

Especulação imobiliária: um efeito colateral do programa Minha Casa, Minha Vida na cidade de Viçosa-MG

Real estate speculation: a collateral effect of minha casa, minha vida program in the city of Viçosa-MG

Francismara Fernandes Guerra¹, Karla Maria Damiano Teixeira²

¹ EBTT, Instituto Federal de Minas Gerais (IFMG), Doutora em Demografia, Orcid 0000-0001-7713-3619, email: francismara.fernandes@ifmg.edu.br

² Professora Titular, Universidade Federal de Viçosa, PhD em Family and Child Ecology, Orcid 0000-0001-8078-9766, e-mail: kdamiano@ufv.br

RESUMO

A valorização imobiliária nos últimos anos acompanhou o aumento dos valores máximos estabelecidos nas diretrizes do Programa Minha Casa, Minha Vida. Com o objetivo de esclarecer as estratégias mercadológicas adotadas neste período, foi realizado um estudo de caso no município de Viçosa/MG, no qual foram entrevistados diversos agentes do setor imobiliário. Verificou-se que os incentivos financeiros do programa contribuíram para a especulação imobiliária, principalmente das habitações de interesse social, dificultando dessa forma a compra. Assim, há grande oferta de imóveis novos com valor de mercado incompatível com a demanda social.

Palavras-chave: Política habitacional. Programa Minha Casa, Minha Vida. Valorização imobiliária.

ABSTRACT

The real estate valuation in recent years accompanied the increase in the maximum values set out in the guidelines of the Minha Casa, Minha Vida program. In order to clarify the marketing strategies adopted in this period, we conducted a field study in Viçosa/MG, in which we investigated various real estate agents. We found that financial incentives from the program contributed for real estate speculation, especially the Housing Social Interest, making it difficult to purchase. Thus, there is a large supply of new real estate with market value incompatible with social demand.

Keywords: Housing policy. Minha Casa, Minha Vida Program. Real estate valuation.

1 INTRODUÇÃO

Ao final da década de 1970, Smolka (1979) descrevia o então cenário brasileiro sobre o preço da terra e a valorização imobiliária urbana em termos tão atuais que se pode pensar que o tempo parou ou que a política brasileira nada evoluiu em mais de três décadas. O preço excessivo da moradia continua justificado pela alta valorização dos terrenos, atribuída à escassez de terras urbanizadas, o que é consequência da distribuição assimétrica dos serviços públicos providos pelo Estado. Este, por sua vez, sob a sina da falta crônica de recursos, acaba priorizando a demanda não atendida em que a base fiscal é maior, correspondendo, justamente, às camadas sociais politicamente mais influentes.

Dessa forma, pode-se associar que uma parcela da responsabilidade pela alta dos preços se deve à ineficiência da máquina administrativa, ou seja, ao próprio Estado e suas políticas cíclicas. Contudo, segundo Smolka (1979), a elevação dos preços dos imóveis deve-se, ainda, à ação dos especuladores que forçam artificialmente essa situação. Além disso, a facilidade de crédito mantém a indústria imobiliária aquecida, elevando-se os lucros e a pressão das incorporadoras sobre o mercado de terras, criando-se, assim, condições favoráveis à especulação. Aliada a todos esses fatores, a proteção institucional financeira do mercado imobiliário também favorece o crescimento do setor e, com isso, o controle sobre a diferença entre o custo e o preço de venda dos imóveis. Mas, para Smolka (1979), é questionável a validade fenomenológica deste quadro, já que é discutível a existência invariável de significativa pressão da demanda como fator explicativo na abordagem descrita da oferta de imóveis. Para o autor, o mercado não é estático e a demanda é constantemente recriada, necessitando-se, desse modo, da determinação exata de um contexto definido em tempo histórico para se discutir os papéis dos agentes do mercado imobiliário e sua atuação no desempenho da economia.

Nesse sentido, cabe introduzir o programa habitacional Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), implantado no Brasil em 2009, como um ponto de partida de mudanças unidirecionais na estrutura em que se insere o mercado imobiliário. Desde então, por causa dos incentivos proporcionados pelo programa, o mercado imobiliário brasileiro se destacou nas notícias midiáticas de forma ambígua. Os jornais mais influentes do país destacam que, em apenas uma década, o Brasil viveu momentos de dinamismo, no qual experimentou um forte crescimento da oferta de imóveis, acompanhado de valorização imobiliária, chegando a registrar o auge da prosperidade.

Porém, com a desaceleração da economia brasileira nos anos mais recentes, além das incertezas políticas e de mudanças nas normativas do programa, as notícias testificam em suas manchetes que o mercado imobiliário entrou em decadência. Agora, as perspectivas para a economia se configuram em incertezas.

Importa saber, portanto, que embora o cenário esboçado não seja novo, o PMCMV apresenta um fator social ao conjunto de fatores ditos produtivos (terra, finanças, ativos fixos, etc.), sugerindo, com isso, que uma simples descrição dos agentes imobiliários não é suficiente para explicar o mesmo quadro econômico encontrado. Assim sendo, foi realizada um estudo de caso em uma cidade de médio porte, localizada fora de região metropolitana. Pressupõe-se que a valorização imobiliária neste tipo de município acompanha os valores máximos estabelecidos no PMCMV, culminando, primeiramente, em sobretaxação dos imóveis, principalmente das habitações de interesse social (HIS), bem como contribuindo com a crise econômica. A pesquisa apresenta caráter qualitativo-explicativo, no qual foram investigados os diversos agentes do setor imobiliário, com o objetivo de esclarecer as estratégias mercadológicas adotadas durante a vigência do PMCMV que permitam explicar a determinação do preço dos imóveis, especialmente das HIS.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Antes de se pensar na implantação de um programa habitacional frente a uma demanda real ou futura de imóveis, verificam-se, geralmente, a existência de vícios urbanos que podem ou devem ser observados na elaboração de suas normativas, bem como a existência de leis que corroborem ou dificultem a sua execução. Contudo, na realidade, as condições contextuais e históricas das habitações são um problema ainda mais profundo do que a existência delas. Diante da necessidade da moradia e do baixo poder aquisitivo, a criação de bairros ilegais torna-se algo providencial (MARICATO, 2009).

Não são apenas as leis de uso e ocupação do solo ou os planos urbanísticos que não são observados (...). Nenhuma legislação aí é aplicada e a resolução de conflitos obedece à 'lei' do mais forte. A presença do Estado pode se restringir à troca de favores pontuais com finalidade eleitoral. De um modo geral, o Estado está ausente e esse vazio é ocupado por um poder paralelo (MARICATO, 2009, p.43).

Além disso, os danos causados pelas desiguais relações de poder na sociedade atingem até mesmo a pequena parte melhor infra estruturada e qualificada da cidade. Esta acaba sendo um objeto de disputa, de cobiças imobiliárias, gerando, também, uma deterioração dessas localidades (ROLNIK, 2006). Inicia-se, assim, um ciclo urbano vicioso de difícil recuperação.

A escassez de áreas de maior qualidade eleva às alturas os preços da terra dessas áreas, mas os preços de terras periféricas sobem também, pois se coloca em curso um motor de especulação imobiliária que não existiria com essa força se a qualidade urbana fosse mais distribuída pela cidade. E, logicamente, quanto maior o preço da terra, menor a capacidade de o poder público intervir como agente no mercado” (ROLNIK, 2006, p.200).

As condições impostas pelo Estado por meio de um vasto sistema de normas, contratos e leis que visam regular as ações do mercado imobiliário, traduzidas na exigência de escrituração da propriedade, acabam, também, por frustrar negociações de compra e venda sob a forma legal. Os terrenos que a lei permite urbanizar, assim como as habitações beneficiárias de financiamentos, destinatárias do chamado “habite-se”, estão reservados ao restrito círculo dos que têm dinheiro e propriedade da terra (ROLNIK, 2006).

Não é surpresa, portanto, que a política habitacional praticada no país, incluindo-se o PMCMV, tem indicado que o modelo de investimento dominante aposta na iniciativa privada como força motora do seu desenvolvimento. Isso se deve à dificuldade do poder público, principalmente o municipal, de promover razoavelmente a focalização de recursos, assim como à demora na execução dos programas de crescimento e desenvolvimento urbano. Tal situação, por conseguinte, acaba induzindo o Governo Federal a optar por uma produção diretamente de mercado, dispensando, em grande medida, a gestão pública direta (ARANTES; FIX, 2009).

Ineficiência falta de quadros, burocratismo, restrições legais e fiscais, licitações demoradas, órgãos de fiscalização (tribunais de contas e controladorias) são, efetivamente, fatores que contribuem para a lentidão e a baixa efetividade da administração pública, que sucumbe diante da solicitação de rapidez operacional exigida pela situação emergencial de reversão da crise (ARANTES; FIX, 2009, p.2).

Nesse sentido, Muçouçah et al. (1991) acreditam que os movimentos populares e seus mutirões ou cooperativas poderiam ser vistos como uma alternativa para a reversão da precariedade habitacional, em que são visíveis vantagens como conforto e qualidade nas residências construídas. Isso porque essas iniciativas rompem radicalmente com o padrão mercantil das moradias populares,

na medida em que empregam materiais de boa qualidade, recebem maiores cuidados de mão-de-obra e são projetados segundo as características do terreno e de acordo com as necessidades de seus futuros donos. Contudo, os autores ressaltam que esse tipo de empreendimento deve ser integral e diretamente gerido pelos próprios interessados em adquirir os imóveis, uma vez que se corre o risco de se reproduzir uma série de vícios crônicos das políticas habitacionais, começando-se pela ênfase no quantitativo em detrimento do qualitativo. Pode-se ainda ter o desperdício e a aplicação dos recursos públicos em virtude de clientelismo ou favorecimento de interesses de terceiros, que acabam anulando a economia dos gastos com a mão-de-obra gratuita (MUÇOUÇA et al., 1991).

Apesar disso, a participação dos interessados nos mutirões ou nas cooperativas habitacionais teria pouca capacidade de resposta a uma demanda em grande escala, além de apresentar dificuldades e atrasos na execução das obras. Em outras palavras, ao invés do Estado atuar modificando os aspectos que ocasionam a ineficiência da gestão pública e minimizar os problemas do associativismo popular, fortalece as empresas privadas (ARANTES; FIX, 2009).

Segundo Vargas (1983), o problema de se recorrer à iniciativa privada está na associação da indústria da construção civil e do mercado imobiliário, traduzida em efeitos especulativos sobre o preço dos imóveis produzidos. A ambiguidade das características da construção civil a diferencia dos demais setores do mercado. Pelo emprego de máquinas pesadas, o setor da construção civil apresenta características da grande indústria, ao mesmo tempo em que, pela natureza personalizada de sua produção, pode ser considerada manufatureira. Enfim, o que poderia reduzir o custo de seu produto por um lado, acaba sendo compensado por outro. Além disso, os lucros da atividade de construção civil ligados ao mercado imobiliário não são apropriados apenas pelo capital produtivo, mas também por outros capitais, em especial os financeiros, corretores imobiliários e os proprietários de terra ou imóveis. Explica-se que quando os lucros provêm de atividades fortemente especulativas e não apenas de atividades produtivas, o produto gerado perde a centralidade nesse processo de valorização conjunta do mercado (VARGAS, 1983).

Reconhecendo-se a relação intrínseca entre oferta habitacional e especulação imobiliária, Gonçalves (2002) sintetiza os sistemas nos quais o processo de especulação imobiliária possui relação fundamental. Primeiramente, cita-se o rápido processo de urbanização da sociedade brasileira, incitado pela industrialização, no qual se observa o crescimento da demanda por terra urbanizada. Historicamente, a migração populacional favoreceu a especulação com terras, ao mesmo tempo em que construía um padrão caótico de urbanização. Em segundo lugar, reconhece-

se a incapacidade da legislação brasileira em ordenar e disciplinar o uso do solo, o que, por sua vez, gerou um processo discriminatório em que privilegiou uma parte da cidade em detrimento das demais. A legislação também foi um mecanismo histórico facilitador da grilagem de terras, se tornando num instrumento de manipulação, complicação e violência sempre em favor dos grandes proprietários. E, por último, a utilização da terra enquanto ativo confere aos investidores, e mesmo àqueles que possuem apenas a sua residência, ganhos consideráveis de maneira especulativa por meio do mercado imobiliário.

Portanto, pode-se dizer que o modelo de provisão mercantil da moradia busca, por definição, a maximização dos ganhos por meio de operações especulativas, especialmente sobre a terra. Isso significa que grande parte dos subsídios destinados pelo PMVMC para a produção habitacional será capturada pelas grandes empresas que associam produção e rentismo sob o mesmo comando. Dessa forma, o PMCMV irá estimular a valorização do preço da terra, favorecendo ainda mais a especulação imobiliária articulada à segregação espacial e à captura privada de investimentos públicos. Desse modo, o elevado preço dos terrenos dificulta a implementação da política habitacional de interesse social, justificando que se atenda apenas a população com faixa de renda superior a 3 salários-mínimos (ARANTES; FIX, 2009).

Tendo em vista as características que fundamentam o poder na sociedade brasileira, como o patrimonialismo e a captação de rendas imobiliárias, vê-se a razão pela qual o mercado brasileiro tornou-se tão elitista e restrito ao produto de luxo (INSTITUTO CIDADANIA, 2000 apud Maricato, 2009). Smolka (1979) esclarece que o agente incorporador aliena do consumidor final o comando sobre a estruturação do espaço e da produção imobiliária, rompendo-se a identidade entre o “valor de uso” e o “valor de troca” na produção de imóveis. Para o autor, tal igualdade admite que o preço do imóvel corresponda à produção de serviços que agreguem alguma utilidade ou bem-estar a, no mínimo, um grupo social (mesmo que este seja representado por apenas um indivíduo), sem promover perdas ao restante da sociedade. Mas, isso não se aplica à forma de morar, produto da racionalização do uso do solo pelo mercado, muitas vezes interpretado como produto das preferências parametrizadas pela renda.

A dificuldade de acesso à terra permanece, sendo seu acesso sujeito à compra de terrenos por valores de mercado (ou ainda acima destes) beneficiando os proprietários de terra. E, não bastasse isso, na execução de novas unidades habitacionais, o que prevalece é a lógica produtivista voltada para os interesses do setor da construção civil, marcado pelo adensamento populacional e

pela segregação espacial nas regiões periféricas das cidades (ARANTES; FIX, 2009). Sob essas condições, Smolka (1979) admite que, dificilmente, as classes de baixa renda concebem sua decisão pelo imóvel próprio como de livre escolha, pois são subordinadas ao controle exercido pelo mercado sobre suas opções de morar e preferências individuais.

Nesse sentido, o valor da terra é um fator crucial para as construtoras e incorporadoras na escolha do terreno, onde serão construídos novos empreendimentos para a população de baixa renda (HILDEBRANDT VERA, 2014). Assim, a transformação de terra rural em terra urbana tornou-se não somente uma prática comum, como também um negócio que gera enormes ganhos, no qual se destaca o fracionamento do loteamento como uma estratégia de excelente rentabilidade (GONÇALVES, 2002). Por isso, Gonçalves (2002) adverte o quão é importante perceber como os mercados de terras rurais e urbanos são interligados, sendo imprescindível, portanto, a regulação fundiária dos mesmos a fim de tentar controlar a especulação em áreas peri-urbanas.

A proposta de demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) pelas prefeituras municipais, com o intuito de estabelecer melhores localizações aos empreendimentos produzidos pelo PMCMV não vingou. De acordo com Soares (2012), a existência de terrenos com baixo valor de mercado e com matrículas individualizadas continua ditando as preferências das construtoras independente da instituição deste tipo de instrumento urbanístico na legislação municipal. Para a autora, a simples previsão de tais mecanismos regulatórios não garante a inclusão social da população, nem tampouco seu acesso à cidade, haja vista a desarticulação existente entre a política urbana e a política habitacional.

Corroborando com essa ideia, Hildebrandt Vera (2014) afirma que o PMCMV está agindo em consonância com os interesses dos agentes imobiliários, corroborando com o movimento e as trocas existentes no processo sócio espacial. Visto a persistente restrição da população de baixa renda ao mercado imobiliário, o “PMCMV [...] tem se constituído muito mais como um resultado das ações das construtoras e incorporadoras [...] interessadas no lucro proporcionado pelo investimento, do que como uma iniciativa do Estado em resposta às gritantes carências habitacionais urbanas” (HILDEBRANDT VERA, 2014, p.239).

Para Nalin (2013), as políticas habitacionais nunca priorizaram o atendimento dos mais pobres sob a liderança de qualquer governo brasileiro. Para a autora, faz-se necessário se pensar a democratização das cidades, além de desacomodar os sujeitos quanto à sua inserção nos espaços democráticos da sociedade. Logo, faz-se importante a reformulação das estratégias das políticas

habitacionais existentes, pensando-se em um projeto ético-político elaborado por profissionais especializados aliado à dimensão política.

Os novos conceitos e formas de intervenção na cidade [...] podem abrir espaço para a construção de alianças nas diferentes escalas sociais e espaciais para construção de um projeto contra hegemônico que considere e enfrente os dilemas relacionados à produção e apropriação da riqueza produzida. Deve-se acreditar que além das imposições do capital, existem sujeitos dispostos e mobilizados que resistem às suas investidas (NALIN, 2013, p.226).

Nesse sentido, é reconhecido historicamente que o capital econômico domina o meio urbano, levando a reboque a valorização do espaço cotidiano. Neste espaço, a ética da sociedade urbana é quem dita os fluxos de produção e consumo e a heteronomia da política habitacional quem atua essencialmente como coadjuvante à produção habitacional em larga escala. Afinal, deve-se tornar a política habitacional interessante aos negócios para as construtoras, bem como um instrumento de fomento econômico (CUNHA, 2015). Constroem-se, assim, habitações com o mínimo de habitabilidade, que não transparecem nas planilhas de custos ou na geometria do espaço.

Pode-se dizer, portanto, que há opacidade nas representações do espaço construído e no discurso das políticas habitacionais e de planejamento urbano, recalcando outro modelo de cidade (CUNHA, 2015).

Os expressivos números de unidades habitacionais produzidas pelo PMCMV, bem como a agilidade e a facilidade no acesso ao crédito são mudanças dignas de enaltecimento da política habitacional brasileira, mas também são expressões do crescimento de contradições e vícios urbanos. Nesta perspectiva, Cardoso, de Souza Araújo e Jaenish (2013, p.15) reconhecem a existência de retrocesso sobre a questão habitacional, a qual foi substituída por uma “avalanche de propagandas e pela proliferação de vantagens e incentivos para a compra de um imóvel, transformando a moradia em um produto e objeto de consumo”.

De acordo com Maricato (1996), mesmo mediante de novas políticas habitacionais, como o PMCMV, a raiz dos problemas levantados se encontra na legislação brasileira, na qual se observa que o Estatuto da Cidade continua restringindo uma ação mais efetiva do próprio Estado. Para a autora, pode-se dizer que, na legislação brasileira, o direito à moradia é absoluto, já que é previsto na Constituição Federal, mas, contraditoriamente, não o direito à propriedade. Além disso, ao observar uma desarticulação entre as diferentes políticas urbanas brasileiras, Cardoso, Araújo e

Jaenish (2013) atentam sobre a descontinuidade dos esforços empreendidos tanto pelo SNHIS quanto pelo PNH, nas práticas do PMCMV. Não bastante, a implementação de programas habitacionais, como o PMCMV, vem enfrentando resistência de alguns setores da sociedade na tentativa de romper com as contradições e os vícios urbanos. Isso porque, na realidade, tais programas se aplicam visando atender aos interesses dos poderosos, reforçando uma triste característica da sociedade brasileira (MARICTAO, 1996).

3 DADOS E MÉTODOS

Nesta pesquisa, realizou-se um estudo de caso na cidade de Viçosa, um município mineiro com aproximadamente 75 mil habitantes¹, localizado fora de qualquer região metropolitana. Esta escolha se justifica pela inexistência de lotes urbanos de boa qualidade e tamanho, e pela produção adensada de imóveis, com cerca de 3 ou 4 pavimentos, constituindo-se, muitas vezes, de 2 ou 3 moradias distintas, com garagem apenas para uma delas. Tal situação é favorável para que novos imóveis projetados se tornem mais valorizados, ainda que fora das regiões mais nobres e produzidos pelo PMCMV.

Assim sendo, corretores e construtores de imóveis, correspondentes e gerentes bancários do setor imobiliário, bem como compradores particulares e a secretária municipal de assistência social foram entrevistados utilizando-se um roteiro semiestruturado específico para cada caso. A técnica de coleta de dados se baseou no critério de amostragem por saturação. Além disso, a pesquisa também inclui informações observacionais coletadas de visitas *in loco* e de materiais de divulgação, de imóveis prontos e em construção.

A metodologia de análise dos dados empregada busca analisar os relatos coletados de forma qualitativa e explicativa, relacionando-os com o contexto local e nacional, simultaneamente. Já as principais variáveis levantadas no estudo, cujos relatos perpassam objetiva e subjetivamente, buscam descrever a ocorrência de valorização dos imóveis depois da implantação do PMCMV e a existência de subterfúgio (fraude) com a finalidade de venda ou compra de HIS, bem como, apontar possíveis efeitos colaterais no mercado imobiliário.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 ESTUDO DE CASO: VIÇOSA/MG

¹ Segundo estimativa do IBGE para 2015.

Embora a maior parte dos estudos acadêmicos destinados à avaliação do desempenho dos programas habitacionais em Viçosa/MG e região esteja focada na qualidade dos imóveis e na qualidade de vida de seus beneficiários (BORGES, 2013; CARVALHO et al., 2015; GUIMARÃES, 2013; REIS, 2013; SANTOS et al., 2015; SOUZA, 2015), seus impactos se estendem de modo diferente à população como um todo. De interesse social, mas de cunho econômico, o PMCMV atinge vários segmentos da sociedade, principalmente, por promover condições econômicas favoráveis à aquisição do imóvel próprio. Tais condições passaram por diversas reformulações visando atender às necessidades e exigências do mercado.

Contudo, durante as entrevistas realizadas nesta pesquisa, não ficou claro que os reajustes dos valores máximos de financiamento para cada faixa de benefício pudessem corresponder a uma melhoria da produção dos imóveis, tão criticada pela sociedade e pelo meio acadêmico. Ao contrário disso, segundo os entrevistados, as atualizações sofridas pelo PMCMV depois de sua implantação contribuiriam para a especulação imobiliária. Segundo um corretor, percebe-se que se aumenta o valor máximo do imóvel a ser financiado a fim de melhorar sua qualidade e sua localização, mas, na realidade, o que se tem é que o valor aumentou em virtude dos interesses do mercado, ou seja, do lucro.

Segundo outro corretor, mudanças nas normativas que deveriam favorecer um crescimento da oferta de HIS incentivaram uma valorização imobiliária injustificada de acordo com as etapas do programa. Sendo assim, na medida em que se aumentava o limite máximo do imóvel a ser financiado junto à Caixa Econômica Federal (CEF) pelo PMCMV, também cresciam os valores de mercado dos imóveis. Ou seja, os reajustes nos preços dados pelo mercado, aparentemente, não precederam os reajustes apresentados pelo programa, mas o inverso.

Nesse sentido, cabe ressaltar que em momento algum no decorrer da pesquisa, ouviram-se termos como correção da inflação, aumento no custo dos insumos ou valorização da mão de obra que justificassem a valorização dos empreendimentos destinados ao PMCMV. Por outro lado, entretanto, ouviu-se dizer que a valorização dos imóveis era decorrente, principalmente, da valorização do terreno urbano. Mas isso, de longe, pode-se dizer que é um consenso entre os agentes do setor imobiliário.

Há, por exemplo, construtores que simplesmente acreditavam que não houve valorização dos imóveis depois da implantação do PMCMV, embora não apresentassem explicação para a

mudança no preço deles. Em contrapartida, pode-se dizer que “a valorização vem depois do imóvel pronto”, como sugeriu outro construtor referindo-se ao retorno do investimento no empreendimento. Nesse sentido, percebe-se que incorporar valorização ao imóvel, desvinculado de qualquer bem valia atribuída, é algo trivial e geralmente associado a correções por tempo de mercado, contrariando as práticas comerciais que, geralmente, desoneram um produto que permanece à venda por muito tempo.

Vê-se, também, que a variabilidade do preço foi atribuída à elasticidade do mercado, pois, conforme esclareceu um corretor, “aumentou a procura, a demanda foi maior, aumentando o valor [dos imóveis]”. Para alguns corretores isso ocorreu, de forma genérica, com todos os tipos de imóveis e em todo lugar, da cidade ou do país. Mas para outros, isso se deu principalmente com imóveis dos PMCMV, cuja valorização é decorrente do próprio programa. Dessa forma, “o programa não interfere nos demais imóveis porque o público é diferente”, esclareceu um corretor.

Soares et al. (2013), em estudo realizado para a cidade de Uberaba/MG, corrobora com essa ideia ao afirmar que a localização das HIS do PMCMV gerou significativos impactos sobre o mercado de terras, como a elevação do preço dos terrenos nas proximidades destes imóveis, que antes estavam desvalorizados, assim como a transferência do subsídio para a especulação imobiliária. Além disso, de acordo com a autora, a atuação conjunta das construtoras e dos proprietários dos terrenos afetou a localização dos empreendimentos a fim de viabilizar a venda de lotes que estavam, até então, desvalorizados no mercado.

Além disso, segundo um agente imobiliário, a grande inadimplência bancária dos compradores pode ter levado o governo a reforçar as exigências documentais e a aumentar a entrada exigida pela CEF. Por ter obtido informações internas ao banco, o mesmo entrevistado sugeriu, ainda, que “o programa se adaptou às regras bancárias e, o banco, às propostas do programa”. Houve, assim, um aumento no valor dos imóveis e uma queda nos financiamentos concedidos.

Com essa mudança, o mercado se adaptou. Ou seja, em virtude do aumento no valor de entrada dos imóveis junto à CEF, o pagamento da diferença entre o financiamento bancário, incluindo o subsídio, e o valor de venda do imóvel se deu, na maioria dos casos, de duas formas. Na primeira, elevou-se o valor do imóvel para que o banco concedesse o valor integral de venda, dispensando o comprador de dar a entrada para o vendedor. É importante colocar que este subterfúgio somente se aplica quando o limite da faixa de benefício permite. Na segunda, a diferença que o programa não cobria, era paga à parte, constituindo o chamado contrato de gaveta.

Neste caso, o valor do imóvel é lançado para baixo para que o comprador consiga o maior subsídio possível, parcelando, muitas vezes, o débito com o vendedor durante a obra. Em ambos os casos, há uma parceria com o engenheiro da CEF para avaliar o imóvel segundo o interesse da venda.

Porém, para pagar a diferença, o comprador precisa poupar o valor da entrada, dificultando o acesso à casa própria para quem ganha um salário-mínimo, que por sua vez, acaba não conseguindo comprar um imóvel, conforme explicaram vários corretores. Já para se evitar essa situação e, ao mesmo tempo, conseguir maior subsídio do PMCMV, o comprador precisa ter acumulado muitos anos de contribuição no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o que não ocorre com a demanda jovem do mercado.

É provável que tais práticas tenham ocorrido desde o início do programa, contudo, com a valorização imobiliária, os preços atingiram patamares elevados, forçando estratégias mercadológicas não convencionais. Com isso, o mercado realmente satura de imóveis novos à venda que podem ser beneficiados pelo PMCMV, mas não necessariamente HIS, para os quais não há comprador com a entrada exigida para comprá-los. Por fim, o preço não cai e o programa foge, portanto, do propósito que deveria ter.

Em resumo, constata-se que apesar do PMCMV ter provocado um boom de vendas, seu início foi o estopim para a valorização imobiliária. Neste momento, não se pode dizer que os preços tenham sido influenciados por especulação imobiliária, já que os empreendimentos apresentavam condições melhores do que a precariedade encontrada em bairros e imóveis ilegais. Isso porque as novas construções deviam cumprir as exigências mínimas estabelecidas no programa, contando ainda com infraestrutura urbana.

Após algum tempo, as evidências indicam que os interesses privados começam a atuar sobre os preços. Corretores constantemente apontam os construtores como os responsáveis pela valorização dos preços estabelecidos dos imóveis. Mas, como intermediários das vendas, fixam um percentual de corretagem sobre a venda dos empreendimentos que acaba aumentando marginalmente o valor dos imóveis sem atribuição de qualquer melhoria.

Com o sucesso do programa sancionado e com sua continuação confirmada, a demanda cresceu, impulsionando não somente a oferta, como também as práticas abusivas de sobretaxação dos imóveis do PMCMV. A elevação dos tetos dos valores dos imóveis beneficiados pelo programa foi decididamente um dos principais responsáveis pela valorização imobiliária. Depois disso, a

especulação imobiliária entra, portanto, como principal agente manipulador dos preços. A revelia, o mercado atua de acordo com seus interesses.

O arrocho econômico que se segue, pesa nas negociações de novos imóveis. Todos os lados recuam. E o mercado mergulha na sua calmaria. Embora o cenário atual mostre grande oferta de mercado e grande demanda social, ambas são incompatíveis em vista das práticas abusivas de sobretaxação dos imóveis e do alto valor de entrada exigido pelos bancos.

4.2 DISCUSSÃO

Lançado há sete anos, o PMCMV foi implantado, inicialmente, para o atendimento de famílias com renda mensal de até 10 salários-mínimos, sujeitas a restrição de crédito e, conseqüentemente, ao mercado imobiliário. Nesse sentido, a responsabilidade do Governo Federal segundo as normas do programa é de participar dos empreendimentos imobiliários destinados a essa faixa, disponibilizando terrenos, produzindo infraestrutura e por meio de outras ações facilitadoras. Nesse sentido, Holanda (2010) percebe que o PMCMV tem recebido diversas críticas de acadêmicos e organizações ligadas ao movimento de reforma urbana, dado que em suas diretrizes não há parâmetros claros de como se efetuar o controle social das negociações ocorridas ainda que dentro do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. De fato, a ausência de controle mais próximo do estado faz com que as práticas mercadológicas se tornem abusivas, no qual a especulação imobiliária e a sobretaxação das habitações de interesse social tornam-se práticas rotineiras.

Embora os investimentos do programa venham reproduzindo unidades habitacionais em larga escala, ultrapassando suas metas, evidencia-se um excedente de imóveis para a “classe média”, subsidiados no Faixa 2 do PMCMV. O que demonstra, inicialmente, uma falha grave sobre o controle da venda, já que muitos destes encontram-se alugados ou anunciados para locação, traduzindo-se ainda em uma apropriação injusta e irregular de recursos públicos aplicados diretamente a um programa de interesse social (HILDEBRANDT VERA, 2014). Para Hildebrandt

Vera (2014), outra possível justificativa para tais constatações deve-se à distância e à localização dos empreendimentos, bem como a inviabilidade do morador de arcar com as despesas do condomínio. Contudo, por esta pesquisa, acredita-se que esse excedente se deve à sobretaxação

dos imóveis, visto que são construídos para o público do Faixa 1, mas acabam sendo vendidos para o público do Faixa 2.

Assim, ao início de 2016, o governo federal anuncia, com grande expectativa, as novas diretrizes do PMCMV que irão guiar a fase 3 do programa. Foi criada uma faixa, denominada faixa 1,5, para atender justamente a parcela da população que enfrenta dificuldades para acessar o programa pelos critérios anteriores. As famílias que passam a ser assistidas na faixa 1,5 são aquelas cuja renda está pouco acima do máximo permitido na faixa 1, que acabam encontrando dificuldades para encontrar imóveis da faixa 2 compatíveis com a capacidade de financiamento. Ainda de acordo com as novas orientações, interessados em adquirir um imóvel que se enquadre na faixa 1,5 deverão se cadastrar por meio do novo Sistema Nacional de Cadastro Habitacional (SNCH), coordenado pelo Ministério das Cidades. Essa estratégia é um importante passo para que o governo possa ter uma estatística real da demanda por habitações de interesse social, impondo certo controle sobre a prática da venda deste tipo de empreendimento.

No tocante à valorização imobiliária decorrente da elevação do preço dos terrenos, Gonçalves (2002) aponta como condição necessária para esta situação que a opinião média sobre as expectativas de valorização do loteamento seja positiva. Para o autor, isso permite que a terra guardada especulativamente se valorize com o tempo, por causa de sua localização ou pela valorização de outras áreas adjacentes, por exemplo. Além disso, o ‘timing’ de lançamento de um loteamento é fundamental para sua comercialização, já que se o empreendimento for lançado prematuramente, seu preço será prejudicado e demorará para ‘explodir’. Por outro lado, se o lançamento for tardio, pode-se perder uma situação macro ou microeconômica favorável (GONÇALVES, 2002). O que vai ao encontro do que foi observado nesta pesquisa: o PMCMV criou uma situação favorável, em todos os sentidos, para a atuação da especulação imobiliária, visto que vários segmentos da sociedade são incluídos em suas diretrizes.

Mesmo não se figurando no escopo desta pesquisa, cabe ressaltar que o adensamento populacional em grandes conjuntos verticais e a periferização de empreendimentos de interesse social revelam uma forma de maximizar o lucro das construtoras, quando da impossibilidade de atuar sobre os preços dos imóveis por ações especulativas. Dados os limites financeiros impostos pelo PMCMV, além dessas estratégias mercadológicas também são adotadas estratégias arquitetônicas a fim de ampliar a diferença entre o preço de custo e o preço de venda.

A presença dos muros e o máximo aproveitamento dos lotes, com vias estreitas e casas sem recuo lateral, por exemplo, são formas de superexploração de espaços internos, constantemente empregados pela iniciativa privada na produção de habitações populares, revela Oliveira (2014). Segundo o autor, a preferência por esta tipologia é própria do mercado e se deve principalmente à possibilidade de agregar valor a tais imóveis (o que é amplamente explorado pelo marketing) e, ainda, de gerar maior lucratividade.

Apesar disso, Cardoso, de Souza Araújo e Jaenish (2013) acreditam serem positivas as tendências apresentadas pelo PMCMV, indicando resultados coerentes em relação a um projeto de cidade pautado na minimização das contradições e dos vícios urbanos. Os autores advertem, porém, que orientado pelos ditames da lógica empresarial, o PMCMV tende a transformar HIS em mercadoria, cuja produção deve gerar lucro. O que explica as estratégias mercadológicas de sobretaxação dos imóveis populares.

Com grande orgulho da sua produção de imóveis populares, o Ministério das Cidades anuncia o PMCMV como a maior iniciativa de acesso à casa própria já criada no Brasil. De fato, ao início de 2016, o programa alcança números expressivos com a marca de 4,2 milhões de unidades contratadas, dentre as quais 2,6 milhões já foram entregues, atendendo a mais de 10,4 milhões de pessoas, que no momento são proprietários de sua própria casa. Os resultados alcançam quase a totalidade dos municípios brasileiros, o equivalente a 96% dos mesmos ou a 5.330 cidades diferentes. Um investimento que extrapola R\$294 bilhões. Segundo o governo federal, o PMCMV mudou a história da habitação do País, uma vez que prevê diversas formas de atendimento às famílias que necessitam de moradia, levando em conta critérios como a localização do imóvel, a renda familiar e o valor da unidade habitacional. Destacando-se ainda que o programa também contribui para o aquecimento da economia, com a geração de emprego e de renda para os trabalhadores da construção civil.

Observando-se estas estatísticas, independente das unidades habitacionais produzidas que encontram-se prontas, em obra ou previstas, não se pode negar que as iniciativas governamentais são valorosas e necessárias ao enfrentamento da precariedade das moradias e ao atendimento da demanda realmente não atendida. Entretanto, vale lembrar ainda que a escassez da moradia, em especial das HIS, compreende uma das expressões das carências sociais, que cresce à medida que o trabalho, a terra e a própria moradia se tornam mercadorias supervalorizadas no sistema capitalista, como aborda Nalin (2013). Desse modo, políticas habitacionais impulsionadas pelos

ditames do mercado acabam segregando a cidade em dois mundos completamente opostos, nos quais se definem um grupo com propriedade e outro grupo sem propriedade. Para Nalin (2013), isto se traduz entre aqueles que podem comprar um imóvel e aos que não possuem condições para tal, o que contraria os objetivos destas medidas anticíclicas, como o PMCMV, como visto neste trabalho.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não há dúvidas de que o PMCMV, como fator social, trouxe um avanço nas políticas públicas, atendendo não somente à demanda acumulada por HIS por muitos anos, como também promoveu uma melhoria no bem-estar dessas famílias pela qualidade da infraestrutura local. A aposta na iniciativa privada, com certeza, alcançou o objetivo de produzir um quantitativo de novos empreendimentos em curto prazo de tempo, aquecendo a economia concomitantemente. Entretanto, os agentes do setor imobiliário o fazem de acordo com seus interesses. Na medida em que o programa mudava, o mercado se adaptava, sendo atribuídos novos valores, novos preços e novas formas de pagamento.

Conclui-se, portanto, que o cenário decorre do fato de que os interesses da iniciativa privada não são motivados pelo fator social, que guia o PMCMV. Isso porque, no liberalismo econômico, a ideologia dominante se baseia na organização da economia em linhas individualistas, ou seja, as decisões econômicas são tomadas por indivíduos e não por instituições ou organizações coletivas. Assim sendo, na cidade de Viçosa, Minas Gerais, como em qualquer outra cidade brasileira, onde haja demanda e agentes interessados na produção imobiliária, é possível que tenha ocorrido sobretaxação dos imóveis, principalmente das HIS.

Os consideráveis subsídios e valores máximos para imóveis estabelecidos no PMCMV, acompanhados de reduzida entrada e da utilização do FGTS nos financiamentos bancários foram os grandes responsáveis pela facilidade na aquisição da “casa própria”, mas, em contrapartida, também foram os principais incentivos para a especulação imobiliária. Embora as regras do programa e as respectivas regras bancárias tenham mudado com o tempo, dificultando a sobrevalorização dos imóveis, dificultou também a compra. Compradores e vendedores passam a empregar, desta forma, artifícios não convencionais para burlar as normativas do PMCMV, que acaba perdendo o vigor inicial da sua proposta.

As novas diretrizes impostas pelo governo na fase 3 do PMCMV, de certa forma, visam estabelecer novos limites que possam ajudar a coibir as práticas abusivas empregadas no mercado imobiliário. Contudo, não parecem suficientes para impedir tais práticas, uma vez que se preocupam somente no cadastro do comprador/beneficiário. Sugere-se, então, a regulação da venda dos imóveis novos pelas próprias instituições bancárias como uma possibilidade de controle às estratégias abusivas apontadas na pesquisa. O imóvel novo a ser vendido, com possibilidade de financiamento, deveria ser cadastrado no banco com valor de venda pré-definido pelo construtor e/ou corretor na data de seu *Habite-se* (passível de reajustes antes da entrada do processo de compra). Este empreendimento ficaria disponível para o conhecimento do comprador/consumidor tanto via *on-line* pelo banco, quanto pelas imobiliárias. A transação comercial poderia ser feita diretamente com a instituição financeira, sem o intermédio dos corretores, condicionada a um percentual de corretagem menor.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. **Caros Amigos**, v.(?), n.(?), p. 1-25, 2009.

BORGES, Raphael Melo. **Análise de desempenho térmico e acústico de unidades habitacionais construídas no conjunto habitacional Benjamin José Cardoso em Viçosa-MG**. Dissertação de Mestrado. Viçosa/MG, Universidade Federal de Viçosa, 2013.

CARDOSO, Adauto Lucio; DE SOUZA ARAÚJO, Flávia; 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. In: **Encontros Nacionais da ANPUR**. Anais: v. 15, 2013.

CARVALHO, Aline Werneck Barbosa; GUEDES, Marina Galatro Menta; STEPHAN, Italo. **Sustentabilidade e eficácia social do Programa Minha Casa, Minha Vida: um estudo de caso**, 2015.

CUNHA, Weder Silveira. **Modos de uso e configuração espacial no Residencial Atalaia–Programa Minha Casa, Minha Vida em Governador Valadares, MG**. Dissertação de Mestrado. Viçosa/MG, Universidade Federal de Viçosa, 2015.

GONÇALVES, Juliano Costa. **A especulação imobiliária na formação de loteamentos urbanos: um estudo de caso**. Tese de Doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas, 2002.

GUIMARÃES, Eliane Aparecida. **O processo de implementação do Programa Minha Casa Minha Vida para população de baixa renda: o caso de Viçosa-MG**. Dissertação de Mestrado. Viçosa/MG, Universidade Federal de Viçosa, 2013.

HILDEBRANDT VERA, Margaux. **O Programa Minha Casa Minha Vida e as repercussões na dinâmica socioespacial e sua inserção no contexto urbano na área conurbada de Florianópolis**. Dissertação de Mestrado. Florianópolis/SC, Universidade Federal de Santa Catarina, 2014.

HOLANDA, Anna Carolina Gomes. Avanços e limites da nova política de Habitação de Interesse Social. In: **Seminário Nacional de Governança Urbana e Desenvolvimento Metropolitano**. UFRN: Natal, p. 1-18, 2010.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto moradia**. São Paulo, Instituto Cidadania, 2000.
KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; NETO, Vicente Correia Lima. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: Onde fica política habitacional? Texto para Discussão**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013.

MARICATO, Ermínia. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. **Cadernos Metrôpole**. v. (?), n. 21, p. 2236-9996, 2009.

_____. **Metrôpole na periferia do capitalismo: desigualdade, ilegalidade e violência**. São Paulo, Hucitec, 1996.

MUÇOUÇAH, Paulo Sérgio; ALMEIDA, Marco Antonio de. **Mutirão e autogestão em São Paulo: uma experiência de construção de casas populares**, 1991.

NALIN, Nilene Maria. **O trabalho do assistente social na política de habitação de interesse social: o direito à moradia em debate**. Tese de Doutorado. Porto Alegre, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2013.

OLIVEIRA, Viviane Fernanda de. **Os sentidos da casa própria: condomínios horizontais populares fechados e novas práticas espaciais em Presidente Prudente e São Carlos**. Dissertação de Mestrado. Presidente Prudente/SP, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, 2014.

REIS, Francimar Natália Silva Cruz. **Programa Minha Casa, Minha Vida: Estrutura Lógica, Focalização e Percepção dos Beneficiários**. Dissertação de Mestrado. Viçosa/MG, Universidade Federal de Viçosa, 2013.

ROLNIK, Raquel. **A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios**, 2006.

SMOLKA, Martim O. **Preço da terra e valorização imobiliária urbana: esboço para o enquadramento conceitual da questão**, 1979.

SANTOS, Suellen Nascimento dos, et al. Interface entre o projeto de implementação do PNHR nos municípios de Guiricema e São Miguel do Anta-MG e a realidade das famílias contempladas. **Oikos: Revista Brasileira de Economia Doméstica**, v. 26, n. 1, p. 46-68, 2015.

SOARES, Isabelle Oliveira. **(Des) articulação entre política urbana e política habitacional: Programa Minha Casa, Minha Vida e ZEIS nas cidades médias de Minas Gerais.** Dissertação de Mestrado. Viçosa/MG, Universidade Federal de Viçosa, 2012.

SOARES, Isabelle Oliveira et al. Interesses especulativos, atuação do Estado e direito à cidade: o caso do programa “Minha Casa Minha Vida” em Uberaba (MG). **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 5, n. 1, p. 119-131, 2013.

SOUZA, Nilo Sérgio. **As sociabilidades possíveis em conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV): o caso de Viçosa–MG.** Dissertação de Mestrado. Viçosa, Universidade Federal de Viçosa, 2015.

VARGAS, N. “Racionalidade e não racionalização: o caso da construção habitacional”. In: FLEURY, A. C. C. e VARGAS, N. **Organização do trabalho: uma abordagem interdisciplinar, setes casos brasileiros para estudo.** São Paulo, Atlas, 1983.