



# Financeirização da moradia e segregação socioespacial: Minha Casa, Minha Vida em São José dos Campos, Taubaté e Jacareí/SP

*Housing financing and socio-spatial segregation: "Minha Casa Minha Vida" in São José dos Campos, Taubaté and Jacareí/SP*

Daniela das Neves Alvarenga<sup>[a]</sup>, Paulo Romano Reschilian<sup>[a]</sup>

<sup>[a]</sup> Universidade do Vale do Paraíba (Univap), Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento (IP&D), São José dos Campos, SP, Brasil

## Resumo

O presente artigo aborda o processo de internacionalização do capital financeiro no Brasil após a década de 1990, no período denominado neoliberal, e a política pública habitacional na fase neodesenvolvimentista, entre 2002 e 2016, por intermédio da produção de moradia vinculada ao Programa Federal Minha Casa, Minha Vida (MCMV). A discussão foi feita a partir do entendimento da forma pela qual a moradia de mercado se tornou um ativo financeiro, uma nova fronteira de ganhos para o mercado de capitais no espaço urbano, evidenciando a sofisticação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) criado em 1997, e seu distanciamento do conceito da universalização da habitação enquanto direito. O objetivo do trabalho é demonstrar que as unidades habitacionais produzidas nas cidades de São José dos Campos, Taubaté e Jacareí, situadas na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN), no Estado de São Paulo, no período de 2009 a 2014, passaram a atender a esse novo mercado.

**Palavras-chave:** Financeirização. Política habitacional. Espaço urbano. Segregação socioespacial. MCMV.

## Abstract

*This article discusses the post 1990's process of internationalization of financial capital in Brazil, in the so-called neoliberal period, and public housing policy in the neodevelopmental phase, between 2002 and 2016, through the production of housing linked to the federal program "Minha Casa Minha Vida" (MCMV - My House My Life). The discussion was based on the understanding of how the market housing became a financial asset, a new frontier of gains for the capital market in urban space. We evidence the sophistication of the Housing Financial System created in 1997, and its distancing from the concept of the universalization of housing as a right. The objective of this work is to demonstrate that the housing units produced in the cities of São José dos Campos, Taubaté and Jacareí, located in the Metropolitan Region of the Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN) - SP, from 2009 to 2014, began to fulfill this market.*

**Keywords:** Financialization. Housing policy. Urban space. Socio-spatial segregation. MCMV.

DNA é mestre, e-mail: danielaneves.arq@gmail.com

PRR é doutor, e-mail: pauloromano@univap.br

## Introdução

No Brasil, o período denominado neoliberal (décadas de 1990-2000) ocorreu em um contexto de redemocratização do país, dentro de um cenário global de avanços tecnológicos nas áreas de computação e de transportes, possibilitando a internacionalização do capital financeiro por meio de uma conexão direta e imediata do global com o local, baseado em um modelo de acumulação flexível, ao mesmo tempo que as desigualdades entre países centrais e periféricos se acentuavam.

Apoiado nos princípios do Consenso de Washington, especialmente na liberalização financeira, na liberalização do comércio exterior e na eliminação de restrições ao capital externo, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) houve uma forte desestatização da economia, baseada em uma política pública fundamentada na criação dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento em 1996, com o objetivo de conectar espaços produtivos nacionais aos mercados internacionais (Senra, 2011).

Segundo Santos (2004), a lógica do mercado global se impõe ao mercado interno. A ciência, a tecnologia e a informação, vetores fundamentais do processo social, são a base da produção, da utilização e do funcionamento do espaço, cada vez mais equipado para facilitar a circulação da informação. Esse nexos informacional, presente no processo de globalização, é representado por capitais fixos (estradas, pontes etc.), constantes (maquinário, veículos etc.) e pelos fluxos, inclusive financeiro, que atuam na requalificação dos espaços para atender aos interesses dos atores hegemônicos da economia, da política e da cultura.

O entusiasmo neoliberal, principalmente a partir da criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) em 1997, foi responsável por incorporar a racionalidade das finanças na organização do financiamento da política habitacional, por meio de instrumentos financeiros, como os créditos imobiliários, distanciando-se do conceito da universalização da moradia enquanto direito (Royer, 2009). De acordo com Fix (2011), a financeirização da política habitacional carrega a lógica da habitação como frente da acumulação capitalista, e não como um direito social, colaborando para a construção de espaços urbanos cada vez mais distanciados do direito à cidade.

A fase neodesenvolvimentista ocorrida no Brasil, a partir de 2000, é marcada pela presença de um

Estado e um mercado fortes, por meio de uma política nacional focada no crescimento econômico, atrelada ao aumento da renda da população e ao fortalecimento do mercado de massas (inclusão pelo consumo). A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), criada em 2003 no Governo Lula, foi responsável pela instituição de programas de transferência de renda e de infraestrutura social, especialmente, para as regiões Norte e Nordeste do país, com destaque para o Programa Territórios da Cidadania criado em 2008, que trabalhava com o conceito de territórios rurais sustentáveis. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado em 2007, responde aos princípios da Política Nacional de Habitação (PNH) de 2004 e promoveu a integração tecnológica e econômica, abrindo novos territórios ao mercado (Senra, 2011).

O Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), instituído em 2009 com base em um Sistema Nacional de Habitação (SNH) focado no mercado, foi responsável pela produção de moradia por meio do financiamento ao setor privado. Segundo Maricato (2015), a retomada da visão empresarial da política habitacional, com a finalidade explícita de enfrentamento à crise econômica de 2008, foi determinante não só para construção de novas casas, mas também pelo *boom* imobiliário ocorrido no Brasil. Contribuiu também para o aumento do preço da terra, resultando na expulsão dos pobres para a periferia, além do espraiamento das cidades. Ferreira (2015) define o MCMV como um programa de financiamento, e não uma política urbana e habitacional, focado, portanto, no lucro do setor imobiliário e das construtoras, mas distante do interesse público.

Da mesma forma que a incorporação imobiliária, o capital financeiro imobiliário busca moldar o espaço urbano. Os *lobbies* imobiliários sobre o executivo e o legislativo, no início do que se configurou como fase neodesenvolvimentista, foram decisivos para o desenho do Programa MCMV, discutido fora do Ministério das Cidades, sem a participação do Conselho das Cidades ou da Habitação, diretamente na Casa Civil.

Para este trabalho, foram obtidos dados primários do MCMV, referentes às construtoras e à localização dos empreendimentos contratados na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN), no Estado de São Paulo, a partir da Caixa Econômica Federal, bem como dados secundários fornecidos pelo Ministério das Cidades, compilados no *site* deepAsk.

com, relativos ao número de unidades contratadas e concluídas e aos recursos aplicados nas três faixas do programa, no período de 2009 a 2014. O objetivo desta pesquisa é analisar a financeirização da habitação e seu efeito no espaço urbano a partir dos municípios de São José dos Campos, Taubaté e Jacareí, maiores déficits habitacionais da RMVPLN, no ano de 2010. A hipótese é de que os empreendimentos produzidos tenham atendido ao mercado de capitais, reafirmando a lógica do MCMV enquanto programa de financiamento, focado no lucro do setor imobiliário e das construtoras, acentuando a segregação socioespacial.

### **Surgimento e configuração do circuito imobiliário no Brasil**

Após a Segunda Guerra Mundial e, principalmente, a partir da década de 1970, o mercado global vem se consolidando com base no desenvolvimento da ciência, da tecnologia e da informação, em que os espaços atendem, sobretudo, aos interesses dos atores hegemônicos da economia, da cultura e da política (Santos, 2014).

A crescente penetração de práticas financeiras em todas as relações econômicas e sociais alcança então a produção do espaço urbano, em um processo em que as instituições financeiras passam a buscar novas fontes de lucratividade. O mercado imobiliário é então absorvido pela dinâmica financeira, responsável pela definição do capitalismo mais recente (Sanfelici, 2013).

Para entender como esse fluxo financeiro transformou a moradia de mercado em uma nova fronteira de ganhos para o mercado de capitais no espaço urbano brasileiro, faz-se necessário retornar ao período da ditadura militar, analisando a montagem do sistema de financiamento habitacional, a partir da criação do Banco Nacional de Habitação (BNH). O desenvolvimento do crédito imobiliário no Brasil foi construído a partir de 1964, quando da criação do BNH, do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), em 1967, e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE). O SFH, *funding* composto por recursos públicos, privados e paraestatais, evidenciava o papel do Estado na dinamização do setor imobiliário e das políticas públicas de habitação durante o regime militar (Royer, 2009).

De acordo com Fix (2011), a política habitacional estava pautada na criação de fluxos contínuos, por meio do FGTS e do SBPE, bases financeiras para constituição do circuito imobiliário. No entanto, a única opção pós-1964 foi a oferta da casa própria, em benefício da indústria da construção, principalmente no subsetor de edificações. Mesmo com a construção de quatro milhões de unidades habitacionais, o cenário urbano nacional que se formava, sobretudo com a crise de 1980, era de crescimento das favelas nas médias e grandes cidades.

O processo de internacionalização do capital financeiro, especialmente a partir da década de 1980, induziu diversos países em desenvolvimento a adotar políticas neoliberais, inclusive o Brasil, que reduziu despesas do Estado, promovendo a liberação da economia e ampliando as exportações para pagamento da dívida externa. Após 1994, com Fernando Henrique Cardoso na presidência, foram priorizadas políticas públicas destinadas à promoção do aumento da competitividade das empresas nacionais, para posterior inserção no mercado internacional (Senra, 2011).

Segundo Senra (2011), a fase neoliberal foi acompanhada também pela globalização, com os avanços tecnológicos de comunicação e transportes, conectando o global ao local. As políticas públicas de desenvolvimento regional implementadas na época tinham o objetivo de diminuir as desigualdades regionais e promover a ocupação do território. O Programa dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento foi uma das frentes adotadas pelo Governo FHC.

Foi nesse contexto que o Plano Plurianual 1996/1999 introduziu a proposta de sete Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, considerada a política de desenvolvimento regional mais relevante do período, que teve como principal objetivo conectar espaços produtivos nacionais aos mercados internacionais (Senra, 2011, p. 181).

Segundo Rolnik (2015), o Governo FHC não se preocupou em respeitar os direitos sociais estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, focando no retraimento da intervenção estatal, no ajuste e na consolidação de instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC).

A partir da carência de investimentos públicos, o capital privado passou a apresentar suas propostas, baseadas nos pontos estabelecidos no Consenso

de Washington, privatizando os serviços públicos, desregulamentando os contratos de trabalho e flexibilizando os direitos sociais (Maricato, 2013).

A política habitacional no Governo FHC ficou subordinada à Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento. O Programa Pró-Moradia e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) foram seguidos pela instituição do SFI em 1997, com a finalidade de promover o financiamento imobiliário em geral. Segundo Royer (2009), instituiu-se também a racionalidade das finanças na organização do financiamento da política de crédito imobiliário e habitacional, por intermédio dos instrumentos financeiros, uma vez que o SFI, diferentemente do SFH, procurava captar fundos no mercado de capitais.

Somando-se aos instrumentos financeiros já existentes, como as Debêntures, as Letras Hipotecárias e as Cédulas de Crédito Bancário, foram criados os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI), as Cédulas de Crédito Imobiliário (CCI) e as Letras de Crédito Imobiliário (LCI), fazendo com que o SFI se configurasse com uma nova arquitetura do financiamento imobiliário, fundada na crença de que o mercado de capitais seria a solução para a provisão de fundos para o sistema imobiliário.

Como se pode depreender dos principais instrumentos e da forma como foi estruturado, o SFI constitui na verdade um marco regulatório da participação e da operação de instituições financeiras e correlatas no financiamento imobiliário e no mercado de capitais, diferente do SFH, que buscava constituir um aparato estatal para o financiamento de habitação (Royer, 2009, p. 102).

Fix (2011) comenta que, embora o objetivo do SFI fosse integrar o crédito imobiliário ao mercado de capitais, a caderneta de poupança, o FGTS e o binômio SFH/BNH permaneceram como base de suas operações.

Shimbo (2016) ressalta a forma capitalista de produção de habitação a partir dos anos 2000, por meio do alinhamento entre Estado, finanças e construção civil, responsável pela mobilização de diversos agentes produtores — proprietários de terras, construtoras subcontratadas, investidores internacionais e agentes financeiros —, pela centralização do capital e pela concentração de terras urbanas nos denominados *land banks*. Segundo a autora, ocorreu a exacerbação

do caráter de mercadoria da habitação, dentro de um contexto mundial, que afetou de modo estrutural a universalização do direito à moradia digna.

A fase neodesenvolvimentista ocorrida a partir de 2000 foi responsável pela definição de políticas sociais, que possibilitaram uma nova geração de políticas públicas regionais, fomentando a competitividade entre sistemas regionais de produção, com a finalidade de promover o crescimento econômico e o desenvolvimento social.

Nesse cenário de competição em um sistema global de produção, foram criadas, em 2003, a PNDR e as mesorregiões diferenciadas, além da política dos Territórios da Cidadania, a fim de evitar uma fragmentação ainda maior no território brasileiro, promovendo a adoção de políticas sociais com impacto territorial, como os programas de transferência de renda e de infraestrutura social, como o Bolsa Família e o Programa Luz Para Todos, que privilegiaram as regiões Norte e Nordeste, as mais vulneráveis do Brasil (Senra, 2011).

A construção da política habitacional do início do Governo Lula foi inspirada no Projeto Moradia — formulado no Instituto Cidadania, em 2000 —, sendo já prevista a criação do Ministério das Cidades. A ampliação dos recursos e subsídios para a habitação de interesse social teve como partida a Resolução nº 460 do Conselho Gestor do FGTS em 2005, seguida da aprovação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) no mesmo ano, resultado de um projeto de lei de iniciativa popular.

Em síntese, o volume de recursos cresceu significativamente combinando diversas fontes, como o Orçamento Geral da União, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), o Tesouro Nacional e, principalmente, o FGTS (Fix, 2011, p. 134).

A criação do Ministério das Cidades, inspirada nas reivindicações trazidas pelo Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNURU), contribuiu para redução das desigualdades sociais e urbanas, principalmente a partir da Resolução nº 460, que permitiu a redução do custo dos financiamentos com recursos do FGTS, e por meio da criação do FNHIS, que passou a fornecer subsídios diretos para habitação de interesse social. Como ressaltam Cardoso & Aragão (2013), essas duas medidas demonstraram o compromisso do governo

federal em subsidiar a produção de moradia para as camadas de mais baixa renda.

O ano de 2006 foi marcado pela influência de grandes incorporadoras, como a Cyrela, a PDG e a MRV, as quais levantavam capital na bolsa de valores, estabelecendo vínculo com o mercado de capitais, configurando o poder crescente das finanças (Sanfelici, 2013).

Segundo Rolnik (2015), quando estourou a crise hipotecária e financeira nos Estados Unidos no final de 2008, os empresários atingidos passaram a intensificar o *lobby* no Ministério da Fazenda para a implementação de um pacote habitacional. Como forma de salvar as empresas e, ao mesmo tempo, funcionar como medida contracíclica para garantir empregos e crescimento econômico, o presidente Lula propôs a construção de um milhão de moradias. Rolnik (2015) ressalta que

[...] de pacote de salvamento de incorporadoras financeirizadas, o MCMV transformou-se na política habitacional do país, baseado no modelo único de promoção de casa própria, acessada via mercado e crédito hipotecário (Rolnik, 2015, p. 309).

O Programa MCMV, criado em 2009, foi elaborado sob a liderança da Casa Civil e do Ministério da Fazenda, promovendo “[...] um diálogo direto com representantes da construção, e sem a participação popular [...]” (Fix, 2011, p. 140). O pacote proposto direcionava os recursos para o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), em que o FGTS e o Orçamento Geral da União (OGU) tornaram-se as fontes de financiamento.

Segundo Fix (2011), o Programa MCMV carrega a lógica do BNH, em que a habitação é tratada como mercadoria a ser produzida em modelos capitalistas, favorecendo, especialmente, as grandes empresas que passaram a atuar no “segmento econômico” (faixas de quatro a dez salários mínimos).

Em que pesem as dimensões não equacionadas pelo Programa MCMV, relativas principalmente ao privilégio concedido ao setor privado no combate ao déficit habitacional, a proposta trazida pelo governo previa a destinação de 40% de todo investimento às famílias com renda de até três salários mínimos. Tratava-se, portanto, de um subsídio jamais visto em programas anteriores, seja por meio do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), seja pelo Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), no caso da modalidade Entidades.

## O MCMV e a produção do espaço urbano na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN)

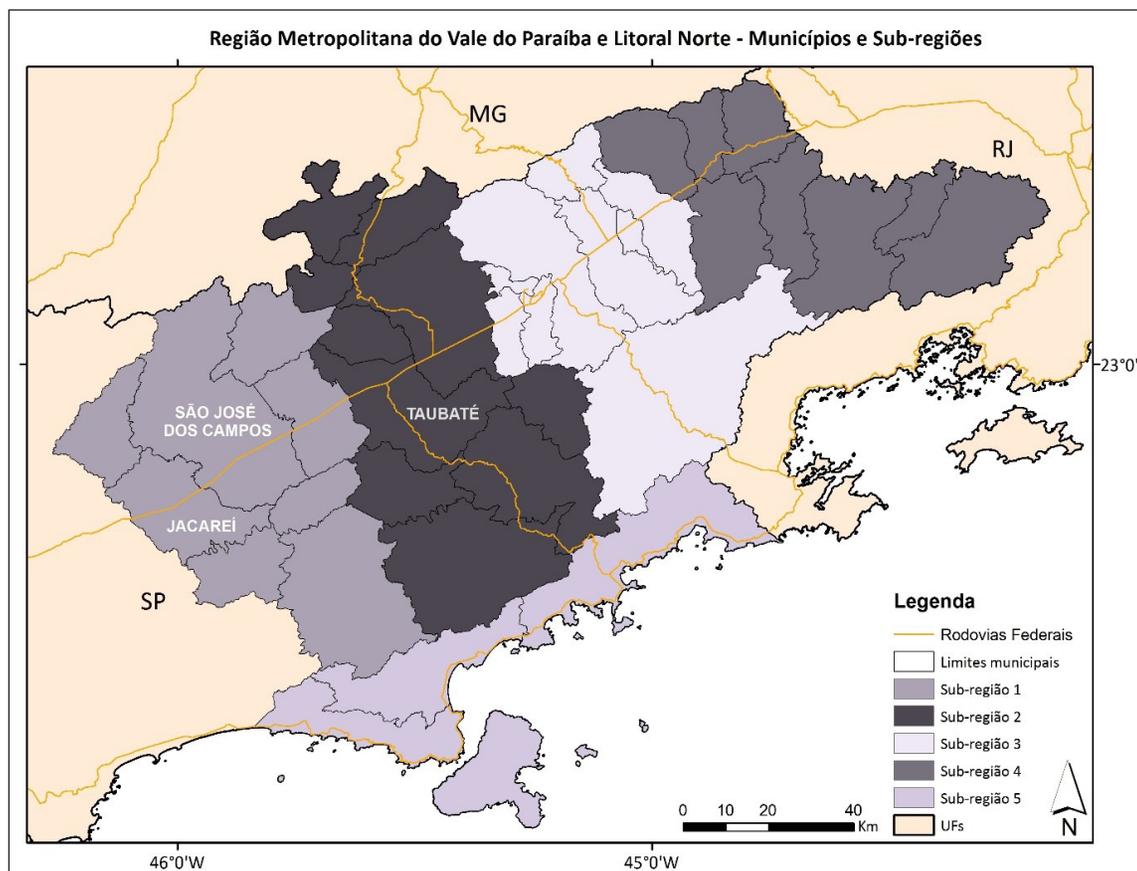
O Programa MCMV, na sua fase 1, de 2009 a 2011, previa um investimento total de R\$ 28 bilhões a serem destinados para faixa 1, modalidade FAR, FDS (Entidades) e Rural, além das faixas 2 e 3, modalidade FGTS, para construção de um milhão de unidades habitacionais. Na fase 2, até 2014, o valor desse investimento subiu para R\$ 125 bilhões, a serem direcionados, principalmente, para a construção de moradias para as famílias com renda de zero a três salários mínimos (60% de todo investimento), prevendo a construção de dois milhões de unidades habitacionais (Amore, 2015).

Em 2010, os maiores déficits habitacionais absolutos da RMVPLN estavam presentes nos municípios de São José dos Campos, Taubaté e Jacareí, com 21.910, 8.969 e 7.053 unidades, respectivamente (Vieira, 2015). Segundo dados da Fundação SEADE (2016) São José dos Campos apresentava a maior população, com 660.008 habitantes, seguida por Taubaté, com 296.449, e Jacareí, com 221.650 habitantes.

Desde 2009, os três municípios localizados no eixo da Rodovia Presidente Dutra, conforme Figura 1, passaram a receber um grande aporte de recursos para construção de unidades habitacionais contratadas nas faixas 1, 2 e 3 do Programa MCMV. Até 2014, foram contratadas 15.367 unidades em São José dos Campos, 8.725 em Taubaté e 6.317 na cidade de Jacareí (DeepAsk, 2016).

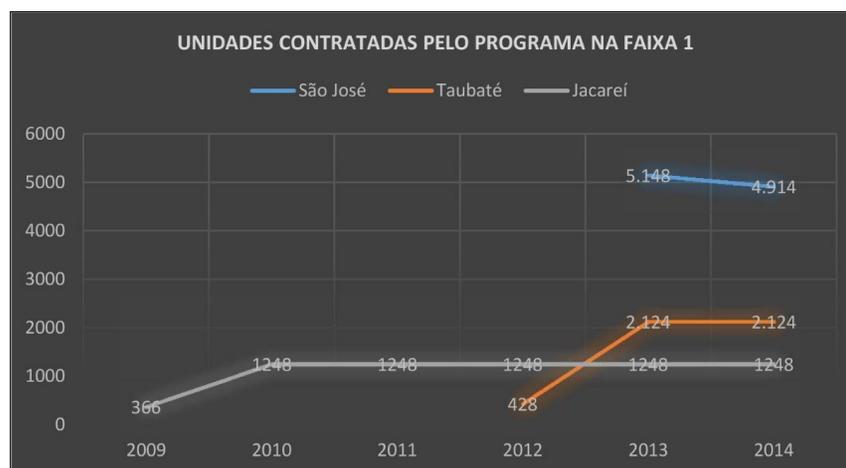
A Figura 2 traz o número de unidades contratadas pelo programa na faixa 1 entre 2009 e 2014, evidenciando a contratação de empreendimentos de interesse social já em 2009 no município de Jacareí, a partir de 2012 em Taubaté e desde 2013 em São José dos Campos – esta última cidade com o maior número de unidades contratadas (4.914).

De acordo com Suriano (2012), o processo de expansão das periferias e a consequente segregação socioespacial se consolidaram em São José dos Campos no período de 1997 a 2011, por meio de planos e programas habitacionais da Prefeitura Municipal em parceria com a Caixa Econômica Federal ou com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Conforme dados da Caixa Econômica Federal (CEF, 2017), das 4.914 unidades contratadas pelo Programa MCMV na faixa 1, 1.318 estavam



**Figura 1** - Mapa da RMVPLN, municípios e sub-regiões

Fonte: elaboração própria, a partir de EMLASA (2012).



**Figura 2** - Unidades contratadas pelo Programa MCMV na faixa 1, de 2009 a 2014

Fonte: elaboração própria, a partir de DeepAsk (2016).

localizadas na Região Leste da cidade, sob a forma de condomínio, a 18 Km do centro. O único loteamento aprovado dentro do programa foi o “Pinheirinho dos Palmares II”, destinado às famílias removidas do antigo Pinheirinho. O loteamento fica na Região

Sudeste, totalmente desarticulado da malha urbana, próximo à Rodovia Carvalho Pinto, a quase 20 Km da Região Central, e foi construído para 1.461 famílias. Da mesma forma que programas anteriores, as novas localidades da moradia de interesse social no município

de São José dos Campos refletem a negação do direito à cidade para 2.779 famílias com renda de até três salários mínimos, em oposição aos princípios do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), que prevê a garantia do direito à moradia digna como vetor de inclusão social.

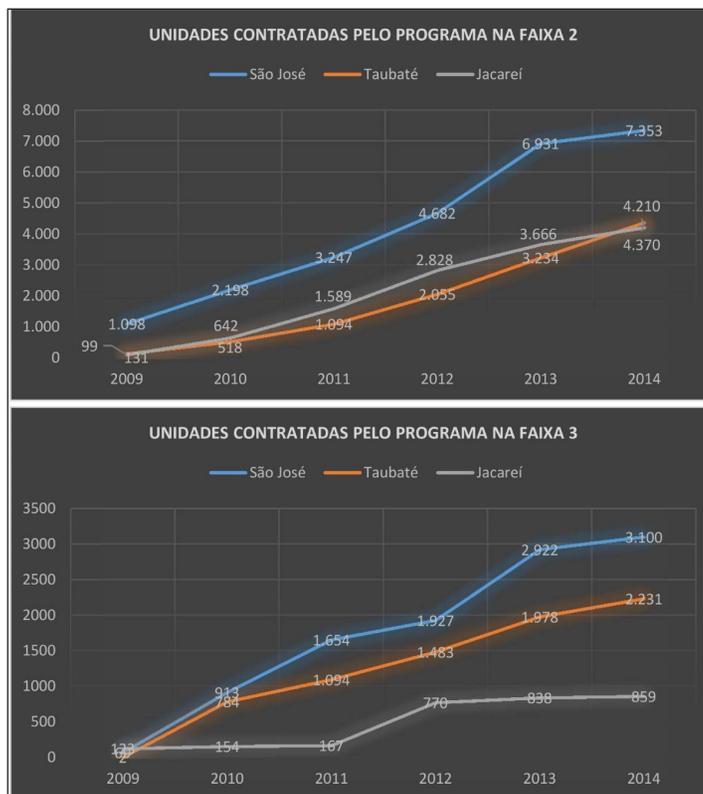
Como ressalta Rolnik (2015), os conjuntos habitacionais voltados para as famílias enquadradas na faixa 1 continuam ocorrendo nas periferias, próximos às margens das cidades, reproduzindo a segregação socioespacial de programas habitacionais anteriores.

No caso de Jacareí, de acordo com Vieira (2015), os sete condomínios financiados pelo Programa MCMV, na faixa 1, foram construídos na Região Sul, em uma área de franja urbana do município, apesar da diretriz constante no PLHIS de 2010, de se construir moradia para a população de mais baixa renda nos vazios urbanos e em áreas centrais. A localização dos empreendimentos construídos para 1.248 famílias sob a forma de condomínio revela a dinâmica segregadora e o espraiamento da cidade, visto também em São José dos Campos.

A Figura 3 aponta o número de unidades habitacionais contratadas nas faixas 2 e 3 (segmento econômico), atingindo famílias com renda de quatro a dez salários mínimos. Considerando o gráfico relativo à faixa 2 do programa, destaca-se, novamente, o município de São José dos Campos, com 7.353 unidades contratadas. Taubaté e Jacareí aparecem juntas, com aproximadamente 4 mil unidades contratadas no MCMV. O gráfico relativo à faixa 3 reflete o maior número de unidades contratadas em São José dos Campos (3.100 unidades habitacionais), seguida por Taubaté (2.231) e Jacareí (859).

Segundo Sanfelici (2013), a lógica estabelecida enormemente a partir de 2000, com a integração das incorporadoras imobiliárias à dinâmica da Bolsa de Valores, é a da maximização da apropriação de rendas:

A oferta de grandes empreendimentos, somente tornada possível pela capacidade de levantar somas assombrosas no mercado de capitais, funciona como uma espécie de economia de escala, por intermédio da qual as incorporadoras podem ampliar a diferença entre a renda do solo atual



**Figura 3** - Unidades contratadas pelo Programa MCMV nas faixas 2 e 3, de 2009 a 2014

Fonte: elaboração própria, a partir de DeepAsk (2016).

(aquela paga ou permutada com o proprietário do terreno) e a renda do solo potencial, colocada pela localização do terreno na totalidade do tecido urbano (Sanfelici, 2013, p. 41).

As formas assumidas pelos empreendimentos são inúmeras, segundo o autor, passando por empreendimentos multifuncionais de alto padrão, mesclando o uso residencial com os usos comerciais e de serviços, até condomínios de baixa renda nas franjas dos tecidos metropolitanos e loteamentos de unidades unifamiliares no âmbito do Programa MCMV, contribuindo para construção de um espaço urbano cada vez mais fragmentado.

O espraiamento urbano, segregação socioespacial, consolidação de grandes vazios urbanos, bairros monofuncionais, formação de áreas isoladas ou desarticuladas da malha urbana, sem diversidade de usos e grupos sociais, caracterizam padrão de produção das cidades que já se mostrou insustentável do ponto de vista ambiental, econômico e social (Ferreira, 2012, p. 64).

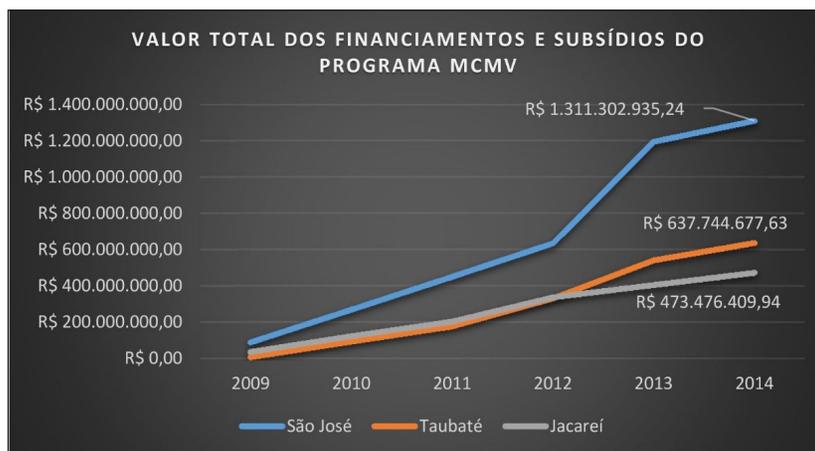
Esse padrão de urbanização que tem marcado o período neoliberal, a partir de 2000, reflete o poder financeiro dos grandes investidores globais por trás dos agentes imobiliários, contribuindo para a continuidade das dinâmicas segregadoras no território nacional. Mais uma vez os interesses particulares prevalecem nas recentes transformações do espaço, impedindo a realização da vida urbana e de uma sociedade mais justa.

Para Maricato (2013), o problema da moradia persiste por estar vinculado a um pedaço de solo que se valoriza de acordo com os atributos do entorno, estando relacionado então à renda da terra. De acordo com Ferreira (2015), a ordem fundiária e urbana vigente não foi alterada pelo Programa MCMV. A lógica de produzir segregação e desigualdade permanece. Segundo o autor, a negação do direito à cidade e a responsabilidade pelo impacto urbano-ambiental passam pelas construtoras, mas é, essencialmente, culpa dos governos locais, responsáveis pelas políticas territorial, urbana e habitacional, capazes de

“[...] alterar o equilíbrio de forças políticas, de enfrentar de fato a desigualdade sócio espacial e mexer no poder dos proprietários fundiários e das elites urbanas [...]” (Ferreira, 2015, p. 8).

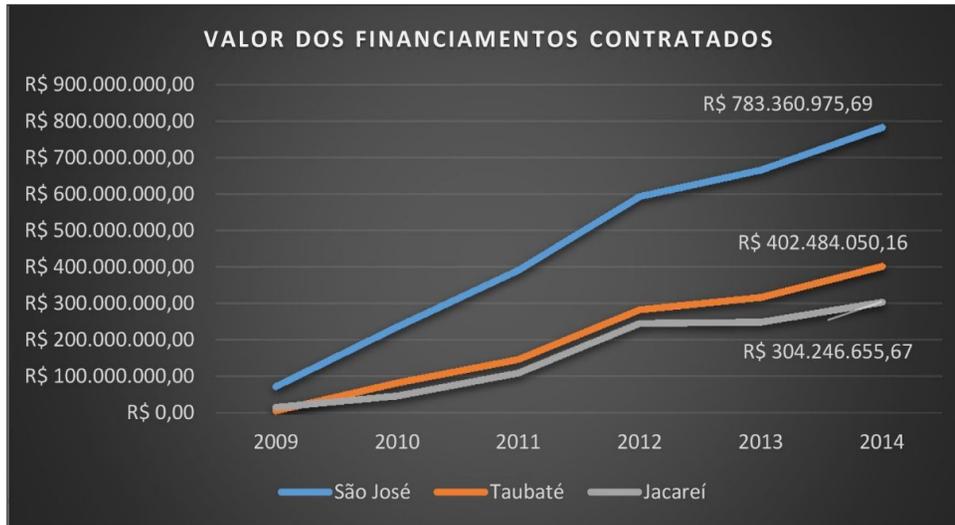
Com relação aos recursos aplicados nos três municípios, o valor total dos financiamentos e subsídios contratados para a aquisição ou produção das unidades habitacionais do Programa MCMV destaca a cidade de São José dos Campos, com um valor total de R\$ 1.311.302.935,24, conforme a Figura 4, seguida por Taubaté, com R\$ 637.744.677,63, e Jacareí, com R\$ 473.476.409,94. A Figura 5 apresenta o valor dos financiamentos contratados nos três municípios, sem considerar os subsídios da União. São José dos Campos também aparece com o maior valor de financiamento contratado, R\$ 783.360.975,69, seguida de Taubaté, com R\$ 402.484.050,16, e Jacareí, com R\$ 304.246.655,67.

A Figura 6 aponta o valor dos subsídios da União para os empreendimentos MCMV oriundos do



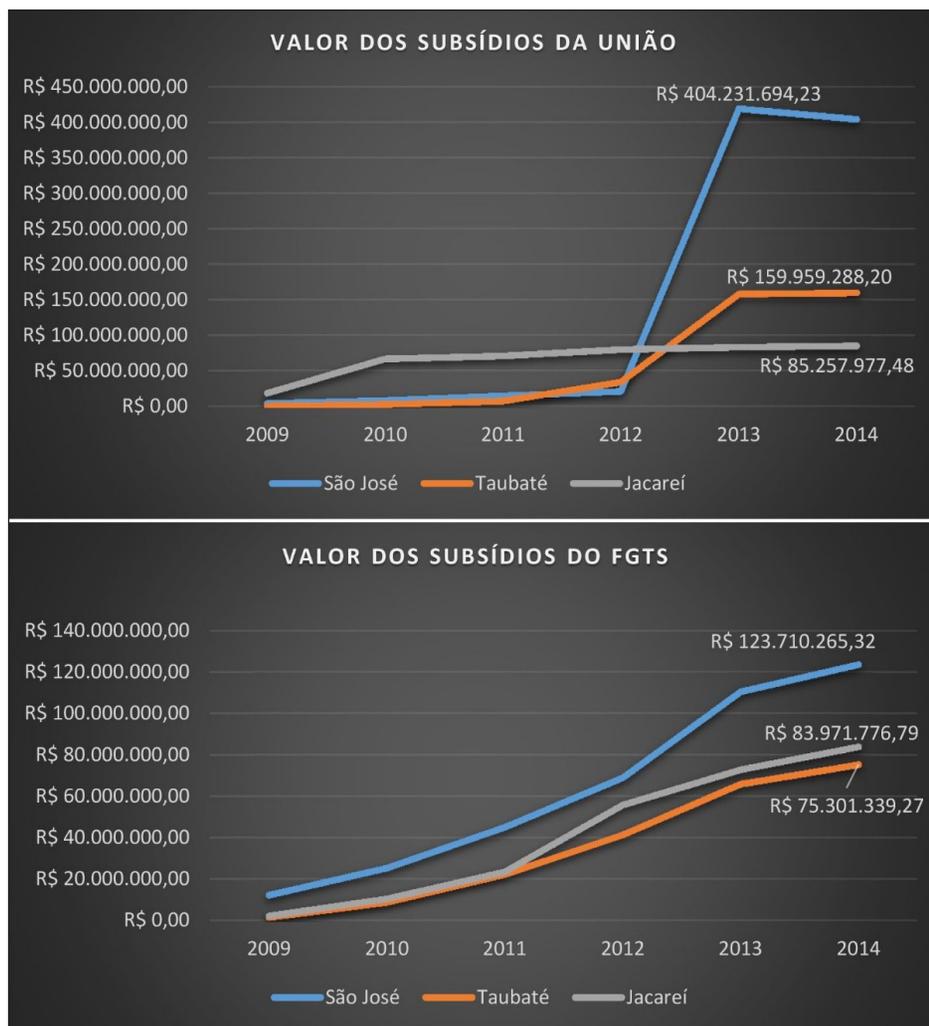
**Figura 4** - Valor total dos financiamentos e subsídios do Programa MCMV, de 2009 a 2014

Fonte: elaboração própria, a partir de DeepAsk (2016).



**Figura 5** - Valor dos financiamentos contratados, de 2009 a 2014

Fonte: elaboração própria, a partir de DeepAsk (2016).



**Figura 6** - Valor dos subsídios da União e do FGTS, de 2009 a 2014

Fonte: elaboração própria, a partir de DeepAsk (2016).

Orcamento Geral da União (OGU) e o valor dos subsídios aplicados na aquisição das unidades habitacionais oriundos do FGTS. Observa-se um salto no valor dos subsídios da União no caso de São José dos Campos a partir de 2013, refletindo a contratação de unidades habitacionais voltadas para a faixa 1, verificada na Figura 2, totalizando 4.914 moradias para a população de baixíssima renda. Os subsídios oriundos do OGU representam, aproximadamente, 30% do valor total dos financiamentos e subsídios do programa MCMV em São José dos Campos, 25% no caso de Taubaté e 18% na cidade de Jacareí.

Ferreira (2012) destaca a urgência na conscientização das construtoras e incorporadoras quanto à qualidade da inserção urbana dos novos empreendimentos, principalmente no acesso à rede de infraestrutura e transportes, uma vez que, ao atuar no MCMV, o setor privado se beneficia de importantes fundos públicos.

Por isso, a responsabilidade social de sua atividade deve ser-lhe imputada. Os diferentes agentes da construção civil têm por isso obrigação de assumir corresponsabilidades quanto à sustentabilidade e efeitos futuros da urbanização que promovem, em relação à qualidade da arquitetura que

produzem, em relação ao espaço público e à cidade (Ferreira, 2012, p. 52).

Segundo dados da Caixa Econômica Federal (CEF, 2017), as construtoras Gafisa, MRV, Rossi, Tenda, Rodobens, PDG, Goldfarb e Cury passaram a atuar na RMVPLN a partir de 2009. De acordo com a Tabela 1, o número total de unidades contratadas na faixa 1 do programa, considerando os três municípios analisados, é de 8.286 unidades; já nas faixas 2 e 3, o total sobe para 22.123 unidades habitacionais contratadas em São José dos Campos, Jacareí e Taubaté, no período de 2009 a 2014. Os dados relativos à contratação nas faixas 2 e 3 revelam a atuação das grandes empresas no chamado segmento econômico, em detrimento da moradia de interesse social.

Com relação ao déficit habitacional absoluto nos três municípios, nota-se uma significativa redução do déficit relativo, principalmente na cidade de Jacareí, conforme Tabela 2. No entanto, de acordo com Vieira (2015), o déficit habitacional relativo à faixa de renda de zero a três salários mínimos ainda não foi equacionado no município, uma vez que o déficit dessa faixa era igual 3.849 unidades em 2010, e foram construídas 1.248 moradias até o ano de 2014.

**Tabela 1** - São José dos Campos, Taubaté e Jacareí: unidades contratadas por faixa de renda – Programa MCMV (2009-2014)

Município	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Total nas 3 faixas
	(0 a 3 SM)	(3 a 6 SM)	(6 a 10 SM)	
São José dos Campos	4.914	7.353	3.100	15.367
Taubaté	2.124	4.370	2.231	8.725
Jacareí	1.248	4.210	859	6.317
Total	8.286	15.933	6.190	30.049

Fonte: elaboração própria, a partir de DeepAsk (2016).

**Tabela 2** - São José dos Campos, Taubaté e Jacareí: relação entre o déficit habitacional e o número de unidades concluídas por meio do Programa MCMV (2009-2014)

Município	Déficit absoluto 2010	Unidades concluídas	Déficit absoluto restante	Redução do déficit relativo (%)
		PMCMV (Faixas 1, 2 e 3)		
São José dos Campos	21.910	9.661	12.249	45
Taubaté	8.969	4.235	4.734	47
Jacareí	7.053	6.186	867	88

Fonte: elaboração própria, a partir de DeepAsk (2016).

Embora o problema habitacional no Brasil demonstre a dependência dos municípios em relação aos recursos do governo federal, é necessário retomar alternativas baseadas no fortalecimento da gestão pública, na autogestão, individual ou coletiva, e na produção de habitação de interesse social. Há de se pensar arranjos que preveem a melhoria de habitação e núcleos existentes, como discutem as assessorias técnicas nos movimentos de moradia, uma vez que o financiamento dessas melhorias atenderiam a uma demanda muito maior do que aquela por empreendimentos novos. É preciso fortalecer a discussão na proposta de ocupação de imóveis construídos vagos, para que se cumpra a função social da propriedade, uma vez que muitas vezes são unidades providas de infraestrutura completa, como ressaltam Fix & Arantes (2009).

A financeirização do espaço urbano aparece como um

“[...] rearranjo escalar que articula, de forma inédita, as escalas global e local no cerne do processo de urbanização, com todas as tensões e contradições que esse processo engendra [...]” (Sanfelici, 2013, p. 43),

evidenciando o triunfo dos mercados nessa nova ordem global e a posição do Estado como servo das corporações multinacionais (Santos, 2014).

## Conclusão

O desenvolvimento nas áreas de telecomunicação e de logística foi determinante para configuração de uma relação direta e imediata do global com local, assinalando o rápido crescimento do processo de internacionalização do capital financeiro após a década de 1980, no período neoliberal. Estratégias políticas federais foram adotadas no Governo FHC, conectando espaços produtivos nacionais aos mercados internacionais, consolidando o papel das instituições financeiras internacionais no país. A criação do SFI, em 1997, incorporou a racionalidade das finanças na organização do financiamento da política habitacional, integrando o crédito imobiliário ao mercado de capitais, por meio da criação de novos instrumentos financeiros, os CRI, as CCI e as LCI.

A despeito da perspectiva neodesenvolvimentismo e sua abordagem social, não se observa ruptura com questões estruturais da política urbana habitacional, tendo em vista que a questão nodal, a terra, sua

regulação e apropriação, manteve-se inalterada. A política pública habitacional do Governo Lula priorizou a construção de moradia como resposta ao déficit habitacional no país, por meio da criação do Programa MCMV. O pacote habitacional lançado em 2009 foi adotado como medida contracíclica para garantir empregos e crescimento econômico, após a crise financeira de 2008.

Apesar do grande investimento direcionado ao programa, principalmente para a faixa 1, o espaço urbano vem se desenhando distanciado do ideal de cidade no seu valor de uso. A reforma urbana não ocorreu. A continuidade do processo de segregação e de periferização na formação dos novos tecidos urbanos reforça a cidade no seu valor de troca, evidenciando o favorecimento aos interesses particulares, em uma escala internacional, em detrimento do interesse público.

A financeirização da moradia, discutida por intermédio do número de unidades habitacionais produzidas e dos recursos aplicados nas três faixas do Programa MCMV, no período de 2009 a 2014, nas cidades de São José dos Campos, Jacareí e Taubaté, situadas na RMVPLN, revela a predominância da produção de moradia focada no mercado, para famílias com renda mensal de quatro a dez salários mínimos, o então chamado “segmento econômico”. O processo de financeirização da moradia e do solo urbano marca o triunfo dos mercados e promove a continuidade das dinâmicas segregadoras, especialmente para a população de baixíssima renda, para as quais o direito à moradia não se encontra associado à promoção do direito à cidade.

## Referências

- Amore, C. S. (2015). “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. In C. S. Amore, L. Z. Shimbo & M. B. C. Rufino (Eds.), *Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- Caixa Econômica Federal – CEF. (2017). *Gerência de Habitação*. São José dos Campos: CEF.
- Cardoso, A. L., & Aragão, T. A. (2013). Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In A. L. Cardoso (Eds.), *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais* (pp. 17-65). Rio de Janeiro: Letra Capital.

- DeepAsk: O mundo e as cidades através de gráficos e mapas. (2016). *Minha Casa Minha Vida: veja quantidade de imóveis entregues e recursos aplicados por cidade do Brasil*. Recuperado em 8 de dezembro de 2016, de <http://www.deepask.com/goes?page=Programa-Minha-Casa-Minha-Vida:-Veja-quantidade-de-imoveis-entregues-e-recursos-aplicados-por-municipio-do-Brasil>
- Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano, S.A. – EMPLASA. (2012). *Atlas de Unidade de Informações Territorizadas (UITs) da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte*. São Paulo: Emplasa. Recuperado em 20 de janeiro de 2016, de <https://bibliotecavirtual.emplasa.sp.gov.br/CatalogoEmplasa.aspx>
- Ferreira, J. S. W. (2012). *Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos* (1a ed.). São Paulo: FUPAM.
- Ferreira, J. S. W. (2015). Notas sobre a responsabilidade coletiva de um desastre urbano. In *Anais do XVI ENAMPUR* (pp. 1-11). Belo Horizonte: ANPUR.
- Fix, M. (2011). *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil* (Tese de doutorado). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- Fix, M., & Arantes, P. F. (2009). *Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação* (Relatório). São Paulo: Correio da Cidadania.
- Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE. (2016). *IMP - Informações dos Municípios Paulistas - 2016*. São Paulo: SEADE. Recuperado em 11 de janeiro de 2017, de <http://www.imp.seade.gov.br>
- Maricato, E. (2013). Financeirização da política habitacional. In L. O. Royer (Eds.), *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. São Paulo: Annablume Editora. Recuperado em 8 de janeiro de 2017, de [http://annablume.com.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=240:financeirizacao-da-politica-habitacional&catid=24:comentario](http://annablume.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=240:financeirizacao-da-politica-habitacional&catid=24:comentario)
- Maricato, E. (2015). *Para entender a crise urbana* (1a ed.). São Paulo: Expressão Popular.
- Rolnik, R. (2015). *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. (1a ed.). São Paulo: Boitempo.
- Royer, L. O. (2009). *Financeirização da Política Habitacional: limites e perspectivas* (Tese de doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Sanfelici, D. (2013). Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate. *Revista EURE. Santiago do Chile*, 39(118), 27-46.
- Santos, M. (2014). *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção* (4a ed.). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- Suriano, A. L. (2012). Urbanização, habitação e segregação socioespacial. *Revista Univap*, 18(32), 190-202.
- Senra, K. V. (2011). Cinquenta anos de políticas públicas federais de desenvolvimento regional no Brasil. In R. Faria & B. Schvarsberg (Eds.), *Políticas Urbanas e Regionais no Brasil* (pp. 168-194). Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo.
- Shimbo, L. (2016). Sobre os capitais que produzem habitação no Brasil. *Revista Novos Estudos Cebrap*, 35(2), 119-133.
- Vieira, I. G. (2015). *Novas formas de urbanização, estudo da tipologia de condomínios fechados para o programa Minha Casa, Minha Vida, Jacareí, São Paulo* (Dissertação de mestrado). Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento, Universidade do Vale do Paraíba, São José dos Campos.

Recebido: Fev. 17, 2017

Aprovado: Jan. 29, 2018