e qualidade de vida*. 8ª ed. Coleção Polêmica. São Paulo: Moderna, 1992.

ARAGÃO, Thêmis Amorim. *Influência das políticas habitacionais na construção do espaço urbano metropolitano de Fortaleza: Histórias e Perspectivas*. Dissertação de Mestrado do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em <http://www.observatoriodasmetroles.net/download/gthab/TesesDissertacoes/DissertThemis.pdf>. Acesso; 05 jun. 2014.

ARRETCHE, Marta. *Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional*. Revista Espaço & Debates. N. 31. p. 21-36. 1990.

ARRUDA, Ana Paula Nogueira de. *Política Habitacional e Direito à Cidade*. Tese de Doutorado. Aprovada em 05 de agosto de 2014. Universidade Estadual do Norte Fluminense. Campos dos Goytacazes/RJ: 2014.

AZEVEDO, Sérgio de. *Política de Habitação Popular e Subdesenvolvimento: Dilemas, Desafios e Perspectivas*. In: DINIZ, Eli (org.). Políticas Públicas para áreas urbanas: dilemas e alternativas. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

\_\_\_\_\_. *Políticas Públicas e Habitação Popular: pontos para reflexão*. Revista de Administração Municipal. Nº 185. Ano XXXIV, 1987.

\_\_\_\_\_. *A questão do déficit habitacional nas favelas: os pressupostos metodológicos e suas implicações políticas*. In: ROSA, Junia Santa. Política Habitacional e a Integração Urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Ministério das Cidades: Brasília, 2008. Disponível em: <http://www2.mp.pr.gov.br/direitoshumanos/docs/moradia/puble01.pdf>. Acesso: 05 jun. 2012

\_\_\_\_\_. *A Questão da Moradia no Brasil: necessidades habitacionais, políticas e tendências*. In: FERNANDES, Ana e SOUZA, Angela Gordilho. *Habitação no Brasil: reflexões, avaliações e propostas*. Salvador: FAUFBA/PPGAU, 2004. p. 84.

AZEVEDO, Sérgio de; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *A Nova Cultura Política nas metrópoles brasileiras: realidade ou mito?* Cadernos Metrôpole. 2009.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. *Habitação e Poder*. Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

AZEVEDO, Nilo de. Democracia, Bem-Estar Social e Cidadania: Temas para reflexão. Argumentandum Revista Eletrônica das Faculdades Sudamérica. Volume 5. 2014. Disponível em <http://www.sudamerica.edu.br/revista/?p=441>. Acesso 22 jun. 2014.

BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARREIRA, Celene Cunha Monteiro Antunes. *O Programa Minha Casa Minha Vida: avaliação dos impactos na qualidade de vida e na reconfiguração urbana e sócio espacial no entorno de Brasília*. 13 Encontro de Geografia da América Latina. 2013. Disponível em: [http://www.egal2013.pe/wp-content/uploads/2013/07/Tra\\_Celene-Cunha-Monteiro.pdf](http://www.egal2013.pe/wp-content/uploads/2013/07/Tra_Celene-Cunha-Monteiro.pdf) Acesso em: 16 fev. 2014.

BONDUKI, Nabil. *Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula*. Arq. Urb, revista eletrônica, n.1, 2008. Disponível em <[www.usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf)>. Acesso em: jun. 2011.

BONDUKI, Nabil . *Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida*. Teoria e Debate, nº 82, maio/junho. 2009. Disponível em: <http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida?page=0,9>. Acesso em 14 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. *As origens da habitação social no Brasil*. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Editora Estação Liberdade e Fapesp. 2004.

\_\_\_\_\_. *Do Projeto Moradia ao Minha Casa, Minha Vida*. Teoria e Debate, 82, São Paulo, mai./jun. 2009.

BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand. 2002.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 12ª ed. São Paulo: RT, 2011.

BRASIL. Lei Federal 11.977, de 07 de julho de 2009. Brasil.

BRASIL. *Estatuto da Cidade: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. 2ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Guia do Estatuto da Cidade**. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/plano-diretor/publicacoes-institucionais/GuiaEstatutoCidade.zip/view?searchterm=estatuto%20da%20cidade>. Acesso: 12 fev. 2009.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. Lei n. 5.251, de 27 de dezembro de 1991. Campos dos Goytacazes: Câmara Municipal, promulgada em 27 de dezembro de 1991.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. Plano Diretor Municipal. Anteprojeto de Lei. Revisão do Plano Diretor de Campos dos Goytacazes/RJ. Março, 2007.

CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

\_\_\_\_\_. *Desafios para a política habitacional: 2ª Etapa do Programa MCMV*. (entrevista). Boletim do Observatório das Metrôpoles, 22 de junho de 2011. Disponível em: [www.observatoriodasmetrosoles.net](http://www.observatoriodasmetrosoles.net). Acesso em: 12 dez. 2103.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO; Thêmis Amorim; ARAÚJO, Flávia de Sousa. *Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano*. XIV Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro: maio de 2011. Disponível em <http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/viewFile/3082/3017>. Acesso em: 16 set. 2013.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAÚJO, Flávia de Sousa; JAENISCH, Samuel Thomas. *Morando no Limite: sobre padrões de localização e acessibilidade do Programa Minha Casa Minha Vida na região metropolitana do Rio de Janeiro*. Encontro Nacional da ANPUR. V. 15. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/4538/4407>. Acesso: 25 jun. 2014.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO; Thêmis Amorim. *Reestruturação do setor imobiliário e o papel do Programa Minha Casa Minha Vida*. Observatório das Metrôpoles. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em <http://www.rii.sei.ba.gov.br/anais/g4/restruturacao%20do%20setor%20imobiliario%20e%20o%20papel%20do%20programa%20minha%20casa%20minha%20vida.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. *Desigualdades urbanas e políticas habitacionais*. Observatório das Metrôpoles. IPPUR/UFRJ – FASE. Rio de Janeiro, 2006.

CARNEIRO, Auner Pereira, et al. *Desenvolvimento Urbano e Efetividade dos Instrumentos Urbanísticos na Concepção do Direito à Cidade: Reflexões Jurídicas acerca do Plano Diretor do Município de Campos dos Goytacazes*. 1988-2006. Campos dos Goytacazes: Fenorte, 2006. Disponível em: <http://www.fdc.br/Arquivos/Mestrado/GruposPesquisa/DesenvMunicipal/RelatorioFenorte.pdf>. Acesso: 20 mai. 2008.

CASTELLS, Manuel. *Cidade, Democracia e Socialismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1980.

\_\_\_\_\_. *A questão urbana*. Vol. 48. 3ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

CHERKEZIAN, HENRY & BOLAFFI, Gabriel. *Os caminhos do mal-estar social: habitação e urbanismo no Brasil*. Revista Novos Estudos. N. 50. 1998. Disponível em: [http://novosestudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/84/20080627\\_os\\_caminhos\\_do\\_mal\\_estar.pdf](http://novosestudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/84/20080627_os_caminhos_do_mal_estar.pdf). Acesso: 31 ago. 2012.

COSTA, Aline Nogueira; ALVES, Maria da Glória. *Monitoramento da expansão urbana do município de Campos dos Goytacazes – RJ, utilizando Geoprocessamento*. Anais XII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto. INPE: Goiânia, abril, 2005, p. 3731-3738. Disponível em: <http://martem.dpi.inpe.br/col/ltid.inpe.br/sbsr/2004/11.20.17.48/doc/3731.pdf>. Acesso: 3 out. 2008.

D`AMICO, Fabiano. *O Programa Minha Casa Minha Vida e a Caixa Econômica Federal*. In: O desenvolvimento Econômico Brasileiro e a Caixa: Trabalhos Premiados. Caixa Econômica Federal. p. 33-55. Rio de Janeiro, 2011.

DIAS, Ediney Cielici. *Do Plano Real ao Programa Minha Casa, Minha Vida: negócios, votos e as reformas da habitação*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2012.

FACHIN, Luiz Edson. *A função social da posse e a propriedade contemporânea*. Porto Alegre: Fabris, 1988.

FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

\_\_\_\_\_. *Um Novo Estatuto para as Cidades Brasileiras*. In: OSÓRIO, L. M. (org.) Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor. 2002. p. 7-13.

FILHA, Dulce Corrêa Monteiro; COSTA, Ana Cristina Rodrigues da; ROCHA, Érico Rial Pinto da. *Perspectivas e desafios para inovar na construção civil*. BNDES Setorial 31, p. 353-410. Brasília, 2010. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/bnset/set3110.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/bnset/set3110.pdf). Acesso em: 30 jul. 2014.

FIX, Mariana. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese de Doutorado. IE/UNICAMP. São Paulo, 2011.

FJP. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. *Déficit habitacional no Brasil: Municípios selecionados e microrregiões selecionadas*. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

FRANÇA, Marylinda Santos de & ABIKO, Alex Kenya. *Minha casa Minha Vida: uma avaliação preliminar*. 13<sup>a</sup> Conferência Internacional da LARES. Centro Brasileiro Britânico. Setembro/ 2013. São Paulo, 2013. Disponível em <http://lares.org.br/2013/artigos/895-1041-1-SP.pdf> Acesso: 14 fev. 2014.

GUIMARÃES, Nathália Arruda. *Os Municípios e o Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Temas & Idéias Editora. 2004.

HARVEY, David. *A Justiça Social e a Cidade*. São Paulo: Edições Hucitec. 1980.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. *Metodologias qualitativas na Sociologia*. 5<sup>a</sup> edição. Petrópolis: Vozes, 1997.

LAGO, Luciana Corrêa do; CARDOSO, Adauto. *Estudo sobre as formas de provisão da moradia e seus impactos sobre a re-configuração espacial das metrópoles*. Observatório das Metrópoles. Projeto INCT-Moradia 2009-2011. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: [www.observatoriodasmetrolopes.net/.../Bolsistas\\_IC\\_Rio\\_de\\_Janeiro.pps](http://www.observatoriodasmetrolopes.net/.../Bolsistas_IC_Rio_de_Janeiro.pps) Acesso: 05 jun. 2014.

LAKATOS, Eva Maria & MARCONI, Marina de Andrade. *Técnicas de pesquisa*. 3<sup>a</sup> edição. São Paulo: Editora Atlas, 1996.

LEAL, Rogério Gesta. *A função social da cidade e da propriedade no Brasil: aspectos jurídicos e políticos*. Livraria do Advogado: Porto Alegre, 1998.

LESCE/CCH/UENF. Laboratório de Estudo da Sociedade Civil e do Estado. Centro de Ciências do Homem. Universidade Estadual do Norte Fluminense. Campos dos Goytacazes – RJ. CEPECAM/UCAM-Campos. Centro de Pesquisas Candido Mendes. Universidade Candido Mendes. Campos dos Goytacazes – RJ. *Déficit habitacional em Campos dos Goytacazes: Base de dados Campos dos Goytacazes, 2008*. <sav: Arquivo em formato para o SPSS> (Pesquisa financiada com recursos da FAPERJ. Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro).

LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. São Paulo; Documentos:2001.

\_\_\_\_\_. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

LIRA, Ricardo Pereira. *Elementos de Direito Urbanístico*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

LUCENA, José Mário Pereira de. *O Mercado Habitacional no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getulio Vargas, 1985.

LOPES, Alberto Costa. *Evolução Urbanística de Campos*. Aspectos de legislação. Rio de Janeiro: IBAM, 1988.



MARICATO, Ermínia. *Urbanismo na Periferia do Mundo Globalizado*. São Paulo em perspectiva. v.14. n. 4. 2000. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392000000400004&script=sci\\_arttext&lnghttp://www\\_comciencia\\_br/comciencia/=&section=8&edicao=25&id=282](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392000000400004&script=sci_arttext&lnghttp://www_comciencia_br/comciencia/=&section=8&edicao=25&id=282). Acesso: 30 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC. Julho, 1998. [http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato\\_politicaurbanafhc.pdf](http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_politicaurbanafhc.pdf). Acesso em 08 maio 2013.

\_\_\_\_\_. O “Minha Casa” é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. 2009. Disponível em <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-Minha-Casa-e-um-avanco-mas-segregacao-urbana-fica-intocada/4/15160>. Acesso 14 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. *Metrópoles desgovernadas*. Estudos Avançados. Vol. 25. Nº 71. São Paulo: Jan/Abril/2011. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142011000100002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142011000100002). Acesso em: 30 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. *A Nova Política Nacional de Habitação*. São Paulo: 2012. Disponível em: [http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato\\_novapoliticaHab.pdf](http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_novapoliticaHab.pdf). Acesso em 19 fev. 2014.

MATTOS, Liana Portilho. *A Efetividade da Função Social da Propriedade Urbana à luz do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Temas & Idéias Editora: 2003.

MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Org.). *Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10. 07. 2001. Comentários*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais: 2002.

MOISÉS, José Álvaro. *Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 23. N. 68. São Paulo: Anpocs, 2008.

MUKAI, Fernando. *O Estatuto da Cidade: Anotações à Lei n. 10.257, de 10-7-2001*. São Paulo: Saraiva, 2001.

NETO, Paulo Nascimento; MOREIRA, Tomás Antônio; SCUSSEL, Zulma das Graças Lucena. *Conceitos Divergentes para políticas convergentes*. Descompassos entre e Política Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida. Revista Estudos Urbanos e Regionais. V. 14, N.1. Maio, 2012.

OLIVEIRA, Julio Cesar Pinheiro de; PEDLOWSKI, Marcos Antonio. *Estado e programas municipais de habitação popular em Campos dos Goytacazes (RJ)*. Anál. Social no.204 Lisboa jul. 2012. Disponível em: [http://www.scielo.oces.mctes.pt/scielo.php?pid=S0003-25732012000300007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.oces.mctes.pt/scielo.php?pid=S0003-25732012000300007&script=sci_arttext). Acesso em: 23 mai. 2014.

OLSON, Mancur. *A Lógica da Ação Coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: Edusp, 1999.

PETINNE, Jussara. *A Habitação como Estratégia de Gestão Territorial Urbana*. Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário. UFCS, Florianópolis: Out. 2002. Disponível em : <[http://www.geodesia.ufsc.br/Geodesia-online/arquivo/cobrac\\_2002/023/023.htm](http://www.geodesia.ufsc.br/Geodesia-online/arquivo/cobrac_2002/023/023.htm) - 50k - >. Acesso em: 17 dez. 2008.

PIQUET, Rosélia; SERRA, Rodrigo (Org.). *Petróleo e Região no Brasil: o desafio da abundância*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

REIS, Fábio Wanderley. *Política e Racionalidade: problemas de teoria e método de uma sociologia crítica da política*. 2ª ed. Revisada. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

\_\_\_\_\_. *Weber e a ciência social atual: notas sobre três temas*. In: Souza, Jessé (org.). *A atualidade de Max Weber*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000. p. 305-318.

ROLNIK, Raquel (org.); CYMBALISTA, Renato (org.). *Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social*. São Paulo: Polis: 1997.

ROLNIK, R. Aumento do teto do financiamento do Minha Casa, Minha Vida: evidência preocupante da explosão dos preços dos imóveis. In: *Blog Raquel Rolnik*, 03/02/11. Disponível em <<http://raquelrolnik.wordpress.com/2011/02/03/aumento-do-teto-do-financiamento-do-minha-casa-minha-vida-evidencia-preocupante-da-explosao-dos-precos-dos-imoveis-no-brasil>>. Acesso em: 29 jan. 2014.

ROLNIK, R. (org.) *Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida?: implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade*. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

\_\_\_\_\_. *A cidade e a Lei: Legislação, política urbana e território na cidade de São Paulo*. São Paulo: FAPESP, 1998.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo, Companhia das Letras, 2007.

SILVA, Luís Inácio Lula da. Discurso do lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida. Disponível em: <[www.info.planalto.gov.br/](http://www.info.planalto.gov.br/)>. Acesso em: 5 out 2010.

SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2ª ed. 1995.

SILVA, Pedro Luiz Barros. *Políticas e perfis de intervenção em atenção à saúde no Brasil: elementos para análise da ação estatal*. Cadernos FUNDAP. Ano 3. Nº 6. Págs. 71 – 81. São Paulo: 1983.

SHIMBO, Lúcia Zanin. *Habitação Social, Habitação de Mercado*. Confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Tese de Doutorado. Escola de Engenharia de São Carlos. Universidade de São Paulo: 2010.

SOMERS, Kira. BAUD, Isa. *My House, My Life: Decision – Making Processes and Local Citizen Participation in Housing Project Minha Casa Minha Vida in Salvador Bahia*. N-AERUS XIV. Enschede 12. 14<sup>th</sup> September, 2013.

SOUZA, Jessé. *A construção social da subcidadania. Para uma sociologia política da modernidade periférica*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SOUZA, Jessé. *A gramática social da desigualdade brasileira*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. v.19. n. 54. 2004. Disponível em: [www.scielo.br /pdf/rbcsoc/v19n54/a05v1954.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n54/a05v1954.pdf) – Acesso: 30 abr. 2012.

TEIXEIRA, Maria Cristina Villefort. *Espaço projetado e espaço vivido na habitação social: os conjuntos Goiânia e Araguaia em Belo Horizonte*. Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós -Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade e Federal do Rio de Janeiro – 2007- UFRJ.

TORRES, Ricardo Lobo (Org.). *Legitimação dos Direitos Humanos*. 2<sup>a</sup> Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

TRINDADE, José Damião de Lima. *História Social dos Direitos Humanos*. 2 ed. São Paulo: Editora Peiropoles, 2006.

TOPALOV, Christian, *La Urbanizacion capitalista – algunos elementos para su analisis*. México: Editorial EDICOL México, 1979.

VALENÇA, Márcio Moraes. *Habitação: notas sobre a natureza de uma mercadoria peculiar*. Cadernos Metrôpole. N. 9. p. 165-171. 1<sup>o</sup> semestre de 2003.

VENDRAMENTO, Oduvaldo; FRACCARI, Pedro Luiz; BOTELHO, Wagner Costa. *A inovação tecnológica na construção civil e os aspectos humanos*. XXIV Encontro Nac. de Eng. de Produção - Florianópolis, SC, Brasil, 03 a 05 de nov de 2004. Disponível em: [http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2004\\_Enegep0801\\_0179.pdf](http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2004_Enegep0801_0179.pdf). Acesso em: 29 jul 2014.

VIEGAS, Frederico. *Mudanças no Programa Minha Casa Minha Vida divide opiniões*. Entrevista concedida ao JusBrasil. Disponível em: <http://direito-do-estado.jusbrasil.com.br/noticias/3047527/mudancas-no-programa-habitacional-minha-casa-minha-vida-divide-opinioes>. Acesso em 15 de jun. 2014.

VILLAÇA, Flávio. *Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil*. In: DEÁK, C. & SCHIFFER, S. O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: EDUSO/FUPAM. 1999. p. 169-244.

\_\_\_\_\_. *O que todo cidadão precisa saber sobre habitação*. Global Editora. São Paulo: 1986.

WHITAKER FERREIRA, João. Sette e LEITÃO, Karina (coord.). A nova cara do urbano no Brasil: reflexões sobre a produção habitacional do “segmento econômico” In: Encontro Nacional da ANPUR, 14. Rio de Janeiro: 2011.

## ANEXOS

### Questionário – Proprietário

#### Perfil dos Moradores

- 1- Idade:
- 2- Escolaridade:
- 3- Em que bairro trabalha/estuda?

- Se ainda não estiver morando no novo domicílio, vá para a pergunta 10.

- 4- Qual é o tempo (minutos) de deslocamento de casa para o trabalho?
- 5- Qual é o meio de transporte utilizado para ir para o trabalho?
- 6- Qual era o tempo (minutos) de deslocamento do domicílio anterior para o trabalho?
- 7- E qual era o meio de transporte utilizado antes?
- 8- Em que bairro morava?
- 9- Qual é a sua renda familiar:
  - a) 0 a 3 salários mínimos (R\$ 0 a R\$ 2.172,00)
  - b) Mais de 3 a 6 salários mínimos (mais de R\$ 2.172,00 a R\$ 3.620,00)
  - c) Mais de 6 a 10 salários mínimos (mais de R\$ 3.620,00 a R\$ 7.240,00)
  - d) Mais de 10 a 20 salários mínimos (mais de R\$ 7.240,00 a R\$ 14.480,00)
  - e) Mais de 20 salários mínimos (mais de R\$ 14.480,00)
- 10- Quantas pessoas moram na sua casa?

#### Aquisição do imóvel

- 1- Qual foi o valor de compra do imóvel?
- 2- Qual foi a forma de aquisição do domicílio?
  - a) Pagamento com recursos próprios
  - b) Financiamento bancário (Qual banco? \_\_\_\_\_ Valor financiado? R\$ \_\_\_\_\_)
  - c) Financiamento pelo Programa Minha Casa Minha Vida (Subsídio de R\$ \_\_\_\_\_ + Valor financiado R\$ \_\_\_\_\_)
  - d) Entrada de R\$ \_\_\_\_\_ + Financiamento pelo Programa Minha Casa Minha Vida (Subsídio de R\$ \_\_\_\_\_ + Valor financiado R\$ \_\_\_\_\_)
  - e) Outros (Qual? \_\_\_\_\_)

3- Quando comprou o imóvel?

- Se ainda não estiver morando no novo domicílio, vá para a pergunta 6.

4- Quando recebeu as chaves?

5- Quando se mudou para o apartamento?

6- Você procurou imóvel em outro bairro?

Sim (Qual? \_\_\_\_\_)

Não

7- Qual foi o principal motivo para a aquisição do domicílio?

a) Fugir do aluguel

b) Oportunidade de morar perto do trabalho

c) Melhores serviços e comércio local

d) Investimento imobiliário

e) Outro (Qual? \_\_\_\_\_)

8- Qual era a condição de sua residência anterior?

a) Própria

b) Alugada

c) Outros (emprestada, morava com pais ou parentes, etc.)

### **Características do domicílio**

1- Você considera que a planta do imóvel é bem distribuída?

Sim

Não

2- O tamanho do apartamento é adequado ao tamanho da família?

Sim

Não

- Se ainda não estiver morando no novo domicílio, agradecer a participação e encerrar.

3- Quais são os principais problemas identificados no imóvel?

Ruídos

Coleta de lixo

Abastecimento de água

Esgotamento sanitário

Poluição de ar

Poluição Sonora

Transporte

Falta de privacidade

Energia

Nenhum

Outro ( Qual? \_\_\_\_\_)

**Lista dos Empreendimentos do PMCMV no município de Campos dos Goytacazes para a faixa de renda de 3 (três) a 6 (seis) salários mínimos e sua respectiva localização.**

- Edifício Pegasus: Parque Turf Club
- Wind Park : Parque Leopoldina
- Constelações Módulos I e II: Horto
- Village do Visconde: Parque Aurora
- Saint Martin Módulo I: IPS
- Equilius: Parque Imperial
- Mondrian: Horto
- Art Ville: Parque Turf Club
- Saint Laurent: Parque Julião Nogueira
- Viva Vida Condomínio Clube: Parque Jockey Club
- Felicitá: Parque Califórnia
- Green Park – Edifício Saint Paul: Parque São Caetano
- Toulon: Guarus
- Toulouse: Parque Alphaville
- Edifício Contemporâneo: Parque São Caetano

Foto 1 – Área de lazer do Condomínio Gran Reserva – Parque infantil



Fonte: Acervo pessoal da autora (2014)

Foto 2 – Área de lazer do Condomínio Gran Reserva – Churrasqueira



Fonte: Acervo pessoal da autora (2014)



Foto 3 – Área de lazer do Residencial Fit Vivai – Quadra de Esportes



Fonte: Acervo pessoal da autora (2014)

Foto 4 – Área de lazer do Residencial Fit Vivai – Churrasqueira



Fonte: Acervo pessoal da autora (2014)

Foto 5 – Entrada de um dos prédios no Residencial Fit Vivai



Fonte: Acervo pessoal da autora (2014)

Foto 6 – Entrada de um dos prédios no Condomínio Gran Reserva



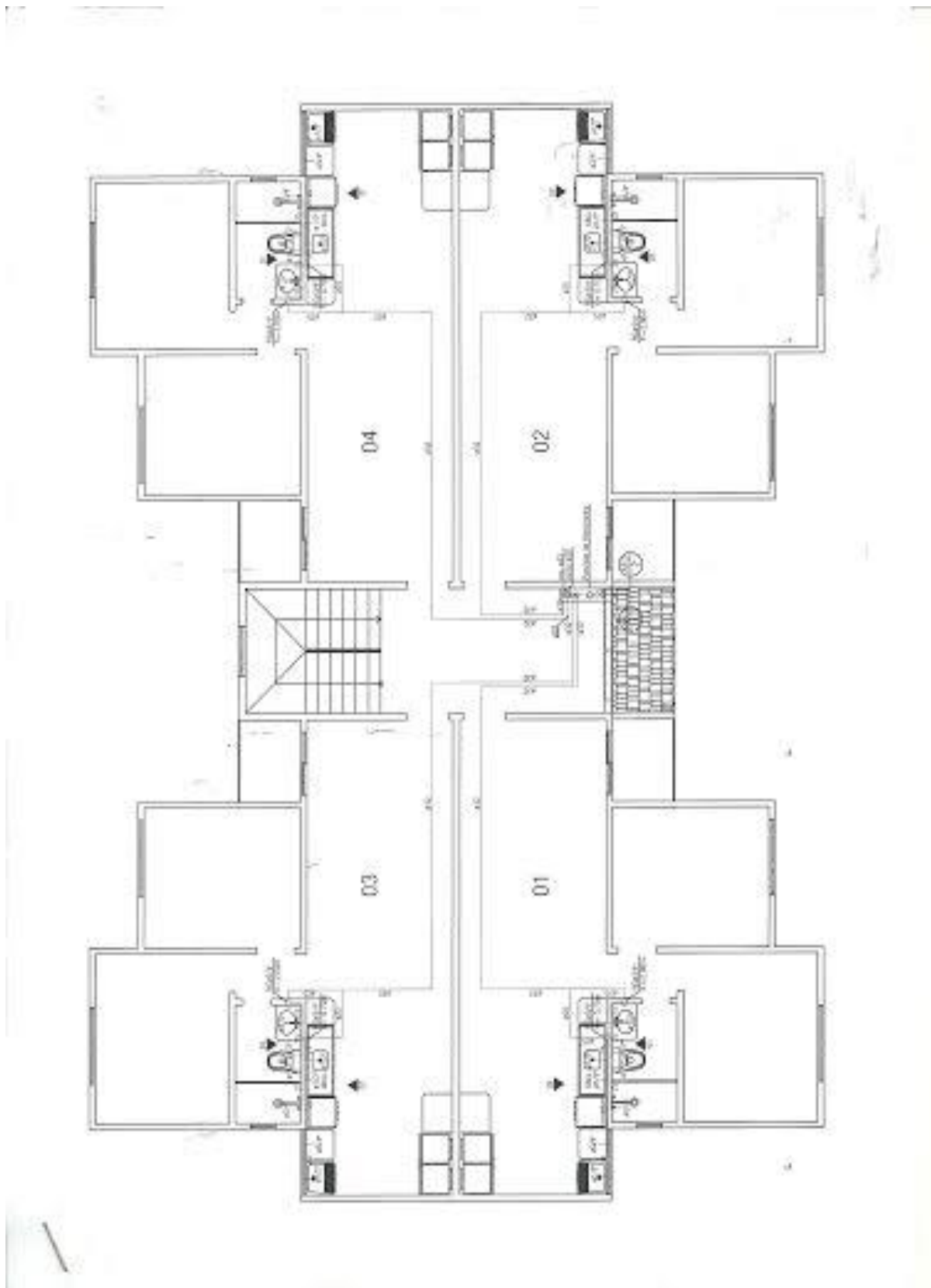
Fonte: Acervo pessoal da autora (2014)

Foto 7 – Planta baixa de apartamento de 2 quartos no Residencial Fit Vivai



Fonte: Página virtual da Construtora.

Foto 8– Planta baixa de apartamento no Condomínio Gran Reserva



Fonte: Manual do Proprietário do Condomínio Gran Reserva.