Luciano Goveia Braga de Lima

**Efeitos da expansão do crédito imobiliário sobre a produção
habitacional privada em São Paulo – 2005 a 2011**

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da
Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre em
Arquitetura e Urbanismo

Área de Concentração: Projeto de Arquitetura

Orientador: Prof. Dr. Francisco Segnini Jr.

São Paulo

2015

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

e-mail do autor: lucianobraga@usp.br

Lima, Luciano Goveia Braga de

L732e Efeitos da expansão do crédito imobiliário sobre a produção habitacional privada em São Paulo – 2005 a 2011 / Luciano Goveia Braga de Lima. - São Paulo, 2015.

183 p.: il.

Dissertação (Mestrado - Área de Concentração: Projeto de Arquitetura) – FAUUSP.

Orientador: Francisco Segnini Júnior

1.Habitação – São Paulo (SP) 2.Edifícios residenciais – São Paulo (SP)
3.Mercado de trabalho 4.Política habitacional I.Título

CDU 711.58(816.11)

LIMA, Luciano Goveia Braga de

Título: Efeitos da expansão do crédito imobiliário sobre a produção habitacional privada em São Paulo – 2005 a 2011

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Aprovado em:

Banca Examinadora:

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Agradecimentos

Este trabalho é o resultado de três anos de dedicação e esforços nos quais pude contar com o apoio de muitas pessoas, a quem gostaria sinceramente de agradecer. Sem a ajuda de cada uma delas esse trabalho e a experiência de fazê-lo seriam com certeza muito mais pobres.

Em primeiro lugar, à minha esposa Marisa, companheira em todos os momentos, todas as felicidades e angústias vividas antes, durante e além da realização deste trabalho. Vencemos juntos mais essa etapa das nossas vidas, das muitas ainda por viver.

Agradeço ao professor Francisco Segnini Jr. pela serena orientação desde a preparação do projeto de pesquisa até a conclusão deste trabalho. Aos professores Heliana Comin Vargas e João Fernando Pires Meyer pelas críticas e sugestões na banca de qualificação que contribuíram de forma decisiva no desenvolvimento desta pesquisa. Agradeço especialmente ao professor João Meyer pelas inestimáveis ajudas e informações generosamente fornecidas ao longo do processo.

É preciso também registrar a importância de todas as conversas e sugestões dos meus colegas de orientação Iberê Campos, que trouxe ideias fundamentais para esse mestrado, Giceli Portela, Chrystianne Oliveira e Ana Cristina Faria.

Agradeço muito a todas as ajudas no desenvolvimento dos mapas apresentados neste trabalho ao Ricardo Nader, do Cesad. Também agradeço aos funcionários da secretaria e biblioteca da FAU Maranhão.

Serei sempre devedor aos queridos amigos Leandro Jubilato e Eduardo Mitsuo Uchita pelas conversas, informações trocadas, preocupações, sugestões e ideias que me deram pelo caminho, e à minha cunhada Stela Meneghel, que dedicou muito do seu escasso tempo para me ajudar e incentivar.

E termino agradecendo a quem devo o impulso para o começo de tudo isso, meu ex-chefe e amigo Marcos Aldrighi, que em um dia de 2011, numa conversa informal, me incentivou dizendo que eu deveria ir fazer o mestrado. E eu fui. Obrigado.

Resumo

LIMA, Luciano Goveia Braga de. **Efeitos da expansão do crédito imobiliário sobre a produção habitacional privada em São Paulo – 2005 a 2011**. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

A produção habitacional brasileira passou por transformações importantes a partir do ano de 2005 com a recuperação das fontes de financiamento imobiliário do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE). Durante vinte anos esses recursos haviam sido represados pelo sistema financeiro para compensar os desequilíbrios do Banco Nacional de Habitação (BNH). Sua retomada para o efetivo financiamento residencial encontrou condições favoráveis de crescimento econômico e expansão da renda de setores da classe média, que tinham uma demanda reprimida dessas duas décadas em que o crédito havia sido muito escasso. Estimuladas pelas perspectivas de crescimento da atividade imobiliária, muitas das grandes incorporadoras brasileiras abriram seu capital na Bolsa de Valores e iniciaram um processo de competição acirrada para aquisição de terrenos e novos lançamentos. Em três anos a oferta de unidades habitacionais dobrou na Região Metropolitana de São Paulo, mas os preços dos imóveis aumentaram ainda mais. A crise econômica de 2008 levou o governo federal a criar o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) como medida anticíclica de socorro à atividade econômica da construção civil, o que, em conjunto com as condições gerais do mercado, gerou mudanças importantes nas características da oferta habitacional privada, tanto no que diz respeito às tipologias predominantes e suas áreas como principalmente na distribuição geográfica na metrópole. Este trabalho procura identificar a relação entre a disponibilidade de crédito e as características da oferta residencial privada decorrente dessas condições econômicas, especialmente pelas características da política habitacional brasileira fortemente atrelada a mecanismos e instituições financeiras, mantendo basicamente o arcabouço organizado em 1964 com a criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e a fundação do BNH.

Palavras Chave

Habitação, edifícios residenciais, mercado imobiliário, política habitacional.

Abstract

LIMA, Luciano Goveia Braga de. **Effects of the mortgage loans expansion on the private housing production in São Paulo – 2005 a 2011**. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

The Brazilian housing production was transformed since 2005 due to the recovery of real estate financing sources of the Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) – the Brazilian Savings and Loan System. For twenty years these resources had been dammed by the financial system to redress imbalances of the Banco Nacional de Habitação (BNH) – the National Housing Bank. Their resumes for effective housing finance found favorable conditions of economic growth and expansion of the middle class income, which had a repressed demand of the two decades in which the credit was very scarce. Spurred by the growth prospects of real estate activity, many of the large Brazilian developers went public on the Stock Exchange and started a fierce competition process for land acquisition and new releases. In three years the supply of housing units doubled in the metropolitan region of São Paulo, but real estate prices increased even more. The economic crisis of 2008 led the federal government to create the Minha Casa, Minha Vida program (PMCMV) as countercyclical relief measure for economic activity construction, which, together with the general market conditions, has led to important changes in the characteristics of private housing supply, both with regard to the prevailing types and their areas as mainly in the geographical distribution in the metropolis. This paper seeks to identify the relationship between the availability of credit and the characteristics of private residential offering in these economic conditions, especially by the characteristics of the Brazilian housing policy closely tied to financial institutions and mechanisms, basically keeping the framework organized in 1964 with the creation of the Sistema Financeiro de Habitação (SFH) - Housing Finance System - and the foundation of the BNH.

Keyword

Housing, housing buildings, real estate, housing policy.

Lista de Tabelas

Capítulo 1

1 – Financiamentos habitacionais concedidos pelo SFH (1964 – 1980)	p. 50
--	-------

Capítulo 2

2 – Inadimplência dos financiamentos concedidos pelo SBPE	p. 62
3 – Déficit habitacional total e relativo ao total no ano de 2008	p. 74
4 – Faixas de atendimento dos Programas Minha Casa, Minha Vida 1 e 2	p. 75
5 – Déficit habitacional relativo por faixa de renda em 2008	p. 75
6 - Unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV financiadas pela Caixa Econômica Federal, situação em 31/12/2012	p. 77
7 – Unidades habitacionais contratadas e entregues pelos programas Minha Casa, Minha Vida 1 e 2 por regiões até 31/12/2012	p. 79
8 – Distribuição percentual por regiões das unidades habitacionais contratadas e entregues pelos programas Minha Casa, Minha Vida 1 e 2 até 31/12/2012	p. 80
9 – Distribuição relativa das unidades habitacionais contratadas pelo programa Minha Casa, Minha Vida 1 e 2 no Brasil segundo as faixas de renda até 31/12/2012	p. 80
10 – Variação da Renda Real na RMSP em 2008 e 2009	p. 84
11 - Variação média de preços dos imóveis na cidade de São Paulo entre janeiro de 2008 e dezembro de 2012, por número de dormitórios	p. 87
12 – Características dos financiamentos regidos pelo SFH e pelo SFI	p. 89

Capítulo 3

13 – Áreas úteis médias das unidades lançadas na Região Metropolitana de São Paulo de 1995 a 2011 e por tipologia.	p. 108
14 – Participação relativa das regiões da RMSP na oferta habitacional.....	p. 111
15 – Participação relativa das regiões do Município de São Paulo na oferta habitacional	p. 112
16 – Variação da oferta habitacional média na Região Metropolitana de São Paulo entre os períodos de 1995 a 2006 e de 2007 a 2011	p. 113
17 – Distribuição das unidades habitacionais contratadas pelo Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de São Paulo em números absolutos e relativos	p. 123

18 – Comparativo da participação no PMCMV entre as incorporadoras selecionadas – unidades contratadas até 31/12/2012.	p. 124
19 – Distribuição geográfica e condições de financiamento dos lançamentos habitacionais das cinco maiores incorporadoras da Região Metropolitana de São Paulo nos períodos 1995-2004 e 2005-2011	p. 131
20 – Oferta absoluta de unidades residenciais por tipologia da Cyrela entre 1995 e 2011.....	p. 135
21 – Oferta absoluta de unidades residenciais por tipologia da Gafisa entre 1995 e 2011.....	p. 142
22 – Oferta absoluta de unidades residenciais por tipologia da Even entre 1995 e 2011.....	p. 150
23 – Oferta absoluta de unidades residenciais por tipologia da PDG entre 1995 e 2011.....	p. 158
24 – Oferta absoluta de unidades residenciais por tipologia da PDG entre 1995 e 2011.....	p. 163

Lista de Gráficos

Capítulo 1

1 – Financiamentos de moradias pelo INPI nos Planos B e C	p. 38
2 – Variação do Produto Interno Bruto no Brasil (1948 – 1964)	p. 40
3 – Variação do Produto Interno Bruto no Brasil (1981 – 1994)	p. 53
4 – Sistema financeiro adotado para financiamento das unidades habitacionais produzidas na Região Metropolitana de São Paulo – 1985 a 1995	p. 54
5 – Participação das tipologias das unidades habitacionais produzidas na Região Metropolitana de São Paulo – 1985 a 1995	p. 57
6 – Participação relativa de imóveis tipo flat na oferta de unidades de um dormitório na Grande São Paulo – 1985 a 2004.....	p. 58

Capítulo 2

7 – Saldo da poupança – Evolução histórica	p. 65
8 – Unidades Financiadas pelo SBPE – Brasil (2002 – 2013)	p. 65
9 – Valores Financiados pelo SBPE – Brasil (2002 – 2013)	p. 66
10 – Evolução do total de unidades lançadas no Município de São Paulo – 1995 – 2011	p. 68
11 – Evolução do total de unidades lançadas na Região Metropolitana de São Paulo, excluída a capital – 1995 – 2011	p. 68
12 – Evolução do total de unidades lançadas na Região Metropolitana de São Paulo – 1995 – 2011	p. 69
13 – Evolução mensal do total de unidades lançadas e unidades vendidas na cidade de São Paulo – 2008 – 2009	p. 82
14 – Evolução mensal do índice VSO do Secovi na cidade de São Paulo – 2007 – 2011.....	p. 83
15 – Evolução acumulado em 12 meses do índice IVG-R deflacionado pelo IPCA do Banco Central – 2002 – 2012	p. 85
16 – Evolução dos preços médios dos imóveis em São Paulo em comparação com índices oficiais de inflação –(2008 – 2012)	p. 86
17 – Evolução dos limites de financiamento imobiliário regidos pelo SFH entre 1995 e 2011	p. 91

Capítulo 3

18 – Evolução do número de unidades ofertadas segundo tipologia - Região Metropolitana de São Paulo (1995 – 2011)	p. 103
19 – Evolução da participação relativa das unidades ofertadas segundo tipologia - Região Metropolitana de São Paulo (1995 – 2011)	p. 103
20 – Evolução do número de unidades ofertadas segundo tipologia - Municípios da Região Metropolitana de São Paulo, excluía a capital (1995 – 2011)	p. 104
21 – Evolução da participação relativa das unidades ofertadas segundo tipologia - Municípios da Região Metropolitana de São Paulo, excluía a capital (1995 – 2011)	p. 104
22 – Evolução do número de unidades ofertadas segundo tipologia - Município de São Paulo (1995 – 2011)	p. 105
23 – Evolução da participação relativa das unidades ofertadas segundo tipologia - Município de São Paulo (1995 – 2011)	p. 105
24 – Evolução da área útil média das unidades lançadas na Região Metropolitana de São Paulo por tipologia (1995 – 2011)	p. 107
25 – Evolução do custo médio ⁽¹⁾ do m ² das unidades ofertadas na Região Metropolitana de São Paulo por tipologia (1995 – 2011)	p. 108
26 – Evolução da participação relativa na oferta de unidades do município de São Paulo e dos demais municípios da região metropolitana (1995 – 2011)	p. 110
27 – Evolução das unidades ofertadas segundo distribuição geográfica - Região Metropolitana de São Paulo (1995 – 2011)	p. 118
28 – Evolução das unidades ofertadas segundo distribuição geográfica - Município de São Paulo (1995 – 2011)	p. 119
29 – Legenda gráfica de localização de municípios e distritos da Região Metropolitana de São Paulo auxiliar aos gráficos 26 e 27	p. 120
30 – Distribuição geográfica das unidades contratadas pelo Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de São Paulo até 31/12/2012	p. 122
31 – Oferta absoluta de unidades residenciais por tipologia da Cyrela entre 1995 e 2011	p. 134
32 – Participação relativa por tipologia nas unidades ofertadas pela Cyrela entre 1995 e 2011	p. 135
33 – Evolução da área útil média das unidades lançadas pela Cyrela na Região Metropolitana de São Paulo por tipologia (1995 – 2011)	p. 136
34 – Oferta absoluta de unidades residenciais por tipologia da Cyrela entre 1995 e 2011	p. 141

35 – Participação relativa por tipologia nas unidades ofertadas pela Gafisa entre 1995 e 2011	p. 141
36 – Evolução da área útil média das unidades lançadas pela Gafisa na Região Metropolitana de São Paulo por tipologia (1995 – 2011)	p. 142
37 – Oferta absoluta de unidades residenciais por tipologia da Even entre 1995 e 2011.....	p. 149
38 – Participação relativa por tipologia nas unidades ofertadas pela Gafisa entre 1995 e 2011	p. 149
39 – Evolução da área útil média das unidades lançadas pela Even na Região Metropolitana de São Paulo por tipologia (1995 – 2011)	p. 150
40 – Oferta absoluta de unidades residenciais por tipologia da PDG entre 1995 e 2011.....	p. 156
41 – Participação relativa por tipologia nas unidades ofertadas pela PDG entre 1995 e 2011.....	p. 156
42 – Evolução da área útil média das unidades lançadas pela PDG na Região Metropolitana de São Paulo por tipologia (1995 – 2011)	p. 157
43 – Oferta absoluta de unidades residenciais por tipologia da Brookfield entre 1995 e 2011.....	p. 162
44 – Participação relativa por tipologia nas unidades ofertadas pela Brookfield entre 1995 e 2011	p. 162
45 – Evolução da área útil média das unidades lançadas pela Brookfield na Região Metropolitana de São Paulo por tipologia (1995 – 2011)	p. 163

Lista de Mapas

Capítulo 3

1 – Distribuição geográfica da produção habitacional privada na Região Metropolitana de São Paulo – 1995-1999	p. 114
2 – Distribuição geográfica da produção habitacional privada na Região Metropolitana de São Paulo – 2000-2004	p. 115
3 – Distribuição geográfica da produção habitacional privada na Região Metropolitana de São Paulo – 2005-2008	p. 116
4 – Distribuição geográfica da produção habitacional privada na Região Metropolitana de São Paulo – 2009-2011	p. 117
5 – Distribuição geográfica das unidades contratadas pelo Programa Minha Casa, Minha Vida até 2012 na Região Metropolitana de São Paulo	p. 125
6 – Distribuição geográfica das unidades contratadas pelo Programa Minha Casa, Minha Vida até 2012 na Região Metropolitana de São Paulo – Faixa 1	p. 126
7 – Distribuição geográfica das unidades contratadas pelo Programa Minha Casa, Minha Vida até 2012 na Região Metropolitana de São Paulo – Faixa 2	p. 127
8 – Distribuição geográfica das unidades contratadas pelo Programa Minha Casa, Minha Vida até 2012 na Região Metropolitana de São Paulo – Faixa 3	p. 128
9 – Distribuição geográfica da produção da Cyrela na Região Metropolitana de São Paulo – 1995-2004	p. 138
10 – Distribuição geográfica da produção da Cyrela na Região Metropolitana de São Paulo – 2005-2011	p. 139
11 – Distribuição geográfica da produção da Gafisa na Região Metropolitana de São Paulo – 1995-2004	p. 144
12 – Distribuição geográfica da produção da Gafisa na Região Metropolitana de São Paulo – 2005-2011	p. 145
13 – Distribuição geográfica da produção da Even na Região Metropolitana de São Paulo – 1995-2004	p. 152
14 – Distribuição geográfica da produção da Even na Região Metropolitana de São Paulo – 2005-2011	p. 153
15 – Distribuição geográfica da produção da PDG na Região Metropolitana de São Paulo – 1995-2004	p. 158
16 – Distribuição geográfica da produção da PDG na Região Metropolitana de São Paulo – 2005-2011	p. 159
17 – Distribuição geográfica da produção da Brookfield na Região Metropolitana de São Paulo – 1995-2004	p. 164
18 – Distribuição geográfica da produção da Brookfield na Região Metropolitana de São Paulo – 2005-2011	p. 165

Siglas e abreviações

ABECIP – Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança

APE – Associação de Poupança e Empréstimo

BCB – Banco Central do Brasil

BNH – Banco Nacional de Habitação

CEF – Caixa Econômica Federal

CCI – Cédulas de Crédito Imobiliário

CCFGTS – Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

CEM – Centro de Estudos da Metrópole

CMN – Conselho Monetário Nacional

CRI – Certificado de Recebíveis Imobiliários

FAR – Fundo de Arrendamento Residencial

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FCVS – Fundo de Compensação de Variações Salariais

FGHab – Fundo Garantidor da Habitação Popular

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FII – Fundo de Investimento Imobiliário

FNMA - Federal National Mortgage Association

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INCC – Índice nacional de Custo da Construção

IPCA – Índice nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IVG-R – Índice de Valores de Garantia de Imóveis Residenciais Financiados

LCI – Letra de Crédito Imobiliário

MSP – Município de São Paulo

OTN – Obrigações do Tesouro Nacional

PlanHab – Plano Nacional de Habitação

PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios

PNH – conforme o contexto pode significar o Plano Nacional de Habitação de 1964 ou a Política Nacional de Habitação de 2004.

RMSP – Região Metropolitana de São Paulo

SAE/PR – Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SCI – Sociedade de Crédito Imobiliário

SECOVI – Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo

SFH – Sistema Financeiro da Habitação

SFI - Sistema Financeiro Imobiliário

SNH – Sistema Nacional de Habitação

SNM – Subsistema Nacional de Mercado

SNHIS - Subsistema Nacional de Habitação de Interesse Social

VGv – Valor Geral de Vendas

VSO – Vendas Sobre a Oferta

Sumário

Lista de tabelas	p. 9
Lista de gráficos	p. 11
Lista de mapas	p. 14
Siglas e abreviações	p. 15

Introdução	p. 19
-------------------------	--------------

Capítulo 1 – Antecedentes históricos

1.1. Mudança de paradigma: da casa de aluguel para a ‘casa própria’	p. 33
1.2. Expansão do crédito imobiliário no pós-guerra via IAPs (1945 – 1950)	p. 37
1.3. Esvaziamento dos IAPs como agentes de habitação e as políticas públicas de habitação até a fundação do BNH (1950 – 1964)	p. 40
1.4. A atuação do BNH (1964 a 1986)	p. 44
1.5. Desmantelamento do crédito imobiliário (1983 – final dos anos 1990)	p. 51

Capítulo 2 - Reorganização e retomada do crédito imobiliário (1997 a 2011)

2.1. Marcos fundamentais e o processo de reorganização do crédito (1997-2004) ...	p. 61
2.2. Origens do Programa Minha Casa, Minha Vida	p. 72
2.3. Características do programa	p. 74
2.4. A produção da habitação após o PMCMV	p. 81
2.5. Estrutura atual do crédito imobiliário no Brasil	p. 87
2.6. A expansão do crédito e o aumento dos preços dos imóveis	p. 92

Capítulo 3 - Efeitos da expansão de crédito: Análise da oferta residencial em São Paulo – comparação entre os períodos 1995 – 2004 e 2005 e 2011

3.1. Considerações Preliminares	p. 99
3.2. Tipologias e áreas das unidades	p. 101
3.3. Distribuição Geográfica	p. 109
3.4. O Programa Minha Casa, Minha Vida em São Paulo	p. 121
3.5. Efeitos da expansão de crédito: mudanças da produção residencial das cinco maiores incorporadoras de São Paulo antes e após 2005.	p. 129
3.5.1. Cyrela	p. 132
3.5.2. Gafisa	p. 140
3.5.3. Even	p. 148
3.5.4. PDG	p. 154
3.5.5. Brookfield	p. 160
3.6. Resumo das análises	p. 166
Considerações Finais	p. 169
Bibliografia	p. 175

Após o fechamento do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, o Brasil passou por duas décadas em que o crédito habitacional foi extremamente restrito. As políticas públicas que permitiram a restauração do crédito imobiliário começaram a ser implementadas a partir da segunda metade da década de 1990, ainda durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, mas foram fortemente aceleradas no governo Lula. A partir de 2005 a produção habitacional no Brasil e em particular na Região Metropolitana de São Paulo sofreu uma drástica guinada na quantidade de unidades ofertadas, em decorrência fundamentalmente da expansão do crédito habitacional. Este trabalho tem como objetivo principal verificar como essa mudança quantitativa da oferta de imóveis na Região Metropolitana de São Paulo influenciou as características da habitação produzida pela iniciativa privada e sua relação com a cidade. Ou, em outras palavras, como a expansão do crédito habitacional está relacionada com a forma como a iniciativa privada produziu a habitação a partir de 2005.

A maior parte das pesquisas relacionadas à habitação no âmbito da Arquitetura e Urbanismo é realizada a partir da perspectiva da história das organizações públicas atuantes na produção das unidades, das legislações que tratam do tema ou da atividade dos arquitetos e sua contribuição para a evolução das soluções projetuais do programa arquitetônico da ‘habitação popular’ ou ainda da ‘habitação mínima’. Em muitos casos, o foco primordial das pesquisas está, muito justificadamente, no entendimento das características do déficit habitacional brasileiro e nas alternativas para enfrentar o desafio de reduzi-lo. Esse é certamente um problema que merece ser tratado como prioritário por todos que estejam envolvidos de algum modo com a questão habitacional ou o planejamento das cidades. Este trabalho compartilha dessas preocupações e, à sua maneira, contará a mesma história que já foi abordada por pesquisadores como Sérgio de Azevedo e Luís Aureliano Gama Andrade (1982), Nabil Bonduki (1998 e 2014), Paulo Bruna (2010), Marta Farah (1983), Rossella Rossetto (2002a e 2002b), Maria Ruth do Amaral de Sampaio (2002), entre outros.

No entanto, há duas características desta dissertação que a diferenciam em relação aos trabalhos citados. A primeira é que ele não trata especificamente da produção da chamada habitação popular ou voltada diretamente para a solução do déficit e sim de um modo geral da produção de habitação pelos agentes privados ao longo do período estudado, independente do público a que se destinam. A segunda é que o fio condutor da história é um fato econômico - a disponibilidade do crédito habitacional - e não tanto

a história das instituições, das legislações ou da evolução da linguagem arquitetônica. Esses aspectos serão tratados ao longo da dissertação, mas sempre dentro do contexto da sua relação com a disponibilidade do crédito.

O déficit habitacional brasileiro, por exemplo, atinge primordialmente as populações de mais baixa renda (BRASIL, 2008), que têm muita dificuldade de acesso ao mercado formal de moradia. Mas, mesmo na busca de soluções para o déficit habitacional, é fundamental o entendimento do mercado privado de produção habitacional, porque a oferta de habitação para as populações de mais baixa renda nunca será equilibrada se também não o for a oferta para as populações de renda mais elevadas. As políticas públicas habitacionais e de crédito aplicadas no Brasil quase sempre tiveram como objetivo declarado facilitar o atendimento do direito à moradia digna das populações mais carentes, mas acabaram por influenciar a produção como um todo e muitas vezes levaram ao resultado inverso: o incentivo à produção de habitação para as camadas de renda mais elevadas, como provam as experiências do Plano C dos IAPs e do BNH, que serão abordadas no capítulo 1 desta dissertação (FARAH, 1983; ANDRADE, AZEVEDO, 1982; BOLAFFI, 1979).

Este trabalho, essencialmente quantitativo, foi realizado a partir de dados da pesquisa de oferta de imóveis residenciais na Região Metropolitana de São Paulo entre os anos de 1985 e 2011, desenvolvida pela Empresa Brasileira de Estudos Patrimoniais (Embraesp)¹ e disponível no portal do Centro de Estudos da Metrópole (CEM)². A metodologia básica do trabalho consistiu em comparar a oferta de imóveis na Região Metropolitana de São Paulo entre dois períodos: o primeiro período está compreendido entre os anos de 1995 e 2004 e o segundo entre os anos de 2005 e 2011. Essa comparação foi realizada segundo os seguintes critérios: área média das unidades, número de dormitórios (variações aqui denominadas tipologias) e localização no território, além dos números absolutos de unidades ofertadas.

Para efeito dessa comparação foram desprezados os dados anteriores ao ano de 1995 porque uma base de dez anos foi considerada suficiente para aferição das mudan-

¹ A Embraesp é uma empresa privada especializada em consultoria imobiliária. Sua pesquisa de mercado é uma das fontes mais completas e confiáveis sobre a produção imobiliária disponível.

² O Centro de Estudos da Metrópole é uma instituição de pesquisas em ciências sociais ligada ao NEPO (Núcleo de Estudos da População) da Unicamp, ao Departamento de Sociologia, ao Departamento de Ciência Política e ao NECI (Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais) da USP, ao CEBRAP (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento), ao Insper (Instituto de Ensino e Pesquisa) e ao INPE (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais).

ças pretendidas nesse trabalho e principalmente porque 1994 foi o ano da consolidação do Plano Real, que trouxe mudanças macroeconômicas cruciais para o Brasil a partir de então. A produção imobiliária entre os anos de 1985 e 1994, assim como todas as demais atividades econômicas desenvolvidas no país, foi muito afetada pelas diversas crises, planos econômicos e alterações de moeda. Apesar de ainda apresentarem variações importantes que serão abordadas neste trabalho, os aspectos macroeconômicos tornaram-se mais estáveis a partir de 1995 do que foram no decênio anterior, permitindo uma comparação das influências da expansão do crédito imobiliário mais confiável entre esses dois períodos.

O mercado da construção civil é extremamente pulverizado e a realidade de produção das empresas e investidores é muito diferente. As grandes empresas produzem número muito maior de empreendimentos e possuem uma estrutura de análise do comportamento dos compradores muito mais sofisticada que as pequenas incorporadoras. Essas normalmente seguem a tendência de investimentos anteriores das incorporadoras maiores. Por conta disso, a mesma metodologia adotada para os números gerais do mercado foi usada para análise particular das cinco maiores incorporadoras do ranking imobiliário da Embraesp no ano de 2010. São elas, pela ordem decrescente de classificação: Cyrela Brazil Realty, Gafisa, Even, PDG Realty e Brookfield. O objetivo, nesse caso, também é verificar como a expansão da disponibilidade do crédito imobiliário afetou as estratégias de atuação dessas grandes empresas e os efeitos dessa mudança sobre a oferta de moradia.

Para fundamentar essa análise, antes de apresentar os dados comparativos desses dezessete anos de produção imobiliária na Região Metropolitana de São Paulo, o **capítulo 1** deste trabalho abordará os contextos históricos que fizeram que o modelo da casa própria se tornasse hegemônico na organização de todas as políticas habitacionais no Brasil e apresentará um breve relato do processo de consolidação da atividade da incorporação imobiliária na cidade de São Paulo, demonstrando como em outros momentos históricos a expansão e a retração do crédito imobiliário influenciaram as características da oferta de habitação. O **capítulo 2** aborda o contexto atual do mercado imobiliário brasileiro, com a análise do processo que permitiu a recuperação do crédito habitacional, seus marcos legais, a estrutura vigente resultante desses acontecimentos e as consequências mais gerais após o ano de 2005, permitindo o entendimento da organização do

sistema de crédito imobiliário brasileiro, suas fontes de financiamento e a regulamentação geral.

O **capítulo 3** então faz um diagnóstico das mudanças ocorridas após a recuperação do crédito citadas anteriormente, comparando os números da oferta de unidades residenciais na Região Metropolitana de São Paulo entre os períodos compreendidos entre os anos de 1995 e 2004 e os anos de 2005 e 2011. Nos dois últimos capítulos há seções dedicadas especificamente ao Programa Minha Casa, Minha Vida, que teve um impacto transformador na dinâmica da produção imobiliária.

Ainda que o crédito imobiliário seja adotado aqui como o eixo das análises das características da oferta habitacional na Região Metropolitana e na cidade de São Paulo, é preciso considerar que nenhum fenômeno social é resultado de um fator isolado. Sempre há um conjunto de acontecimentos e circunstâncias que atuam juntos para que esses fenômenos ocorram. O crédito imobiliário, portanto, não pode ser apontado como a razão exclusiva causadora de qualquer condição da produção habitacional que não seja coerente também com o estágio mais geral das demandas da sociedade e de outros fatores da macroeconomia. Sua maior ou menor disponibilidade é resultado de políticas públicas e dessas outras condições – emprego, renda, crescimento econômico, nível de investimentos, etc. – e essas políticas são resultados de circunstâncias sociais maiores. Sobre esse assunto, Marcus André B. C. de Melo escreveu:

Um aspecto qualquer da realidade social só se torna objeto de política pública através de um processo socialmente mediado. A construção social de um campo de intervenção estatal, portanto, não mantém nexos causais com carências sociais objetivas. Para analisar a formação de políticas, é necessário que se identifiquem as opções estratégicas dos atores individuais e coletivos e a configuração estrutural da arena política em que operam. (MELO, 1991, p. 2).

Mas o crédito imobiliário e suas variações ao longo do tempo podem ser utilizados como eixo de uma leitura da história da produção habitacional privada no Brasil do mesmo modo que as alterações das legislações urbanísticas ou a evolução da arquitetura como linguagem ou ainda pela história política das instituições criadas para atuar nesse campo, pois cada um desses fatores reflete as mudanças dos demais. A leitura histórica por meio de um aspecto econômico tem a vantagem de ser mais orgânico quanto ao

comportamento dos agentes da produção imobiliária do que uma análise que tome como referência primordial os aspectos legais, cujas alterações muitas vezes só são formalizadas após a realidade social impor essas mudanças. Um exemplo disso é a própria lei nº 4.591 que trata da regulamentação da atividade de incorporação e que só foi promulgada em 1964, pelo menos vinte anos após os primeiros incorporadores começarem a atuar em São Paulo e ainda mais atrasada em relação aos primeiros incorporadores do Rio de Janeiro, que iniciaram suas atividades uma década antes. As leis mudam porque a organização social assim o exige e são pistas dessas mudanças, mas raramente são a origem da questão. A disponibilidade ou a escassez do crédito imobiliário, ou ainda a incapacidade da população para utilizá-lo, por sua vez, fazem sentir seus efeitos imediatamente, mudando a forma da produção imobiliária e, conseqüentemente, a própria moradia.

A disponibilidade do crédito imobiliário, portanto, é um fator muito importante na determinação das características da oferta habitacional, mas ele interage com outros fatores também importantes. Segundo Rossela Rossetto (2002b), por exemplo, a ausência de uma política de crédito oficial levou os incorporadores do início dos anos 1950 a investir na produção de imóveis pequenos, que caberiam no orçamento da classe média em ascensão de então, já que o modo de produção prevalente era o de construção a preço de custo. Inversamente, essa mesma falta de crédito levou à concentração da produção imobiliária privada formal em imóveis de maior área e para as classes de mais alta renda durante quase duas décadas após o fim do BNH em 1986, quando havia um processo de concentração de renda no país (NERI, 2012). Por outro lado, a expansão do crédito juntamente com o aumento da renda da população possibilitou a retomada da produção em larga escala de imóveis menores em boa parte do período foco desta pesquisa, de 2005 a 2011.

Ao longo deste trabalho diversas vezes serão utilizados conceitos de classes sociais como referência para a segmentação dos públicos-alvo da produção imobiliária. Ainda que não seja adotada aqui uma definição rígida para essa segmentação, é preciso fazer algumas considerações a respeito. Em primeiro lugar, não há uma definição absoluta sobre qual parcela da população está incluída na “classe média”, ou nas classes “baixa” e “alta”, ou em qualquer outra definição. Essa é, sobretudo, uma classificação relativa, isto é, as classes médias são normalmente aquelas que, segundo alguns critérios pré-definidos como poder de compra, renda, acesso a serviços, nível de escolaridade, etc. estão em posição intermediária entre as camadas mais pobres e mais ricas de uma

determinada população, englobando o ponto médio desses critérios em um momento histórico específico. E, se essa segmentação é relativa, o poder de compra real de cada segmento é variável ao longo do tempo, ou seja, se a renda real de uma determinada população aumenta linearmente em todos os segmentos ao longo de um tempo, a renda da classe média, por exemplo, aumenta mesmo que sua participação relativa na população em geral permaneça a mesma. Mas se a renda cresce menos que a inflação no mesmo período, seu poder de compra decresce. Numa análise que compara condições econômicas ao longo de dezessete anos é preciso considerar que os diversos segmentos da população não mantiveram necessariamente o mesmo poder de compra absoluto ao longo do tempo e nem o mesmo poder de compra relativo com as demais camadas³.

No primeiro capítulo, que trata de momentos históricos anteriores ao foco do estudo, foram admitidas as classificações de classe baixa, média ou alta adotadas nos textos de referência, que nem sempre estabelecem uma definição clara dos limites entre os segmentos. Andrade e Azevedo (1982), por exemplo, balizaram seus estudos do período do BNH não exatamente pelo critério das estratificações de classes, mas pelos mercados de atuação do BNH – popular, econômico e médio –, as faixas de salário mínimo correspondentes a cada um deles, as variações nominais do salário mínimo e de seu poder de compra ao longo do tempo para concluir que o BNH deslocou seu foco de atuação inicial, que era atender às populações de mais baixa renda, para atender às populações de rendas médias.

Os capítulos 2 e 3 abordam a realidade do mercado a partir da segunda metade da década de 1990, foco central deste trabalho, e o entendimento de como se definem as classes sociais e a relação da produção imobiliária com elas se torna mais importante a partir daí. Como já afirmado anteriormente, os termos ‘classe baixa’, ‘classe média’ e ‘classe alta’ ou seus correlatos ‘baixa renda’, ‘média renda’ e ‘alta renda’ presentes neste trabalho apresentam certa dose de subjetividade, mas podemos usar alguns indícios para torná-los mais palpáveis. Genericamente toda a produção realizada sob as regulamentações do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), mas acima da faixa de atendi-

³ Os conceitos aqui apresentados são resultado de conclusões extraídas dos estudos consultados sobre as definições da estratificação social brasileira, como entre outros: BRASIL. **Perguntas e respostas sobre a definição de classe média**. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos, sem data (disponível em <http://www.sae.gov.br/site/?p=13431>), NERI, Marcelo (coord.). **De Volta ao País do Futuro – Projeções, Crise Europeia e a Nova Classe Média**. Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2012 e KAMAKURA, Wagner A.; MAZZON, José Afonso. **Estratificação Socioeconômica e Consumo no Brasil**. (Cap.1). São Paulo: Blucher, 2013.

mento pelo FGTS (renda familiar de até R\$ 5.400,00 e valor financiado de até R\$ 190 mil)⁴ poderiam ser classificados como voltados para a classe média. A produção que se enquadre nos limites para financiamento com recursos do FGTS ou do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) são voltados para as classes de baixa renda ou classe média baixa. Analogamente, os imóveis acima dos limites do SFH seriam voltados para as parcelas de renda mais alta. Esse entendimento é aproximadamente o correspondente ao jargão das incorporadoras ao classificar seus lançamentos, mas é um critério que não deve ser entendido como uma regra absoluta e é adequado compreendermos mais algumas circunstâncias que relativizam essas referências.

A primeira é que os preços dos imóveis aumentaram muito acima da inflação e da renda a partir de 2005. A segunda circunstância (que como se se pretende demonstrar nessa dissertação, está fortemente relacionada com a primeira) é que os limites de endividamento das famílias para o crédito imobiliário aumentaram ao longo do período. A interação entre esses dois fatos e a forma como eles se deram ao longo do tempo fez com que camadas da população, que segundo critérios de renda e consumo poderiam ser consideradas como classe média, eventualmente possam ter absorvido parte da produção que se enquadraria pela descrição anterior à classe baixa ou até mesmo (mas menos provável) fora do âmbito do SFH que, pelos critérios expostos anteriormente, seriam a princípio voltados para as populações de alta renda.

Vale a pena associarmos essas condições com algumas definições de estratos sociais disponíveis. A Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) desenvolveu uma definição estatística da classe média no Brasil, e por consequência de todos os demais segmentos, para, segundo a secretaria *“propor uma definição única capaz de mostrar a evolução da classe média e os movimentos de ascensão e queda da população brasileira ao longo do tempo”* (BRASIL, sem data, p. 3). A metodologia utilizada dividiu a população brasileira em 100 grupos conforme a renda corrente domiciliar *per capita*. Esses grupos foram ordenados da menor à maior faixa de renda e a cada um deles foi associada uma probabilidade de retorno ou permanência na condição de pobreza estabelecida pelo Ministério do Desenvolvimento Social para definir os beneficiários do programa Bolsa Família. Essa probabilidade é chamada de “grau de vulnerabilidade” de cada grupo. A SAE/PR organizou então esses grupos em três categorias – classes baixa, média e alta – buscando homogeneizar o grau de vulnerabilidade

⁴ fonte: FGTS, http://www.fgts.gov.br/credito_individual.asp, acessado em 10 de setembro de 2014

dentro de cada grupo. Dessa metodologia, resultou que a classe média, em números de abril de 2012, estaria compreendida entre as rendas mensais familiares *per capita* de R\$ 291 e R\$ 1.019. A Classe Baixa corresponderia a 34% da população, a Classe Média a 47% e a Classe Alta a 19%.

Ainda segundo essa mesma metodologia, a classe média está subdividida em três categorias: Baixa Classe Média, com renda familiar mensal *per capita* de até R\$ 441; Média Classe Média, com renda de até R\$ 641 e, acima disso e até o limite de R\$ 1.019, a Alta Classe Média (BRASIL, sem data, p. 7). Apenas como exercício matemático, se considerarmos uma família com quatro integrantes, a maior renda familiar dentro dos limites da Classe Média seria igual a R\$ 4.076, portanto ainda dentro da faixa de atendimento do FGTS e até mesmo do Programa Minha Casa, Minha Vida. Nos capítulos 2 e 3 veremos que aquilo que no mercado imobiliário se convencionou chamar de “expansão da produção para a classe média”, se comparado a esses números, na verdade se enquadra mais aos segmentos superiores da estratificação de renda do que à média da população em geral.

Esse descompasso entre as definições de classe no jargão imobiliário e nos critérios da sociologia, da geografia ou da economia seria ainda maior se considerados estudos mais complexos que levem em conta outros fatores para estratificação da população além da renda corrente. Trabalhos como os de Neri (2012) e Kamakura e Mazzon (2013) utilizaram outros critérios para segmentação da população e, portanto, chegaram a resultados diferentes que os da SAE/PR. Segundo Neri (p.45) as classes econômicas D e E (equivalentes à Classe Baixa) corresponderiam a 52,6% da população, enquanto a classe C, ou média, a 34,95%, e as classes A e B a 8,45%. Entre as classes C e B o autor identificou ainda uma faixa de transição em que se enquadra 4% da população. A renda familiar da classe C estaria compreendida entre R\$ 1.610 e R\$ 6.950 (p. 47), portanto uma parte abaixo dos limites para financiamento com recursos do FGTS e uma parte acima. Kamakura e Mazzon segmentaram a população brasileira em sete estratos, sendo o estrato 1 o de mais alta renda e o 7 o de menor renda, num estudo que leva em consideração a localização geográfica, nível educacional do chefe da família, padrões de consumo entre outros fatores. Segundo essa classificação, apenas as camadas 1 e 2 (com rendas familiares acima de R\$ 9.897,00) e parcialmente a camada 3 (com renda familiar

acima de R\$ 4.681,00) poderiam se candidatar a financiamentos acima dos limites do FGTS e esses três segmentos juntos correspondem a 21,2% da população⁵.

O aprofundamento no tema da estratificação de classes no Brasil seria demasiado difícil e importaria um desvio muito grande do foco deste trabalho. Os exemplos anteriores nos servirão mais a frente, contudo, para perceber que a definição de ‘classe média’ entre os agentes do mercado imobiliário não tem exatamente o mesmo significado e abrangência que podem ter para as políticas públicas ou para outros segmentos da economia.

⁵ O autor não teve acesso completo à pesquisa de Kamakura e Mazzon, apenas à introdução e ao primeiro capítulo do trabalho, disponíveis em <http://www.blucher.com.br/editor/amostra/07672.pdf> e a matérias jornalísticas com resumos e extratos que apresentavam os dados apresentados acima, em especial uma comparação entre as metodologias de Kamakura e Mazzon com a da SAE/PR disponível no site da própria Secretaria de Assuntos Estratégicos (disponível em <http://www.sae.gov.br/site/?p=17821>) e no portal do jornal O Globo (<http://oglobo.globo.com/infograficos/estratificacao-socioeconomica-consumo-brasil/>).

Capítulo 1

Antecedentes históricos

Nas últimas décadas, tem prevalecido uma interpretação muito restrita da moradia como mercadoria e, mais recentemente, como ativo financeiro. O resultado é que a política habitacional predominante no mundo, inclusive no Brasil, é a promoção do crédito para aquisição da casa própria.

Raquel Rolnik⁶.

1.1. Mudança de paradigma: da casa de aluguel para a ‘casa própria’.

O acesso à moradia no Brasil está em grande medida vinculado à possibilidade de aquisição de um bem, a compra da casa própria. A aquisição de um imóvel é um objetivo de vida de grande parte da população e a criação de programas que, ao menos em tese, tornem viável à população de baixa renda o acesso à casa própria se transformou no mote de todas as políticas públicas de habitação nos últimos 50 anos. No entanto, ideia da casa própria como solução para a questão habitacional tanto para a classe média quanto para as classes operárias ou mesmo para a população de mais baixa renda é ainda mais antiga, remonta à década de 30 e o início da era Vargas, como demonstrado por diversos estudos sobre o tema da habitação no Brasil no período pré-BNH (BONDUKI, 2011; FARAH, 1983; SAMPAIO, 2002; ROSSETTO, 2002a e 2002b).

Políticas públicas explícitas, como a lei do inquilinato de 1942 (decreto-lei nº 4.598, de 20 de agosto de 1942) e que perdurou até 1964 congelando aluguéis e desestimulando a produção rentista da habitação e isenções fiscais para novos loteamentos periféricos nas grandes cidades, aliadas a outras não tão explícitas como a leniência com as ocupações e loteamentos irregulares em áreas ainda mais periféricas e desassistidas de infraestrutura (BONDUKI, 2011), transformaram o cenário do acesso à moradia no Brasil urbano, de predominantemente constituído por imóveis alugados até a década de 30 do século XX para predominantemente constituído por imóveis considerados próprios hoje em dia. Segundo Meyer, a proporção dos domicílios alugados na cidade de São Paulo passou de 78,6 % em 1920 para 67,7% em 1940 e prosseguiu em queda até chegar 23,5% no ano de 2010, (MEYER, 2013, p. 107).

A evolução da participação de imóveis alugados no município de São Paulo nesse período é claramente descendente no geral, mas apresenta dois momentos de inflexão

⁶ROLNIK, Raquel. Quem tem lugar nas cidades? **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 10 mar 2014, Cotidiano, p. C2.

contrária à tendência geral de queda, nos períodos compreendidos entre 1970 e 1980 e entre 2000 e 2010⁷, coincidentes com momentos de maior expansão econômica do país e, principalmente, de grande expansão do crédito imobiliário, o que indica que a disponibilidade de crédito imobiliário tem influência também no mercado de aluguel.

É preciso lembrar, porém, que segundo os critérios aplicados pelo IBGE nas suas pesquisas, são considerados domicílios próprios aqueles que foram adquiridos ou herdados pelos seus ocupantes, o que não significa necessariamente que esses domicílios sejam imóveis regulares e que essa posse seja legalmente assegurada aos seus possuidores. Segundo a Fundação João Pinheiro, 3,4% dos domicílios particulares urbanos do Brasil em 2008 podiam ser considerados em condição de “inadequação fundiária”, número que aumentava para 4,1% quando considerada apenas a região sudeste e para 5,9% quando consideradas apenas as regiões metropolitanas (BRASIL, 2011, p. 60). O levantamento da Fundação João Pinheiro não apresenta os números relativos da inadequação fundiária para a região metropolitana de São Paulo, mas mostra que em 2008 existiam 525.135 domicílios nessa condição, o que corresponderia a 8,47% dos domicílios da Grande São Paulo⁸. Trata-se, portanto, de uma participação expressiva, ainda que minoritária, de imóveis que não foram ofertados no mercado formal e que demonstram a precariedade das políticas públicas de controle do uso do solo urbano.

Regulares ou não, os domicílios próprios são maioria hoje e essa inversão de proporções entre domicílios alugados e próprios, bem como a consolidação da ideia da casa própria, são resultados práticos das ações de governo na área de habitação desde o início da era Vargas, além, é claro, dos contextos sociais e econômicos desse longo período. Até 1930, a habitação era provida basicamente pela iniciativa privada e as ações governamentais sobre o tema visavam apenas estimular sua produção (BONDUKI, 2011, p. 77-78). A partir da instituição do Estado Novo, essa postura se modificou e a intervenção estatal no tema passou a ser considerada fundamental. O processo dessa mudança de postura precisa ser entendido não apenas como expressão de um caráter ideológico e arbitrário do novo regime político, mas como a interação de forças e interesses presentes na sociedade, tanto na burocracia estatal quanto na iniciativa privada,

⁷ Em 2000 a participação de imóveis alugados no município de São Paulo era de 21,60% e em 2010 passou a ser de 23,26% (fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Paulo, a partir de dados dos Censos de 2000 e 2010 do IBGE).

⁸ Cálculo do autor com base nos dados brutos da PNAD 2008 com o número aproximado de domicílios da Região Metropolitana de São Paulo e os números de domicílios considerados em situação de inadequação imobiliária apresentados no levantamento da Fundação João Pinheiro.

na relação entre a distribuição dos esforços e custos para sua realização quanto na distribuição dos seus benefícios.

O entendimento de como se deu o estabelecimento da primazia da ideia da casa própria e das suas consequências sobre a produção habitacional nos anos seguintes é importante para a discussão desta pesquisa, pois todas as políticas públicas de habitação e de crédito imobiliário desenvolvidas desde então foram realizadas com o objetivo de atender a mesma expectativa da população: viabilizar a aquisição do bem imóvel. E, ainda hoje, é essa expectativa que norteia as ações do Estado brasileiro nesse campo.

Segundo defende o sociólogo Marcus André Barreto Campelo de Melo, a partir dos conceitos apresentados por James Q. Wilson no livro *The origins of regulation*, sobre os padrões de interação dos grupos de interesse e o Estado, assuntos de interesse difuso por públicos sociais mais amplos frequentemente levam à inação. Já aqueles em que os custos ou os benefícios são concentrados tendem a rapidamente articular a mobilização de grupos de interesse (MELO, 1991, p. 8).

A construção da ideia da moradia própria como objeto de desejo das classes operárias e da classe média é resultado, portanto, da interação entre interesses do novo governo, que visava a captação do apoio popular, mas também da organização social num sentido mais amplo, na medida em que ajudaria a consolidar o ideário burguês capitalista ao transformar o trabalhador em proprietário. Marta Farah (1983, p. 27-28) sustenta que durante as discussões para formação dos primeiros IAPs a questão da habitação não era considerada prioritária pelos trabalhadores, mas sim a capitalização das entidades a fim de garantir a concessão dos benefícios previdenciários no futuro. A inclusão pelo governo da possibilidade de atuação na provisão de habitação entre as atribuições dos Institutos de Aposentadoria e Pensões desde sua formação é reveladora de como o Estado direcionou a forma como essa demanda seria atendida⁹.

Concomitantemente à organização legal e definição das finalidades de atuação dos IAPs, a instalação da industrialização pesada e de bens de consumo que se desenvolvia no país requeria inversões de recursos que eram drenados pela atividade imobiliária rentista pulverizada. A lei do inquilinato (decreto-lei nº 4.598, de 20 de agosto de 1942) foi a ação governamental mais direta para desestimular esse tipo de investimento

⁹ Essa atribuição já fazia parte das prerrogativas das entidades antecessoras dos IAPs, as Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs), desde o decreto nº 19.496 de 17 de dezembro de 1930 (FARAH, 1983, p. 28).

e canalizar os recursos para a indústria pesada, de bens de consumo ou mesmo a indústria da construção civil, mas agora de modo mais controlado pelo Estado. Durante a segunda guerra mundial, e mesmo nos anos seguintes, a atividade imobiliária permaneceu como a principal alternativa para investimento de capitais excedentes de outras atividades econômicas e intermediação de trocas financeiras, já que o Brasil não tinha um mercado de capitais estabelecido até 1965. Mas essa atividade imobiliária já não mais contemplava a produção de habitação de aluguel para as classes médias e operárias, e sim as ações especulativas no mercado de compra e venda de imóveis.

Para as camadas populacionais de menor renda, a produção da habitação passou a ser assunto do Estado, por meio dos IAPs, em empreendimentos que por vezes ainda eram oferecidos para aluguel, mas em muitas outras oportunidades também para venda. No entanto, o acesso à habitação por meio de financiamentos oficiais continuou sendo uma possibilidade acessível a relativamente poucas famílias, uma vez que a oferta era muito pequena face à demanda e especialmente porque essas unidades estavam restritas inicialmente apenas às categorias profissionais vinculadas a cada IAP. A solução prática encontrada pelos grupos da sociedade excluídos dos institutos foi a autoconstrução e a migração das áreas mais centrais para a periferia das grandes cidades, onde novos loteamentos eram abertos, regularmente ou não.

Esses novos loteamentos foram implantados sob o beneplácito do poder público, em ações que incluíram a expansão, ainda que muitas vezes de modo precário, das infraestruturas mínimas de transporte e outros serviços que viabilizaram a ocupação de novas áreas da cidade. Essa ação, que trouxe resultados graves no longo prazo, era coerente com o estágio de organização econômica e social então vigente, uma vez que a demanda habitacional não poderia ser suprida com o aumento da renda do trabalhador que lhe permitisse o acesso aos imóveis mais caros, de localização mais central, o que resultaria no aumento dos custos de reprodução da força de trabalho da indústria pesada e de bens de consumo que se desenvolvia no país (BONDUKI, 2011; MEYER, 2013).

Visto em retrospectiva, o processo é um tanto contraditório na medida em que a industrialização e a consequente urbanização do país exigiam a migração de grandes contingentes populacionais para as cidades, mas a oferta de domicílios com qualidade para atender essa demanda era restrita justamente por uma conjuntura econômica e polí-

tica que visava garantir recursos para a industrialização¹⁰. Por outro lado, o Estado Novo e os governos subsequentes Dutra e Vargas, estabeleceram políticas populistas e criaram à sua maneira uma versão do estado de bem-estar social. Em seus discursos oficiais defendiam a ideia de que o acesso a uma moradia de qualidade era condição fundamental para a produtividade do trabalhador, mas na prática a produção estatal não chegava nem perto de atender à demanda.

1.2. Expansão do crédito imobiliário no pós-guerra via IAPs (1945 – 1950)

Para abordagem deste trabalho, contudo, mais interessante é notar o paralelo que existe entre o início dos anos 1940 e a segunda metade da década de 2000 por conta da expansão de crédito imobiliário. Na década de 40, as atividades imobiliárias foram incorporadas inicialmente ao escopo de atuação das Caixas de Aposentadoria e Pensões e mais tarde aos IAPs como uma operação secundária que visava a capitalização das associações. Esses recursos eram inicialmente utilizados em duas modalidades de atuação, denominados Plano A e Plano B. No Plano A, os IAPs construíam ou adquiriam imóveis para serem revendidos aos seus associados, enquanto o Plano B consistia em conceder empréstimos em dinheiro para que os associados construíssem, reformassem ou adquirissem casas exclusivamente para sua moradia (FARAH, 1983; ROSSETO, 2002b).

Paulatinamente, as regras de atuação dos IAPs foram modificadas de modo a aumentar a porcentagem de recursos dos institutos que poderiam ser destinadas para a produção imobiliária e, principalmente, expandindo a possibilidade de atuação para fora do grupo de associados. O IAPI (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários) foi o primeiro a permitir que os imóveis produzidos ou adquiridos pelos institutos no Plano A pudessem ser ofertados livremente no mercado, caso o número de unidades disponíveis fosse maior que o de associados interessados. Além disso, essas unidades passaram a poder ser alugadas aos associados, como forma de aumentar indefinidamente o prazo de amortização dos custos dos imóveis e, desse modo, fazer com que o preço pago pelos operários pela moradia fosse menor e mais proporcional aos seus rendimentos. Mais importante ainda foi a criação do Plano C, que abriu a possibilidade de ofertar crédito imobiliário para qualquer operação imobiliária que permitisse retorno interes-

¹⁰ Essa contradição pode ter se manifestado de modo especialmente problemático no caso brasileiro, mas já era apontada como inerente do próprio desenvolvimento do capitalismo por sociólogos como Jean Lojkine, Christian Topalov e Manuel Castells (FARAH, p. 10).

sante sobre o capital investido. Nos anos seguintes os demais IAPs incorporaram essas alterações às suas normas (FARAH, 1983).

Diante das dificuldades de fazer com que os empreendimentos dos Planos A e B trouxessem o retorno necessário para o equilíbrio financeiro dos institutos, justamente por conta da limitação dos rendimentos dos trabalhadores associados, e dentro do contexto de econômico no fim da década de 1930 que prejudicava ainda mais essas modalidades de atuação, já que os juros subsidiados de aquisição dos imóveis estavam muito abaixo da inflação, o Plano C passou a ser a principal alternativa econômica dos IAPs para capitalização dos seus recursos e recuperação dos investimentos nos Planos A e B (FARAH, 1983, p. 57-59).

Marta Farah (idem, p. 86-87) demonstrou como nos anos 40 o volume de recursos destinados pelo IAPI ao financiamento de moradias pelo Plano C superou substancialmente o valor de financiamentos de moradias pelo Plano B. O **gráfico 1** mostra a relação entre essas duas modalidades de financiamento nesse período.

Gráfico 1 – Financiamentos de moradias pelo INPI nos Planos B e C – em milhares de cruzeiros (fonte: FARAH, 1983, p. 87)¹¹

Durante esse período, o INPI concedeu Cr\$ 797.483.956,00 em financiamentos pelo Plano C, contra Cr\$ 522.134.273,00 pelo Plano B, ou 52,74% a mais. Ainda segundo Farah:

¹¹ Elaboração própria a partir dos dados da fonte. Considerados os valores correntes ou nominais do período. Para o ano de 1950 estão considerados os valores financiados até o mês de setembro. A planilha apresenta apenas a evolução do crédito fornecido pelo IAPI e abrange todo o território nacional, mas na prática quase a totalidade desses créditos foi concedida para imóveis localizados no Rio de Janeiro – foram financiadas no período 4.942 unidades habitacionais, 4.549 (92,04%) localizadas no então Distrito Federal (FARAH, 1983, p.88). No entanto, os demais institutos de previdência também financiaram imóveis naquele período e São Paulo era destino importante desses recursos. Ainda que os dados do IAPI não sejam válidos diretamente para a cidade de São Paulo, são ilustrativos da evolução da disponibilidade de crédito imobiliário no Brasil da segunda metade da década de 1940.

A expansão das atividades dos IAPs no setor habitacional no período 46-50 [...] também foi determinada pela ‘função’ econômica da ação estatal referente à constituição e sustentação de um setor capitalista de construção de moradias. Diante do colapso da construção para aluguel como forma de investimento o Estado interveio, contribuindo à viabilização não apenas da continuidade, como também da expansão da construção habitacional [...] (FARAH, 1983, p. 83-84)

Percebe-se nesse mesmo gráfico que nos anos imediatamente após a segunda guerra mundial o nível de financiamentos imobiliários cresceu de modo notável, o que se reflete também sobre a produção imobiliária. É a partir de então que se dissemina em São Paulo a construção de edifícios de apartamentos em condomínios. Apesar de o decreto federal nº 5.481 que regulamentava a alienação parcial da propriedade dos edifícios com mais de cinco andares ter sido publicado em 1928 (SOMEKH, 1997, p. 77)¹², durante a década de 30 ainda predominava em São Paulo a produção de edifícios para aluguel como um investimento individual, resultado do uso de excedentes auferidos em outras atividades econômicas, que permaneciam com sua propriedade integral de uma pessoa ou empresa. Essa tendência só foi alterada pela lei do inquilinato de 1942, que congelou os aluguéis e desestimulou esse tipo de produção¹³. No entanto, a construção civil já se organizava como atividade econômica importante e, ainda que de modo incipiente, passava a exigir maior acesso ao mercado ao mesmo tempo em que as demandas demográficas por habitação eram reais e cada vez maiores, por conta do aumento da concentração da produção industrial em São Paulo e o consequente aumento populacional do período. Para Farah (1983, p. 84):

“Parece ter sido considerável a contribuição da ação estatal ao boom imobiliário ocorrido no pós-guerra, assim como à reorientação dos investimentos da construção de moradias de aluguel para a construção de imóveis em condomínio para venda”

¹² Diferentemente do que ocorrera no Rio de Janeiro, onde os edifícios em condomínio já eram comuns durante a década de 1930, segundo a pesquisadora Lillian Fessler Vaz (1994). É possível que a necessidade de construir edifícios verticalizados em condomínio tenha sido antecipada no Rio de Janeiro em relação a São Paulo devido à menor disponibilidade de áreas edificáveis na então capital federal e adiada na capital paulista em função da grande disponibilidade de terrenos dos loteamentos da Cia City, tese corroborada por Pereira-Leite (2006, p. 81).

¹³ Sobre esse assunto ver o artigo de Felipe Anitelli e Marcelo Tramontano (2012)

De fato, há uma relação importante na segunda metade da década de 1940 entre a disponibilidade de crédito imobiliário e organização mais profissional das incorporadoras em São Paulo. A partir de meados da década de 40 os recursos para investimento no mercado imobiliário não eram mais majoritariamente provenientes de investimentos diretos de capital próprio, mas também adquiridos por meio de financiamentos de órgãos oficiais, a juros de mercado. Essa realidade exigiu maior organização dos produtores para lidar com o contexto de aumento dos custos da terra e escassez habitacional.¹⁴ Na década seguinte, porém, essa conjuntura é modificada novamente com as dificuldades financeiras dos IAPs e novas políticas governamentais.

1.3. Esvaziamento dos IAPs como agentes de habitação e as políticas públicas de habitação até a fundação do BNH (1950 – 1964)

O período compreendido entre a constituição da Fundação da Casa Popular (FCP), em 1946, e a organização do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o Banco Nacional da Habitação (BNH), foi pormenorizadamente estudado nos trabalhos de Marta Farah (1983), Sérgio Azevedo e Luís Aureliano Gama de Andrade (1982), Marcus André B. C. de Mello (1991) e, especialmente, Rossela Rossetto (2002) com enfoques ligeiramente diferentes. Farah trata mais especificamente da experiência dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, Azevedo e Andrade descrevem o processo histórico das diversas políticas habitacionais dos governos federais, enquanto Mello retoma essa mesma abordagem, mas para mostrar as incoerências e descaminhos da própria organização política que levou ao fracasso do projeto da Fundação da Casa Popular. Rossetto fez uma análise mais aprofundada da produção residencial em São Paulo nesse período e dos seus agentes.

Para o presente estudo é importante entender como a diminuição da disponibilidade de crédito imobiliário via IAPs durante os anos 1950 e a busca por soluções alternativas de financiamento influenciaram a produção imobiliária do período¹⁵. A crise dos

¹⁴ Um desses incorporadores é Artacho Jurado que a partir de 1946 abandonou o trabalho de construção de estandes para feiras industriais e passou a se dedicar à construção civil, utilizando financiamentos da Caixa Econômica Estadual de São Paulo e do Plano C do Instituto de Previdência do Estado de São Paulo (IPESP). Fonte: DEBS FRANCO, Ruy Eduardo. **Artacho Jurado: arquitetura proibida**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2008, p. 98.

¹⁵ Segundo Marta Farah, os IAPs entraram em crise econômica a partir de 1950 por conta dos seguintes fatores: 1. continuidade da lei do inquilinato, que tornava os contratos de aluguel do Plano A deficitários; 2. pela ausência dos recursos que por lei deveriam ser aportados pelo Estado; 3. pelo aumento dos gastos com despesas médicas e com benefícios; 4. pela pressão inflacionária que agravava todos os

IAPs coincidiu com um momento de forte expansão econômica do Brasil, ainda decorrente do processo de industrialização e urbanização, em especial após o fim da segunda guerra mundial. Entre 1948 e 1960 o PIB brasileiro cresceu em média 7,56% ao ano (ver **gráfico 2**) e, junto com ele a renda per capita. Se a fonte de financiamentos imobiliário dos IAPs secara, havia ainda excedentes na economia suficientes para sustentar a produção imobiliária no período, por duas vias: o financiamento de alguns bancos privados e, especialmente, a produção de imóveis a preço de custo.

Gráfico 2 – Variação do Produto Interno Bruto no Brasil (1948 – 1964) (fonte: IBGE, elaboração própria)

Maria Ruth Amaral de Sampaio (2002, p. 26-27) sustenta que “o boom imobiliário que caracterizou o pós-guerra foi decorrente do crescimento da oferta de crédito gerada pelos grandes superávits da balança comercial, devido à quebra de importações”. Alguns dos grandes agentes financeiros nas atividades imobiliárias daquela época foram o Banco Nacional Imobiliário (BNI) que, entre outros empreendimentos, realizou a construção da Galeria Califórnia, dos edifícios Copan e Montreal, todos de autoria de Oscar Niemeyer, e do Edifício Nações Unidas, de autoria de Abelardo de Souza (ROSSETTO, 2002a, p. 46-47), o Banco A. E. Carvalho, o Banco Hipotecário Lar Brasileiro, responsável pela construção do conjunto habitacional Ana Rosa e do conjunto de edifícios no bairro de Perdizes conhecido como Superquadra, e a Cia. Seguradora Brasi-

fatores anteriores (FARAH, 1983, p. 92 – 96). Mais à frente, na segunda metade da década de 50, o governo de Juscelino Kubitschek passou a aportar os recursos que o governo federal devia aos IAPs, mas com a contrapartida de que esses recursos fossem destinados à construção dos primeiros edifícios habitacionais de Brasília, drenando os recursos dessas instituições para a nova capital.

leira, que incorporou entre outros o edifício Seguradora Brasileira, autoria de Rino Levi (SAMPAIO, 2002, p. 26-27).

Segundo Pereira-Leite (2006, p. 83), os incorporadores criaram o sistema a preço de custo na década de 1950 para enfrentar a crescente inflação deste período. Nessa modalidade, os recursos para a construção são investidos pelos futuros proprietários das unidades durante a construção, com acréscimo de uma taxa de administração para o incorporador/construtor, de modo que toda a obra é paga durante a sua execução e não há financiamento por instituição financeira. Como não há custos financeiros (ao menos aparentes), o valor final do imóvel tende a ser menor do que no processo financiado, mas em contrapartida, é necessário o desembolso do valor total do imóvel num período mais curto, por meio de parcelas mais altas.¹⁶

De todo modo, não havia nesse momento uma política pública organizada de crédito imobiliário e a produção estava lastreada exclusivamente na capacidade privada de investimentos e de consumo da população. Numa tentativa de aumentar a liquidez dos imóveis construídos em São Paulo nessa época, os agentes do mercado imobiliário formal produziram muitos apartamentos do tipo *kitchenette*, ainda que houvesse oferta também de apartamentos de maior área e de alto padrão. Essa interpretação é coincidente com a de Rosseto (2002a, p. 31), que afirma:

É então que aparecem as chamadas kitchenettes, [...] para permitir um encontro entre a oferta de unidades para a venda e uma demanda de classe média emergente nas cidades que detivessem um mínimo de poder aquisitivo, mas sem as possibilidades de adquirir no mercado um bem de maior porte.

Para a autora, esse tipo de habitação em que as funções de repouso se encontravam sobrepostas às demais de serviços e sociais da moradia, não poderiam ser comparadas às teorias e experiências europeias de habitação mínima, notadamente as alemãs das décadas de 20 e 30, por não apresentarem as demais soluções de espaços coletivos

¹⁶ Rossetto observa que na verdade era impossível que nesse preço de custo não estivesse embutido também algum tipo de proteção contra a inflação, que nos primeiros anos da década de 50 do séc. XX foram sempre acima de 11% ao ano, chegando ao pico de 30% no ano de 1952. Esses valores, no entanto, não estavam explícitos nas propostas de venda dos imóveis. Segundo a autora: “Como não estavam discriminados juros e taxas extras corrigindo o valor da prestação, o conceito de ‘a preço de custo’ deveria parecer verdadeiro aos olhos do comprador tanto que os lançamentos imobiliários esgotavam-se em pouco tempo” (ROSSETTO, 2002b, p.80).

complementares que permitiriam a redução da área das unidades, nem refletirem o estudo sistemático dos espaços internos às funções de morar. Elas seriam apenas o resultado de uma equação financeira entre a possibilidade limitada de investimento de uma camada da população e o melhor aproveitamento das áreas edificáveis, resultando numa forma precária de moradia. Rosseto identifica como razão principal para o surgimento dessa nova tipologia das unidades habitacionais a mudança de uma produção voltada ao aluguel para a voltada à venda:

É possível dizer, então, que a produção, cujo objetivo não era mais a locação mas a venda, deveria resultar em mercadoria diversa da anterior, tanto do ponto de vista do processo que a engendrava como do resultado físico – a moradia. Montava-se o processo de comercialização segundo estratégias para obtenção do lucro; o resultado físico poderia ser variado desde que maximizasse o capital investido. Esse recurso levou a tipologias com maior densidade construtiva, dentre elas o apartamento de pequeno porte. (ROSSETTO, 2002b, p. 55-56).

E a proeminência da oferta de *kitchenettes* no início da década de 1950 refletia o fato de que a crise habitacional atingia não apenas à classe operária ou às populações de mais baixa renda, mas também a classe média. E, se o acesso à moradia formal já era precário para as populações de mais baixa renda até o final da década de 40, quando os juros de financiamento ou os aluguéis eram subsidiados pelos IAPs e caixas de pensões, ele virtualmente se extinguiu na década de 50, acelerando o processo de ocupação de loteamentos informais nas periferias.

Tal panorama permaneceu até o ano de 1956, quando a lei municipal nº 5.261 instituiu os coeficientes máximos de aproveitamento na cidade de São Paulo de 6 para edifícios comerciais e 4 para os residenciais, além de uma cota mínima de 35 m² de terreno por unidade habitacional, medida que visava restringir a construção dos imóveis menores¹⁷ (idem, p. 87-89). Com a aplicação dessa cota, a lei determinava um número máximo de unidades por terreno criando uma condição que desestimulava a construção de apartamentos com áreas pequenas, pois a expectativa dos empreendedores normal-

¹⁷ A lei de 1956 estabelecia uma condição exatamente contrária à do Plano Diretor Estratégico aprovado em 2014 que instituiu a cota parte, uma relação entre o número mínimo de unidades e a área do terreno, entre 20 e 30 m², o que dificulta muito a possibilidade de construção de apartamentos muito grandes.

mente é usar o maior potencial construtivo disponível e buscar gerar produtos imobiliários com boa liquidez, sem grande contraste de tamanho entre as unidades de um mesmo empreendimento.¹⁸ A partir de então, a produção passou a ser predominantemente de imóveis de alto padrão no sistema de preço de custo.

A década de 60 se iniciou com inflação em alta, taxas de crescimento do PIB em declínio, crise institucional com a renúncia de Jânio Quadros, as dificuldades do governo Jango e as pressões sociais decorrentes da deterioração dos padrões de vida nos grandes centros urbanos, em que se destacava a carência habitacional. A Fundação da Casa Popular, fundada em 1946 para centralizar o fomento das iniciativas públicas na produção da habitação popular, não logrou alcançar seus objetivos¹⁹. A produção privada em São Paulo produzia predominantemente imóveis de alto padrão, mas mesmo esse espectro do mercado encontrava dificuldade de produção, enquanto a ênfase de atuação do governo Jango no período era a reforma agrária, não as condições de moradia das populações urbanas. O governo militar instaurado após o golpe de 1964 precisava dar respostas políticas rápidas a fim de legitimar-se e estancar as agitações sociais. É nesse contexto que foi fundado o Banco Nacional de Habitação.

1.4. A atuação do BNH (1964 a 1986)

O período de atuação do BNH certamente foi o mais abordado pelos estudos acadêmicos realizados sobre habitação no Brasil, seja como assunto principal das pesquisas ou como necessária contextualização histórica de temas relacionados à atividade da construção civil. Além do trabalho de Luis Aureliano Gama de Andrade e Sérgio de Azevedo usado aqui como fonte central, destacam-se na bibliografia utilizada nesta pesquisa os trabalhos de Gabriel Bolaffi (1979), Paulo Bruna (2002), Marta Farah (1996) e João Meyer (2013). Essa primazia se justifica na medida em que a produção imobiliária realizada no âmbito do BNH foi imensamente maior que a de qualquer outro programa

¹⁸ Num exemplo hipotético da lei, num terreno com 700 m² poderiam ser ofertados no máximo 20 unidades habitacionais. Aplicando-se o coeficiente máximo para construção residencial de 4 vezes a área do terreno, temos que a área construída total seria de 2.800 m², que divididos pelas 20 unidades dariam 140 m² em média para unidade. O empreendedor poderia aumentar algumas unidades e diminuir outras, mas isso implicaria em produzir unidades diferentes no mesmo empreendimento e, quanto menores fossem algumas unidades, maiores seriam as outras, o que poderia ter impacto negativo na liquidez desses imóveis no mercado.

¹⁹ Entre 1946 e 1960, a Fundação da Casa Popular construiu em todo Brasil apenas 16.964 unidades habitacionais, 2.959 delas no estado de São Paulo (ANDRADE, AZEVEDO, 1982, p. 36). Para se ter uma ideia do quão irrisório é esse número, em 1947 Prestes Maia calculava o déficit de casas, apenas na cidade de São Paulo, em 30 mil unidades. (apud SAMPAIO, 2002, p. 24).

habitacional. Segundo Marta Farah, em seus vinte e dois anos de atuação o BNH financiou cerca de 4.300.000 habitações (1996, p. 54), enquanto a Fundação da Casa Popular, como citado anteriormente, havia construído nos catorze anos entre 1946 e 1960 apenas 16.964 unidades habitacionais e todos os IAPs juntos construíram diretamente 47.789 unidades no Plano A (locação ou venda para associados) e financiaram a construção ou a aquisição de 76.206 unidades pelo Plano B (BONDUKI, 1998 apud MEYER, 2013, p. 106)²⁰. Segundo Meyer (idem, p. 108), entre os anos de 1937 e 1964 IAPs e Fundação da Casa Popular produziram juntos 143 mil unidades habitacionais.

Além disso, e principalmente, a estruturação econômica do Sistema Financeiro da Habitação que tinha o BNH como centro decisório, é basicamente a mesma vigente ainda hoje mesmo depois do fechamento do Banco, como veremos nas próximas seções deste capítulo.

Justamente por isso, Meyer considera todo o período dos últimos 50 anos, desde a organização do SFH, como uma continuidade histórica, ainda que analiticamente passível de ser dividida em fases. A primeira delas compreende os anos entre 1964 a 1982, a que ele chama de *Formação, consolidação e crescimento*. A segunda fase dura de 1983 a 2005 e é identificada como *Desestruturação, crise e reconstrução da política habitacional*. A terceira se inicia em 2005 e perdura até hoje, e é denominada *Reestruturação e recuperação* (ibid., p. 110-114).

Neste capítulo, será adotada uma organização ligeiramente diferente, levando-se em conta também a periodização organizada por Andrade e Azevedo. Estes autores escreveram seu estudo no ano de 1981, portanto sua análise abrange dados disponíveis até o ano de 1980, mas as condições gerais de atuação do banco permaneceram as mesmas até o ano de 1982 pelo que é possível verificar no trabalho de Meyer. Os períodos propostos por Andrade e Azevedo na verdade referem-se mais especificamente à atuação das Cohabs, e não à atuação do BNH como um todo. Mas como as Cohabs eram as instituições que atendiam primordialmente às populações de mais baixa renda, que a princípio eram o público preferencial de atuação do banco, essa periodização de certa forma reflete as prioridades da própria política habitacional no período. Essas fases são: 1. *Implantação e expansão (1964 – 1969)*, 2. *Esvaziamento e crise (1970 – 1974)*, 3. *Restauração (1975 – 1980, que podemos estender até 1982)*.

²⁰ Não existem dados concretos sobre a produção habitacional financiada pelos IAPs nos Planos C e D, que permitiam o financiamento de construções para os não associados dos Institutos.

Portanto, nesta seção será abordada toda a atuação do BNH, incluindo todas as fases propostas por Andrade e Azevedo (e que formam basicamente a primeira fase de Meyer), abordadas de modo sucinto, mais uma parte da segunda fase de Meyer, até o ano de 1986. Na próxima seção será abordada a segunda fase da periodização proposta por Meyer a partir de 1986 até 2004, que inclui a reorganização do crédito imobiliário. O período correspondente à consolidação da expansão do crédito e da produção imobiliária constitui o centro do estudo deste trabalho e será abordado no próximo capítulo.

Em agosto de 1964, menos de cinco meses após o golpe militar, foi promulgada a lei nº 4.380, que instituía o Plano Nacional de Habitação (PNH) e criava o Banco Nacional da Habitação (BNH). Segundo Sérgio Azevedo e Aureliano Gama Andrade (1982) essa iniciativa surgiu no bojo de uma série de ações que visavam mostrar que o novo regime poderia agir para atender às demandas das “massas” sem as “demagogias da esquerda”²¹. O instituto da casa própria era certamente um dos mais importantes nesse sentido, não só pelo atendimento de uma demanda real e imediata, mas também pelo seu caráter simbólico e transformador no papel social dos novos proprietários, como demonstra a fala de Roberto Campos em 1966, então ministro do planejamento:

A solução do problema pela casa própria tem esta particular atração de criar o estímulo de poupança que, de outra forma, não existiria, e contribui muito mais para a estabilidade social do que o imóvel de aluguel. O proprietário da casa própria pensa duas vezes antes de se meter em arruaças ou depredar propriedades alheias e torna-se um aliado da ordem (CAMPOS, Roberto. Seminário sobre o Plano Nacional de Habitação, São Paulo, 1966. *Plano Nacional de Habitação*, s.l., BNH, 1966, v. 2. Pp. 20-21, apud ANDRADE, AZEVEDO, 1982, p. 59)

Essa admissão explícita da importância política e ideológica da casa própria não era uma novidade. Anos antes essa mesma ideia já havia sido expressa pelo Conselho Central da Fundação Casa Popular:

O status de proprietário dá ao trabalhador um senso mais elevado de responsabilidade, levando-o a fazer todos os sacrifícios e empenhar seus esforços para mantê-lo. De revoltado contra a ordem social, o beneficiário

²¹ Entre essas ações estava a criação do Instituto Brasileiro da Reforma Agrária (IBRA), órgão que, ao contrário do BNH, foi esvaziado ao longo do regime (ANDRADE, AZEVEDO, op. cit, p. 58-59)

passará a ser um sustentáculo dela, um homem que acredita na ascensão social. Há que contar com a mudança da mentalidade que se opera no trabalhador, desejo de, egresso do inferno, nunca mais a ele retornar (Fundação Casa Popular, Anais do Conselho Central, 1953, p. 49, apud FARAH, 1983, P. 111 e ANDRADE; AZEVEDO, 1982, p. 45)

Além de renovar a crença na importância da instituição da casa própria, a nova política habitacional visava revitalizar a indústria da construção civil, atenuar a crise econômica e gerar empregos por meio do provimento de moradia para as populações mais carentes, aquelas mais suscetíveis aos apelos dos partidos de esquerda. Os pesquisadores demonstram como paulatinamente, na medida em que o regime se firmava, eliminava seus adversários, extinguiu partidos e desmobilizava as massas, os objetivos sociais perderam força e foram sobrepujados pelos objetivos econômicos²².

Andrade e Azevedo destacam algumas inovações mais importantes apresentadas pela nova política habitacional:

1. A política habitacional foi organizada a partir de um banco, com o estabelecimento de fontes específicas de financiamento ao sistema.
2. Foi prevista a correção monetária, como forma de compensação inflacionária
3. Como o BNH não podia atuar diretamente no financiamento, compra, venda ou construção dos imóveis, o sistema pressupunha a articulação entre os setores público e privado, o primeiro como instituição normativa e o segundo como operador
4. Diferentemente da atuação pulverizada entre os IAPs, caixas econômicas, e Fundação da Casa Popular, o PNH centralizava todas as decisões da política habitacional numa única instituição, o BNH. (idem, p.61-64).

Ainda segundo os mesmos autores, a política habitacional adotada se baseava em três premissas:

²² Também Bolaffi identifica que a partir de 1967, quando o regime militar recrudesceu seu autoritarismo político, o atendimento das necessidades habitacionais da população de baixa renda deixaram de ser prioritários. No entanto, Bolaffi tem uma postura ainda mais crítica em relação a todo o projeto do BNH, considerando que os objetivos econômicos do PNH sempre foram prioritários em relação à questão habitacional (BOLAFFI, 1979).

- a. Soluções subsidiadas, como eram as da Fundação da Casa Popular, levam à política clientelista.
- b. A capacidade administrativa do Estado é inferior à do setor privado
- c. A eficiência do sistema seria garantida pela junção da centralização normativa e a descentralização executiva, que faria com que a produção ocorresse segundo o interesse dos agentes executivos. (ibid. p. 61-62).

Dessa última premissa surge a contradição básica da política pública de habitação que permanece ainda hoje: como ofertar uma habitação acessível às populações de mais baixa renda, objetivo prioritário declarado, e que seja ao mesmo tempo um investimento atrativo aos empresários que os constroem. Segundo Bolaffi *do ponto de vista da economia política vigente, o Brasil possui exatamente o número de habitação para o qual existe uma demanda monetária, como, aliás, ocorre com qualquer outra mercadoria* (1979, p. 53), ou seja, os agentes privados só produzem habitação para a parcela do mercado solvente e com capacidade de remuneração competitiva dos capitais investidos. Contradição que é inerente ao fato de que tais políticas se baseiam no conceito da casa própria.

Inicialmente, o BNH foi capitalizado com um milhão de cruzeiros do tesouro nacional e teria como receita nos anos subsequentes a contribuição de 1% dos salários de todos os trabalhadores enquadrados no regime da CLT, além dos valores aferidos com a emissão de letras imobiliárias. Mas, como esses recursos não se mostraram suficientes, o governo federal criou em 1966 o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) (ANDRADE, AZEVEDO, 1982, p. 61 e 66; ELOY, 2013, p. 12)²³. O FGTS é uma poupança compulsória equivalente a 8% dos salários dos trabalhadores contratados pela CLT e cuja gestão estava a cargo do BNH²⁴. Também em 1966 foram regulamentadas as Associações de Poupança e Empréstimos (APEs), sociedades civis sem fins lucrativos que poderiam captar recursos de poupança privada voluntária e financiar a aquisição da casa própria aos seus associados, que na prática foram incorporadas por instituições financeiras maiores ao longo da década de 1970 até serem afinal oficialmen-

²³ Segundo Eloy (2013, p. 12), até 1966 haviam sido financiadas 57.283 unidades habitacionais, o que estava abaixo da meta do BNH.

²⁴ Hoje o FGTS é gerido por um conselho curador composto por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo, tendo a Caixa Econômica Federal como agente operador. (fonte: FGTS, disponível em: <http://www.fgts.gov.br/quem_administra.asp> Acesso em: 25 ago 2014).

te unificadas em bancos múltiplos em 1988²⁵. Essas instituições, juntamente com as Sociedades de Crédito Imobiliário e as Caixas Econômicas, formavam o Sistema Brasileiro de Poupança de Empréstimo (SBPE).

Os agentes privados do SBPE atuavam no chamado mercado médio, atendendo famílias com renda mensal acima de seis salários mínimos. As famílias com renda entre um e três salários mínimos constituíam o mercado popular e eram atendidas pelas Companhias Habitacionais municipais ou estaduais (Cohabs) enquanto as famílias com renda entre três e seis salários mínimos formavam o mercado econômico e eram atendidas por cooperativas habitacionais representantes de categorias profissionais que se formavam com a finalidade específica de construir as unidades habitacionais e se dissolviam na sequência (*idem*).

Paralelamente à consolidação das fontes de captação do sistema, o BNH teve suas atribuições ampliadas, passando paulatinamente a atuar também como financiadora na produção de materiais de construção, saneamento básico e planejamento urbano. Desse modo, o financiamento habitacional passou a dividir os recursos disponíveis do BNH com outras finalidades e essa mudança de foco na atuação do banco é que enseja a divisão das fases históricas propostas por Andrade e Azevedo. Em 1969, último ano da primeira fase (Implantação e Expansão, entre 1964 e 1969), 84,9% dos recursos do BNH foi destinado para a habitação, participação que caiu para 35,88% no ano de 1974, o último da segunda fase (Esvaziamento e crise, entre 1970 e 1974). Nesse período de diminuição da atuação do BNH no campo habitacional, a produção mais afetada segundo os autores foi a dos mercados popular e econômico. E mesmo após a recuperação da função habitacional em relação às demais atividades nos anos seguintes, correspondentes à terceira fase (Restauração, de 1975 a 1983), houve a tendência de concentração de recursos no chamado mercado médio em detrimento do mercado popular (*Ibid.*, p. 84).

A recuperação aqui apontada pelos autores refere-se ao número de unidades produzidas pelas Cohabs e à sua estabilização econômica, mas isso ocorreu em grande medida porque as Cohabs passaram a atender famílias com renda de até cinco salários mínimos, privilegiando as faixas de renda mais altas dentro desse limite. Segundo dados

²⁵ Sobre a reforma bancária realizada pelo governo Castelo Branco em 1964 e nos anos seguintes, ver o artigo do economista Fernando de Holanda Barbosa, **O sistema financeiro brasileiro**. Sem data. Disponível em <<http://www.fgv.br/professor/fholanda/Arquivo/Sistfin.pdf>>. Acesso em: 25 ago 2014. As informações sobre as Associações de Poupança e Empréstimo foram extraídas das páginas 6 e 7 desse artigo.

apresentados por Andrade e Azevedo, no período compreendido entre 1964 e 1969, 40,7% das unidades habitacionais financiadas eram voltadas para o mercado popular, 28,8% para o mercado econômico e 30,5% para o mercado médio. Em números absolutos, foram financiadas 438.015 unidades nesse período, 178.227 delas para o mercado popular. Esse número caiu pela metade, para 76.746 unidades, nos cinco anos seguintes, entre 1970 e 1974, e cresceu vertiginosamente entre 1975 e 1980, para 749.911 unidades, mas nessa última fase a Cohab já não produzia especificamente para a população de baixa renda, e sim para as faixas mais altas de renda do mercado econômico e para o mercado médio (**tabela 1**).

Essa experiência mostra que o simples fato de haver crédito disponível não representa automaticamente que o acesso à moradia será facilitado para todas as populações igualmente. As Cohabs, mesmo não tendo fins lucrativos, tiveram problemas econômicos decorrentes da dificuldade de solvência dos mutuários. Sem outras ações complementares, a solução exclusivamente financeira tende a concentrar os recursos disponíveis para a produção de imóveis mais rentáveis. Foi isso que ocorreu durante a atuação do BNH.

Tabela 1 – Financiamentos habitacionais concedidos pelo SFH (1964 – 1980)

	1964-1969		1970-1974		1975-1980		total	
	Unidades financiadas	(%)	Unidades financiadas	(%)	Unidades financiadas	(%)	Unidades financiadas	(%)
Mercado Popular ⁽¹⁾	178.227	40,7%	76.746	12,0%	749.911	41,7%	1.004.884	35,0%
Mercado Econômico ⁽²⁾	125.950	28,8%	157.748	24,7%	344.126	19,1%	627.824	21,8%
Mercado Médio ⁽³⁾	133.838	30,6%	404.123	63,3%	703.214	39,1%	1.241.175	43,2%
Total	438.015	100,0%	638.617	100,0%	1.797.251	100,0%	2.873.883	100,0%

fonte: BNH - Dep. De Planejamento e Coordenação (Dplan), apud ANDRADE, AZEVEDO, 1982 (p. 91-92, 121)

(1) Cohabs e unidades construídas pelo BNH para população de baixa renda

(2) Cooperativas habitacionais, institutos, mercado de hipotecas

(3) SBPE e Recon

1.5. Desmantelamento do crédito imobiliário (1983 – final dos anos 1990)

A origem da crise do BNH nos anos 80 foi o descompasso entre as regras de correção monetária das prestações a serem pagas pelos mutuários e dos saldos devedores, que se tornou insustentável no contexto de crise econômica e hiperinflação do início daquela década.

Segundo as regras do BNH, enquanto as parcelas eram reajustadas anualmente em função da variação do salário mínimo, o saldo devedor era atualizado trimestralmente em função de uma referência monetária denominada UPC (Unidade Padrão de Capital), cujo poder aquisitivo era constante, isto é, o saldo devedor era corrigido conforme a inflação real do país. Além disso, o número de prestações era fixo, independentemente da variação do saldo devedor, o que significava na prática que se a variação do salário mínimo fosse menor que a da inflação, no final do prazo do contrato haveria um déficit entre os pagamentos realizados e o saldo devedor. Esse déficit deveria ser coberto pelo BNH às instituições financeiras que haviam operacionalizado o crédito imobiliário, por meio do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS) (ANDRADE; AZEVEDO, 1982, p.70-71).

Durante a década de 1970 o sistema funcionou de modo razoavelmente equilibrado, ainda que sempre com a participação do FCVS compensando essas diferenças entre pagamentos e saldos devedores, o que na prática equivalia a um subsídio à compra da casa própria (subsídio que, como visto na seção anterior, atendeu mais às classes médias que às populações de baixa renda). Mas no início da década 80 a hiperinflação, que chegou a 211% ao ano em 1983, somada à baixa atividade econômica que resultou no aumento dos níveis de desemprego e, portanto, na diminuição da captação de recursos via poupanças voluntárias do SBPE e poupanças compulsórias do FGTS, restringiu fortemente a disponibilidade de recursos para o financiamento imobiliário. Essa situação foi agravada em pelo decreto-lei nº 2065, de 26 de outubro de 1983, que aumentou algumas alíquotas de imposto de renda (diminuindo ainda mais a capacidade de poupança da classe média) e simultaneamente limitou o aumento das prestações a 80% da variação do maior salário mínimo.

A soma dessas situações – aumento da inadimplência, diminuição da captação de recursos via poupança e aumento das dívidas do FCVS - quebrou o BNH e levou a que o banco fosse finalmente fechado em novembro de 1986 durante o governo José

Sarney. As atribuições do BNH foram redistribuídas entre o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), que passou a ser responsável pelo desenvolvimento das políticas públicas de habitação, o Conselho Monetário Nacional (CMN) que passou a controlar e orientar o SFH e à Caixa Econômica Federal (CEF), que se tornou responsável pela administração dos bens móveis e imóveis, do pessoal, do passivo e do ativo do BNH e também a gestão do FGTS (ABECIP, 2007, p. 9 e ROYER, 2009, p.60).

A partir de então, passou a ser do CMN a responsabilidade de gerir e normatizar o SBPE, definindo os limites dessas aplicações que deveriam ser recolhidos ao Banco Central ou ser destinados para financiar a habitação pelos participantes do sistema – Sociedades de Crédito Imobiliário (SCIs), Associações de Poupança e Empréstimo (APEs) e carteiras de poupança dos bancos múltiplos. Em janeiro de 1988 o CMN publicou a resolução nº 1.446 determinando que 65% das aplicações no SBPE deveriam ter destinação obrigatória para financiamentos habitacionais em três faixas de valores referenciadas num indexador denominado Obrigações do Tesouro Nacional (OTN): 10% em operações reguladas pelo SFH, com valores até 2.500 OTN, 35% para operações entre 2.500 a 5.000 OTN e os 20% restantes para financiamentos a taxas de mercado, livres das regulamentações do SFH.

Para as duas primeiras faixas, correspondentes, portanto, a 45% dos créditos no SBPE e destinadas às populações de mais baixa renda, essa resolução do CMN aceitava como forma de cumprimento da exigibilidade de destinação dos recursos que as instituições financeiras apresentassem ao Banco Central créditos junto aos fundos criados pelo BNH para dar apoio à produção da habitação popular e créditos com o FCVS (Royer, 2009, p. 60-61). Para Royer, a adoção dessas condições marca a transição do uso dos recursos do SBPE como *“instrumento da política monetária e da política de estabilização econômica, em detrimento do aporte de recursos para a produção habitacional”* (ROYER, 2009, p.61)

Além da forte restrição da disponibilidade de recursos provenientes do SBPE, entre 1986 e 1994 os governos Sarney, Collor e Itamar Franco lançaram seis planos econômicos diferentes, com quatro alterações de moeda²⁶. As bases macroeconômicas eram muito instáveis e isso também influenciou a organização da produção imobiliária.

²⁶ Planos Cruzado e Cruzado 2 em 1986, Bresser em 1987, Verão em 1989, Collor 1990, Collor 2 em 1991 e Plano Real em 1993. A extinção do BNH fez parte das medidas do Plano Cruzado 2.

Os efeitos daquela conjuntura de inflação alta, baixo crescimento econômico e baixa disponibilidade de crédito oficial sobre a oferta de imóveis residenciais ao longo do período pode ser verificada pelas variações das formas de financiamento das unidades utilizadas pelos incorporadores.

Assim como ocorrera três décadas antes, quando produziram imóveis pelo sistema de preço de custo em resposta à crise dos IAPs, os incorporadores buscaram viabilizar outras formas de financiamento para seus empreendimentos e adequar os produtos imobiliários à capacidade de compra do mercado potencial. Mas, ao contrário do que se verificara na década de 1950, quando o PIB brasileiro cresceu em média 7,35% ao ano (ver **gráfico 2**) permitindo que os incorporadores se voltassem à produção de *kitchenettes* para as crescentes classes médias que experimentavam aumento das suas rendas, a segunda metade da década de 1980 e a primeira metade da década seguinte tiveram índices de crescimento muito baixos e inflação muito alta. Entre 1981 e 1994 o crescimento médio da economia brasileira foi de 1,99% ao ano. Se desconsiderarmos os anos de 1993 e 1994, quando já se faziam sentir os primeiros efeitos do Plano Real, essa taxa é ainda menor, de 1,44% ao ano (ver **gráfico 3**).

Gráfico 3 – Variação do Produto Interno Bruto no Brasil (1981 – 1994) (fonte: IBGE, elaboração própria)

Gráfico 4 – Sistema financeiro adotado para financiamento das unidades habitacionais produzidas na Região Metropolitana de São Paulo – 1985 a 1995, em unidades habitacionais. (fonte: Embraesp)

O **gráfico 4** mostra como entre os anos de 1985 e 1995 houve uma tendência de diminuição relativa da participação de unidades financiadas por agentes financeiros, ainda que sempre com uma participação expressiva em números absolutos. Já os imóveis financiados diretamente por incorporadores apresentaram tendência inversa. Em Entre 1985 e 1989, as unidades construídas a preço de custo também tiveram participação importante na oferta de imóveis na Grande São Paulo, especialmente no ano de 1986, quando 46,49% dos imóveis lançados na região metropolitana de São Paulo foram ofertados nessa modalidade financeira. Mas a partir de 1990 o Plano Collor restringiu fortemente a circulação da moeda e intimidou todos os investimentos, o que é perceptível também pela atividade imobiliária. Os três anos entre 1990 e 1992 foram os de menor produção de unidades habitacionais na Região Metropolitana de São Paulo no período considerado, com exceção de 1985²⁷.

O número de unidades ofertadas só voltou a crescer a partir de 1993 e continuaram com essa tendência nos anos seguintes até 1997, quando foram lançadas 62.074 unidades habitacionais na Região Metropolitana de São Paulo, um recorde que só seria superado dez anos depois. No ano seguinte, uma nova crise econômica voltou a restringir investimentos no país e levou à queda abrupta da produção residencial para 28.418 unidades, menos da metade das unidades ofertadas no ano anterior. Em 1997, 81,93% dos imóveis ofertados foram financiados diretamente pelos incorporadores, participação similar à do ano anterior (78,85%). O período recente após o ano de 2005 será analisado de modo mais detalhado à frente, mas apenas a título de comparação, quando a oferta voltou ao patamar de 62 mil unidades em 2007, a participação do financiamento realizado pelas incorporadoras atingiu 48,1% e diminuiu gradativamente nos anos seguintes para 33,06% em 2008, 18,79% em 2009, 17,05% em 2010 e 8,91% em 2011.

Uma experiência ilustrativa no campo do financiamento imobiliário foi introduzida pela incorporadora Rossi Residencial. Em 1992 a empresa lançou o Plano 100, um plano de venda com financiamento direto pela incorporadora em cem parcelas de quinhentos dólares cada, oito delas pagas como entrada, outras doze pagas até a entrega das

²⁷ Em 1990 foram lançadas 16.550 unidades habitacionais na Região Metropolitana de São Paulo, em 1991 foram 16.452 unidades e em 1992 somente 14.318. Entre 1985 e 2011, esses três anos superam apenas o ano de 1985, quando foram lançadas 11.582 unidades e se aproximam de 1987, quando foram lançadas 16.639 unidades.

chaves e as oitenta restantes após a entrega do imóvel²⁸. O valor da unidade era, portanto, atrelado ao valor do dólar, o que protegia a empresa das variações inflacionárias que em 1992 ainda eram muito grandes. A estabilização econômica a partir de 1994 parece ter incentivado a produção de imóveis com financiamento próprio, como se verifica pela evolução dessa modalidade nos anos seguintes.

O mercado permaneceu em crescimento para esse tipo de modalidade de crédito até a crise cambial de 1998. O número de lançamentos decresceu e a participação relativa de financiamentos via instituições financeiras aumentou, não só pela piora das condições para financiamento direto, mas também por conta da promulgação em 1997 da lei nº 9.514, que instituiu o Sistema Financeiro Imobiliário, aumentando as garantias para essas instituições, situação que será abordada na próxima seção.

Também as tipologias variaram ao longo do tempo em suas participações relativas de unidades quanto à quantidade de dormitórios (**gráfico 5**). As unidades de dois dormitórios foram quase sempre as mais ofertadas, provavelmente por terem maior liquidez no mercado, seguidas pelas de três dormitórios. Já as tipologias de um e de quatro ou mais dormitórios apresentam grandes variações conforme as circunstâncias econômicas e disponibilidade de crédito. No final dos anos 1990, houve uma corrida pela produção de flats como uma modalidade de investimento, o que explica a curva fortemente ascendente das pequenas unidades na participação total. Enquanto em 1992 apenas 4,8% das unidades ofertadas na Grande São Paulo eram de um dormitório, em 1998 esse tipo de unidade passou a representar 21,4% de toda a oferta. Em números absolutos, a oferta de unidades de um dormitório passou de pouco mais de mil unidades no ano de 1993 para seis mil e trezentas em 1999²⁹. O **gráfico 6** mostra que esse aumento de produção foi sustentado pela oferta de flats.

²⁸ Rossi entrega primeiro “Plano 100” em SP. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 31 jul. 1994. Imóveis, Caderno 10, p. 2. A mesma matéria informa que no seu mês de lançamento, em setembro de 1992, o Plano 100 teria respondido por 47% de todos os imóveis vendidos na cidade de São Paulo.

²⁹ Fonte: Embraesp

Gráfico 5 – Participação das tipologias das unidades habitacionais produzidas na Região Metropolitana de São Paulo – 1985 a 1995, em unidades habitacionais. (fonte: Embraesp)

Gráfico 6 – Participação relativa de imóveis tipo flat na oferta de unidades de um dormitório na Grande São Paulo – 1985 a 2004 (fonte: Embraesp)

A superoferta desse tipo de produto imobiliário levou à diminuição da produção de flats a partir do ano de 2002. Essa tipologia só voltou a ser produzidos em São Paulo em 2010, mas de modo muito mais comedido. Já as unidades de um dormitório voltaram a crescer em sua participação relativa a partir de 2007, mas por razões bastante diferentes, com o veremos mais a frente.

A produção imobiliária nesse período foi majoritariamente realizada e vendida sem o auxílio de políticas de crédito oficiais, sendo dependente, portanto, da capacidade de investimento e de financiamento próprio dos incorporadores para uma demanda com melhor capacidade solvente.

Capítulo 2

Reorganização e retomada do crédito imobiliário (1997 a 2011)

2.1. Marcos fundamentais e o processo de reorganização do crédito (1997-2004)

A reorganização do crédito imobiliário no Brasil teve dois marcos fundamentais. O primeiro foi a promulgação da lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, que instituiu o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), em especial pela criação do instrumento da alienação fiduciária. O segundo foi a recomposição da exigibilidade do crédito habitacional via SBPE, que garantiu o fluxo de recursos efetivos para o crédito imobiliário.

Sobre o primeiro aspecto, a instituição o SFI tinha como finalidade principal a criação de fundos para promover o financiamento imobiliário em geral *“livremente efetuadas pelas entidades autorizadas a operar no SFI, segundo condições de mercado e observadas as prescrições legais”*³⁰, podendo ser captados recursos no mercado financeiro e de valores mobiliários. Ou seja, permitir a captação de recursos para o financiamento imobiliário de fontes privadas alternativas às fontes tradicionais vinculadas às poupanças voluntárias e compulsórias. Para tanto, foram criados instrumentos financeiros para essas operações, títulos negociáveis no mercado, tais como: Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI), Cédula de Crédito Imobiliário (CCI), Letra de Crédito Imobiliário (LCI). Outros instrumentos previamente existentes foram reformulados para adaptação à nova lei, como Debêntures, Letras Hipotecárias e Cédulas de Crédito Bancário. (ROYER, 2009, p. 101-102).

Os CRIs são títulos lastreados em créditos imobiliários de emissão exclusiva de companhias securitizadoras, isto é, instituições financeiras que transformam créditos recebíveis em títulos negociáveis de renda fixa. Comprar um título desse tipo significa, na prática, que os valores dos títulos securitizados são adiantados para o emissor, e o comprador é remunerado com juros e a promessa de liquidação do título pelo valor de face no momento do seu vencimento (idem, p.107)³¹.

A criação do SFI teoricamente visava o fomento de crédito para imóveis que estavam fora dos limites e regras do SFH e, por não terem um meio de captação de direcionamento obrigatório, precisaria de garantias institucionais que trouxessem segurança jurídica para atrair os investidores privados. A principal medida nesse sentido, e que

³⁰ BRASIL, Lei nº 9.514, art. 4º.

³¹ A tese de doutorado de Luciana Royer (2009) aborda de modo pormenorizado o SFI, o processo de securitização e as características desses títulos. Grande parte das informações apresentadas aqui teve seu trabalho como referência básica.

constava da mesma lei nº 9.514, foi a criação da Alienação Fiduciária, que transmite ao tomador do financiamento apenas o direito de posse do imóvel, mas mantém o domínio desse imóvel com o agente financeiro até que seja quitada toda a dívida. Em caso de inadimplência os processos de execução das garantias dadas pelo empréstimo e, portanto, de retomada do imóvel, se tornam muito mais rápidos, pois passam a ser apenas ações administrativas sem outros entraves da legislação, como a proibição de execução da dívida caso o imóvel seja o único da família (ibidem, p. 116).

As condições gerais do SFI foram aperfeiçoadas pela medida provisória nº 2.221 de 2001, mais tarde incorporada na lei nº 10.931 de 2004, que instituiu o Patrimônio de Afetação, como explica Royer (ibidem, p. 118):

*O instituto do Patrimônio de Afetação segrega os ativos de um empreendimento dos outros ativos da empresa promotora, de forma que os recursos financeiros de um determinado empreendimento ficam apartados do resto dos ativos da empresa construtora e incorporadora, com escrituração contábil também apartada, evitando que o comprador de um determinado empreendimento venha a ser prejudicado pela falência total da empresa [...]*³²

Outra medida importante foi a instituição do chamado Valor Incontroverso, cuja finalidade é permitir que o pagamento de prestações de contratos seja continuado mesmo que estes sejam questionados judicialmente, suspendendo-se apenas a parte do financiamento discutida. Essa medida diminuiu a possibilidade de que os mutuários se utilizem de medidas judiciais como estratégias protelatórias para evitar o pagamento do financiamento. Segundo Eloy (2013, p. 45) essas providências tiveram efeito importante na redução dos níveis de inadimplência do SBPE, como demonstrado na **tabela 2**.

Tabela 2 – Inadimplência dos financiamentos concedidos pelo SBPE

Inadimplência global em dezembro de 2004	29,85%
Inadimplência global em junho de 2009	11,34%
Inadimplência em junho de 2009, considerando apenas os contratos firmados após a alienação fiduciária	2,96%

Fonte: ELOY, 2013, p. 45 (citando o Boletim Abecip, baseado em dados do Banco Central)

³² A criação do patrimônio de afetação foi resultado direto da crise de confiança no mercado imobiliário gerado pela falência da Encol, em março de 1999, quando muitos edifícios deixaram de ser entregues para seus compradores.

O segundo aspecto importante é a recomposição da exigibilidade de destinação de recursos do SBPE para o crédito imobiliário. As determinações da resolução nº 1.446 de 1988 do CMN, que permitiam a utilização dos créditos das instituições financeiras junto ao FCVS para comprovação do atendimento à exigibilidade de crédito imobiliário, foram seguidamente renovadas nos anos seguintes e o crédito permaneceu restrito basicamente às operações com juros de mercado, ainda assim minoritárias em participação porcentual na composição da exigibilidade. Em 21 de dezembro de 2000 foi promulgada a lei nº 10.150, que renovou mais uma vez as dívidas do FCVS com as instituições bancárias e, em seu artigo 10º, a possibilidade de que os recursos do SBPE retidos por elas fossem considerados em conformidade com a exigibilidade de utilização para o crédito imobiliário. Mas esse mesmo artigo, em seu parágrafo único, dizia que caberia ao CMN “[...] *baixar as normas necessárias ao ajustamento das posições de direcionamento obrigatório dos recursos de depósitos de poupança*” (BRASIL, 2000).

Em 30 de julho de 2002, ainda durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, o CMN publicou a resolução nº 3.005, que determinava que a exigibilidade de destinação do saldo dos depósitos do SBPE para o crédito imobiliário deveria ser recomposta à razão de 1/100 (1%) ao mês, o que vale dizer que a disponibilidade de crédito alcançaria os 65% após cinco anos e cinco meses. Em 8 março de 2004, já durante o governo Lula, o CMN publicou a resolução nº 3.177 aumentando o índice de recomposição para 1/50 (2%) ao mês e, em 8 de fevereiro de 2006, a resolução nº 3.347 que aumentou mais uma vez esse índice para 1/36 (cerca de 2,77%) ao mês (LUNDBERG, 2011, p. 18-19).

No início de 2005, os bancos já eram oficialmente obrigados a direcionar um volume consideravelmente alto do saldo da poupança para o crédito imobiliário, mas então ainda havia certa resistência das instituições financeiras quanto a essa modalidade de crédito, considerada de baixa rentabilidade. Para estimular a concessão do crédito, o CMN publicou em 28 de janeiro de 2005 a resolução nº 3.259, que elevava o valor máximo do imóvel financiado de R\$ 300 mil para R\$ 350 mil, e o valor máximo do financiamento de R\$ 150 mil para R\$ 245 mil, ou seja, o valor financiado máximo passou de 50% para 70% do valor do imóvel. Além disso, essa resolução também tornava mais flexível o cumprimento de exigibilidade de destinação dos recursos por parte da instituição financeira. Elas poderiam adotar um fator multiplicador sobre o valor do empréstimo efetivamente concedido, que era tão maior quanto menor fossem os juros praticados em comparação com o limite máximo permitido pela legislação do SFH, de 12% ao

ano³³, e isentava do cumprimento integral da exigibilidade nos três primeiros meses daquele ano as instituições que tivessem concedido financiamentos no âmbito do SFH 30% maiores que nos mesmos três meses do ano anterior.

Essa resolução mais tarde foi substituída pela já mencionada resolução nº 3.347, mas sua publicação mostra como a promoção da atividade imobiliária era uma prioridade para o governo federal e que a principal ferramenta escolhida para isso foi a expansão do crédito. Também mostra que foi preciso um ajuste temporário para acomodar a situação de descompasso entre a oferta e a demanda de imóveis com a oferta potencial de crédito, acelerada pela resolução nº 3.177 de março de 2004 que havia dobrado a velocidade de recomposição dos recursos provenientes do SBPE para o financiamento imobiliário.

Em meados de 2005 os efeitos da maior disponibilidade de crédito imobiliário já se faziam sentir no mercado. As principais incorporadoras do país iniciaram um processo de procura por terrenos viáveis que possibilitassem a expansão dos negócios e a absorção dos novos recursos disponíveis. E a expansão do crédito imobiliário seria ainda maior nos anos seguintes, resultado da combinação de estabilidade econômica e aumento de renda da população, que permitiram por um lado o aumento da confiança da população para a aquisição de dívidas de longo prazo e por outro aumentou sua capacidade de poupança. O **gráfico 7** mostra a evolução do saldo do SBPE desde janeiro de 1995 e é perceptível a inflexão da curva no ano de 2006, o que significa que ainda mais recursos ficaram disponíveis para o crédito imobiliário a partir de então. São expressivas também as evoluções do número de unidades financiadas (**gráfico 8**) e dos valores concedidos para esses financiamentos (**gráfico 9**).

Em seu discurso de posse do segundo mandato, o presidente Lula prometeu elevar a participação do crédito em geral, de 32,8% para 50% do PIB³⁴. Coerente com essa ideia, em 12 de setembro 2006 o governo federal lançou mais um grupo de medidas de incentivo setorial, que ficou conhecido como o Pacote Imobiliário. Entre as medidas

³³ Segundo matéria publicada pelo jornal Folha de S. Paulo sobre o assunto, no caso de redução dos juros de 3% em relação ao máximo permitido pela legislação (12% ao ano), ou seja, se os juros efetivamente praticados fossem de 9%, para efeito do cálculo do direcionamento obrigatório seriam considerados 3 vezes o valor do empréstimo. (Governo facilita financiamento de imóveis. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 28 jan. 2005. Dinheiro, p. B5).

³⁴ PERES, Leandra. Crédito só cresce de juro real cair, dizem especialistas. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 03 jan 2006, p. B3; MARIN, Denise Chripim. Presidente fala em desatar nós da economia. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 02 jan 2007, p. A4.

adotadas, havia a desoneração de alguns produtos da cadeia produtiva da construção civil e a criação de novas linhas de crédito via BNDES para as empresas do setor, com destinação de R\$ 1 bilhão apenas para os últimos três meses de 2006 e R\$ 3,5 bilhões no ano de 2007. Constavam desse pacote mais uma vez medidas de incentivo à expansão do crédito, com a eliminação da obrigatoriedade de adoção da TR para reajuste das prestações, o que tornava possível a utilização de juros fixos, e a liberação para que os bancos realizassem contratos com desconto do valor das prestações diretamente no salário³⁵. Apesar de bem recebidas pelas entidades de classe num primeiro momento, essas duas medidas foram de fato pouco efetivas.

Gráfico 7 – Saldo da poupança – Evolução histórica (fonte: Abecip)

Gráfico 8 – Unidades Financiadas pelo SBPE – Brasil (2002 – 2013) (fonte: Abecip)

³⁵ D'AMORIM, Sheila; PERES, Leandra. Pacote habitacional favorece construtoras. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 13 set 2006, p. B1.

Gráfico 9 – Valores Financiados pelo SBPE – Brasil (2002 – 2013) (fonte: Abecip)

As ações do governo deixavam clara a importância estratégica da atividade da construção civil para o desempenho da economia. Dois dias depois do anúncio dessas medidas, em 14 de setembro de 2006, o então secretário de política econômica do Ministério da Fazenda, Júlio Sérgio Gomes de Almeida, falando em uma convenção do Secovi sobre a importância do setor da construção civil afirmou: “Não temos dúvidas que esse pode ser o setor capaz de alavancar o crescimento”³⁶.

Essas condições favoráveis estimularam as grandes incorporadoras a abrirem seu capital na Bolsa de Valores, como forma de captar recursos que permitissem atender à nova demanda. A primeira delas foi a Cyrela, em setembro de 2005. No ano seguinte seguiram o mesmo caminho as incorporadoras, imobiliárias e construtoras Gafisa, Company (mais tarde incorporada à Brookfield), Abyara (empresa imobiliária hoje parte da Brasil Brokers Participações), Klabin Segall (hoje da PDG), Brascan (que em 2008 passou a se chamar Brookfield), Lopes Brasil e, só no mês de janeiro de 2007, PDG Realty, Camargo Desenvolvimento Imobiliário, Rodobens e Tecnisa³⁷.

Instadas por esses novos investidores, as grandes companhias que tinham atuação concentrada nos mercados de padrão alto e médio das cidades de São Paulo e Rio de Janeiro buscaram ampliar seus mercados. A primeira forma de fazê-lo foi a expansão geográfica de atuação. A Cyrela, por exemplo, em seu relatório anual do ano de 2006, que significativamente apresentava em destaque na sua capa a frase “Um Brasil de sonhos”, comemorava o fato de a empresa ter passado a atuar em sete novas praças no ano

³⁶ Fonte: BALBI, Sandra. Governo estuda mais medidas para estimular a habitação. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 15 set 2006, p. B9.

³⁷ Fonte: BARROS, Guilherme. Incorporadoras sofrem desgaste na Bolsa. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 31 mar 2007, p. B1.

de 2006 e ter concluído oito parcerias com incorporadoras de seis estados brasileiros. Ainda segundo esse relatório, o estoque de terrenos da empresa aumentou 116,7% em um ano e o Valor Global de Vendas (VGV) potencial para os próximos anos em razão dessas novas aquisições seria de R\$ 18 bilhões, enquanto o VGV de 2005 havia sido da ordem de R\$ 1,2 bilhão e o de 2006 de R\$ 3,6 bilhões, um aumento de 200%³⁸. Outro exemplo desse tipo de expansão foi a Gafisa, que aumentou seu estoque de terrenos em 61,3% no ano de 2006 em relação a 2005, em 21 cidades de 13 estados³⁹.

A segunda forma de expansão dos mercados foi a ampliação dos segmentos de atuação das incorporadoras para o mercado de padrão econômico, com a criação de divisões das companhias ou por meio aquisições de empresas atuantes nesse nicho de empreendimentos. Em 2006 a Cyrela lançou para esse fim a marca Living e estabeleceu uma *joint venture* com a incorporadora Plano & Plano. No ano seguinte, firmou outra parceria, dessa vez com a Cury Construtora. A Gafisa criou em março de 2007 a subsidiária Fit Residencial Empreendimentos, mais tarde incorporada à Tenda, que foi adquirida pela companhia em outubro de 2008. Nesse mesmo ano a Even lançou a marca Open. A PDG foi provavelmente a incorporadora mais agressiva em termos de aquisições. Em 2007 adquiriu a CHL e 70% da Goldfarb⁴⁰ que, segundo o ranking imobiliário da Embraesp⁴¹, era a terceira maior incorporadora da cidade de São Paulo naquele ano. Em 2009 a PDG comprou 100% das ações da Goldfarb e em 2011 da Agre.⁴²

A expansão de segmentos também ocorreu por meio de aquisições de empresas especializadas em loteamentos e urbanização. A PDG adquiriu participação da Cipasa por meio da subsidiária Lindencorp em outubro de 2006, a Gafisa comprou a AlphaVil le em janeiro de 2007 e a Brookfield a Tamboré em janeiro de 2008. Os efeitos dessas mudanças podem ser percebidos analisando-se os **gráficos 10, 11 e 12**. Verifica-se que o número de lançamentos cresceu continuamente a partir do ano de 2005 até 2008 no município e na região metropolitana de São Paulo, mas esse crescimento foi ainda maior quando somados apenas os demais municípios da Grande São Paulo fora a capital, o que foi decorrente tanto dessa expansão geográfica da atuação quanto da expansão para novos segmentos de mercado de baixa renda, que são maiores na periferia da metrópole.

³⁸ Relatório Anual 2006 aos investidores da Cyrela Brasil Realty.

³⁹ Relatório Anual 2006 aos investidores da Gafisa, p. 1;4

⁴⁰ Relatório Anual 2008 aos investidores da PDG, p. 42.

⁴¹ Caderno Especial – Top Imobiliário. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 27 jun 2008, p. 6.

⁴² Relatório Anual 2009 e 2011 aos investidores da PDG.

Gráfico 10 – Evolução do total de unidades lançadas no Município de São Paulo – 1995 - 2011 (fonte: Embraesp)

Gráfico 11 – Evolução do total de unidades lançadas na Região Metropolitana de São Paulo, excluía a capital – 1995 - 2011 (fonte: Embraesp)

No caso do município de São Paulo é interessante notar que há uma concentração de lançamentos no ano de 2003, anterior ao início do chamado *boom* imobiliário. Essa concentração provavelmente ocorreu por conta da corrida dos empreendedores para aprovar projetos antes da mudança da lei de zoneamento que ocorreria no ano seguinte e reduziu os coeficientes de aproveitamento de grande parte da cidade, com a instituição por parte da prefeitura da cobrança da taxa conhecida como outorga onerosa pelo direito de uso do potencial construtivo adicional. Nos anos seguintes o número de

lançamentos voltou a obedecer à tendência de crescimento até a forte explosão de oferta do ano de 2007.

Gráfico 12 – Evolução do total de unidades lançadas na Região Metropolitana de São Paulo – 1995 - 2011 (fonte: Embraesp)

Martins (2010) e Tone (2010) observam em seus trabalhos que a disseminação do crédito imobiliário e da produção imobiliária em escalas maiores por empresas de capital aberto, portanto integradas ao capitalismo financeiro mundial, transformam a relação do morador das grandes metrópoles, integrando-o com “*os ritmos de rentabilidade de grande montante de capital associado, ou ritmos de produção de grandes empresas com capital mundializado interno às suas estruturas*” (MARTINS, 2010, p. 13), em contraposição aos anos anteriores, com predominância da autoconstrução, em que a produção da moradia obedece à disponibilidade de recursos próprios, normalmente sem ou com muito baixa intermediação de agentes financeiros⁴³. O acesso à moradia para esses contingentes integrados ao sistema de crédito passa também a estar associado ao endividamento das famílias e, por extensão, à remuneração do capital financeiro investido para a produção das unidades. As empresas com capital aberto, por sua vez, passam a concentrar capitais maiores, mas também precisam levar dividendos maiores para seus investidores, o que requer empreendimentos de maior escala e maior liquidez.

No entanto, as incorporadoras não estavam preparadas para uma operação muito maior e complexa, com novos fornecedores nem sempre qualificados, em mercados desconhecidos, com baixa disponibilidade de mão-de-obra qualificada. Já em 2007 as

⁴³ O que também normalmente significa condições precárias de propriedade e da própria habitação.

empresas que haviam aberto seu capital na Bolsa de Valores começaram a sentir as primeiras dificuldades decorrentes da mudança de escala da produção e da relação com seus investidores. Na corrida pela captação de recursos na Bolsa, o primeiro critério utilizado para avaliação das ações ofertadas foi o banco de terrenos que as incorporadoras tinham disponível, pois isso representava o potencial de lançamentos de imóveis nos anos seguintes e teoricamente, portanto, a capacidade da empresa gerar lucros e dividendos. Por isso, as incorporadoras buscaram adquirir tantos terrenos quanto possível nos anos de 2006 e 2007, o que fez com que subisse o valor da terra em cidades com disponibilidade mais escassa de solo urbano, como no caso de São Paulo. As dificuldades começaram a surgir quando muitas delas não conseguiram efetivar os lançamentos no volume planejado e prometido para os investidores, tiveram custos maiores que os previstos na construção ou tiveram dificuldades de liquidez, resultantes de superoferta dos produtos imobiliários de alto padrão (MEYER, 2013, p. 114; TONE, 2010, p. 27), que havia sido a primeira aposta da maioria das incorporadoras no início do *boom*.

Em março de 2007, as incorporadoras Even e JHSF se viram obrigadas a reduzir a oferta inicial de ações na Bolsa de Valores, que seria de R\$ 1,2 bilhão, para R\$ 400 milhões⁴⁴, enquanto algumas das empresas que já haviam aberto capital vinham perdendo valor de mercado. Foi justamente nesse momento de dificuldade e de tentativas de correção de rumos para o setor da construção civil que, em setembro de 2008, eclodiu a crise internacional deflagrada pela quebra das duas maiores empresas de crédito imobiliário e garantia hipotecária dos Estados Unidos, a *Federal National Mortgage Association* (FNMA), popularmente conhecida como *Fannie Mae*, e a *Federal Home and Loan Mortgage Corporation*, conhecida como *Freddie Mac*. Seguiu-se então a concordata do banco americano *Lehman Brothers*, no dia 15 de setembro, a maior da história⁴⁵. A crise internacional levou à fuga de investidores da Bolsa de Valores brasileira e à redução de capitalização das grandes empresas imobiliárias. Apesar de o crédito imobiliário para o comprador final dispor de fontes de financiamento de direcionamento obrigatório – SBPE e FGTS – que pouco foram afetadas pela crise, as incorporadoras e construtoras precisam se utilizar de outros recursos para a realização do empreendimento e esse tipo de crédito tornou-se escasso e caro naquele momento.

⁴⁴ BARROS, Guilherme. Incorporadoras sofrem desgaste na Bolsa. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 31 mar 2007, p. B1.

⁴⁵ Maior quebra da história causa pior dia nas Bolsas desde o 11/9. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 16 set 2008, p. A1

Diante do fato de ser a indústria da construção civil importante fonte de emprego e, portanto, atividade vital para manutenção da atividade econômica, o governo decidiu interceder. A primeira ação foi tomada pelo Conselho Curador do FGTS que, em dezembro de 2008, liberou R\$ 3 bilhões para aquisição de debêntures emitidas por essas empresas ou investimentos em fundos imobiliários compostos por elas⁴⁶. Contudo, mesmo com todos os esforços do governo federal, o ano de 2009 iniciou com redução da atividade imobiliária em relação aos dois anos anteriores. Em janeiro de 2009 foram lançadas na cidade de São Paulo 382 unidades contra 715 em janeiro de 2008⁴⁷. O número de lançamentos residenciais acumulados em doze meses, que em agosto de 2008 havia chegado a 45.588 unidades, seria reduzido a 24.965 unidades em julho de 2009⁴⁸. Mas já havia sinais de que o segmento econômico era o que tinha maior possibilidade de manter a atividade de incorporação aquecida, já que o SFH não havia sofrido grandes perdas de fontes financiamento e havia uma demanda reprimida por parte da população com essa faixa de renda. Segundo reportagem do jornal Folha de S. Paulo, publicada no início de março de 2009⁴⁹, mesmo em meio à crise, o vice-presidente do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo (SindusCon – SP) afirmava que todas as unidades ofertadas com valor de até R\$ 200 mil depois de setembro de 2008 já haviam sido vendidas.

Então, em 25 de março de 2009, veio a grande medida de resgate para o segmento da construção civil, com a edição da medida provisória nº 459 que criou o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Essa medida foi a primeira grande ação anticíclica do governo federal em resposta à crise econômica internacional e seu caráter é tão especial para o desenvolvimento do mercado imobiliário que é importante analisá-lo de modo mais aprofundado.

⁴⁶ Construtoras terão socorro de R\$ 3 bi do FGTS. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 3 dez 2008, p. B5.

⁴⁷ CAPUCHINHO, Cristiane - Mercado volta à realidade. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 1º mar 2009, Classificados Imóveis 1, p. 1.

⁴⁸ Fonte: SECOVI. Balanço do Mercado Imobiliário em 2012. Esses números representam a soma de lançamentos nos doze meses anteriores, por isso são diferentes dos dados anualizados do gráfico 10. Historicamente, os lançamentos se concentram no segundo semestre e, em especial no último trimestre de cada ano.

⁴⁹ CAPUCHINHO, Cristiane - Segmento econômico deve salvar mercado em 2009. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 1º mar 2009, Classificados Imóveis 1, p. 4.

2.2. *Origens do Programa Minha Casa, Minha Vida*

Transformado no dia 7 de julho de 2009 na lei nº 1.977, o Programa Minha Casa, Minha Vida, apesar de ter como foco as populações de mais baixa renda e que configuram o maior contingente do déficit habitacional brasileiro, foi lançado em um regime de urgência e com um modelo financeiro que procurava, antes de tratar do déficit, dar uma resposta à crise econômica mundial. Sua inclusão no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), vinculado ao Ministério do Planejamento, comprova essa condição. Segundo Nabil Bonduki:

Essa conjuntura foi determinante para a decisão do governo de investir com vigor no setor habitacional. Esse “pacote” [o Minha Casa, Minha Vida], maturado inicialmente no Ministério da Fazenda, tem origem nesse quadro como uma ação anticíclica de apoio ao setor privado para evitar o desemprego, ameaça concreta na virada de 2009. A intervenção da Secretaria Nacional de Habitação, lastreada no processo de elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), possibilitou que essa ação anticíclica ganhasse algum conteúdo social, muito aquém do que seria possível se a estratégia do PlanHab fosse a referência para as medidas emergenciais a serem tomadas (BONDUKI, 2009, p. 12).

Bonduki faz menção ao fato de que a formulação do PMCMV teve como referência em sua gênese parte das definições do Plano Nacional de Habitação (PlanHab). Esse plano foi um trabalho desenvolvido ao longo de um ano e meio sob coordenação da Secretaria Nacional de Habitação com participação de diversos segmentos da sociedade⁵⁰ e que preconizava estratégias de longo prazo que visavam o enfrentamento do déficit e da demanda futura por habitação. Foi também resultado de uma sequência de ações governamentais e de organizações sociais que se iniciou a partir da aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, passou pela criação do Ministério das Cidades em 2003 que, em 2004, formulou a Política Nacional da Habitação (PNH). Esse documento esta-

⁵⁰ A Secretaria Nacional de Habitação contou com a consultoria do Consórcio PlanHab para formulação do plano. Este consórcio era formado pelo Instituto Via Pública, a Fundação para Pesquisa Ambiental (FUPAM), representada pelo Lab-Hab-FAU (Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP) e Logos Engenharia. Durante o processo foram realizados seminários e audiências públicas e participaram também o Conselho das Cidades (ConCidades), órgão consultivo do Ministério das Cidades, o Conselho Curador do FGTS e o Conselho Gestor do FNHIS. (Fonte: BRASIL - **Plano Nacional de Habitação. Versão para debates**. Brasília: Ministério das Cidades / Secretaria Nacional de Habitação, 2010, p. 1 e 18)

belecia os conceitos gerais norteadores das ações do governo federal na promoção da produção da habitação e previa a criação de alguns instrumentos para sua implantação, um deles justamente o PlanHab. Em 2005 foi aprovada a lei nº 11.124, que se originou de uma iniciativa popular e criou o Sistema e o Fundo Nacionais de Habitação de Interesse Social (SNHIS e FNHIS, respectivamente) (BONDUKI, ROSSETO, p. 35). Essa lei criou as condições para alocação de recursos do Orçamento Geral da União para subsídios da produção de habitação de interesse social, como viria a ocorrer com o PMCMV.

O PlanHab previa ações coordenadas que envolviam financiamentos e subsídios, organização institucional das entidades governamentais, estratégias fundiárias e incrementos na cadeia produtiva da construção civil, que tinham como objetivo evitar a reprodução dos modelos de conjuntos habitacionais nas periferias extremas das grandes cidades, desconectadas dos sistemas de transporte, dos serviços, empregos, sistemas de saúde, educação, etc., com baixa qualidade construtiva. No documento de divulgação do PlanHab foram listados 12 objetivos, entre os quais:

- Desenvolver outros critérios, além da renda familiar, para definir a faixa prioritária de atendimento e a indicação de grupos conforme sua capacidade de pagamento, com base nos custos de financiamento das diferentes fontes de recursos;

[...]

- Formular mecanismos de fomento à produção e de apoio à cadeia produtiva da construção civil, tendo como meta a redução do custo da moradia sem perda de qualidade e a ampliação da produção;

[...]

- Propor medidas de política urbana e fundiária capazes de facilitar e baratear o acesso à terra urbanizada para Habitação de Interesse Social (HIS); (BRASIL, 2009, p. 13)

O PlanHab foi finalizado no início de 2009, pouco antes do anúncio do PMCMV e no auge da crise econômica internacional, mas seu texto de apresentação pública foi divulgado apenas depois do lançamento do programa. Por isso há nesse texto um esforço em apresentar o PMCMV como resultado prático do PlanHab. Contudo, na prática poucos elementos do plano de fato se conservaram no programa. É difícil avaliar quais

teriam sido as consequências caso as circunstâncias da macroeconomia não tivessem precipitado uma mudança de rumos e o PlanHab fosse apresentado como previsto originalmente em lugar do PMCMV. O fato é que, até o momento, o PlanHab não foi efetivamente colocado em prática, mas o PMCMV não só foi levado a cabo, como foi replicado e ampliado no Minha Casa, Minha Vida II (criado pela medida provisória nº 514 em 2 de dezembro de 2010 e convertida na lei nº 12.424 em 16 de junho de 2011), com o dobro da meta de unidades habitacionais previstas na sua primeira versão.

2.3. Características do programa

O Minha Casa, Minha Vida abrange as capitais estaduais, suas regiões metropolitanas, as regiões metropolitanas de Campinas e Baixada Santista, no estado de São Paulo, o Distrito Federal e municípios com população superior a 50 mil habitantes. Atendidas determinadas condições⁵¹, municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes também podem ser incluídos no programa. Os recursos da União são (ou deveriam ser) alocados por cidades conforme sua participação no déficit habitacional brasileiro calculado pela Fundação João Pinheiro, com base nos dados do Pnad (Pesquisa Nacional por Amostragem dos Domicílios), no ano de 2008⁵² (**tabela 3**).

Tabela 3 – Déficit habitacional total e relativo ao total no ano de 2008

	Déficit Habitacional absoluto (2008)	Particip. Relativa no Déficit (%)	Percentual em relação aos domicílios particulares permanentes (%)
Brasil	5.546.310	100,00	9,6
Estado de S. Paulo	1.060.499	19,12	8,2
Região Metropolitana SP	510.326	9,20	8,2
Total das Regiões Metropolitanas	1.537.030	27,71	8,6

Fonte: Fundação João Pinheiro e Ministério das Cidades, a partir de dados do Pnad 2007 e 2008.

A principal influência prática do PlanHab sobre o PMCMV foi o estabelecimento de três faixas de renda para distribuição das unidades contratadas pelo programa, de modo a priorizar as populações mais atingidas pelo déficit habitacional. Essa distribuição, no entanto, está longe de ser proporcional à distribuição do déficit em função das

⁵¹ Para ser incluído no PMCMV, o município entre 20 e 50 mil habitantes deve ter população urbana igual ou superior a 70% do total, taxa de crescimento populacional superior a do seu estado entre os anos 2000 e 2010 e taxa de crescimento populacional superior a 5% entre os anos 2007 e 2010.

⁵² Essa informação consta na página 6 da cartilha completa do programa publicada no site da Caixa, disponível em http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/mcmv/CARTILHACOMPLETA.PDF.

faixas de renda. Segundo dados da Fundação João Pinheiro, 89,6% do déficit habitacional no Brasil se concentra na população com renda de até 3 salários mínimos, 8,2% na população que vive com renda entre 3 e 6 salários mínimos e apenas 2,2% nas famílias com renda acima de 6 salários mínimos. A primeira versão do PMCMV tinha como meta contratar um milhão de unidades habitacionais até o ano de 2010 e a segunda versão 2 milhões até o fim de 2014. A distribuição das unidades deveria obedecer à proporção apresentada na **tabela 4**.

Tabela 4 – Faixas de atendimento dos Programas Minha Casa, Minha Vida 1 e 2

Faixa	PMCMV 1			PMCMV 2		
	Renda Familiar (R\$)	Meta (mil unidades)	participação relativa (%)	Renda Familiar (R\$)	Meta (mil unidades)	participação relativa (%)
Total		1.000	100		2.000	100
1	até 1.395	400	40	até 1.600	1.200	60
2	até 2.790	400	40	até 3.275	600	30
3	até 4.650	200	20	até 5.000	200	10

Elaboração do autor a partir de dados da Caixa Econômica Federal

Tabela 5 – Déficit habitacional relativo por faixa de renda em 2008.

	até 3 SM	de 3 a 6 SM	de 6 a 10 SM	mais de 10 SM
Brasil	89,6	8,2	1,6	0,6
São Paulo - estado	84,5	12,6	2,3	0,6
RMSP	84,2	13,0	2,2	0,6

Fonte: Fundação João Pinheiro e Ministério das Cidades, a partir de dados do Pnad 2008.

Somando-se as metas dos dois programas, a faixa 1 deveria ter 53,33% das unidades contratadas, a faixa 2 33,33% e a faixa 3 13,33%. É importante notar que a determinação das faixas de renda não são mais baseadas no salário mínimo, apesar de as medições do déficit utilizarem o salário mínimo como unidade de referência, e esta é outra condição herdada do PlanHab. Isso ocorre para diminuir as distorções relacionadas à valorização do salário mínimo ocorrida durante a década passada. Grosso modo, a faixa de renda 1 correspondia aproximadamente à renda de 3 salários mínimos, a faixa de renda 2 a 5 salários e a faixa 3 a 7 salários mínimos em 2013. Ainda que imperfeito, para efeito deste trabalho as faixas de renda do Minha Casa, Minha Vida foram comparadas com as subdivisões do déficit habitacional calculado pela Fundação João Pinheiro mais próximas, ou seja, a faixa 1 com o grupo de renda de até 3 salários, a faixa 2 com o grupo de 3 a 6 salários e a faixa 3 com o grupo entre 6 e 10 salários mínimos (ver **tabela 5**).

As faixas de renda são as mesmas em todo o território nacional, mas os valores máximos de financiamento variam conforme a localização e a população da cidade. Em resumo, as regras para cada faixa de renda são as seguintes:

Faixa 1 – Os recursos de financiamento são provenientes do FAR (Fundo de Arrendamento Residencial) e parcerias com estados e municípios e sua alocação é proporcional ao déficit. A Caixa Econômica Federal contrata projetos apresentados por construtoras e incorporadoras e libera os recursos conforme o andamento das obras. Após a conclusão da obra, ela faz um contrato de parcelamento do pagamento dos imóveis com as famílias selecionadas. Esses empreendimentos devem apresentar requisitos mínimos de área, compartimentação e acabamentos. Existem critérios de prioridade para empreendimentos que tenham maior participação do poder público local, menor valor das unidades, existência de infraestrutura e equipamentos sociais e nos quais os municípios lancem mão dos instrumentos do Estatuto da Cidade para o cumprimento da função social da propriedade.

Do ponto de vista financeiro, essa operação não é um financiamento, mas sim um subsídio, já que a prestação está limitada a 10% da renda da família beneficiada, com valor mínimo de 50 reais, e o prazo do contrato a 120 meses sem juros. Não há exigência de pagamento de entrada. No caso da Região Metropolitana de São Paulo, o valor máximo dos imóveis é de 76 mil reais, que podem ser complementados com recursos do governo do estado em mais 20 mil reais.

Faixas 2 e 3 – Para as famílias com renda de até 5 mil reais, o programa prevê a possibilidade da contratação de financiamento imobiliário com juros mais baixos que os de mercado e acesso ao Fundo Garantidor da Habitação – FGHab⁵³. Os beneficiários enquadrados na faixa 2 poderão ter ainda subsídios nos seus financiamentos com recursos do FGTS. Ao contrário dos empreendimentos enquadrados na faixa 1, em que o empreendedor tem garantia de pagamento pela Caixa, as unidades habitacionais produzidas para as faixas 2 e 3 são oferecidas no mercado e só após a comprovação de comercialização mínima⁵⁴ a Caixa entra como financiadora da construção. A Caixa financia também os compradores finais dos imóveis e o valor da prestação paga é utilizado para amortizar a dívida da incorporadora ou construtora. Os juros nominais para os mu-

⁵³ O FGHab foi criado em 2009 pouco depois do PMCMV para garantir o pagamento das prestações mensais de financiamento habitacional no âmbito do SFH em caso de desemprego ou redução temporária da capacidade de pagamento para famílias com renda de até 10 salários mínimos.

⁵⁴ Esse percentual varia de 15%, dependendo da velocidade das vendas, a 30% das unidades.

tuários variam conforme a renda familiar⁵⁵, com prazo de pagamento de até 30 anos e possibilidade de pagamento de entrada. Os mutuários ainda contam com a proteção do FGHab, que lhe dá cobertura em caso de perda da capacidade de pagamento em número variável de prestações também conforme a renda⁵⁶. O valor máximo das unidades habitacionais para essas faixas de renda é de 190 mil reais.

Dados obtidos via lei de acesso à informação mostram que até 31 de dezembro de 2012 haviam sido contratadas 116.700 unidades habitacionais no âmbito do PMCMV em toda a região metropolitana de São Paulo e 44.438 no município de São Paulo. Em números absolutos essa produção não é nada desprezível, uma vez que representam 37,4% de todas as unidades ofertadas no período na RMSP e 27,1% no município. No entanto, em termos proporcionais ao PMCMV nacional e considerando-se a participação de cada faixa de renda na oferta global da Grande São Paulo (**tabela 6**) é possível verificar que houve distorções importantes na implantação do programa.

Tabela 6 - Unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV financiadas pela Caixa Econômica Federal, situação em 31/12/2012.

	Faixa 1		Faixa 2		Faixa 3		Total	
	UH contratadas	particip. relativa (%)	UH contratadas	particip. relativa (%)	UH contratadas	particip. relativa (%)	UH contratadas	particip. relativa (%)
Brasil	827.798	40,1%	1.001.102	48,5%	233.585	11,3%	2.062.485	100,0%
RMSP	27.935	23,9%	56.344	48,3%	32.421	27,8%	116.700	5,7%
São Paulo	8.576	19,3%	21.595	48,6%	14.267	32,1%	44.438	2,2%
RM's Brasil	379.107	35,7%	498.547	47,0%	182.906	17,3	1.060.560	51,4%
Outras	448.691	44,8	502.555	50,2%	50.679	5,0%	1.001.925	48,6%

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da Caixa Econômica Federal

Em primeiro lugar, nota-se que a região metropolitana de São Paulo recebeu apenas 5,7% de todas as unidades contratadas pelo PMCMV, quando sua participação no déficit habitacional brasileiro calculado pela Fundação João Pinheiro em 2008 era de 9,2%⁵⁷, como apresentado na **tabela 3**. Mas é ainda mais distorcida a participação das unidades contratadas para a faixa 1, que somaram apenas 27.935 unidades, ou 23,9% de

⁵⁵ Para renda de até R\$ 2.325,00 os juros nominais são de 5% ao ano mais a variação da TR; para renda entre R\$ 2.325,01 a R\$ 3.275,00 os juros são de 6% mais TR; para renda entre R\$ 3.275,00 e R\$ 5.000,00 os juros são de 8,16% ao ano mais TR (fonte: Cartilha Completa do Programa PMCMV)

⁵⁶ 36 prestações para renda de até R\$ 2.325,00, 24 para renda entre R\$ 2.325,01 a R\$ 3.275,00 e 12 para renda entre R\$ 3.275,00 e R\$ 5.000,00.

⁵⁷ Segundo dados do Ministério das Cidades, no ano de 2008 o déficit habitacional na Grande São Paulo era de 510.326 domicílios ante um total nacional de 5.546.310 domicílios. Fonte: BRASIL, 2008, p. 31.

todas a produção contratada pelo programa na região metropolitana, quando o esperado teoricamente seria de 53,33%, como demonstrado anteriormente. Essa faixa de renda responde a 84,2% do déficit habitacional na região metropolitana. Na prática, portanto, o PMCMV foi irrelevante para a questão do déficit habitacional na cidade e na região metropolitana de São Paulo.

O mesmo se verifica quando são analisados os números gerais da produção do PMCMV no Brasil. A **tabela 6** mostra que a meta de um milhão de habitações da primeira versão do programa foi atingida no ano de 2012 e que mais da metade da meta da segunda fase do programa já estava contratada. No entanto, os números desagregados mostram as mesmas dificuldades do programa em atender as populações mais atingidas pelo déficit habitacional nas demais regiões metropolitanas, onde o custo imobiliário, e consequentemente o custo da terra, é mais alto. As **tabelas 7 e 8** mostram que a participação relativa das unidades enquadradas na faixa 1 do programa é muito maior nos municípios com população até 250 mil habitantes do que naqueles que têm população acima desse número. Enquanto os municípios menores ficam muito abaixo da participação esperada para a faixa 3 (apenas 0,7 % das unidades contratadas nos municípios abaixo de 50 mil habitantes e 3,8% nos municípios entre 50 e 250 mil habitantes foram enquadrados na faixa 3, quando a proporção esperada seria de 13,33%) e têm uma participação maior da faixa 2 (47,8% e 40,7% respectivamente, quando a proporção dos programas deveria ser 33,33%), os municípios maiores não conseguem atingir as metas para a faixa 1 e excedem de modo geral as metas das faixas 2 e 3. Em Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro, os financiamentos enquadrados na faixa 3 são quase três vezes superiores ao previsto, enquanto a participação da faixa 1 é 40% menor do que deveria ser. Do total de unidades produzidas nas regiões metropolitanas, 35,7% são da faixa 1 e 64,3% das faixas 2 e 3. Grosso modo, a situação se repete nos municípios com mais de um milhão de habitantes, outras capitais e nos municípios acima de 250 mil habitantes.

Tabela 7 – Unidades habitacionais contratadas e entregues pelos programas Minha Casa, Minha Vida 1 e 2 por regiões até 31/12/2012

	PPMCMV 1 + PPMCMV 2						TOTAL		Participação Relativa (%)	
	Faixa 1		Faixa 2		Faixa 3					
	Contr.	Entr.	Contr.	Entr.	Contr.	Entr.	Contr.	Entr.	Contr.	Entr.
Total Geral	978.092	290.701	1.018.031	688.452	283.583	71.240	2.279.706	1.050.393	100	100
Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro	42.192	11.249	44.062	19.733	44.751	12.001	131.005	42.983	5,75	4,09
Municípios com mais de 1 milhão de habitantes e outras capitais	131.936	33.860	143.603	79.075	77.978	18.563	353.517	131.498	15,51	12,52
Municípios acima de 250 mil habitantes e cidades de regiões metropolitanas, inclusive RIDE	316.914	101.799	436.058	282.804	138.251	32.753	891.223	417.356	39,09	39,73
Municípios acima de 50 mil habitantes	294.271	96.714	215.432	157.049	20.039	6.307	529.742	260.070	23,24	24,76
Demais municípios	192.779	47.079	178.876	149.791	2.564	1.616	374.219	198.486	16,42	18,90

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Ministério das Cidades

A causa principal dessas distorções é o preço do solo urbano nas cidades maiores, que torna difícil a viabilidade econômica dos empreendimentos enquadrados na faixa 1. A única forma de tornar viáveis economicamente esses empreendimentos é produzi-los em grande escala para compensar as pequenas margens de lucro das unidades e, para isso, são necessários grandes terrenos. No entanto, as cidades maiores apresentam urbanizações consolidadas, o que dificulta a formação de terrenos com grandes áreas necessárias para viabilizar economicamente esses empreendimentos. Há um descompasso entre o valor máximo admitido pelo programa para as unidades voltadas para a faixa 1 e a realidade econômica de produção nessas regiões. Por outro lado, quanto menor o município, mais farta é a oferta do solo e é mais fácil produzir imóveis dentro dos parâmetros da faixa 1. Em contrapartida, a renda da população nessas localidades não é suficiente para enquadramento na faixa 3, o que explica a baixa produção de unidades dessa categoria.

Tabela 8 – Distribuição percentual por regiões das unidades habitacionais contratadas e entregues pelos programas Minha Casa, Minha Vida 1 e 2 até 31/12/2012

	Faixa 1		Faixa 2		Faixa 3	
	Contratadas	Entregues	Contratadas	Entregues	Contratadas	Entregues
Total Geral	42,9	27,7	44,7	65,5	12,4	6,8
Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro	32,2	26,2	33,6	45,9	34,2	27,9
Municípios com mais de 1 milhão de habitantes e outras capitais	37,3	25,7	40,6	60,1	22,1	14,1
Municípios acima de 250 mil hab. e cidades de regiões metropolitanas, inclusive RIDE	35,6	24,4	48,9	67,8	15,5	7,8
Municípios acima 50 mil hab.	55,5	37,2	40,7	60,4	3,8	2,4
Demais municípios	51,5	23,7	47,8	75,5	0,7	0,8

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Ministério das Cidades

O problema é que o déficit habitacional é proporcionalmente maior nas cidades grandes e nas regiões metropolitanas do que nas demais regiões do Brasil e a produção do PMCMV não consegue atingir a proporção adequada para atender a essa carência. Essa é uma tendência que parece estar se intensificando com o passar do tempo, como demonstram os dados da **tabela 9**. A participação relativa das unidades da faixa 1 caiu de 48% para 38,9% da primeira para a segunda versão do programa. Já a participação das faixas 2 e 3 subiu de 52% para 61,1%, mesmo com a mudança de proporções definidas no PMCMV 2, quando as unidades da faixa 1 deveriam teoricamente ter passado a corresponder a 60% do total e as da faixa 3 a apenas 10%. Todos esses números parecem refletir a defasagem entre os preços das unidades que podem ser enquadradas na faixa mais econômica do programa e o aumento dos custos imobiliários no período, tornando cada vez mais difícil a produção de unidades desse tipo.

Tabela 9 – Distribuição relativa das unidades habitacionais contratadas pelo programa Minha Casa, Minha Vida 1 e 2 no Brasil segundo as faixas de renda até 31/12/2012

	PPMCMV 1		PPMCMV 2		PPMCMV 1 + PPMCMV 2	
	UH contratadas	Participação relativa (%)	UH contratadas	Participação relativa (%)	UH contratadas	Participação relativa (%)
Total	1.005.128	100	1.274.578	100	2.279.706	100,0
Faixa 1	482.741	48,0	495.351	38,9	978.092	42,9
Faixa 2	375.764	37,4	642.267	50,4	1.018.031	44,7
Faixa 3	146.623	14,6	136.960	10,7	283.583	12,4

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Ministério das Cidades

Uma discussão pertinente a partir desses números é se o modelo escolhido pelo governo para promover a produção de habitação de interesse social é adequado diante das condições macro e microeconômicas. Tudo indica que não, pelo menos não como modelo praticamente exclusivo de promoção de redução do déficit. É preciso que os três níveis de governo ajam de modo mais direto na produção desses imóveis, já que ao que parece a ação privada por si só, diante das regras atuais do programa e condições econômicas, não é capaz de suprir essa carência, pois certamente o número de cerca de 28 mil unidades da faixa 1 financiados pela Caixa Econômica Federal na Região Metropolitana de São Paulo entre 2009 e 2012 é irrisório diante da cifra de 510 mil unidades em déficit nessa região calculados em 2008.

É preciso considerar ainda que o déficit habitacional não é uma grandeza constante, pois todo o tempo novos domicílios são formados ou demandados conforme o ciclo de vida das pessoas (CAIXA ECONOMICA FEDERAL, 2011; MEYER, 2008). É bem verdade também que outras famílias que gostariam de formar novos domicílios e não tinham condições de fazê-lo alguns anos atrás por vezes conseguem adquirir imóveis por meios próprios dentro do mercado formal ou mesmo o informal e deixam de contar para o déficit habitacional. O que parece claro é que, se houve redução do déficit habitacional nas regiões metropolitanas brasileiras, e em particular em São Paulo, ela pouco tem a ver com o programa Minha Casa, Minha Vida.

2.4. A produção da habitação após o PMCMV

No primeiro semestre de 2009, todo o pessimismo do mercado imobiliário fez com que a oferta de imóveis novos diminuísse 51,8% no município de São Paulo em relação ao mesmo período do ano anterior. No entanto, esse comportamento não foi acompanhado na mesma proporção pela população em geral, e o volume de vendas foi apenas 25,2% menor⁵⁸, como demonstrado no **gráfico 13**.

⁵⁸ Vendas reaquecem e estoques caem. **Construção Mercado**, São Paulo, nº 98, set 2009, disponível em <http://construcaomercado.pini.com.br/negocios-incorporacao-construcao/98/artigo283655-1.aspx> (acessado em 20/12/2014).

Gráfico 13 – Evolução mensal do total de unidades lançadas e unidades vendidas na cidade de São Paulo – 2008 - 2009 (fonte: Elaboração própria a partir de dados do Secovi-SP)

O índice de vendas sobre a oferta (VSO) mensal do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (Secovi-SP), que reflete a relação entre o número de unidades vendidas no mês sobre o número de unidades lançadas no mesmo período somadas ao estoque de unidades disponível no primeiro dia do mês, mostra que a pior relação entre as vendas e lançamentos no município de São Paulo ocorreu no segundo semestre de 2008, mas ao longo do primeiro semestre o índice aumentou até chegar ao pico 30,8% nos meses de setembro e dezembro, contra uma média histórica anual de 13,7% e de 16,8% considerando-se apenas os meses de setembro entre 2004 e 2013 e de 15,6% nos meses de dezembro do mesmo período, excluindo-se outubro e dezembro de 2009⁵⁹ (**gráfico 14**).

A partir de então, esse índice permaneceu relativamente alto até o início de 2011, refletindo também uma condição muito favorável da macroeconomia que foi o crescimento de 7,5% do PIB brasileiro em 2010, o maior em 25 anos⁶⁰. Com a manutenção das taxas de desemprego em baixa⁶¹, rendas em recuperação, em especial a partir do segundo semestre de 2009 (**tabela 10**), as fontes de financiamento disponíveis, a

⁵⁹ Fonte: Secovi SP

⁶⁰ Fonte: IBGE

⁶¹ Segundo dados do Dieese, as taxas de desemprego em janeiro de 2009 eram de 11,5% no município de São Paulo e de 12,5% na região metropolitana, menores que as verificadas nos mesmos meses de 2008 (13% e 13,6%). Em abril, chegaram a 14,6% no município e 15% na região metropolitana, acima dos números de 2008 (13,5% e 14,2%) mas voltaram a diminuir no final do ano, com 11,5% na cidade e 11,9% na Grande São Paulo, valores próximos aos de 2008 (11% e 11,8%, respectivamente).

procura por imóveis novos permaneceu alta, particularmente os de áreas menores. Isso se explica pelos seguintes motivos:

- Antes da crise, os incorporadores já haviam percebido que os imóveis voltados para os segmentos de alta renda não tinham a demanda nos volumes necessários para atendimento das metas das empresas e já estavam revendo suas estratégias privilegiando os imóveis para os segmentos das classes de renda média.
- Esses segmentos da população tinham uma demanda não atendida durante duas décadas desde o fim do BNH e foram os que tiveram a renda mais preservada durante a crise de 2008, como se verifica na **tabela 10**; por isso, permaneceram mais ativos na busca da aquisição do imóvel, considerado inclusive uma proteção do patrimônio em situações de crise.
- O Programa Minha Casa, Minha Vida possibilitou que a produção imobiliária também alcançasse parte da população de baixa renda, ainda que com muitas restrições como demonstrado anteriormente.
- A forte procura por imóveis no início entre o segundo semestre de 2009 e o ano de 2010 levou à intensificação da tendência que já existia nos anos anteriores de aumento dos preços dos imóveis. Com isso, as empresas incorporadoras procuraram fazer imóveis menores que tivessem valores unitários menores e investidores especulativos procuravam imóveis menores com maior liquidez no mercado.

Gráfico 14 – Evolução mensal do índice VSO do Secovi na cidade de São Paulo – 2007 - 2011 (fonte: Elaboração própria a partir de dados do Secovi-SP)

Tabela 10 – Variação da Renda Real na RMSP em 2008 e 2009

	Variação da Renda Real em relação ao mesmo trimestre do ano anterior (1)									
	Ocupados (2)					Assalariados (3)				
	25% Mais Pobres	Entre 25 e 50% Mais Pobres	Entre 50 e 25% mais Ricos	25% Mais Ricos	10% Mais Ricos	25% Mais Pobres	Entre 25 e 50% Mais Pobres	Entre 50 e 25% mais Ricos	25% Mais Ricos	10% Mais Ricos
2008 1T	4,68%	1,98%	0,05%	-1,59%	-2,04%	2,87%	0,83%	-0,71%	-1,23%	-1,96%
2008 2T	11,79%	4,86%	1,96%	-0,23%	-0,42%	7,03%	3,24%	0,88%	1,56%	2,28%
2008 3T	11,53%	3,28%	0,52%	0,10%	0,16%	4,39%	0,43%	-2,04%	-2,51%	-2,67%
2008 4T	7,24%	2,17%	-1,76%	-2,39%	-1,55%	2,44%	-0,22%	-4,25%	-2,85%	-0,93%
2009 1T	7,59%	1,73%	-1,27%	-0,60%	0,04%	2,49%	0,12%	-2,27%	-2,08%	-1,57%
2009 2T	1,70%	0,66%	-2,78%	-4,11%	-3,73%	1,36%	-0,63%	-2,19%	-6,32%	-6,93%
2009 3T	5,70%	3,79%	1,79%	0,73%	0,98%	5,74%	3,66%	29,77%	3,58%	4,81%
2009 4T	8,13%	4,05%	1,25%	0,11%	-0,04%	5,99%	3,57%	1,98%	0,26%	0,04%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional. Convênio Seade – Dieese e MTE/FAT.

(1) Inflator utilizado - ICV do DIEESE. Valores em reais de outubro de 2014. (2) Excluem os assalariados e os empregados domésticos assalariados que não tiveram remuneração no mês, os trabalhadores familiares sem remuneração salarial e os trabalhadores que ganharam exclusivamente em espécie ou benefício. (3) Excluem os assalariados que não tiveram remuneração no mês.

Esse último aspecto é importante para entender o comportamento das incorporadoras e dos demais agentes do mercado durante o ano de 2010. Numa situação de aumento constante de preços, a aquisição de imóveis parece um investimento líquido e certo com retornos garantidos. Investidores especulativos adquiriam imóveis por causa da grande valorização imobiliária que se observava⁶², com a expectativa de revenda do imóvel após a conclusão da sua construção ou mesmo um pouco antes da entrega da unidade. O Índice de Valores de Garantia de Imóveis Residenciais Financiados (IVG-R), divulgado pelo Banco Central, mostra que a variação de preços de imóveis no Brasil sofreu grande aceleração a partir de meados de 2005 e só começou a mostrar sinais de arrefecimento a partir de 2010 e mais claramente em 2011 (**gráfico 15**).

⁶² Segundo reportagem da revista Exame, em 2009 a valorização dos imóveis no Brasil foi de 22 %, a terceira maior do mundo, e de 25% em 2010, a maior do mundo naquele ano. (NAPOLITANO, Giuliana; MEYER, Carolina; STEFANO, Fabiane. A hora é de comprar ou vender? **Exame**, São Paulo, ed. 1.017, ano 46, nº 10, 30 mai 2012, p. 41.)

Gráfico 15 – Evolução acumulada em 12 meses do índice IVG-R deflacionado pelo IPCA do Banco Central – 2002 - 2012 (fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Central / Construdata⁶³)

O IVG-R é o índice mais preciso para determinação das variações dos preços dos imóveis no Brasil, calculado pelo Banco Central a partir dos valores reais de avaliação dos imóveis nas operações de crédito imobiliários efetivamente realizados nas mesmas onze regiões metropolitanas consideradas para o cálculo do IPCA - Belém, Belo Horizonte, Brasília, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo (BANCO CENTRAL, 2013, p. 35). Ele mostra mês a mês a variação dos preços desses imóveis em uma base absoluta, a partir do valor 100 equivalente a março de 2001, e o índice acumulado das variações dos últimos 12 meses deflacionados pelo IPCA⁶⁴. Mas possui a desvantagem de não apresentar essas análises de modo estratificado por região, apenas os valores totalizados para o Brasil, o que para este trabalho poderia trazer distorções importantes. Por isso, para uma análise mais aprofundada do comportamento do mercado imobiliário de São Paulo foi adotado o índice Fipe-Zap⁶⁵, menos preciso porém com recorte geográfico mais adequado.

⁶³ Os dados originais do Banco Central foram acessados pelo portal Construdata, da parceria entre a Fundação Getúlio Vargas e o Sinduscon (Sindicato da Indústria da Construção Civil de Estado de São Paulo. Disponível em: <[http://www.construdata.com.br/packages/data/pages/load_series.tpl.php?level1\[\]=40&level2\[\]=430&level3\[\]=431](http://www.construdata.com.br/packages/data/pages/load_series.tpl.php?level1[]=40&level2[]=430&level3[]=431)>

⁶⁴ Mais informações sobre a metodologia de aferição do índice pode ser obtida no Relatório de Estabilidade Financeira do Banco Central, vol. 12, nº 1, p. 35-39, disponível em http://www.bcb.gov.br/htms/estabilidade/2013_03/refP.pdf.

⁶⁵ Apesar de não ter uma metodologia estritamente científica na determinação da sua amostragem, o índice Fipe-Zap é o mais abrangente e mais correntemente utilizado para análises sobre os preços do

Segundo o índice Fipe-Zap, entre janeiro de 2008 e dezembro de 2012 o preço médio dos imóveis na cidade de São Paulo aumentou 159,1%, muito acima da variação no mesmo período do INCC (Índice Nacional de Custo da Construção), índice inflacionário relacionado aos insumos da construção civil, que subiu 42,8%, e do IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo), que variou em 31,2%, como demonstra o **gráfico 16**. Segundo o índice Fipe-Zap, o valor médio do metro quadrado dos imóveis novos em São Paulo era de R\$ 2.713,36 em janeiro de 2008 e em dezembro de 2012 esse valor saltou para R\$ 7.030,32.

Gráfico 16 – Evolução dos preços médios dos imóveis em São Paulo em comparação com índices oficiais de inflação –(2008 – 2012) (fonte: Fipe-Zap).

Ou seja, em janeiro de 2008, com R\$ 500 mil (limite então vigente do valor de imóvel para financiamentos no âmbito do SFH) seria possível comprar um imóvel de 184,27 m² em média em São Paulo. Em dezembro de 2012, R\$ 500 mil atualizados pelo IPCA seriam equivalentes a R\$ 656 mil e, com esse valor, seria possível adquirir um imóvel em média com área de 93,31 m². Mas, como até aquela data as regras do SFH ainda não haviam sido alteradas, o valor máximo de financiamento dentro dos seus limi-

mercado imobiliário no município e região metropolitana de São Paulo. Ele é resultado da associação entre a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIEPE) e o Zap, que é um portal de classificados de imóveis na internet. A Fipe analisa os valores dos imóveis anunciados exclusivamente no portal, portanto não são considerados os valores efetivos dos negócios imobiliários e estão excluídos das estatísticas os imóveis que não estejam anunciados nesse site. Ainda assim, os números dessa pesquisa são válidos, pois sua amostragem é bastante abrangente e a metodologia pondera a participação de cada bairro conforme sua participação na população e na renda da cidade, segundo os dados do Censo Demográfico do IBGE. Mais informações sobre a metodologia e o índice podem ser encontradas em <http://www.fipe.org.br/web/index.asp?aspx=/web/indices/FIPEZAP/>.

tes continuava sendo R\$ 500 mil e, com esse montante, conseguia-se comprar na média um imóvel com 71,12 m². Ainda de acordo com o índice Fipe-Zap, a variação de preços entre janeiro de 2008 e dezembro de 2012 foi maior entre os imóveis com um ou dois dormitórios do que nos imóveis de três e quatro dormitórios (**tabela 11**). Os imóveis menores variaram acima da média geral do mercado, enquanto os maiores variaram abaixo da média.

Tabela 11 - Variação média de preços dos imóveis na cidade de São Paulo entre janeiro de 2008 e dezembro de 2012, por número de dormitórios. *Fonte:* Fipe-Zap

Média geral	159,1%
1 dormitório	179,6%
2 dormitórios	170,4%
3 dormitórios	150,6%
4 dormitórios	117,1%

O aumento do endividamento das famílias, que segundo o Banco Central passou de 9,4% do PIB em 2003 para 17,6% do PIB em 2008 e chegou a 24,8% em abril de 2013⁶⁶, ajuda a explicar a redução do ritmo de aquisições do mercado imobiliário em 2011, acompanhado da redução de oferta e de certa tendência de estabilização dos preços, que voltaram a subir em patamares mais próximos aos da inflação. Um dos componentes que mais cresceu no endividamento das pessoas físicas foi justamente o dos financiamentos imobiliários, que correspondiam a 10,2% dessas operações de crédito em dezembro de 2008 e chegaram a 25% em abril de 2013.

2.5. Estrutura atual do crédito imobiliário no Brasil

A estrutura vigente do crédito imobiliário no Brasil é basicamente um misto entre as regulamentações do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), instituído em 21 de agosto de 1964 pela lei nº 4.380 e complementado pela criação do FGTS pela lei nº 5.170 de 13 de setembro de 1966, e o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), instituído em 20 de novembro de 1997 pela lei nº 9.514. Nas seções anteriores a organização do crédito imobiliário do SFH já foi abordada, mas ainda são necessários alguns complementos para seu completo entendimento.

⁶⁶ Fonte: Banco Central, disponível em <http://www.bcb.gov.br/htms/relinf/port/2013/06/ri201306b3p.pdf> (acessado em 21/12/2014)

Hoje os financiamentos imobiliários no Brasil se dividem em dois grupos: os regidos pelas regras do SFH e os regidos pelas regras do SFI. A **tabela 12** lista as características dos dois sistemas. Os financiamentos realizados no âmbito do SFH podem ter como fontes de recurso os depósitos compulsórios de 8% dos salários realizados no FGTS por todos os trabalhadores com carteira assinada no Brasil ou uma parcela do saldo dos depósitos voluntários no Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, o SBPE.

No caso do FGTS, a resolução nº 460 publicada pelo seu Conselho Curador (CCFGTS) em 2004 determinou que 60% dos recursos depositados no fundo fossem aplicados em habitação, 30% em programas de saneamento básico, 5% em infraestrutura urbana e 5% em operações especiais, que foram extintas em 2008, sendo seus recursos então alocados para habitação popular. Já no SBPE, pela resolução nº 3.932/10 do CMN 65% do saldo das cadernetas de poupança deve ser direcionado para o financiamento imobiliário. Desse montante, 80% são necessariamente utilizados para financiamentos no âmbito do SFH, ou seja, 52% de todo o saldo do SBPE. Os 20% de recursos direcionados restantes, ou 13% do saldo total, podem ser utilizados em operações imobiliárias contratadas a taxas livres de mercado, mas metade delas (equivalentes a 6,5% do saldo total) obrigatoriamente para fins habitacionais (CAGNIN, 2012, p. 16). Portanto, há uma pequena parcela de recursos direcionados do SBPE que não são necessariamente investidos em habitação.

Os recursos depositados no FGTS podem ser usados de duas maneiras: a primeira é o comprador investir sua própria poupança do FGTS para adquirir um imóvel total ou parcialmente. A segunda é qualquer cidadão que já tenha contribuído com o FGTS por pelo menos três anos solicitar à Caixa Econômica Federal uma carta de crédito FGTS. Nesse caso, são utilizados os recursos do conjunto dos depósitos no Fundo para financiar a compra do imóvel e os valores de financiamento variam conforme a renda familiar do comprador e da região do país⁶⁷. O FGTS constitui a principal fonte de recursos para o financiamento de moradias do Subsistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), dentro do Sistema Nacional de Habitação (SNH). O SNH é o instrumento criado para por em prática a Política Nacional de Habitação (PNH) elabo-

⁶⁷ No caso das regiões metropolitanas dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro e do Distrito Federal, a renda familiar máxima para o financiamento com recursos do FGTS era, em setembro de 2014, R\$ 5.400,00 e o valor máximo de financiamento de R\$ 190 mil (fonte: FGTS, http://www.fgts.gov.br/credito_individual.asp, acessado em 10 de setembro de 2014).

rada em 2004 pelo Ministério das Cidades com objetivo de “*promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social.*” (BRASIL, 2004)⁶⁸.

Tabela 12– Características dos financiamentos regidos pelo SFH e pelo SFI

	SFH	SFI
Fonte de recursos financeiros	FGTS, SBPE e de programas habitacionais do governo.	Investidores institucionais que aplicam recursos em títulos de recebíveis imobiliários, processo denominado securitização.
Valor máximo do imóvel ⁽¹⁾	R\$ 750 mil nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Distrito Federal; R\$ 650 mil nos demais estados.	Sem limite
Valor máximo financiado ⁽¹⁾	90% do valor do imóvel (R\$ 675 mil nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Distrito Federal; R\$ 585 mil nos demais estados).	Sem limite
Garantia ao financiador	Hipoteca ou alienação fiduciária	Alienação fiduciária
Prazo de financiamento ⁽²⁾	Até 360 meses (30 anos)	Até 360 meses (30 anos)
Taxa de juros	Máxima de 12% ao ano	Livre

⁽¹⁾ Os valores máximos de financiamento foram modificados em 2013. Durante o período abrangido pela pesquisa, os valores máximos do imóvel e do financiamento eram respectivamente R\$ 500 mil e R\$ 450 mil em todo o país.

⁽²⁾ A soma dos anos de financiamento com a idade do devedor mais velho não pode ultrapassar 80 anos.

⁶⁸ Além do FGTS, constituem fontes de captação de recursos os fundos orçamentários onerosos (com verba proveniente do orçamento público): FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social), FEHIS (Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social), FMHIS (Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social), FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), FAR (Fundo de Arrendamento Residencial) e FAS (Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social) (ELOY, 2013).

Para o SNH, os financiamentos para imóveis com valores acima dos limites do FGTS fazem parte do Subsistema Nacional de Mercado (SNM), portanto a princípio voltados para a população que não necessita de subsídios ou incentivos financeiros para aquisição de moradias, e inclui tanto os imóveis financiados pelo SBPE (a maior parte dentro das regras do SFH) como pelo SFI. Eloy (2013, p. 86-88) alerta para as distorções dessa atribuição, ao menos do ponto de vista dos objetivos declarados da PNH e do SNH, uma vez que recursos obtidos de modo subsidiado, com taxas de remuneração abaixo das praticadas pelo mercado e pela taxa SELIC de referência dos títulos públicos, com garantia governamental, isenção fiscal e utilização direcionada acabam sendo utilizados para financiar imóveis do “livre mercado”. Essa condição seria, segundo a autora, uma das razões para a dificuldade de desenvolvimento do SFI no Brasil, uma vez que os financiamentos dessa modalidade têm de concorrer com os financiamentos ofertados em condições mais vantajosas do SBPE.

Portanto, a utilização dos recursos do SBPE para o financiamento habitacional está condicionada e regulamentada pela intersecção de duas políticas públicas, a PNH e o SFH. Pelas regras deste último, os financiamentos não têm limites de renda familiar para contratação e a taxa efetiva de crédito é limitada a 12% ao ano, incluindo taxas de juros, comissões e encargos. O valor total de avaliação do imóvel e a porcentagem máxima a ser financiada desse valor, por sua vez, devem estar dentro dos limites estabelecidos pelo CMN para enquadramento no SFH. Essas limitações de valores, ainda que indiretamente, são os únicos fatores a induzir de alguma forma a destinação dos recursos do SBPE para as camadas da população classe média, como observado por Eloy (2013, p. 88) e, ao longo do período estudado, foram alterados três vezes (**gráfico 17**).

Tais mudanças buscaram adequar as limitações do SFH à valorização imobiliária do período, mas ao mesmo tempo alimentaram o próprio processo inflacionário ao facilitar o financiamento de unidades a preços maiores numa realidade em que a oferta em número absoluto de unidades nem sempre consegue acompanhar o mesmo ritmo de crescimento, como veremos mais adiante.

(1) Os valores máximos de avaliação de R\$ 750 mil e de financiamento de R\$ 675 mil são válidos para os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Distrito Federal. Nos demais estados esse valores são de R\$ 650 mil e R\$ 595 mil, respectivamente. Para o limite de financiamento foi considerado o sistema SAC (Sistema de Amortização Constante) que permite financiamento de até 90% do valor do imóvel. No sistema Price, esse limite cai para 80%.

Gráfico 17 – Evolução dos limites de financiamento imobiliário regidos pelo SFH entre 1995 e 2011. Elaboração própria a partir das resoluções do CMN nº 3.259/05, 3.706/09 e 4.271/13 e de reportagem do jornal Folha de S. Paulo⁶⁹

Os financiamentos que não se enquadram nos limites do SBPE são de livre negociação entre o comprador e as instituições financeiras e são regidos segundo as regras do SFI. Nesses casos, as fontes de financiamento podem ser os títulos CRI e LCI descritos anteriormente. A participação dessas modalidades de financiamento no mercado habitacional ainda é relativamente baixa, mas no mercado imobiliário como um todo vem aumentando nos últimos anos. Segundo matéria publicada pela revista Construção Mercado, entre 2008 e 2013, os CRIs aumentaram sua participação no crédito imobiliário de 3% para 7% e as LCIs de 5% para 15%⁷⁰. Do ponto de vista do crédito estritamente habitacional, o FGTS é sem dúvida a fonte alternativa ao SBPE mais importante e ele também aumentou significativamente sua participação relativa no crédito nesse período, de 11% a 19%. O resultado dessa evolução de fontes alternativas é que o SBPE, que em 2008 respondia por 80% de todos os financiamentos imobiliários, em 2013 participava com 59%.

⁶⁹ Governo facilita financiamento de imóveis. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 28 jan 2005, p. B5.

⁷⁰ CARVALHO, Luiza. Crédito diversificado. **Construção Mercado**. São Paulo, set 2014, nº 158, ano 67, p. 52-57.

2.6. A expansão do crédito e o aumento dos preços dos imóveis

A expansão do crédito imobiliário deveria, em princípio, tornar mais fácil a aquisição da casa própria para as populações de renda média e baixa. Mas a forma como essa expansão se deu no caso brasileiro no início da década de 2000, extremamente rápida e diante de uma oferta que não conseguiu se expandir na mesma medida, acarretou contraditoriamente na criação de uma nova dificuldade a esses grupos: o aumento do custo dos imóveis e, conseqüentemente, do custo do solo.

Essa situação é potencializada pelo fato de que os imóveis têm além do seu valor de uso imediato como moradia, valor de troca como investimento. Períodos de aumento dos preços de venda dos imóveis em vez de desestimularem a compra causam justamente o efeito contrário, o que alimenta a própria valorização dos imóveis. Sobre o custo do solo urbano e dos imóveis e a importância do crédito imobiliário, os arquitetos Josep Montaner e Zaída Muxi escreveram:

[...] não é a quantidade e sim a qualidade – instalações, centralidade, serviços – o que dá preço ao solo, enquanto o preço da habitação é fixado pelo mercado em função do máximo endividamento possível das famílias. (MONTANER/MUXI, 2011, p. 171)

Ou seja, o preço dos imóveis como mercadoria está compreendido em um intervalo em que o valor mínimo é determinado não pelos custos reais da produção acrescidos de uma taxa de lucro, mas sim pelo máximo que o público alvo de um determinado mercado pode pagar assumindo uma dívida financiada em longo prazo (no caso brasileiro esse prazo atualmente é de 35 anos) e o máximo valor é o que os investidores estejam dispostos a pagar segundo sua expectativa de obtenção de lucro em comparação com rendimentos em outras aplicações disponíveis no mercado.

O custo do solo é influenciado por essa mesma lógica, pois uma vez que o solo não é uma mercadoria passível de aumento de oferta não é possível precificá-lo dentro de um mercado conforme a demanda. O método mais difundido para atribuição de preço para aquisição de um terreno é o ‘método involutivo’ desenvolvido por James Graaskamp, em que o preço do terreno é obtido de forma residual, isto é, uma vez que seja sabido o preço possível de venda por metro quadrado do empreendimento, seus custos de produção e de administração, corretagem, marketing, etc. e seja estabelecida uma taxa de retorno mínima admissível para o investidor é possível determinar qual o

preço máximo que se pode pagar pelo terreno. Os proprietários dos terrenos, por sua vez, procuram se apropriar ao máximo dos possíveis sobrelucros que teoricamente o empreendedor irá aferir com a valorização dos imóveis⁷¹.

O custo dos imóveis, portanto, está diretamente relacionado com o aumento do preço do solo urbano, que por sua vez também implica no aumento dos custos de produção, estabelecendo um ciclo aumento dos preços dos imóveis em que os dois fatores de retroalimentam mutuamente. E os preços dos imóveis também estão diretamente relacionados à disponibilidade de crédito, como visto anteriormente. Quanto maior a disponibilidade de crédito, mais caro será o imóvel e, portanto mais caro será o solo urbano, o que torna mais difícil a viabilidade de empreendimentos voltados para faixas de renda mais baixas em localidades valorizadas. É exatamente o que ocorre com o programa Minha Casa, Minha Vida na Grande São Paulo.

Isso ocorre porque a produção imobiliária tem características especiais de produção e do ponto de vista da atribuição de valores de uso e valores de troca⁷², por isso, não responde de modo simplesmente linear à relação entre oferta e procura para definição dos seus preços, como demonstrado por David Harvey (1980). Algumas dessas características estão relacionadas com o fator de localização, o que faz que mesmo dois imóveis com características similares de área, número de dormitórios, padrão de acabamento, etc. possam ter preços diferentes no mercado. E, uma vez que os imóveis estão fixos em uma localidade, eles não podem ser deslocados livremente pelo espaço para atender demandas existentes em outros pontos do território.

Harvey tem como objeto de estudo o solo urbano, mas suas conclusões estão intrinsicamente ligadas à produção e venda de imóveis, que podem ser identificados como parte das possíveis benfeitorias. Os imóveis normalmente atingem altos valores como decorrência do fato de possuir inúmeros usos não excludentes (abrigo, uso exclusivo, privacidade, localização acessível, vizinhança, trabalho, fonte de renda, investimento, etc.) e trocarem de propriedade relativamente muito pouco durante sua vida útil, o que

⁷¹ O entendimento do método involutivo de Graaskamp deve às aulas do professor João Fernando Pires Meyer no curso de pós-graduação da FAUUSP.

⁷² Harvey se baseia no conceito marxista de *valor de uso* e *valor de troca*, presente nos capítulos iniciais de *O Capital* e no livro *Uma Contribuição à Crítica da Economia Política*. No mesmo texto Harvey explica que esses conceitos já haviam sido mencionados por Adam Smith e David Ricardo, além de ser objeto de análise de diversos economistas do século XIX. Contudo a contribuição de Marx ao tema foi entender a característica dialética entre os dois valores (a possibilidade de um mesmo objeto ter simultaneamente valor de uso e valor de troca) e ao relacioná-las por meio do trabalho socialmente necessário para criar objetos na natureza com valores de troca (HARVEY, 1980, p. 132-133)

restringe as possibilidades de escolha dos usuários e cria a necessidade de financiamentos bancários para sua aquisição, pois o preço de um imóvel é normalmente muitas vezes maior que o poder de compra da maioria da população.

A expansão do crédito, apesar de tudo, de fato possibilitou que uma parte maior da população tivesse acesso à moradia própria e regular, além de também ter trazido efeitos positivos à economia, ao estimular a produção e a geração de emprego. Mas o maior acesso à moradia foi fruto também, e possivelmente até mais do que o próprio crédito, de outras condições macroeconômicas importantes: estabilidade econômica, controle da inflação e, principalmente, aumento real da renda. Para garantir que o acesso à moradia seja realmente facilitado a todas as camadas da população é fundamental fazer com que o acesso ao crédito seja acompanhado de projetos urbanísticos e tecnológicos que entendam a habitação além da mera produção setorial de um bem ou uma mercadoria. A qualidade da habitação envolve também a relação entre as localizações da casa e as localizações dos empregos, dos serviços, do lazer, etc. e não apenas a edificação da habitação em si.

Talvez seja a hora de produzir novas políticas públicas que deixem de considerar que a solução para prover habitação a todas as faixas de renda, especialmente às mais baixas, seja exclusivamente a aquisição de um bem. A política vigente resulta num processo mais lento para o acesso ao direito à moradia, requer o comprometimento de parcela expressiva da renda dessas famílias por longos períodos e não garante que essas unidades habitacionais permanecerão atendendo à demanda das famílias de baixa renda ao longo do tempo, pois à medida que essas unidades são mais bem conectadas com as demais atividades da cidade, elas se valorizam e a pressão econômica das famílias das faixas de renda imediatamente superiores acaba por levar à substituição dos moradores⁷³.

Segundo pesquisa divulgada em 2012 pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 62% das famílias paulistas não tinham recursos para comprar uma residência. Essa era a porcentagem da população que comprometeria mais de 30% de sua renda mensal para pagamento de parcelas de financiamento, considerando prazo de

⁷³ Uma análise mais aprofundada sobre as relações diferenciais na sociedade capitalista sobre o monopólio de determinada parcela do espaço pode ser encontrada em Harvey (1980, p. 144-151). O autor aborda as diferentes capacidades de escolha que existem na sociedade conforme o 'excedente do consumidor', "que é a diferença entre o que um indivíduo pode, realmente, pagar por um bem e o que estaria inclinado a pagar para não ficar sem ele" (p. 144).

20 anos e entrada de 10% do valor do imóvel, considerando o imóvel mais barato em oferta pela iniciativa privada na cidade que, segundo o BID, custava à época US\$ 38.936,00. Segundo a pesquisa, o principal fator para essa dificuldade era a escassez de empreendimentos adequados à renda, o que impede o acesso à casa própria para 32% da população. A dificuldade de comprovar renda para aquisição do crédito era impeditiva para 25% dos paulistanos, enquanto as taxas de juros eram o principal entrave para 8% das pessoas na cidade (BOUILLON, 2012).

No próximo capítulo veremos os efeitos práticos da expansão do crédito sobre as características das unidades habitacionais ofertadas na região metropolitana de São Paulo.

Capítulo 3

**Efeitos da expansão de crédito: Análise da oferta residencial em São Paulo –
comparação entre os períodos 1995 – 2004 e 2005 – 2011**

3.1. Considerações Preliminares

No capítulo anterior vimos que a oferta total de unidades habitacionais produzidas no âmbito do mercado privado no município e na Região Metropolitana de São Paulo foi muito impactada pela maior disponibilidade de crédito imobiliário a partir de 2005. Para entendermos as diferenças entre as características da oferta habitacional nesses dois períodos, nesse capítulo serão comparados alguns aspectos quantitativos da produção habitacional anteriores e posteriores a 2005, extraídos da Base de Lançamentos Imobiliários Residenciais na Região Metropolitana disponibilizada pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM) (que por sua vez foi elaborada a partir da base de dados da Embraesp) e dos dados do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) fornecidos ao autor pelo Ministério das Cidades via lei de acesso à informação. Como explicado no início deste trabalho, para efeito de comparação foram desprezados os dados anteriores ao ano de 1995. Os aspectos considerados para a comparação foram a participação relativa das tipologias, as áreas úteis dessas unidades e sua distribuição geográfica.

A base de dados do CEM reúne informações de todos os lançamentos realizados na região metropolitana desde 1985 e está organizada na forma de uma planilha em que cada linha apresenta dados de um empreendimento. Pelos critérios da Embraesp e replicados pelo CEM, cada grupo de unidades com a mesma tipologia, isto é, com o mesmo número de dormitórios, e pertencentes ao mesmo lançamento imobiliário é um empreendimento. Dessa forma, se um condomínio tem apartamentos de dois e de três dormitórios, por exemplo, na tabela da Embraesp esse condomínio será apresentado como dois empreendimentos separados, ocupando duas linhas. A versão produzida pelo CEM incluiu algumas informações complementares em relação à base original da Embraesp. Entre as informações disponíveis na versão final utilizada nesta pesquisa estão as coordenadas de localização geográfica, o endereço e o nome do condomínio. Além do número de dormitórios é possível verificar o número de banheiros, áreas útil e total das unidades, quantidade de vagas de estacionamento, preço de venda, etc.⁷⁴. Todos os gráficos e mapas que se referem à oferta habitacional geral e das cinco incorporadoras selecionadas deste capítulo foram produzidos a partir das informações dessa base de dados.

⁷⁴ Mais informações a respeito da metodologia da pesquisa podem ser obtidas nos seguintes endereços eletrônicos: <http://www.embraesp.com.br/89/Pesquisa-de-Mercado---Metodologia-de-Pesquisa.aspx?navid=107> e <http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/716>.

Como é impossível analisar a produção imobiliária no Brasil a partir de 2009 sem levar em consideração os efeitos do PMCMV, há uma seção deste capítulo dedicada exclusivamente à análise do programa. Ao longo dos anos de 2013 e 2014 o autor solicitou informações à Caixa Econômica Federal, ao Banco do Brasil e ao Ministério das Cidades sobre as unidades contratadas pelo programa no país e na Região Metropolitana de São Paulo. As informações apresentadas nesse capítulo foram obtidas a partir de uma planilha enviada pelo Ministério das Cidades que lista todos os empreendimentos do PMCMV na Grande São Paulo contratados até o dia 31 de dezembro de 2012, com seus respectivos endereços, nomes, municípios, números totais de unidades habitacionais contratadas e quantas já haviam sido entregues até então. Para realização dos mapas e planilhas apresentados a seguir foi preciso pesquisar cada um dos 595 endereços para descobrir suas coordenadas geográficas e, no caso dos 239 empreendimentos localizados no município de São Paulo, em quais distritos estão localizados.

Na primeira parte da análise, que diz respeito às variações tipológicas, suas áreas médias e custos, a metodologia de análise dos dados foi simplesmente organizá-los ano a ano e compará-los. Na segunda, que trata da distribuição geográfica, o período de estudo foi subdividido em quatro etapas. As duas primeiras correspondem ao período anterior ao ano de 2005, considerado o marco divisor nesse trabalho. Para esse período de dez anos entre 1995 e 2004 optou-se por uma divisão simples em duas etapas de cinco anos cada uma. A primeira, portanto, engloba os anos de 1995 a 1999 e a segunda os anos de 2000 a 2004. Certamente houve variações importantes dentro de cada uma dessas etapas, em especial na primeira, e outras subdivisões poderiam ser justificáveis, como o período de 1995 a 1997, anterior à crise de 1998, por exemplo, mas a subdivisão adotada tem a vantagem de ser equânime em tempo e se mostrou eficiente para demonstrar as ideias deste trabalho. Já o período compreendido entre 2005 e 2011 foi subdividido em outras duas etapas, a primeira até 2008 e a segunda a partir de 2009. Essa divisão, além de ser a mais equilibrada em termos temporais, também é grosso modo coincidente com a implantação do PMCMV e, portanto, reflete suas influências na distribuição da oferta habitacional.

Para cada uma dessas etapas foram elaborados mapas de calor, em que a intensidade das cores representa a maior ou menor oferta de unidades habitacionais. Esse método de elaboração de mapas foi escolhido por ser mais intuitivo para entendimento e mais preciso em termos de localização do que a escala de cores absolutas delimitadas

pelas divisões administrativas dos distritos e municípios. Com o mapa de calor é possível verificar que a oferta de imóveis em Santo André ou Guarulhos, por exemplo, não foi igualmente distribuída por um território extenso e sim concentrada em áreas específicas. Ainda que não ofereçam uma informação precisa sobre os números absolutos e relativos da oferta imobiliária, a comparação entre os mapas deixa claras as mudanças das prioridades das empresas incorporadoras e da atratividade das diversas localizações da região metropolitana ao longo do tempo.

As informações mais precisas sobre as unidades ofertadas estão apresentadas em gráficos e tabelas. Nesses casos optou-se pela demonstração ano a ano dos números ou por outras subdivisões temporais conforme o assunto abordado, o que acreditamos não prejudicar a exposição dos conceitos deste trabalho. De modo a simplificar a avaliação da distribuição territorial da oferta habitacional na Grande São Paulo nas tabelas e gráficos, os distritos do município de São Paulo e os municípios da região metropolitana foram agrupados segundo critérios geográficos e de atividade imobiliária. Critérios semelhantes foram utilizados para produzir os mapas, gráficos e tabelas relativos ao PMCMV e das cinco empresas incorporadoras selecionadas.

3.2. Tipologias e áreas das unidades

Como visto anteriormente, os primeiros efeitos da expansão do crédito sobre as tipologias foi o aumento da participação das unidades maiores, com quatro ou mais dormitórios (**gráficos 18 e 23**). Em 2003 esse tipo de unidade correspondia a 15% da oferta total na região metropolitana, passou a 19% no ano seguinte, 23% em 2005 e chegou a 33% em 2006, igualando a oferta de imóveis de dois e três dormitórios. Em 2007 as unidades maiores ainda tiveram a expressiva participação de 29%, mas os resultados das incorporadoras indicavam dificuldades na velocidade das vendas desse segmento. A partir de então houve uma inversão de prioridades, com a diminuição paulatina da participação relativa dos imóveis maiores (20% em 2008, 10% em 2009, 8% em 2010 e 7% em 2011) e o aumento da participação relativa das unidades de um e dois dormitórios.

As unidades de dois dormitórios aumentaram sua parcela de mercado de 32% em 2006 para 51% em 2009 e chegaram a 54% em 2011. As de um dormitório, que tinham participação praticamente residual em 2007 (1%), passaram a representar 11% de toda a oferta em 2011. As razões para essa mudança, como já abordado anteriormente,

são o aumento de renda das populações das classes médias e baixas, que tinham uma demanda reprimida de pelo menos duas décadas de pouca oferta e escassez de crédito, e também o aumento do custo de venda dos imóveis, que induziu as incorporadoras a produzir imóveis de áreas menores para aumentar a liquidez do mercado. Segundo Meyer esse é um comportamento típico dos incorporadores, que produzem imóveis com preços médios inversamente proporcionais ao número de unidades. Em épocas de mercado mais restrito, como ocorreu entre 1998 e 2005, a tendência é a oferta de unidades maiores e mais caras. Em momentos mais favoráveis aumenta o número de unidades, mas a tendência é de redução de áreas e preços totais, ainda que os preços relativos por m² normalmente fiquem mais altos (MEYER, 2008, p. 52).

Mas essa variação é muito mais dramática quando analisamos os números isolados do município de São Paulo. Nos demais municípios da região metropolitana (**gráficos 20 e 21**), a participação dos imóveis de quatro dormitórios cresceu menos em 2006 e 2007 em comparação com a capital, correspondendo nesses dois anos a 20% da oferta, contra participações da ordem de 40% para as unidades de dois e três dormitórios. Nesses dois anos a produção de imóveis de um dormitório fora da cidade de São Paulo foi de apenas 42 unidades, participação que permaneceu relativamente desprezível em 2008 e 2009, e chegou a 3% em 2010 e 2% em 2011. Nesses municípios a grande mudança foi o aumento substancial da participação relativa das unidades de dois dormitórios, que passaram de 37% em 2008 (contra 47% das unidades de três dormitórios) para 64% em 2011 (contra 28% das unidades de três dormitórios).

Na capital (**gráficos 22 e 23**), a participação das unidades de três dormitórios teve pequenas variações no período, permanecendo entre 32% a 35% da oferta entre os anos de 2003 a 2010, com exceção do ano de 2008, quando atingiu o pico de 38% de participação. Mas é possível notar que desde então houve uma tendência de diminuição relativa da oferta desse tipo de unidade, chegando a 29% em 2011. As demais tipologias variaram muito sua participação no mercado. Em 2003 as unidades de quatro ou mais dormitórios correspondiam a 18% da oferta na cidade e chegaram a 37% em 2006 e 34% em 2007, anos em que tiveram oferta maior que as demais tipologias. A partir de então sua produção foi diminuída de modo contínuo até chegar a 7% do mercado em 2011, caminho inverso ao apresentado pelas unidades de dois dormitórios, cuja participação aumentou de 29% em 2006 para 49% em 2010 e 46% em 2011, e pelas unidades

de um dormitório, que passaram de 1% do mercado em 2007 para 11% em 2010 e 17% em 2011.

Gráfico 18 – Evolução do número de unidades ofertadas segundo tipologia - Região Metropolitana de São Paulo (1995 – 2011) (Elaboração do autor a partir de dados da Embraesp).

Gráfico 19 – Evolução da participação relativa das unidades ofertadas segundo tipologia - Região Metropolitana de São Paulo (1995 – 2011) (Elaboração do autor a partir de dados da Embraesp).

Gráfico 20 – Evolução do número de unidades ofertadas segundo tipologia - Municípios da Região Metropolitana de São Paulo, excluída a capital (1995 – 2011) (Elaboração do autor a partir de dados da Embraesp).

Gráfico 21 – Evolução da participação relativa das unidades ofertadas segundo tipologia - Municípios da Região Metropolitana de São Paulo, excluída a capital (1995 – 2011) (Elaboração do autor a partir de dados da Embraesp).

Gráfico 22 – Evolução do número de unidades ofertadas segundo tipologia - Município de São Paulo (1995 – 2011) (Elaboração do autor a partir de dados da Embrasp).

Gráfico 23 – Evolução da participação relativa das unidades ofertadas segundo tipologia - Município de São Paulo (1995 – 2011) (Elaboração do autor a partir de dados da Embrasp).

Uma explicação possível para esse comportamento diferente dos empreendedores nos mercados da cidade de São Paulo e dos municípios periféricos é o fato de que as incorporadoras maiores, apesar de terem diversificado um pouco sua atuação geográfica, ainda concentram a maior parte dos seus investimentos na capital, como veremos mais a frente. Essas empresas dispõem de setores de análise imobiliária mais sofisticados para perceber modificações de padrões de comportamento e de consumo da população. Isto faz com que a oferta desse tipo de empresa possa ser mais bem orientada às demandas solventes. E essa demanda voltou-se para os imóveis menores, criando um mercado para imóveis de um dormitório, entre outros motivos por conta da própria valorização do mercado imobiliário, conforme abordado no capítulo anterior. Num contexto de aumento constante dos custos imobiliários, imóveis menores são aqueles que apresentam melhor liquidez e por isso também se transformam em objeto preferencial dos investidores. Além disso, é preciso considerar também que as unidades produzidas no âmbito do PMCMV têm dois dormitórios por definição do programa e a maior parte das unidades produzidas pelo programa na região metropolitana de São Paulo foi ofertada fora da capital.

A influência dos custos imobiliários sobre as tipologias ofertadas também pode ser observada ao se analisar a evolução das áreas úteis médias das unidades lançadas entre 1995 e 2011 (**tabela 13 e gráfico 24**). Percebe-se uma tendência de aumento das áreas das unidades de um dormitório, que antes de 2005 tinham em média entre 31 e 34 m² (com exceção das unidades ofertadas em 2004, que tiveram média muito mais alta de quase 52 m²) e desde então ganharam cerca de 10 m² a mais na média. As unidades de dois e três dormitórios permaneceram relativamente estáveis em suas áreas⁷⁵ enquanto as unidades de quatro ou mais dormitórios foram reduzidas em suas áreas médias de 220 m² dos anos de 1996 e 1997 para cerca de 180 m² na primeira metade da década de 2000 e depois para cerca de 165 m² desde 2005. Essas mudanças parecem ser fruto de um ajuste dos produtos imobiliários aos limites de investimento da demanda.

Sobre esse aspecto, vale mais uma vez lembrar que a valorização imobiliária não incide de modo linear sobre todos os produtos imobiliários. Além do fator fundamental da localização (HARVEY, 1980; OLIVA, 1981; VARGAS, 2013), as próprias tipologias estão associadas a padrões diferentes desses produtos em termos de acabamentos,

⁷⁵ Em 2011 as unidades de três dormitórios tiveram aumento em suas áreas úteis médias de 18,06% em relação às médias do ano anterior, passando de 82,36 m² para 97,24 m², mas não é possível determinar que isso fosse uma tendência para os anos seguintes.

serviços, número de vagas de garagem, etc. e, por isso, têm valores unitários de venda diferentes entre si. Os valores de venda por m² das unidades de um dormitório foram mais altos que os valores por m² das unidades das demais tipologias nos anos de 2010 e 2011 (**gráfico 25**), mas como a área total desses imóveis é menor, o preço total da unidade permanece mais baixo e passível, por exemplo, de enquadramento no limite das regras de financiamento do SFH.

Em resumo, do ponto de vista das variações tipológicas das unidades ofertadas entre 2005 e 2011, a expansão do crédito num primeiro momento incentivou os empreendedores a produzir mais unidades voltadas para o público de alta renda, com áreas maiores e mais dormitórios. Mas ao longo do período houve uma mudança de rumos, privilegiando os imóveis de áreas menores e valores totais de venda mais baixos, parcialmente voltados para classes de renda média e baixa, o que não representou necessariamente uma redução de receitas para as incorporadoras, uma vez que o valor desses imóveis por m² tiveram aumento acima da média das demais tipologias e se tornaram os mais altos no final do período estudado.

Gráfico 24 – Evolução da área útil média das unidades lançadas na Região Metropolitana de São Paulo por tipologia (1995 – 2011) (Elaboração do autor a partir de dados da Embraesp).

Tabela 13 – Áreas úteis médias das unidades lançadas na Região Metropolitana de São Paulo de 1995 a 2011 e por tipologia. *Fonte:* Fipe-Zap

	ÁREA MÉDIA ÚTIL (m ²)			
	1 dorm	2 dorm	3 dorm	4 dorm
1995	41,62	57,63	85,12	165,64
1996	31,01	56,33	75,10	221,85
1997	31,24	56,23	74,96	215,70
1998	34,08	56,82	81,11	174,69
1999	31,08	54,22	82,96	194,87
2000	34,06	53,06	84,34	176,51
2001	30,47	54,73	83,54	185,43
2002	36,41	56,38	85,66	176,23
2003	34,71	59,03	89,89	173,83
2004	51,99	60,12	92,04	187,09
2005	42,78	55,46	88,77	178,62
2006	40,87	54,49	90,36	168,20
2007	44,12	52,74	85,60	163,17
2008	49,94	53,25	81,05	165,88
2009	55,70	53,15	80,59	160,66
2010	47,94	53,86	82,36	164,91
2011	46,18	55,14	97,24	165,95

Gráfico 25 – Evolução do custo médio⁽¹⁾ do m² das unidades ofertadas na Região Metropolitana de São Paulo por tipologia (1995 – 2011) (Elaboração do autor a partir de dados da Embraesp).

⁽¹⁾ Custos atualizados segundo valores de 2011 pela Embraesp

3.3. Distribuição Geográfica

Talvez o aspecto mais interessante da produção imobiliária recente na região metropolitana de São Paulo seja a variação na sua distribuição geográfica ao longo dos dezessete anos abordados nesse estudo. De certo modo, ele resume todos os demais efeitos da expansão do crédito imobiliário na medida em que condicionantes como a disponibilidade e o custo do solo urbano, a renda da população e a demanda por imóveis de maior ou menor área ou de padrões construtivos diferentes variam de forma mais ou menos correspondente com a localização. É possível estabelecer uma correlação entre as variações na distribuição geográfica da oferta habitacional ao longo do tempo e o processo de reestabelecimento do crédito habitacional, da evolução da renda na região metropolitana e do Programa Minha Casa, Minha Vida.

Após a implantação do Plano Real, iniciada em 1993 e finalizada no ano seguinte, o Brasil viveu um momento de estabilidade econômica e expansão de investimentos e renda que se fizeram sentir na produção imobiliária. Até o ano de 1997, mesmo sem uma política de crédito estabelecida, o número de unidades habitacionais lançadas na sua Região Metropolitana de São Paulo aumentou rapidamente. Em 1998 essa trajetória foi interrompida pelos efeitos das crises econômicas asiáticas e russa, agravados pelo fato daquele ser um ano eleitoral no Brasil⁷⁶. Essa expansão da produção também teve efeitos sobre sua distribuição geográfica, com o aumento da participação relativa dos demais municípios da região metropolitana na oferta total de unidades de 21,80% em 1995 para 43,65% em 1996.

Os anos seguintes à crise econômica de 1998/1999 foram de baixo crescimento econômico, pouca expansão da renda e ainda baixa disponibilidade de crédito imobiliário. A combinação desses fatores, além de reduzir quantitativamente a produção, também resultou na sua concentração geográfica, como é possível se perceber pela análise do **gráfico 26** e pela comparação entre os **mapas 1 e 2**. A proporção de unidades ofertadas nos demais municípios da região metropolitana em relação às ofertadas na cidade São Paulo diminuiu nos anos seguintes, até chegar 18,88% do total em 2004. Curiosamente, o **mapa 2** mostra que houve uma difusão maior de localidades com alguma ati-

⁷⁶ Em 1997 a Coreia do Sul desvalorizou fortemente sua moeda frente ao dólar e teve uma redução do PIB da ordem de 5%, numa crise que se espalhou pela Tailândia, Indonésia e Malásia e no ano seguinte na Rússia, que decretou moratória no pagamento de títulos da sua dívida. A crise atingiu o Brasil no segundo semestre de 1998, quando o governo elevou a taxa de juros para pagamento da dívida pública para a casa dos 40% ao ano e, no início do ano seguinte, foi obrigado a admitir uma forte desvalorização da moeda (AVERBUG, GIAMBIAGI, 2000).

vidade imobiliária no período entre os anos de 2000 e 2004 em relação ao período anterior (**mapa 1**), mas a intensidade dessa atividade esteve muito mais concentrada no chamado centro expandido da capital na primeira metade da década de 2000 do que na segunda metade da década de 90.

Gráfico 26 – Evolução da participação relativa na oferta de unidades do município de São Paulo e dos demais municípios da região metropolitana (1995 – 2011) (Elaboração do autor a partir de dados da Embraesp).

A partir do segundo semestre de 2003 a atividade econômica brasileira passou a se recuperar e em 2005 a captação de recursos para o crédito habitacional já havia se reestabelecido. O **mapa 3** mostra como a oferta de unidades residenciais novas voltou a apresentar expansão geográfica entre os anos de 2005 e 2008, em especial nos municípios do ABC, Cotia, Barueri e Guarulhos, com uma difusão territorial parecida com a verificada entre 1995-1999, nos anos pré-crise. Essa tendência permaneceu nos anos seguintes e o **mapa 4** mostra como a oferta imobiliária tornou-se ainda mais difundida, atingindo regiões periféricas que antes praticamente não apresentavam atividade imobiliária, como os municípios de Cajamar e Franco da Rocha, e aumentando muito sua intensidade em Guarulhos, Itaquaquecetuba, Suzano, Mogi das Cruzes e Mauá, além dos distritos das zonas leste e sul da capital.

Desde 2004 até 2011 a participação relativa dos demais municípios na oferta imobiliária residencial aumentou paulatinamente, até chegar a 45,33% em 2010 e

43,58% em 2011. Os **gráficos 27 e 28** nos ajudam a perceber que os municípios do ABC (Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Diadema) e os distritos das zonas oeste, leste e sul do município de São Paulo sempre tiveram uma participação muito expressiva em números absolutos na oferta habitacional ao longo do período estudado. Mas houve variações expressivas em termos relativos após 2005, resultado do aumento das participações dos municípios das regiões Nordeste (especialmente em Guarulhos e em menor escala também em Arujá), Extremo Leste (notadamente em Suzano e Mogi das Cruzes, mas também em Itaquaquecetuba, Ferraz de Vasconcelos e Poá) e Oeste (de modo mais intenso em Barueri, Carapicuíba e Taboão da Serra, mas também expressivo em Osasco e Cotia) da Grande São Paulo.

A **tabela 14** compara a participação média das regiões de estudo entre dois períodos, o primeiro de 1995 a 2006 e o segundo de 2007 a 2011. O grupo dos municípios do nordeste passou a participar com 9,6% dos lançamentos imobiliários habitacionais no segundo período, contra 4,6% no primeiro, os do Extremo Leste aumentaram sua parcela de 2,8% para 6,2% e os da Zona Oeste de 7,1% para 11,2%. Os municípios do Extremo Oeste e os demais municípios de pequena atividade imobiliária tiveram uma variação de participação ainda maior, mas continuaram tendo pouca expressividade na oferta habitacional e, somados, tiveram participação média de apenas 2% entre 2007 e 2011.

Tabela 14 – Participação relativa das regiões da RMSP na oferta habitacional. (Elaboração do autor a partir de dados do Centro de Estudos da Metrópole e Embraesp)

	1995-2006	2007-2011	var.
Centro	5,1%	4,2%	-17,0%
Oeste	18,3%	11,7%	-36,2%
Noroeste	5,2%	7,2%	37,6%
Norte	4,5%	3,8%	-16,7%
Sul	17,4%	12,4%	-28,4%
Leste	12,7%	11,5%	-10,1%
Extremo leste	4,2%	4,2%	-0,9%
Extremo sul	6,6%	6,4%	-3,2%
RMSP-ABC	11,5%	13,1%	13,4%
RMSP - Oeste	7,1%	11,2%	58,8%
RMSP-Nordeste	4,5%	9,6%	113,8%
RMSP-Extremo oeste	0,3%	0,3%	26,8%
RMSP-Extremo leste	2,8%	6,2%	123,2%
RMSP - Outros	0,7%	1,7%	133,5%

Considerando-se apenas os distritos do município de São Paulo agrupados por região (**tabela 15**), verifica-se que as zonas oeste e sul foram as únicas que apresentaram diminuição na participação relativa de imóveis lançados, mas isso não significa que essas regiões tiveram menos lançamentos a partir de 2007 e sim que as demais áreas passaram a ter uma atividade imobiliária muito mais intensa a partir de então, como se verifica pelos números da **tabela 16**. Em números absolutos de unidades lançadas, os distritos da zona oeste variaram de 6.604 unidades em média por ano entre 1996 e 2006 para uma média de 7.418 unidades entre 2007 e 2011, com pico de 8.960 lançamentos em 2010, uma média 12,3% maior. O mesmo ocorre com a zona Sul, que teve uma oferta em média 11,7% maior entre 2007 e 2011 do que havia ocorrido entre 1995 e 2006. Contudo, todos os outros distritos do município, especialmente os do Extremo Leste e Extremo Sul, passaram a ter participações relativas maiores do que antes, o que evidencia o processo de expansão geográfica da produção imobiliária.

Essas variações se explicam em parte pelo fato de que as zonas Oeste e Sul do município têm menor disponibilidade de terrenos incorporáveis em relação às demais regiões da cidade. Mas a disponibilidade de terrenos por si só não é suficiente para determinar a implantação de empreendimentos imobiliários. Para que eles sejam realizados é preciso que existam também demanda e viabilidade econômica, o que só se tornou possível em novas áreas da região metropolitana graças ao aumento da renda, à maior oferta de crédito e, a partir de 2009, ao Programa Minha Casa, Minha Vida.

Tabela 15 – Participação relativa das regiões do Município de São Paulo na oferta habitacional. (Elaboração do autor a partir de dados do Centro de Estudos da Metrópole e Embraesp)

	95-06	07-11	var.
Centro	6,9%	7,3%	6,7%
Oeste	24,9%	20,2%	-19,0%
Noroeste	6,4%	6,7%	5,3%
Norte	6,0%	6,3%	4,9%
Sul	23,6%	21,4%	-9,3%
Leste	17,3%	19,8%	14,4%
Extremo leste	5,9%	7,3%	23,9%
Extremo sul	9,0%	11,0%	21,7%

Tabela 16 – Variação da oferta habitacional média na Região Metropolitana de São Paulo entre os períodos de 1995 a 2006 e de 2007 a 2011. (Elaboração do autor a partir de dados do Centro de Estudos da Metrópole e Embrasp)

	1995-2006	2007-2011	var.
Centro	1.811	2.752	52,0%
Oeste	6.604	7.418	12,3%
Noroeste	1.762	2.425	37,6%
Norte	1.567	2.306	47,2%
Sul	5.173	5.781	11,7%
Leste	4.542	7.287	60,5%
Extremo leste	1.672	2.608	56,0%
Extremo sul	2.456	3.994	62,6%
RMSP-ABC	4.436	8.342	88,0%
RMSP - Oeste	2.808	7.274	159,0%
RMSP-Nordeste	1.772	6.019	239,6%
RMSP-Extremo oeste	1.811	2.752	52,0%
RMSP-Extremo leste	1.001	3.183	218,0%
RMSP - Outros	294	1.043	255,2%

Mapa 1 – Distribuição geográfica da produção habitacional privada na Região Metropolitana de São Paulo – **1995-1999** (Elaboração do autor a partir de dados do Centro de Estudos da Metrópole e Embraesp)

Mapa 2 – Distribuição geográfica da produção habitacional privada na Região Metropolitana de São Paulo – **2000-2004** (Elaboração do autor a partir de dados do Centro de Estudos da Metrópole e Embrasp)

Mapa 3 – Distribuição geográfica da produção habitacional privada na Região Metropolitana de São Paulo – **2005-2008** (Elaboração do autor a partir de dados do Centro de Estudos da Metrópole e Embrasp)

Mapa 4 – Distribuição geográfica da produção habitacional privada na Região Metropolitana de São Paulo – **2009-2011** (Elaboração do autor a partir de dados do Centro de Estudos da Metrópole e Embrasp)

Gráfico 27 – Evolução das unidades ofertadas segundo distribuição geográfica - Região Metropolitana de São Paulo (1995 – 2011) (Elaboração do autor a partir de dados do Centro de Estudos da Metrópole e Embraesp).

Gráfico 28 – Evolução das unidades ofertadas segundo distribuição geográfica - Município de São Paulo (1995 – 2011) (Elaboração do autor a partir de dados do Centro de Estudos da Metrópole e Embraesp).

Gráfico 29 – Legenda gráfica de localização de municípios e distritos da Região Metropolitana de São Paulo auxiliar aos **gráficos 26 e 27**.

3.4. O Programa Minha Casa, Minha Vida em São Paulo

O PMCMV teve influência determinante para a distribuição mais difusa da oferta habitacional da Região Metropolitana verificada nos últimos três anos do período estudado. Das 119.025 unidades contratadas pelo PMCMV na região metropolitana até o final de 2012, 65,3% estavam localizadas fora da capital. Os municípios do Extremo Leste da Região Metropolitana, por exemplo, que tiveram participação média de 5,2% da oferta geral entre 2007 e 2011 receberam 22,6% das unidades contratadas pelo programa, os da região Nordeste, que em média tiveram participação de 10% no mercado geral, receberam 16,7% das unidades contratadas. Na capital, os distritos do Extremo Leste, que participaram em média com 4,4% das unidades ofertadas na RMSP entre 2007 e 2011, contribuíram com 11,8% de todas as unidades contratadas pelo PMCMV na Grande São Paulo (**tabela 17**).

Essa inversão geográfica da produção geral e da produção no âmbito do PMCMV é perceptível quando comparamos os **gráficos 26 e 30**. No primeiro gráfico, que apresenta as relações entre as diferentes regiões da cidade e da Grande São Paulo na oferta global, já é possível perceber como alguns distritos e municípios que até 2006 tinham pequena participação relativa passaram a ter maior número de lançamentos a partir de 2007, enquanto no gráfico 30, que mostra apenas as unidades contratadas pelo PMCMV, são justamente essas regiões as que apresentam maior participação em número de unidades do programa.

Mais uma vez é possível perceber como o programa ficou longe de atender às porcentagens de participação esperadas para as faixas de renda na região metropolitana, como já havia sido constatado no capítulo anterior. Mas agora também é possível perceber que isso se deu de modo diferenciado conforme a localização. Sessenta e oito por cento das unidades habitacionais da faixa 1 foi ofertada fora da capital, enquanto para as unidades da faixa 2 essa parcela cai para 65,9% e para as da faixa 3 para 61,5%. Dentro do município de São Paulo, 45% das unidades contratadas da faixa 1 foram destinadas para os distritos do Extremo Leste, 9,3% aos do Leste e 14,7% para os distritos do Noroeste. Os distritos do Sul, que têm participação expressiva na oferta em geral, não receberam uma unidade sequer da faixa 1 e apenas 98 unidades da faixa 2, equivalentes a apenas 0,65% das unidades deste tipo na cidade. Os distritos da Zona Oeste tiveram 450 unidades da faixa 1 contratados (3,9% do município), mas todas essas unidades estão

localizadas no distrito de Raposo Tavares, 270 delas ofertadas pela Cohab em dois empreendimentos localizados na divisa com Osasco.

Gráfico 30 –Distribuição geográfica das unidades contratadas pelo Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de São Paulo até 31/12/2012 (Elaboração do autor a partir de dados fornecidos pelo Ministério das Cidades via lei de acesso à informação).

Os **mapas 6, 7 e 8** ilustram as informações da **tabela 17** e mostram a distribuição geográfica das unidades contratadas pelo PMCMV segundo as faixas do programa. O **mapa 5** reúne todas as unidades contratadas pelo programa na Grande São Paulo e há uma evidente correlação entre as áreas preferenciais de investimento com a mudança de difusão do mercado imobiliário verificada na oferta em geral demonstrada pelos **mapas 3 e 4**. A primeira constatação da comparação entre os três mapas com as faixas de aten-

dimento do PMCMV segregadas é que o mapa 6, que apresenta a distribuição das unidades da faixa 1, é muito mais rarefeito que os outros dois. Outra constatação é que, ainda que todas elas apresentem a tendência de se concentrar na periferia do município de São Paulo, as manchas dos mapas 7 e 8, que retratam as faixas 2 e 3 respectivamente, conseguem se aproximar um pouco mais das áreas centrais e dos distritos paulistanos de maior atratividade para a atividade imobiliária. Uma mudança discreta na escala dos mapas, porém significativa, é visível nos casos de alguns municípios como Guarulhos e São Bernardo do Campo, onde as manchas de contratação do PMCMV ocupam regiões diferentes da cidade conforme as faixas de renda do programa: quanto mais próximos das centralidades locais mais difícil é a implantação de unidades do programa e ainda mais difíceis as unidades de faixa 1.

Tabela 17 – Distribuição das unidades habitacionais contratadas pelo Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de São Paulo em números absolutos e relativos (elaboração do autor a partir de dados fornecidos pelo Ministério das Cidades via lei de acesso à informação).

	total		faixa 1		faixa 2		faixa 3	
	UH	%	UH	%	UH	%	UH	%
RMSP	119.025	100,0%	36.809	100,0%	43.992	100,0%	38.224	100,0%
MSP	41.294	34,7%	11.560	31,4%	15.005	34,1%	14.729	38,5%
Outros Municípios	77.731	65,3%	25.249	68,6%	28.987	65,9%	23.495	61,5%
Centro	1.561	1,3%	72	0,2%	1.449	3,3%	40	0,1%
Oeste	1.344	1,1%	450	1,2%	616	1,4%	278	0,7%
Noroeste	5.898	5,0%	1.696	4,6%	2.123	4,8%	2.079	5,4%
Norte	1.307	1,1%	0	0,0%	707	1,6%	600	1,6%
Sul	1.866	1,6%	0	0,0%	98	0,2%	1.768	4,6%
Leste	7.195	6,0%	1.080	2,9%	2.828	6,4%	3.287	8,6%
Extremo leste	14.046	11,8%	5.202	14,1%	4.882	11,1%	3.962	10,4%
Extremo sul	8.077	6,8%	3.060	8,3%	2.302	5,2%	2.715	7,1%
RMSP-ABC	10.495	8,8%	3.326	9,0%	4.371	9,9%	2.798	7,3%
RMSP - Oeste	13.406	11,3%	3.162	8,6%	6.328	14,4%	3.916	10,2%
RMSP-Nordeste	19.836	16,7%	7.986	21,7%	4.791	10,9%	7.059	18,5%
RMSP-Extremo Oeste	2.340	2,0%	0	0,0%	857	1,9%	1.483	3,9%
RMSP-Extremo Leste	26.946	22,6%	9.644	26,2%	10.978	25,0%	6.323	16,5%
RMSP - Outros	4.709	4,0%	1.131	3,1%	1.662	3,8%	1.916	5,0%

Um estudo aprofundado do PMCMV poderá comparar essas distribuições da oferta com a rede de transportes metropolitanos, com a distribuição de serviços e empregos, com a distribuição de vagas em escolas, creches, universidades, leitos de hospitais, com a expansão da mancha urbana da metrópole, com outras centralidades que não

a capital, etc. e, com isso, realizar uma análise qualitativa do programa do ponto de vista da integração dessas unidades habitacionais com a cidade⁷⁷. Este trabalho, no entanto, se limitou ao diagnóstico dos efeitos práticos e mais gerais do programa, que é em última análise um programa de crédito imobiliário direcionado, sobre a oferta. Ainda assim, de modo preliminar e sem o aprofundamento científico necessário, a produção do PMCMV não parece ter colaborado para uma mudança do panorama dos grandes conjuntos habitacionais extremamente periféricos. Ao contrário, reforçou esse paradigma.

Tabela 18 – Comparativo da participação no PMCMV entre as incorporadoras selecionadas – unidades contratadas até 31/12/2012 (Elaboração do autor a partir de dados fornecidos pelo Ministério das Cidades).

	total		faixa 1			faixa 2			faixa 3		
	UH	% do total	UH	% inc.	% da faixa	UH	% inc.	% da faixa	UH	% inc.	% da faixa
RMSP	119.025		36.809			43.992			38.224		
Cyrela	9.286	7,8%	5.380	57,9%	14,6%	691	7,4%	1,6%	3.215	34,6%	8,4%
Gafisa	4.574	3,8%	0	0,0%	0,0%	1.668	36,5%	3,8%	2.906	63,5%	7,6%
Even	0	0,0%	0	0,0%	0,0%	0	0,0%	0,0%	0	0,0%	0,0%
PDG	6.409	5,4%	0	0,0%	0,0%	3.586	56,0%	8,2%	2.823	44,0%	7,4%
Brookfield	2.503	2,1%	0	0,0%	0,0%	1.345	53,7%	3,1%	1.158	46,3%	3,0%

⁷⁷ Apesar da proximidade histórica, já existem algumas análises críticas sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, em especial da sua incapacidade de modificar o modelo dos grandes conjuntos habitacionais periféricos, com unidades produzidas massivamente e de baixa qualidade urbanística. Ao menos no desenvolvimento deste trabalho a maior parte destas análises foi publicada na forma de artigos, como os de ROLNIK, NAKANO (2009), MARICATO (2009) e MORADO NASCIMENTO; TOSTES (2011). O papel do PMCMV na manutenção do caráter ideológico do modelo da casa própria foi abordado por ARANTES; FIX (2009).

Mapa 5 – Distribuição geográfica das unidades contratadas pelo Programa Minha Casa, Minha Vida até 2012 na Região Metropolitana de São Paulo (elaboração do autor).

Mapa 6 – Distribuição geográfica das unidades contratadas pelo Programa Minha Casa, Minha Vida até 2012 na Região Metropolitana de São Paulo – **Faixa 1** (elaboração do autor).

Mapa 7 – Distribuição geográfica das unidades contratadas pelo Programa Minha Casa, Minha Vida até 2012 na Região Metropolitana de São Paulo – **Faixa 2** (elaboração do autor).

Mapa 8 – Distribuição geográfica das unidades contratadas pelo Programa Minha Casa, Minha Vida até 2012 na Região Metropolitana de São Paulo – **Faixa 3** (elaboração do autor).

3.5. Efeitos da expansão de crédito: mudanças da produção residencial das cinco maiores incorporadoras de São Paulo antes e após 2005.

Os números apresentados até aqui englobam todos os produtores que tenham realizado lançamentos formais de empreendimentos de uso coletivo nos 39 municípios que compõem a Grande São Paulo. Esse é um mercado fortemente pulverizado, que inclui desde grandes empresas com capital aberto na bolsa de valores até cooperativas, pequenos investidores e empresas locais dos diversos municípios. No ranking imobiliário de 2010 da Embraesp, referente à participação das incorporadoras no mercado imobiliário metropolitano nos anos de 2009 e 2010, foram listadas 360 empresas. As dez maiores somadas tinham participação de 31,76% no mercado e as 33 maiores somavam 50,37%⁷⁸. Isto significa que cerca de metade das unidades ofertadas na região metropolitana em 2010 foi realizada por 327 empresas, sem contar as cooperativas, que não constam do ranking.

Uma das conclusões do segundo capítulo deste trabalho é que a ampliação do crédito imobiliário foi o principal incentivo para a abertura de capital das grandes incorporadoras e, em consequência, da necessidade de atingir metas de vendas que permitissem gerar os dividendos prometidos aos investidores. Mas os números gerais misturam a oferta produzida pelas empresas de incorporação listadas na Bolsa de Valores de São Paulo, que em 2014 eram dezenove, com a de todas as outras. É verdade que nem todas as grandes empresas têm capital aberto. Algumas delas têm capital fechado e o efeito da expansão do crédito não foi muito diferente para essas empresas, já que elas concorrem no mesmo mercado, disputam os mesmos terrenos, a mesma cadeia de fornecedores, o mesmo público consumidor e as mesmas linhas de crédito. As grandes diferenças nesses casos são o menor volume de recursos captados para investimento em terrenos, a menor pressão por resultados (ainda que eles sempre sejam muito grandes na atividade imobiliária) e a possibilidade de uma administração mais personalista, com um planejamento menos rígido.

Como forma de tentar isolar esses efeitos da pulverização do mercado, para o último grupo de análises deste trabalho foram selecionadas as cinco maiores incorporadoras do ranking imobiliário da Embraesp no ano de 2010: Cyrela Brazil Realty, que teve participação de 5,31% do mercado naquele ano, a Gafisa, com 5,09%, a Even, com

⁷⁸ Fonte Ranking Imobiliário Embraesp, ano base 2010. Pesquisado em 02 de novembro de 2014, disponível em <http://www.embraesp.com.br/176/Ranking-Imobiliario.aspx?pageid=176&%3fnavid=108>.

4,47%, a PDG Realty, com 3,98% e a Brookfield, com 2,64%⁷⁹. Esse grupo de empresas respondeu a 21,49% do mercado, o que é uma amostra expressiva. As comparações e mapas mostrados a partir daqui são semelhantes aos das seções anteriores, que analisaram o mercado em geral e o PMCMV, mas devido ao número muito menor de empreendimentos, os períodos de análise foram resumidos em apenas dois, entre os anos de 1995 e 2004 e entre 2005 e 2011.

A intenção é aproximar o olhar para as estratégias das empresas e como elas foram alteradas com a mudança da disponibilidade do crédito imobiliário, por isso cada uma delas será abordada em separado. Mais uma vez, a escala gráfica não é absoluta para todos os mapas e sim para cada empresa. Para obtenção dos números apresentados seguir foram somadas todas as unidades ofertadas listadas na Base de Lançamentos Imobiliários Residenciais do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) com participação da incorporadora principal ou de suas subsidiárias, incluindo os casos em que outras empresas eram citadas como associadas. Isto vale dizer que é possível que um mesmo grupo de unidades tenha sido contabilizado em duas empresas diferentes. Nos casos de fusões e aquisições as unidades ofertadas pelas empresas incorporadas ou adquiridas foram somadas às da incorporadora principal, mesmo para a análise da produção anterior à fusão. Para efeito deste trabalho admitiu-se, portanto, que a produção imobiliária posterior a essas fusões e aquisições representa a continuidade do trabalho de todas as empresas que vieram a constituir cada uma das cinco maiores incorporadoras de São Paulo em 2010.

A análise das incorporadoras selecionadas é essencialmente não comparativa entre as suas atuações. A maior parte das considerações a seguir diz respeito às variações ocorridas nas atividades das próprias empresas antes e depois de 2005. No entanto, a próxima página apresenta a **tabela 19** em que os números das cinco incorporadoras que serão utilizados nos estudos de caso mais adiante aparecem justapostos. Eles foram reunidos em uma tabela única para facilitação da consulta ao leitor, mas também permitem fazer algumas comparações entre as atuações das cinco companhias.

⁷⁹ Idem.

Tabela 19 – Distribuição geográfica e condições de financiamento dos lançamentos habitacionais das cinco maiores incorporadoras da Região Metropolitana de São Paulo nos períodos 1995-2004 e 2005-2011 (Elaboração do autor a partir de dados do Centro de Estudos da Metrópole e da Embraesp).

[illegible]

3.5.1. Cyrela

Fundada em 1962, a Cyrela foi a primeira empresa incorporadora a abrir seu capital após a expansão do crédito em 2005. Em 2006 foi criada a subsidiária Living, voltada para os segmentos econômicos, e constituídas as *joint ventures* com as incorporadoras Plano & Plano, Agra e MAC. No ano seguinte foram constituídas as *joint ventures* com a Cury Construtora e com a SKR⁸⁰. Outras empresas foram adquiridas e parcerias foram firmadas, mas para atuação fora da Região Metropolitana de São Paulo e por isso não foram consideradas neste trabalho.

De todas as incorporadoras selecionadas, a Cyrela foi a que teve o comportamento mais radical ao longo dos anos em abraçar as tendências de mercado e mudar de trajetória conforme as circunstâncias econômicas. O **gráfico 31** e em especial o **gráfico 32** permitem identificar três fases distintas em termos de prevalência de tipologias lançadas. A primeira vai de 1995 a 2000, quando a empresa se especializou basicamente no lançamento de *flats* e, portanto, em imóveis de um e dois dormitórios. Todos os imóveis dessas duas tipologias nesse período eram voltados para essa finalidade, o que equivale a 68,86% das unidades lançadas pela Cyrela nesses seis anos. Em 1997 todas as 1.080 unidades lançadas no mercado pela empresa eram *flats* de um dormitório.

A segunda fase vai de 2001 a 2006, quando a Cyrela passou a apostar predominantemente nos lançamentos de unidades maiores, com quatro ou mais dormitórios, e, em segundo lugar, nas unidades de três dormitórios. O ano de 2003 é uma exceção dentro do período, com uma distribuição equilibrada entre as diversas tipologias, mas todas elas de alto padrão, localizadas em distritos das zonas sul e oeste, como a Vila Andrade, o Itaim Bibi e Moema, além de um empreendimento no distrito da Bela Vista com 300 unidades de dois dormitórios. Os apartamentos de um dormitório ofertados nesse ano tiveram área média de 50,53 m² e no ano seguinte foram ainda maiores, com área média de 69,72 m², as duas maiores médias do período estudado para essas tipologias, como é possível se verificar no **gráfico 33**. Nesse mesmo gráfico, chama à atenção a discrepância das áreas úteis médias das unidades com dois e três dormitórios, que foram de 156,26 m² e 423,44 m² respectivamente. Isso se explica porque, nesse ano, foram ofertadas apenas 68 unidades de dois dormitórios e 9 unidades das de três, em empreendi-

⁸⁰ Fonte: <http://cyrela.riglobal.com.br/pt/?m=institucional&p=historico> (acessado em 07 de janeiro de 2015).

mentos de altíssimo padrão⁸¹. O que se percebe desses exemplos é que mesmo as exceções confirmam a regra daquele momento, que era produzir imóveis para o público de alta renda. Entre 2002 e 2006, apenas 13,2% das unidades ofertadas pela Cyrela foram financiadas dentro dos limites do SFH.

Esse número contrasta com o que se verificou na terceira fase, que se iniciou em 2007 e prosseguiu até o fim do período de estudo, em 2011. Das 29.012 unidades lançadas pela Cyrela nesses cinco anos, 14.357 foram financiadas dentro dos limites do SFH, ou 49,5% do total. Ao longo desse tempo, a participação da tipologia de quatro dormitórios decresceu de 39,4% em 2007 (havia sido de 69,1% em 2006) para 2,5% em 2010 e 5,5% em 2011. As unidades de um dormitório, que não tiveram qualquer unidade lançada entre 2005 e 2008, chegaram a 17,9% das unidades lançadas em 2011 e também as de dois dormitórios aumentaram sua parcela de 6,8% em 2005 para 67,5% em 2010 e 54,7% em 2011. As áreas médias continuaram apresentando variações importantes, em especial as de três e quatro ou mais dormitórios, mas com tendência a estabilização nos três últimos anos da série, o que demonstra que a empresa buscava padronizar mais seus imóveis, provável consequência da abertura de capital.

Em termos do total de lançamentos, a Cyrela atuou na contramão do mercado em geral, pois o seu pico de oferta aconteceu no ano de 2009, justamente o auge da redução de oferta por conta da crise. O relatório da empresa aos investidores publicado no início de 2010 faz menção ao fato de 2009 ter sido um ano surpreendente:

*Iniciamos o ano com muita cautela. Em março, quando o Brasil já dava sinais de que a crise não seria tão profunda quanto nos países desenvolvidos, o lançamento do NovAmérica, em São Paulo, foi um marco para o setor. Nossa programação inicial era de lançá-lo em diferentes fases ao longo de três anos, mas o fizemos em apenas dez meses, e até o final do ano vendemos 84% de suas 1.744 unidades.*⁸²

Talvez por ter sido uma das poucas empresas que aumentou seu número de lançamentos naquele ano, a Cyrela apresentou uma margem de lucro líquido em 2009 de

⁸¹ Essas unidades fazem parte de dois empreendimentos, o primeiro chama-se Contemporâneo, na Vila Mariana, e o segundo, com apenas 11 unidades, chama-se Vert Supreme e se localiza em Pinheiros, na região da avenida Faria Lima.

⁸² Relatório Anual Cyrela Brazil Realty 2010, referente ao ano de 2009, Mensagem do Presidente, p. 4, disponível em http://cyrela.riglobal.com.br/pt/?m=apresentacoes-teleconferencias&a=arquivos&p=relatorios_anuais (acessado em 24/03/2014).

17,8%, contra 9,8% em 2008⁸³. Nos anos seguintes essas margens decresceram para 12,3% (2010) e 8,1% (2011)⁸⁴.

O PMCMV é uma das razões para a mudança dos padrões das unidades ofertadas pela Cyrela, pois nesses anos a subsidiária Living e sua parceira Cury investiram fortemente no programa. Entre 2009 e 2012 as duas empresas juntas firmaram contratos para construção de 9.286 unidades do programa na região metropolitana (7,8% do total), das quais 5.380 (57,94%) eram da faixa 1, 691 da faixa 2 (7,44%) e 3.215 da faixa 3 (34,62%). Mais uma vez, a Cyrela destoa dos seus concorrentes não só porque foi a única entre as cinco incorporadoras selecionadas neste trabalho que produziu unidades da faixa 1, mas também porque essas unidades formaram a maioria absoluta das unidades destinadas ao programa (**tabela 18**). Mesmo a maior produtora de unidades para o PMCMV na região metropolitana, a construtora e incorporadora de origem mineira MRV Engenharia, que até 2012 tinha 17.753 unidades contratadas pelo programa, só investiu em unidades das faixas 2 e 3 na região metropolitana de São Paulo.

Gráfico 31 – Oferta absoluta de unidades residenciais por tipologia da Cyrela entre 1995 e 2011 (Elaboração do autor a partir de dados do Centro de Estudos da Metrópole e Embraesp)

⁸³ Idem, p. 3.

⁸⁴ Relatório Anual Cyrela Brazil Realty 2012, referente ao ano de 2011, p. 24, disponível em http://cyrela.riglobal.com.br/pt/?m=apresentacoes-teleconferencias&a=arquivos&p=relatorios_anuais (acessado em 24/03/2014).

Gráfico 32 – Participação relativa por tipologia nas unidades ofertadas pela Cyrela entre 1995 e 2011 (Elaboração do autor a partir de dados do Centro de Estudos da Metrópole e Embraesp)

Tabela 20 – Oferta absoluta de unidades residenciais por tipologia da Cyrela entre 1995 e 2011 (Elaboração do autor a partir de dados do Centro de Estudos da Metrópole e Embraesp)

	Cyrela - unidades ofertadas				
	total	1 dorm	2 dorm	3 dorm	4 dorm
1995	242	144			98
1996	660	540		72	48
1997	1.080	1.080			
1998	821	733			88
1999	1.044		610	212	222
2000	874	414		296	164
2001	776		250	192	334
2002	581		68	9	504
2003	1.768	294	486	464	524
2004	1.589	180	122	410	877
2005	2.297		156	764	1.377
2006	3.462		452	619	2.391
2007	6.739		2.613	1.469	2.657
2008	5.410		2.029	2.144	1.237
2009	7.886	90	4.994	1.806	996
2010	6.083	290	4.103	1.536	154
2011	2.894	519	1.584	633	158

Gráfico 33 – Evolução da área útil média das unidades lançadas pela Cyrela na Região Metropolitana de São Paulo por tipologia (1995 – 2011) (Elaboração do autor a partir de dados do Centro de Estudos da Metrópole e Embraesp).

As unidades de faixa 1 contratadas à Cury se distribuíram em nove empreendimentos localizados em Mogi das Cruzes (3.300 unidades), três outros em Suzano (1.100 unidades) e um em São Paulo (980 unidades), enquanto as unidades das faixas 2 e 3 estão em Guarulhos (254 unidades da faixa 2 em um condomínio e 1.348 unidades da faixa 3 distribuídas em três empreendimentos) e São Paulo (437 unidades de faixa 2 em dois empreendimentos e 1.867 de faixa 3 em dez condomínios). Como esperado, os condomínios normalmente têm muitas unidades, em média 320 por empreendimento, mas um único condomínio em Mogi das Cruzes chega a ter 1.240 unidades da faixa 1, revelando como o peso do custo da terra combinada às restrições de preço para os imóveis do programa impõem a construção em larga escala e tende a reforçar o modelo de grandes conjuntos habitacionais periféricos tradicionalmente empregado no Brasil.

A análise dos **mapas 9 e 10** e a **tabela 19** permitem verificar que a produção da Cyrela teve uma tendência de espraiamento pelos distritos da capital e municípios da região metropolitana das zonas Leste, Extremo Leste, Oeste e Noroeste ainda mais intensa do que a produção em geral (mapas 1 a 4). Entre 1995 e 2004, 95,9% das unidades lançadas pela Cyrela estavam localizadas na capital e 4,1 % em Santo André. Os distritos das zonas Centro, Oeste e Sul do município de São Paulo concentraram 77,2% de todas as unidades ofertadas pela companhia no período. No Centro, todas as unidades

foram ofertadas nos distritos da Bela Vista (15,4% do total) ou Consolação (7,2%). Na zona Sul, Moema foi o distrito prevalente, com 7,4% das unidades ofertadas, seguido por Vila Mariana (4,9%), Vila Andrade (4,5%), Ipiranga (2,2%) e Campo Belo (1,3%). Na zona Oeste a produção foi fortemente concentrada no distrito do Itaim Bibi, que recebeu 20,6% de todas as unidades ofertadas na região metropolitana. O Jardim Paulista recebeu 6,7% e o Alto dos Pinheiros 3,8% das unidades lançadas, enquanto Perdizes, Vila Leopoldina, Morumbi e Pinheiros corresponderam juntos a 3,3% de participação.

Nos sete anos seguintes, o município de São Paulo respondeu por 75,4% dos lançamentos enquanto outras nove cidades receberam 24,6% das unidades ofertadas, com destaque para Guarulhos, que sozinha representou 11% da oferta da Cyrela no período (3.827 unidades em números absolutos, contra nenhuma unidade entre 1995 e 2004). Os municípios do ABC aumentaram sua participação na oferta para 7,3% dessa vez com grande participação de São Bernardo do Campo, que recebeu 3,3% das unidades ofertadas pela Cyrela. Em números absolutos o crescimento da oferta é mais impressionante, passando de 390 unidades entre 1995 e 2004 para 2.529 unidades entre 2005 e 2011 (548,46% de aumento). A zona Leste dobrou sua participação, passando de 12,1% para 24,4% (ou 641,08% de aumento em números absolutos na região). As zonas Norte, Noroeste, Extremo Sul e Extremo Leste que tinham participação pequena ou inexistente no primeiro período, passaram juntos a representar 25,1% da oferta da empresa.

Mapa 9 – Distribuição geográfica da produção da Cyrela na Região Metropolitana de São Paulo – **1995-2004** (Elaboração do autor a partir de dados do Centro de Estudos da Metrópole e Embraesp)

Mapa 10 – Distribuição geográfica da produção da Cyrela na Região Metropolitana de São Paulo – **2005-2011** (Elaboração do autor a partir de dados do Centro de Estudos da Metrópole e Embraesp)

3.5.2. Gafisa

A Gafisa foi fundada em 1954 no Rio de Janeiro como Gomes de Almeida Fernandes Ltda. e atuou com a nomenclatura de GAF até dezembro de 1997 no Rio de Janeiro e em São Paulo, quando alterou seu nome para Gafisa S.A. Em 2006 a empresa fez sua oferta pública inicial (IPO na sigla em inglês) na Bolsa de Valores de São Paulo e a partir de então foi uma das mais ativas no mercado em aquisições e fusões. Em 2006 a Gafisa comprou 100% das ações da AlphaVille Urbanismo, empresa especializada em urbanizações e loteamentos⁸⁵. Em 2007 foi criada a subsidiária especializada em projetos voltados para populações de baixa renda Fit Residencial Empreendimentos Imobiliários. Em outubro de 2008 a Gafisa incorporou a construtora e incorporadora Tenda, que por sua vez absorveu a subsidiária Fit. A Gafisa e a Odebrecht criaram juntas em 2007 uma terceira empresa denominada Bairro Novo Empreendimentos Imobiliários S.A. voltada para construção e administração de empreendimentos de larga escala voltados para populações de baixa renda, mas a Gafisa se retirou dessa sociedade em fevereiro de 2009 durante a crise do setor imobiliário. Dessa sociedade, a Gafisa herdou o empreendimento Novo Cotia, com mais de 1.000 unidades⁸⁶. Para efeito desse estudo foram somados os números dos empreendimentos identificados na Base de Lançamentos residenciais do CEM como tendo sido realizados pelas empresas Gafisa, Fit Residencial, Tenda e AlphaVille.

A produção da Gafisa ao longo dos anos estudados permaneceu relativamente mais estável em relação à participação das tipologias que os da Cyrela. No final dos anos 90 as unidades de um dormitório tiveram participação importante na oferta total, chegando ao pico de 58,9% das unidades lançadas em 1996. A exemplo do que ocorreu com as demais incorporadoras naquele momento, todas essas unidades eram voltadas para o mercado de *flats*, com exceção das 156 unidades lançadas em 2005. A partir do ano 2000 até 2009 as unidades de um dormitório escassearam e a oferta da Gafisa foi constituída em maior parte por unidades de dois e três dormitórios, com exceção dos anos de 2005 e 2006, justamente aqueles em que o aumento da disponibilidade de crédito imobiliário começavam a se fazer sentir mais claramente. Em 2005 a Gafisa lançou apenas unidades de três (42,2%) e quatro ou mais dormitórios (57,8%). Em 2006, 46% das unidades lançadas pela empresa eram de quatro ou mais dormitórios.

⁸⁵ Em 2013 a Gafisa vendeu o controle acionário da AlphaVille para a AE Investimentos e Participações, uma sociedade composta pela Pátria Investimentos Ltda. e pela Blachstone Real Estate Advisors L.P.

⁸⁶ Fonte: <http://www.gafisa.com.br/ri/> (acessado em 12 de janeiro de 2014).

Gráfico 34 – Oferta absoluta de unidades residenciais por tipologia da Cyrela entre 1995 e 2011 (Elaboração do autor a partir de dados do Centro de Estudos da Metrópole e Embraesp)

Gráfico 35 – Participação relativa por tipologia nas unidades ofertadas pela Gafisa entre 1995 e 2011 (Elaboração do autor a partir de dados do Centro de Estudos da Metrópole e Embraesp).

Tabela 21 – Oferta absoluta de unidades residenciais por tipologia da Gafisa entre 1995 e 2011 (Elaboração do autor a partir de dados do Centro de Estudos da Metrópole e Embraesp)

	Gafisa - unidades ofertadas				
	total	1 dorm	2 dorm	3 dorm	4 dorm
1995	720	156	52	292	220
1996	224	132	8	84	
1997	1.777	349		1.296	132
1998	1.721	519		248	954
1999	1.080	351	499	176	54
2000	1.071		473	486	112
2001	2.421	92	1.152	956	221
2002	2.258	140	525	799	794
2003	1.164		376	457	331
2004	1.362		702	500	160
2005	1.178			497	681
2006	2.554		635	743	1.176
2007	5.250		2.702	1.398	1.150
2008	4.536		1.954	1.367	1.215
2009	1.844	102	650	705	387
2010	4.398	92	1.764	1.635	907
2011	2.397	394	794	458	751

Gráfico 36 – Evolução da área útil média das unidades lançadas pela Gafisa na Região Metropolitana de São Paulo por tipologia (1995 – 2011) (Elaboração do autor a partir de dados do Centro de Estudos da Metrópole e Embraesp).

O relatório aos investidores publicado em 2010 nos revela, no entanto, como essa estabilidade superficial esconde um movimento de mudança nas estratégias da empresa:

***Localizações e Produtos Diversificados:** Em dezembro de 2006, os produtos de alto padrão oferecidos pela marca Gafisa representavam 100% das receitas, vendas contratadas e lançamentos da Companhia, a qual estava presente em 10 estados e 16 cidades, com um total de 70 empreendimentos. No decorrer de 2009, com uma carteira mais diversificada e equilibrada, os produtos de padrão médio/médio-alto da Gafisa representaram 58% das vendas contratadas, enquanto os produtos da TENDA para o segmento de baixa renda representaram 42% das vendas contratadas. As conhecidas marcas da Companhia estavam presentes em 21 estados e 100 cidades, com 188 projetos (ou 310, se consideradas todas as fases).⁸⁷*

Houve, portanto, uma mudança importante de estratégia da Gafisa a partir de 2007, tanto em relação ao padrão econômico das unidades lançadas quanto na sua distribuição geográfica. Apesar de o **mapa 11** mostrar uma difusão incomumente maior de atuação geográfica da empresa em relação às demais desse estudo e que seja importante considerar que a Gafisa é a única empresa dentre elas que já atuava em todas as regiões da cidade (ver também a **tabela 19**), entre 1995 e 2004 93% das unidades lançadas estavam localizadas na capital e apenas 7% nos municípios vizinhos. No período seguinte, a divisão é bem mais equânime, 58,9 % em São Paulo e 41,1% nos demais municípios da região metropolitana, expansão comparável apenas com a da Brookfield. O alcance de atuação da Gafisa permaneceu sendo o mais difuso entre as cinco companhias selecionadas (**mapa 12**) e a variação de participação relativa das diversas regiões estabelecidas neste estudo também é a menos radical.

Ainda assim, vale destacar como a Gafisa passou a investir fortemente em municípios onde antes sua atividade era muito pequena ou inexistente, como Osasco (que teve 5,7% de todos os lançamentos entre 2005 e 2011), Barueri (5,5%) e Cotia (2,4%). Somados a Taboão da Serra, esses municípios reunidos nesse trabalho como região RMSP-Oeste corresponderam a 15,4% das unidades ofertadas no período, contra nenhuma participação no anterior.

⁸⁷ Gafisa, Release de Resultados em 2009, p. 4, disponível em <http://www.gafisa.com.br/ri/> (acessado em 30/03/2014).

Mapa 11– Distribuição geográfica da produção da Gafisa na Região Metropolitana de São Paulo – **1995-2004** (Elaboração própria a partir de dados da Embraesp)

Mapa 12 – Distribuição geográfica da produção da Gafisa na Região Metropolitana de São Paulo – **2005-2011** (Elaboração própria a partir de dados da Embraesp)

Como ilustração dessa mudança de orientação, chama a atenção no **gráfico 35** o salto na oferta de unidades de dois dormitórios da empresa, que passou de 635 unidades em 2006 para 2.702 unidades em 2007, 51,5% de todas as unidades lançadas naquele ano. Nos anos seguintes a Gafisa permaneceu com foco nas unidades dessa tipologia, mas manteve a estratégia geral de diversificação, com o aumento do número de unidades de um dormitório e também com a manutenção de parcela expressiva das unidades de três e de quatro ou mais dormitórios. Com relação às áreas médias, o **gráfico 36** mostra que a maior variação foi nas unidades de 2 dormitórios, que entre 1999 e 2008 tinham área útil média aproximada de 42 m² e aumentaram para 61,21 m² em 2009, 46,53 m² em 2010 e 63,27 m² em 2011. As unidades de 3 e de 4 ou mais dormitórios apresentaram tendências inversas entre si. Enquanto as unidades de três dormitórios cresceram de 62 m² em média entre 1999 e 2004 para cerca de 80 m² entre 2005 e 2011, as unidades de quatro ou mais dormitórios diminuíram de 180 m² para 155 m² em média. Essas variações parecem ter relação com o aumento dos preços dos imóveis, que levou a maior parte das empresas a reduzir suas unidades maiores para permitir melhor liquidez e estimulou a produção de imóveis de um dormitório, o que mudou um pouco as características dos imóveis de dois dormitórios. Mesmo com todas essas mudanças em seus produtos, a Gafisa foi entre as cinco incorporadoras destacadas a que menos aumentou sua parcela de imóveis financiados dentro dos limites do SFH, passando de 8,9% entre 1995 e 2004 para 24,1% entre 2005 e 2011, o que é outra pista de que a estratégia da empresa não foi a da mudança radical de público alvo, como ocorreu com a Cyrela.

No Programa Minha Casa, Minha Vida a Tenda foi contratada até o final de 2012 para produzir 4.574 unidades, 1.668 (36,5%) delas para a faixa 2 e 2.906 (63,5%) para a faixa 3. Das unidades da faixa 2, 532 unidades (31,9% do grupo) se localizavam em São Paulo, distribuídas em 3 empreendimentos. Dois deles no Extremo Leste da cidade, um com 240 unidades no Jardim Helena e outro com 32 unidades na Cidade Líder, e um no Jaraguá (zona Noroeste) com 260 unidades. As demais moradias de faixa 2 foram ofertadas em Guarulhos (180 unidades em um empreendimento), Mogi das Cruzes (160 unidades em um edifício), Osasco (580 unidades em quatro condomínios) e Suzano (216 unidades em três empreendimentos).

As unidades de faixa da faixa 3 se concentraram mais em São Paulo, onde foram ofertadas 1.835 unidades, o equivalente a 63,1% deste grupo. O Extremo Leste da cida-

de recebeu mais da metade dessas unidades, com 967 imóveis em Itaquera (332 unidades), Guaianases (180 unidades), Lajeado (168 unidades), José Bonifácio (159 unidades) e Cidade Líder (128 unidades). O distrito do Sacomã, na zona Sul, recebeu 432 unidades, o de Capão Redondo, no Extremo Sul, 167 unidades e os do Noroeste da capital 269 unidades, 169 delas no Jaraguá e outras 100 em São Domingos. Em Osasco foram ofertadas 517 unidades, em Guarulhos 300 e em Suzano 254 unidades.

Mesmo com uma atuação que pelos números poderia ser classificada como conservadora (ou talvez por isso mesmo) a Gafisa enfrentou problemas que só foram publicamente reconhecidos a partir do ano de 2012. O Release de resultados de 2011 admitiu a diminuição de 14% da receita líquida da empresa em relação ao ano anterior e um prejuízo quase R\$ 890 milhões naquele ano. O próprio release explicava a situação:

Ao longo dos últimos anos, a Gafisa vivenciou crescimento acelerado, com a indústria de construção civil expandindo para os segmentos de baixa renda e primeira residência. A estratégia que adotamos para direcionar essas novas oportunidades de mercado foi a aquisição, ao final de 2008, da construtora Tenda, uma das líderes no segmento de baixa renda. Ao mesmo tempo em que continuamos a acreditar nas oportunidades do segmento residencial de baixa renda, nós não avaliamos totalmente a extensão dos problemas operacionais e gerenciais da Tenda. Além disso, a nossa estratégia de expansão acelerada foi pautada no processo de diversificação geográfica iniciado em meados de 2007. No entanto, não estávamos preparados para gerenciar uma organização muito maior e mais complexa no Grupo Gafisa; parte em razão da falta de profissionais qualificados, ausência de recursos técnicos e gerenciais robustos, inadequação nas cadeias de suprimento em todos os empreendimentos em desenvolvimento, e sistemas de controles internos insuficientes para refletir o novo tamanho, estrutura e grau de complexidade do negócio.⁸⁸

Como consequência dessas dificuldades, em 2013 a Gafisa vendeu 70% de suas ações da AlphaVille e em 2014 estudava a separação das atividades da empresa com as da Tenda.

⁸⁸ Gafisa, Release de Resultados em 2011, p. 4, disponível em <http://www.gafisa.com.br/ri/> (acessado em 30/03/2014).

3.5.3. Even

A Even Construtora e Incorporadora S.A. é resultado da fusão da ABC Investimentos com a Terepins&Kalili, ocorrida em 2002. Em 2007 a empresa abriu seu capital na Bovespa e em 2008 criou a subsidiária Open para atuar no mercado de baixa renda. O início da produção em larga escala da Even é praticamente coincidente com a mudança do nível de crédito imobiliário no país. Entre 1995 e 2004 a soma das unidades ofertadas pela ABC, pela Terepins&Kalili e pela Even foi de 2.233 unidades, a menor quantidade entre as incorporadoras selecionadas. E, se partir de 2005 a Even teve uma postura agressiva na aquisição de terrenos e número de lançamentos na Região Metropolitana de São Paulo, o mesmo não se pode dizer quanto às aquisições e fusões com outras empresas. A Even firmou apenas algumas poucas parcerias com empresas de outros estados do Brasil, permanecendo com atuação própria em São Paulo e realizando ela própria as construções dos seus empreendimentos⁸⁹.

Segundo entrevista do seu presidente Carlos Eduardo Terepins, a Even triplicou de tamanho entre 2002 e 2004⁹⁰. O **gráfico 37** e a **tabela 22** mostram que de fato o número total unidades lançadas pela empresa em 2003 e 2004 foi bem maior que o de 2002 – respectivamente 419 e 319 unidades contra 174 de 2002 – mas não muito diferentes de anos como 1995 (221 unidades), 1997 (294 unidades) e 2000 (386 unidades). A diferença é que a partir dali a produção da Even continuou em alta e só em 2005 foram lançadas 1.002 unidades, mais que os quatro anos anteriores juntos. A ascensão da Even é em si um resultado da maior disponibilidade de crédito.

O perfil de produção da ABC e da Terepins&Kalili até a fusão das duas empresas era de imóveis pequenos e médios. Das 1.321 unidades lançadas de 1995 a 2001, 495 (37,5%) eram de um dormitório e 429 (32,5%) de dois dormitórios. Ao contrário do que ocorria na Cyrela e Gafisa, que nessa época já eram duas das maiores incorporadoras de São Paulo, as unidades menores da Even não eram predominantemente destinadas para o mercado de *flats*. Apenas 154 unidades de um dormitório produzidas no ano 2000 tinham essa finalidade.

⁸⁹ Fonte: <http://www.even.com.br/ri/> (acessado em 12/01/2015).

⁹⁰ Entrevista à revista Exame PME disponível em <http://exame.abril.com.br/revista-exame-pme/edicoes/42/noticias/um-degrau-de-cada-vez> (acessado em 15/01/2015).

Gráfico 37 – Oferta absoluta de unidades residenciais por tipologia da Even entre 1995 e 2011 (Elaboração do autor a partir de dados do Centro de Estudos da Metrópole e Embraesp)

Gráfico 38 – Participação relativa por tipologia nas unidades ofertadas pela Gafisa entre 1995 e 2011 (Elaboração do autor a partir de dados do Centro de Estudos da Metrópole e Embraesp).

Tabela 22 – Oferta absoluta de unidades residenciais por tipologia da Even entre 1995 e 2011 (Elaboração do autor a partir de dados do Centro de Estudos da Metrópole e Embrasp).

	Even - unidades ofertadas				
	total	1 dorm	2 dorm	3 dorm	4 dorm
1995	221	90		131	
1996	81		64		17
1997	294		162	132	
1998	187	119	68		
1999	135		135		
2000	386	286			100
2001	17				17
2002	174	85	64		25
2003	419		13	156	250
2004	319			120	199
2005	1.002			538	464
2006	1.301			241	1.060
2007	2.451			764	1.687
2008	2.810		56	989	1.765
2009	1.905		480	895	530
2010	4.127	903	1.458	1.690	76
2011	2.892	774	993	799	326

Gráfico 39 – Evolução da área útil média das unidades lançadas pela Even na Região Metropolitana de São Paulo por tipologia (1995 – 2011) (Elaboração do autor a partir de dados da Embrasp).

A partir de 2003 a empresa começou a mudar sua forma de atuação, privilegiando os imóveis maiores, de três e de quatro ou mais dormitórios que, nesse ano, corresponderam a 37,2% e 59,7% das unidades lançadas pela empresa. Entre 2004 e 2007 todas as unidades lançadas eram dessas duas tipologias. Apenas em 2008 a Even voltou a produzir unidades de dois dormitórios, ainda assim foram apenas 58 unidades localizadas em Guarulhos, ou 2% das unidades lançadas naquele ano. Em 2009 a produção de unidades menores passou a ser mais representativa, com 25,2% de participação das de dois dormitórios e a partir de então a diversificação de produtos imobiliários procurando atender populações de outras faixas de renda fica mais clara. Regiões como Guarulhos e distritos mais periféricos como São Lucas, Vila Formosa, Cidade Ademar e São Rafael passam a ser alvo de investimentos e as obras classificadas pela empresa como voltadas para os públicos “Acessível” (com custo entre 150 e 250 mil reais), “Emergente” (de 250 a 350 mil reais) e “Médio” (de 350 a 500 mil reais)⁹¹. Segundo o relatório aos investidores de 2010, 75% dos lançamentos da empresa naquele ano se enquadravam em uma dessas três categorias. É preciso considerar que a Even já operava em outras praças além de São Paulo e que esses números englobam todos os lançamentos do Brasil, alguns possivelmente em regiões com menor valorização imobiliária, mas o mesmo relatório informa que 81% das unidades lançadas naquele ano se localizavam na Região Metropolitana de São Paulo⁹².

Essa concentração geográfica da produção da Even é uma característica que permanece desde pelo menos meados da década de 1990, como demonstrado pelos **mapas 13 e 14**. Entre 1995 e 2004 a empresa só fez lançamentos no município de São Paulo e quase a metade deles (46,4%) na zona Oeste da cidade. A partir de 2005 até 2011 a Even passou a investir também nos municípios do ABC e em Guarulhos, além de aumentar a participação de imóveis na zona Leste da capital, que respondeu por 15,6% de todos os lançamentos deste período, contra apenas 5,7% do anterior, mas mesmo assim sua atuação ainda foi extremamente concentrada nos distritos mais valorizados da capital mesmo após a expansão do crédito e, entre as cinco incorporadoras selecionadas para este trabalho, a Even foi a única que até dezembro de 2012 não participou do Programa Minha Casa, Minha Vida, condições que a tornam um caso a parte entre essas empresas.

⁹¹ Relatório para investidores Even 2010, p. 7, disponível em <http://www.even.com.br/ri/> (acessado em 24/03/2014). As demais categorias de produtos listadas pela companhia em 2010/2011 eram: Médio-Alto (de R\$ 500 a R\$ 1.100 mil), Alto (de R\$ 1.100 a R\$ 1.600 mil) e Alto Luxo (acima de R\$ 1.600).

⁹² Idem, p. 9.

Mapa 13 – Distribuição geográfica da produção da Even na Região Metropolitana de São Paulo – **1995-2004** (Elaboração própria a partir de dados da Embraesp)

Mapa 14 – Distribuição geográfica da produção da Even na Região Metropolitana de São Paulo – **2005-2011** (Elaboração própria a partir de dados da Embraesp)

3.5.4. PDG

A PDG surgiu em 2003 como um fundo de investimentos em participações do banco Pactual (atual BTG Pactual) e dessa origem ligada ao mercado financeiro herdou a agressividade na definição de estratégia de aquisições e expansão de negócios. Entre 2006 e 2011 a PDG incorporou ou estabeleceu *joint ventures* pelo Brasil com diversas empresas de variados segmentos do mercado, como a Lindencorp Desenvolvimento Imobiliário (LDI), a Goldfarb Incorporações e Construções, a CHL Desenvolvimento Imobiliário, a Cipasa (empresa especializada em urbanizações e loteamentos), a Asa, a LN e, mais tarde, a Agre, entre outras. O resultado é que rapidamente a empresa se transformou na maior incorporadora do Brasil em valor de mercado⁹³, com a valorização das suas ações atingindo a marca de 124% entre 2007 e 2011⁹⁴. Seu nome inicialmente significava Pactual Desenvolvimento e Gestão Realty, mas a partir de 2011 passou a significar Poder de Garantir.

Essas circunstâncias tornam impossível determinar uma estratégia ou um padrão de comportamento das diversas empresas que viriam a formar a PDG nos anos anteriores a essas aquisições. Enquanto a Goldfarb investia primordialmente em imóveis de dois e três dormitórios, com áreas úteis médias de aproximadamente 50 e 63 m² respectivamente, a LDI construía apenas edifícios de altíssimo padrão com unidades de quatro ou mais dormitórios, com áreas úteis médias de 297 m², e em 2006 lançou o empreendimento com as maiores unidades ofertadas em São Paulo durante os anos abrangidos por essa pesquisa: dez apartamentos com impressionantes 1.225 m² de área útil e um apartamento ainda maior, com 1.975 m², localizados na Vila Andrade.

Essa versatilidade permaneceu ao longo dos anos seguintes, quando a PDG manteve as diversas marcas no mercado, cada uma delas atuando em seu segmento. Só em 2011 a empresa decidiu unificar as marcas das incorporadoras Agre, Goldfarb, com atuação em São Paulo, e também da Asa, CHL e LN, que atuavam em outras praças, sob a denominação única de PDG. A LDI permaneceu com sua marca independente. Com isso as empresas do grupo lançaram unidades para todos os segmentos, desde o Minha Casa, Minha Vida até apartamentos de alto luxo, ainda que em escalas de produção bas-

⁹³ AGOSTINI, Renata. A construção da PDG como uma marca nacional. Revista Exame. Matéria publicada em 30/03/2011 disponível em <http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/988/noticias/a-construcao-de-uma-marca-nacional>, acessada em 13/01/2015.

⁹⁴ MEYER, Carolina. A PDG está sem dono – e sem brilho. Revista Exame. Matéria publicada em 28/06/2012, disponível em <http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/1019/noticias/a-pdg-esta-sem-dono-e-sem-brilho>, acessada em 13/01/2015.

tante diferentes. A opção preferencial da empresa parece ter sido pelos imóveis voltados para as classes média e baixa, a julgar pelo aumento do número de unidades financiadas dentro dos limites do SFH. Entre 2005 e 2011, 42,9% das unidades foram financiadas dentro desses limites, mas se olharmos os números ano a ano, veremos que em 2006 só 5,63% das unidades se encaixaram no SFH e apenas um ano depois já eram 52,12% das unidades nessa condição. Os anos seguintes não apresentaram uma tendência linear, em 2009 esse número diminuiu para 23,22%, mas em 2011 o índice de unidades da PDG financiadas dentro das regras do SFH chegou a 64,43%.

Entre as cinco incorporadoras destacadas neste trabalho, a PDG foi a que teve o maior crescimento de produção de unidades entre o primeiro e o segundo período de estudos. De 1995 a 2004 todas as empresas que viriam a formar PDG somadas ofertaram 3.822 unidades e entre 2005 e 2011 elas lançaram 32.605 unidades, oito vezes e meia mais. Em termos de tipologias a grande maioria dos imóveis ofertados pela PDG entre 2006 e 2009 foi formada por apartamentos de dois e três dormitórios, como já era a tendência antes das fusões e aquisições, mas nesses quatro anos com alguma participação das unidades de quatro ou mais dormitórios. A partir de 2010 há uma mudança de perfil na atividade da empresa, com o ressurgimento da tipologia de um dormitório ao mesmo tempo em que as unidades de quatro ou mais dormitórios tiveram aumentos significativos de lançamentos.

Mas essa mudança foi mais intensa no deslocamento geográfico da oferta. Enquanto em 2006 todas as unidades ofertadas pela PDG estavam localizadas no município de São Paulo, em 2011 elas estavam distribuídas de modo praticamente igual entre a capital (50,08%) e os municípios vizinhos (49,92%). E isso não se explica pela participação da PDG no Programa Minha Casa, Minha Vida, pois apesar de a empresa ter tido uma produção expressiva de unidades no programa (5,4% do total), 83,62% dessas unidades estavam localizadas em São Paulo, 11,72% em Santo André e 4,66% em São Bernardo do Campo. Ao se observar os **mapas 15 e 16** percebe-se que a difusão de atuação da PDG não foi tão abrangente quanto às de Cyrela ou Gafisa, permanecendo mais próxima da capital, municípios do ABC, Guarulhos e Barueri. Foi nessas localidades que a PDG se concentrou nos três últimos anos do período avaliado.

Gráfico 40 – Oferta absoluta de unidades residenciais por tipologia da PDG entre 1995 e 2011 (Elaboração do autor a partir de dados do Centro de Estudos da Metrópole e Embraesp).

Gráfico 41 – Participação relativa por tipologia nas unidades ofertadas pela PDG entre 1995 e 2011 (Elaboração do autor a partir de dados do Centro de Estudos da Metrópole e Embraesp).

Tabela 23 – Oferta absoluta de unidades residenciais por tipologia da PDG entre 1995 e 2011 (Elaboração do autor a partir de dados do Centro de Estudos da Metrópole e Embraesp).

	PDG - unidades ofertadas				
	total	1 dorm	2 dorm	3 dorm	4 dorm
1995	60			60	
1996	1.754	256	578	920	
1997	458	134	216	108	
1998	0				
1999	0				
2000	336		168	168	
2001	228		78	150	
2002	459		420	39	
2003	0				
2004	527		375	152	
2005	1.471		966	449	56
2006	2.202		1.786	302	114
2007	5.823		3.093	1.915	815
2008	4.644		2.462	2.126	56
2009	6.017		4.344	1.653	20
2010	4.682	79	2.110	1.405	1.088
2011	7.766	618	3.674	3.056	418

Gráfico 42 – Evolução da área útil média das unidades lançadas pela PDG na Região Metropolitana de São Paulo por tipologia (1995 – 2011) (Elaboração do autor a partir de dados da Embraesp).

Mapa 15 – Distribuição geográfica da produção da PDG na Região Metropolitana de São Paulo – **1995-2004** (Elaboração própria a partir de dados da Embraesp)

Mapa 16 – Distribuição geográfica da produção da PDG na Região Metropolitana de São Paulo – **2005-2011** (Elaboração própria a partir de dados da Embraesp)

3.5.5. Brookfield

A Brookfield Incorporadora é uma empresa da Brookfield Brasil, uma subsidiária da empresa canadense Brookfield Asset Management. Segundo o site da empresa, a Brookfield Brasil é “uma gestora de ativos” com investimentos em setores de infraestrutura, energia, agropecuária e financeiros, além dos empreendimentos imobiliários. No Brasil, as atividades da empresa no campo imobiliário se iniciaram em 1970 sob o nome de Brascan e abrangem desde então empreendimentos residenciais, comerciais e a gestão de *shopping centers*. Em 2006 a Brascan Residential Properties S.A. fez sua oferta inicial de ações na Bovespa, iniciando a partir dali o processo de aquisições para expansão dos negócios. Em 2008 foram adquiridas a MB Engenharia S.A., empresa incorporadora da região Centro Oeste do país, e a Company S.A., incorporadora e construtora de São Paulo, além da BHTP, detentora da marca Tamboré, empresa especializada em urbanização de novos loteamentos. Em junho de 2009 a empresa mudou sua denominação para Brookfield Incorporações S.A.⁹⁵. No final do ano de 2014, após sucessivos prejuízos e forte redução do valor de suas ações no mercado, a empresa decidiu recomprar suas ações e fechar novamente o capital⁹⁶.

Ao estudarmos a produção das companhias que viriam a formar a Brookfield a partir de 2008 (Brascan, Brookfield, Company e Tamboré) do ponto de vista das variações de tipologia ofertadas, verificamos três fases distintas, similares às verificadas no estudo da Cyrela. Na primeira, de 1995 a 2000, houve uma concentração no lançamento de *flats*. Todas as 1.346 unidades de um dormitório desse período tiveram essa finalidade, ou 40,45% de todas as unidades ofertadas pelas empresas. Em 1999, todas as 357 unidades lançadas eram *flats*. Isso fez com que as tipologias menores de um e dois dormitórios fossem predominantes nesses anos (53,43% do total). Com exceção de um empreendimento com 112 unidades localizado em Barueri, todas as demais moradias (96,63%) foram ofertadas em São Paulo, predominantemente nas zonas Oeste (40,99%) e Sul e Extremo Sul (25,06%).

⁹⁵ Fonte: http://ri.br.brookfield.com/brookfield/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=36956 acessado em 15/01/2015.

⁹⁶ GAZZONI, Marina; OSCAR, Naiana. Falta de liquidez leva companhias a fechar capital. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 22 de dezembro de 2014, Economia, p. B4. Sobre a depreciação das ações da companhia, a revista Exame publicou em seu portal na internet algumas notícias a respeito ao longo de 2014, como por exemplo <http://exame.abril.com.br/mercados/noticias/apos-alta-brookfield-confirma-estudo-para-fechar-capital>, acessada em 15/01/2015.

Com a exaustão do mercado de *flats* no início da década de 2000, o foco se deslocou para os imóveis maiores, marca da segunda fase. Entre 2001 e 2006, 62,6% das unidades ofertadas pelo grupo de empresas tinham quatro ou mais dormitórios, 29,5% três dormitórios e apenas 7,9% delas tinham dois dormitórios. A atividade do grupo permaneceu concentrada em São Paulo (87,6%), sobretudo nas zonas Sul, que recebeu 42,77% das unidades ofertadas no período, e Oeste, com 29,79%. A julgar pelas áreas médias, os apartamentos eram destinados para públicos de alta renda. As unidades de dois dormitórios, por exemplo, tiveram áreas úteis médias de 122,5 m² em 2004 e 98,03 m² em 2005, quando as médias gerais no mercado foram 60,12 m² e 55,46 m² respectivamente. As unidades de três dormitórios da Brookfield também eram maiores que a média do mercado, com 107,05 m² em média de área útil contra 92,04 m² do mercado em geral em 2004 e 122,12 m² contra 88,77 m² em 2005 (ver **tabela 13**).

Como no mercado em geral, a mudança de padrões começou a ocorrer em 2007, o que no caso da Brookfield parece ter uma clara relação com a sua abertura de capital e novas aquisições, que haviam ocorrido todas no ano anterior. Em 2007 a empresa lançou 2.567 unidades, contra 527 em 2006, aumento de 387%. A partir dali se estabeleceu um novo patamar de lançamentos para a Brookfield na Região Metropolitana de São Paulo, sempre acima de duas mil unidades por ano, com exceção de 2008 quando foram lançadas 1.899 unidades. As unidades maiores foram diminuindo em participação e as de dois e três dormitórios passaram a ser produzidas com áreas menores. Entre 2007 e 2011 as médias das áreas úteis dessas duas tipologias foram de 54,41 m² e 75,97 m² respectivamente e em 2009, já sob influência do PMCMV, a Brookfield produziu apenas unidades desses dois tipos. Em 2010 e 2011 as unidades de um dormitório também passaram a ter uma participação importante na oferta, representando 7,2% das unidades lançadas em 2010 e 17,6% em 2011.

Foi também nesse período que a Brookfield expandiu sua área de atuação para outros municípios da região metropolitana. Entre 2007 e 2011, 49,32% das unidades lançadas pela empresa se localizavam nos municípios vizinhos à capital. O **mapa 18** mostra uma periodização ligeiramente diferente e, incluindo os anos de 2005 e 2006, a participação dos demais municípios em número de lançamentos da Brookfield cai para 44,2%. A Brookfield investiu sobretudo no município de Cajamar, que sozinho recebeu 19,9% das unidades da empresa a partir de 2005 até 2011, parte delas para o PMCMV. Até o final de 2012, 1.158 unidades do programa haviam sido contratadas pelo Ministé-

rio das Cidades à Brookfield. Outros municípios em que a incorporadora passou a investir a partir de 2007 foram Taboão da Serra (11,5%) e Barueri (5,0%), na região Oeste, Guarulhos (5,6%) na região Nordeste, Mogi das Cruzes (1,3%) na região Extremo Leste, e Santana de Parnaíba, que como Cajamar, está localizado na região Noroeste da região metropolitana.

Gráfico 43 – Oferta absoluta de unidades residenciais por tipologia da Brookfield entre 1995 e 2011 (Elaboração do autor a partir de dados do Centro de Estudos da Metrópole e Embraesp).

Gráfico 44 – Participação relativa por tipologia nas unidades ofertadas pela Brookfield entre 1995 e 2011 (Elaboração do autor a partir de dados do Centro de Estudos da Metrópole e Embraesp).

Gráfico 45 – Evolução da área útil média das unidades lançadas pela Brookfield na Região Metropolitana de São Paulo por tipologia (1995 – 2011) (Elaboração do autor a partir de dados da Embraesp).

Tabela 24 – Oferta absoluta de unidades residenciais por tipologia da PDG entre 1995 e 2011 (Elaboração do autor a partir de dados do Centro de Estudos da Metrôpole e Embraesp).

	Brookfield - unidades ofertadas				
	total	1 dorm	2 dorm	3 dorm	4 dorm
1995	297		13	232	52
1996	584	64	176	228	116
1997	1.118	534	176	408	
1998	326	160			166
1999	357	318	39		
2000	646	270	28	288	60
2001	122			72	50
2002	443				443
2003	89				89
2004	421		66	208	147
2005	778		122	210	446
2006	527			212	315
2007	2.567		406	1.031	1.130
2008	1.899		231	984	684
2009	2.312		1.160	1.152	
2010	2.349	168	1.392	706	83
2011	2.015	355	620	852	188

Mapa 17 – Distribuição geográfica da produção da Brookfield na Região Metropolitana de São Paulo – **1995-2004** (Elaboração própria a partir de dados da Embrasp)

Mapa 18 – Distribuição geográfica da produção da Brookfield na Região Metropolitana de São Paulo – **2005-2011** (Elaboração própria a partir de dados da Embrasp)

3.6. Resumo das análises

Vistas em conjunto, a atuação das cinco maiores incorporadoras de São Paulo esclarecem algumas características da produção habitacional na Região Metropolitana que haviam sido abordadas nas seções 3.2 e 3.3. Em primeiro lugar, a expansão do crédito não impôs uma forma de atuação universal para todas as incorporadoras. Cada uma delas desenvolveu uma estratégia diferente para lidar com as novas circunstâncias do mercado, de maior agressividade na aquisição de empresas subsidiárias como foi o caso de quatro delas, em especial a PDG, ou de menor agressividade, como ocorreu com a Even. Algumas mudaram radicalmente seus produtos imobiliários, como a Cyrela, outras expandiram seus negócios sem abandonar totalmente o perfil de produção anterior a 2005, como a Gafisa. Variações de estratégia certamente também ocorreram nas outras incorporadoras, pequenas, médias ou grandes.

Em todos os casos há alguns pontos em comum: todas tiveram um extraordinário aumento de unidades ofertadas e expandiram seus negócios tanto do ponto de vista geográfico quanto das tipologias produzidas. Cyrela e Gafisa tiveram atuação mais dispersa que as demais, a Even ainda bastante concentrada em São Paulo e municípios próximos, enquanto PDG e Brookfield elegeram alguns poucos municípios que concentraram mais seus lançamentos, mas todas passaram a investir em regiões que até 2005 não tinham grande atratividade para a atividade imobiliária. E em geral produzindo unidades de áreas menores e menos dormitórios, decorrência da necessidade de ajustar os preços imobiliários em alta ao poder de compra da população demandante de habitação e elegível para o crédito imobiliário.

Os exemplos destacados mostram como as empresas de incorporação possuem grande poder de adaptação às variações das condições gerais da economia e do crédito imobiliário. Isso ocorre mesmo com aquelas que abriram seu capital e que, por isso, teriam em tese maiores entraves para mudanças de rumo dos investimentos programados. O motor mais importante para todas essas mudanças foi, sem dúvida, a recuperação dos recursos do SBPE para o financiamento imobiliário com a recomposição da exigibilidade de destinação do saldo da poupança concluída no ano de 2005, mas as mudanças de comportamento dos agentes do mercado imobiliário se tornaram mais claras a partir de 2007, como demonstrado pela análise dos números gerais e das cinco incorporadoras selecionadas. Foi a partir desse ano que as incorporadoras perceberam que a demanda por imóveis de alto padrão e com três ou mais dormitórios não seria suficiente para ga-

rantir a lucratividade necessária para atender os novos investidores da Bolsa de Valores nem a possibilidade de expansão dos negócios projetada nos anos anteriores.

Contudo, a mudança de foco da produção imobiliária não chegou a impactar a dimensão do déficit habitacional na Grande São Paulo, apesar de muitas vezes esse mote ter sido utilizado pelas incorporadoras em seus relatórios para investidores como uma garantia de demanda futura. A ação direta do Estado nesse sentido, com os lançamentos dos Programas Minha Casa, Minha Vida I e II tampouco tiveram influência significativa nesse sentido, uma vez que a maioria das unidades ofertadas dentro do programa eram das faixas 2 e 3 e a maior parte do déficit habitacional é composto por populações que seriam classificadas como postulantes das unidades da faixa 1. Sua principal influência foi de incentivo setorial à atividade da construção civil nos anos seguintes à crise econômica de 2008, o que pode ter sua importância do ponto de vista da manutenção do emprego e da elevação da renda, mas certamente não pode ser classificado como uma política habitacional, em especial se confrontada com as definições e aspirações do PNH.

A expansão do crédito trouxe, portanto, mudanças importantes nas características gerais da oferta habitacional na Região Metropolitana de São Paulo e no Brasil, mas o aumento da renda da população ao longo da década de 2000 teve também enorme influência sobre a ampliação da possibilidade de acesso à habitação após 2005, tão importante quanto o próprio crédito. O aumento de disponibilidade de crédito e as mudanças de regras que tornaram mais fácil sua aquisição por parte da população e sua liberação mais segura para as instituições financeiras, também trouxeram um efeito de aumento de preços imobiliários que poderia ter anulado qualquer efeito sobre a real acessibilidade à casa própria.

Considerações Finais

Ao longo desta dissertação estudamos como a variação da disponibilidade de crédito imobiliário influenciou a atividade de incorporação imobiliária e a oferta residencial em São Paulo desde 1930. O crédito imobiliário é fator fundamental nesse campo porque o Brasil, assim como muitos outros países, adota o modelo da “casa própria” como primordial, se não exclusivo, para o acesso à moradia a todas as camadas da população, independente do extrato social e condições de renda. Essa situação não foi fruto do acaso, mas sim resultado de uma política deliberada, expressa textualmente e reafirmada ao longo do tempo desde a Era Vargas, passando pela fundação do BNH no governo militar e chegando ao Programa Minha Casa, Minha Vida. Este último deixa claro o apelo ideológico da instituição da “casa própria” em seu nome, igualando a casa (própria) à própria vida.

O crédito imobiliário foi escolhido como o fio condutor dessa história por ser ele o principal instrumento utilizado nas políticas públicas brasileiras para a habitação. Os acontecimentos históricos no campo da produção imobiliária a partir de 2005 tornaram mais evidentes a correlação entre as características da oferta residencial e as condições macroeconômicas vigentes, em especial a oferta de crédito. Inicialmente, dois fatores da oferta habitacional privada desse período chamam a atenção: o aumento expressivo da oferta de imóveis e a grande valorização dos preços dos imóveis no período. Essa condição aparentemente contraditória, isto é, o aumento do preço de um produto enquanto sua oferta aumenta, se explica pelas características especiais da produção imobiliária, abordada no segundo capítulo, e principalmente porque enquanto a oferta geral de imóveis acumulada em doze meses na Região Metropolitana de São Paulo praticamente dobrou entre 2005 e 2010, passando de 34.739 para 71.188 unidades⁹⁷, os recursos do SBPE utilizados para o crédito imobiliário brasileiro aumentaram mais de 1.000%, passando de R\$ 4,8 bilhões em 2005 para quase R\$ 56,2 bilhões em 2010 (**gráfico 10**)⁹⁸.

É certo que dificilmente um fator isolado seria causa de mudanças tão drásticas na realidade da produção privada da habitação e certamente a disponibilidade de dinheiro para o crédito imobiliário só terá efeito se houver um público disposto a tomá-lo emprestado. Mas a expansão do crédito em 2005 encontrou uma situação histórica muito específica que reunia crescimento econômico, aumento da renda da população em todos

⁹⁷ Essa ascensão não foi linear, conforme demonstram os **gráficos 11, 12 e 13**. Em 2009, por exemplo, o total de unidades ofertadas na Grande São Paulo foi de 53.589 unidades.

⁹⁸ Nos anos seguintes os valores do SBPE utilizados para o crédito imobiliário continuaram crescendo e chegaram a R\$ 109,17 bilhões em 2013.

os estratos sociais e uma demanda reprimida das classes médias e médias baixas de pelo menos vinte anos de crédito imobiliário muito restrito.

O estudo de como se deu esse fenômeno relativiza a ideia de que a expansão do crédito imobiliário seja ‘o’ caminho para difusão do acesso universal à moradia. Porque, se por um lado o crédito traria a possibilidade de aquisição em longo prazo de um bem de custo muito elevado, por outro lado sua rápida expansão diante de uma oferta que é fixa ou tem pouca possibilidade de expansão no curto prazo induz o aumento dos preços desse mesmo bem. A revisão histórica do primeiro capítulo pretendeu mostrar como em outros períodos históricos do Brasil ocorreram situações similares ou como a escassez absoluta do crédito levou a circunstâncias diferentes, mas com resultados práticos parecidos, ou seja, a concentração da oferta residencial para camadas restritas da população.

O resultado deste trabalho pode ser caracterizado mais como um diagnóstico dos resultados dessas políticas na Região Metropolitana de São Paulo do que um estudo propositivo de soluções ou novos caminhos. O texto foi intencionalmente escrito da forma mais neutra possível, mas sua leitura provavelmente revelará a crítica subjacente ao modelo vigente de prevalência quase absoluta da casa própria e sua incapacidade de induzir alterações dos padrões de produção de moradia estritamente pelas vias do mercado privado de produção. O que não equivale a dizer que seja possível ignorar a força e importância dos empreendedores privados nesse campo ou acreditar que a produção estatal seria mais adequada e obteria melhores resultados. Nem que a ferramenta do crédito imobiliário seja ruim. Ela é apenas insuficiente para estender o direito à moradia para mais parcelas da população, em especial quando levamos em consideração a definição de “moradia digna” da Política Nacional de Habitação (PNH):

moradia digna como direito e vetor de inclusão social garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais.
(BRASIL, 2004, p. 30).

É justamente esse entendimento ampliado da moradia, que abrange mais que a unidade habitacional e inclui todas as conexões que ela tem com a cidade, que não é contemplada com ações eminentemente financeiras. A questão fundiária, como o próprio texto da PNH reconhece (idem, p. 18-19), tem sido um obstáculo decisivo para

viabilizar que o mercado formal de habitação atinja todas as parcelas da população. A análise presente neste trabalho, apesar de não se concentrar especificamente nos problemas da chamada Habitação de Interesse Social (HIS) indiretamente mostra uma dificuldade importante para sua viabilização, que é o fato de que há uma tendência quase inescapável de que os recursos destinados para a produção habitacional sejam direcionados para os setores de maior poder de compra.

A abordagem mais aprofundada do Programa Minha Casa, Minha Vida presente neste trabalho poderá ajudar a outros pesquisadores que desejem avançar na análise das consequências do programa. Do ponto de vista histórico o maior afastamento futuro nos permitirá entender se ele representou um avanço nas políticas públicas de habitação ou o atraso na implantação de instrumentos mais avançados que nos livrariam (ou livrarão) do modelo da unidade mínima repetida indefinidamente em grandes conjuntos habitacionais de baixa qualidade urbanística, desconectados dos sistemas de transporte, da oferta de serviços e de emprego que caracterizaram o modo de produzir habitação dita popular no Brasil do século XX. A julgar pela análise preliminar deste trabalho, infelizmente a segunda hipótese parece a mais provável, ainda que não seja desprezível o fato de que muitas famílias tenham tido acesso ao menos a uma habitação formal, o que provavelmente seria uma possibilidade distante para elas sem o PMCMV.

Por último, a aproximação do foco à produção das cinco maiores incorporadoras com atuação na Região Metropolitana de São Paulo em 2010 além de tornar mais concreta a percepção das mudanças ocorridas após a expansão do crédito também nos faz lembrar que, do ponto de vista do incorporador, a atividade imobiliária é antes de tudo um investimento financeiro e não uma oportunidade de produção de arquitetura, de urbanismo ou, num sentido mais amplo, de construção da cidade. O empreendedor imobiliário, como em todos os setores da economia, busca a maior eficiência para sua atividade, o que nem sempre é coincidente com os interesses mais abrangentes da sociedade. Para alcançá-los, teremos de lançar mão de instrumentos mais eficientes que induzam a ação dos empreendedores privados a participar do esforço da construção de uma cidade mais equilibrada, mais justa, mais democrática. A definição desses objetivos e instrumentos certamente não ocorrerá de modo simples, não conflituoso, afinal sabemos que o poder de influência política e nas instâncias decisórias não está uniformemente distribuído pelo “conjunto da sociedade”. Essa é uma discussão imensamente maior do que este trabalho pode abarcar. Mas ele ainda pode dar uma pequena contribuição a essa

discussão: no que diz respeito à produção da moradia aliada à construção da cidade, soluções exclusivamente ou predominantemente econômicas como a expansão do crédito imobiliário se mostraram claramente insuficientes.

Bibliografia

ABECIP. **O Crédito Imobiliário no Brasil: Caracterização e desafios**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2007. Disponível em: http://www.abecip.org.br/imagens/conteudo/publicacoes_e_artigos/trabalho_fgv.pdf

ANITELLI, Felipe; TRAMONTANO, Marcelo. Edifícios de apartamentos, São Paulo, anos 1950: mercado imobiliário e (um pouco de) arquitetura. **Revista Pós**, V. 19, nº 31, São Paulo, junho de 2012.

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação**. 2009. Disponível em: < http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=297:como-o-governo-lula-pretende-resolver-o-problema-da-habitacao&catid=40:materiais-sobre-politica-de-habitacao&Itemid=68> Acessado em

AVERBUG, André; GIAMBIAGI, Fabio. **A crise brasileira de 1998/1999 – origens e consequências**. In Textos para Discussão 77. Rio de Janeiro. BNDES, 2000. (Disponível em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/td/Td-77.pdf).

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aureliano Gama. **Habitação e Poder: da fundação da casa popular ao Banco Nacional de Habitação**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

BANCO CENTRAL. **Evolução dos valores de imóveis residenciais no Brasil** In: Relatório de Estabilidade Econômica, V. 12, nº 1. Brasília, mar 2013.

BOLAFFI, Gabriel. **Habitação e urbanismo: O problema e o falso problema**. In Maricato, Ermínia (Org.): *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial*, São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1979

BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil: Arquitetura Moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade, FAPESP, 1998.

_____. **Do projeto moradia ao Minha Casa, Minha Vida**. In: Teoria e Debate. São Paulo, nº 82, maio 2009. (disponível em <http://www.fpabramo.org.br/uploads/TD82-Nacional.pdf>)

_____. **Os pioneiros da habitação social: volume 01 – Cem anos de construção de política pública no Brasil.** São Paulo: Editora Unesp, Edições SESC, 2014.

_____; ROSSETTO, Rossella. **O Plano Nacional de Habitação e os recursos para financiar a autogestão**, disponível em [http://www.fase.org.br /v2/admin/anexos/acervo/1_nabil.pdf](http://www.fase.org.br/v2/admin/anexos/acervo/1_nabil.pdf).

BRASIL. **Déficit Habitacional no Brasil 2008**, Brasília: Ministério das Cidades e Fundação João Pinheiro, 2011

_____. - Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade.

_____. - Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009, Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida.

_____. - **Plano Nacional de Habitação. Versão para debates.** Brasília: Ministério das Cidades / Secretaria Nacional de Habitação, 2010

_____. - **Política Nacional de Habitação.** Brasília: Ministério das Cidades, 2004. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf>>.

BRUNA, Paulo. **Arquitetura, Industrialização e Desenvolvimento**, São Paulo: Perspectiva, 2002

_____. **Os primeiros arquitetos modernos: habitação social no Brasil 1930-1950.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.

CAGNIN, Rafael Fagundes. **A Evolução do financiamento habitacional no Brasil entre 2005 e 2011 e o desempenho dos novos instrumentos financeiros.** In: Boletim de Economia nº 11, jan 2012. São Paulo: Fundap (disponível em http://www.fundap.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/03/boletim_economia_11_setorial_evolucao_do_financiamento.pdf).

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Demanda Habitacional no Brasil**, Brasília: Caixa, 2011

_____. **Minha Casa, Minha Vida (cartilha completa).** Brasília: Caixa Econômica Federal, s/d.

CARMO, Edgar Candido do. **A política habitacional no Brasil pós Plano Real (1995-2002): diretrizes, princípios, produção e financiamento: uma análise centrada na**

atuação da Caixa Econômica Federal. Tese (Doutorado em Economia). Instituto de Economia Unicamp, Campinas, 2006.

DEBS FRANCO, Ruy Eduardo. **Artacho Jurado – Arquitetura Proibida.** São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2008.

ELOY, Cláudia Magalhães. **O papel do Sistema Financeiro de Habitação diante do desafio de universalizar o acesso à moradia digna no Brasil.** Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

FARAH, Marta. **Estado, previdência social e habitação.** Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1983.

_____. **Processo de trabalho na construção habitacional: tradição e mudança.** São Paulo: Annablume, 1996.

FONSECA, Nuno de Azevedo. **A Arquitetura do Mercado Imobiliário e seu Processo de Produção na Cidade de São Paulo.** Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade.** São Paulo: Hucitec, 1980.

KAMAKURA, Wagner A., MAZZON, José Afonso. **Estratificação Socioeconômica e Consumo no Brasil.** (Introdução e Capítulo 1). São Paulo: Editora Edgard Blucher, 2013.

LIMA, Luciano Gouveia Braga de. Efeitos do aumento do crédito na produção imobiliária residencial na cidade de São Paulo – período 2005 a 2012. **Arq.Urb**, São Paulo, nº 11, 1º semestre 2014. Disponível em <http://www.usjt.br/arq.urb/numero-11/8-luciano-gbraga.pdf>.

LUNDBERG, Eduardo Luís. **Bancos Oficiais e Crédito Direcionado – O que diferencia o mercado de crédito brasileiro?** In *Trabalhos para Discussão* nº 258. Brasília: Banco Central do Brasil, 2011.

MARICATO, Ermínia. O “Minha Casa” é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. **Carta Maior.** São Paulo: 27 mai 2009. Disponível em: <<http://cartamaior.org.br>>

com.br/?/Editoria/Politica/O-Minha-Casa-e-um-avanco-mas-segregacao-urbana-fica-intocada/4/15160 > Acessado em 21 jan 2015.

MARTINS, Flávia Elaine da Silva. **A (re)produção social da escala metropolitana: um estudo sobre a abertura de capitais nas incorporadoras e sobre o endividamento imobiliário urbano em São Paulo**. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (Dep. De Geografia) da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MELO, Marcus André B. C. de. Interesses, atores e ação estratégica na formação de políticas sociais: a não-política da casa popular (1946/1947). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, volume 6, nº 15, fev. 1991. Disponível em: <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=222:rbc-15&catid=69:rbc&Itemid=399>.

MEYER, João Fernando Pires. **As políticas habitacionais e seus desdobramentos**. In: VARGAS, Heliana Comin; ARAUJO, Cristina Pereira de (orgs.). **Arquitetura e Mercado Imobiliário**. São Paulo: Manole, 2013.

_____. **Demanda Residencial – Adequação e análise de mercado imobiliário – o caso de São Paulo**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

MONTANER, Josep Maria; MUXÍ, Zaida. **Arquitectura y Política – Ensayos para mundos alternativos**. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 2011.

MORADO NASCIMENTO, Denise; TOSTES, Simone Parrela. Programa Minha Casa, Minha Vida: a (mesma) política habitacional no Brasil. **Vitruvius**. São Paulo: Ano 12, jun 2011, seção Arquitectos, disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitectos/12.133/3936>> Acessado em 21 jan 2015.

NERI, Marcelo Côrtes (coord.). **De Volta ao País do Futuro: Crise Europeia, Projeções e a Nova Classe Média**. Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2012.

PEREIRA-LEITE, Luiz Ricardo. **Estudo das estratégias das empresas incorporadoras do município de São Paulo no segmento residencial no período 1960-1980**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

ROLNIK, Raquel. **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. Disponível em: <<http://web.observatorio.dasmetropoles.net/planosdiretores/download/cartilha.pdf>>

_____.; NAKANO, Kazuo. **As armadilhas do pacote habitacional**. Le Monde Diplomatique Brasil, nº 20, março 2009. Disponível em <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=461>

ROSSETTO, Rossella. Arquitetura moderna e tipologias de mercado: Uma primeira classificação. In: SAMPAIO, Maria Ruth Amaral de (org.). **A promoção privada de habitação econômica e a arquitetura moderna 1930-1964**. São Carlos: RiMa, 2002a, p. 29-50

_____. **Produção imobiliária e tipologias residenciais modernas: São Paulo – 1945/1964**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002b.

ROYER, Luciana. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SAMPAIO, Maria Ruth Amaral de. A promoção privada de habitação econômica e a arquitetura moderna – 1930/1964. In: _____ (org.) **A promoção privada de habitação econômica e a arquitetura moderna 1930-1964**. São Carlos: RiMa, 2002, p. 13-28

SOMEKH, Nádia. **A cidade vertical e o urbanismo modernizador: São Paulo 1920-1939**. São Paulo: Edusp, Studio Nobel, 1999.

_____. **A (des)verticalização de São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.

TONE, Beatriz Bezerra. **Notas sobre a valorização imobiliária em São Paulo na era do capital fictício**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

Jornais e Periódicos

Folha de S. Paulo

Especial Casa Própria. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 17 mai 2012.

Falta crédito para casas populares, dizem representantes do setor da construção. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 30 jul 2006, p. B9.

FGTS financiará imóvel de até R\$ 500 mil. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 26 mar 2009, p. B5.

Governo facilita financiamento de imóveis. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 28 jan 2005, p. B5.

Maior quebra da história causa pior dia nas Bolsas desde o 11/9. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 16 set 2008, p. A1

BALBI, Sandra. Governo estuda mais medidas para estimular a habitação. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 15 set 2006, p. B9.

BARROS, Guilherme. Incorporadoras sofrem desgaste na Bolsa. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 31 mar 2007, p. B1.

BRITO, Denise. Incorporadoras investem na baixa renda. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 13 jun 2007, p. B8.

CAPUCHINHO, Cristiane - Mercado volta à realidade. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 1º mar 2009, Classificados Imóveis 1, p. 1

CAPUCHINHO, Cristiane - Segmento econômico deve salvar mercado em 2009. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 1º mar 2009, Classificados Imóveis 1, p. 4.

D'AMORIM, Sheila. BB lança títulos para crédito habitacional. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 28 dez 2011, p. B5.

D'AMORIM, Sheila; PERES, Leandra. Pacote habitacional favorece construtoras. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 13 set 2006, p. B1.

D'AMORIM, Sheila; PERES, Leandra; IGLESIAS, Simone. Plano de Lula prevê R\$ 34 bi para habitação. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 26 mar 2009, p. B1.

DIANNI, Cláudia; SOFIA, Julianna. Boom imobiliário deve perder ritmo no 2º semestre. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 30 jul 2006, p. B9.

MATOS, Carolina. Imóvel menor muda perfil e atrai investidor. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 24 out 2011, p. B4.

PATU, Gustavo. Explode crédito habitacional à classe média. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 29 mai 2005, p. B1.

PERES, Leandra. Crédito só cresce de juro real cair, dizem especialistas. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 03 jan 2006, p. B3.

RESENDE, Tatiana. Caixa bate recorde em financiamento habitacional. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 3 dez 2008, p. B1.

RESENDE, Tatiana; SALLOWICZ. Lançamentos de até 45 m² lideram alta. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 6 set 2011, p. B5.

SOFIA, Julianna. Construtoras terão socorro de R\$ 3 bi do FGTS. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 3 dez 2008, p. B5.

O Estado de S. Paulo

ALMEIDA, Luiz Augusto P. de. Fundos Imobiliários. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 25 nov 2012, Imóveis 1, p. 2.

Aspectos do Plano Nacional de Habitação. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 1º mai 1962, p. 3.

Bancos ainda sentem reflexos de expansão no setor imobiliário. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 10 jul 2012, Economia, p. B8.

Caderno Especial – Top Imobiliário. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 27 jun 2008.

CANÇADO, Patrícia. Camargo cancela empreendimento. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 25 mar 2008, Negócios, p. B14.

CANÇADO, Patrícia; ARAGÃO, Marianna. Falta de terrenos pode travar plano do governo. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 25 mar 2009, Negócios, p. B3.

COLTRI, Gustavo. Econômicos impulsionam mercado na zona leste. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 25 nov 2012, Imóveis 1, p. 4.

GAZZONI, Marina; OSCAR, Naiana. Falta de liquidez leva companhias a fechar capital. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 22 mar 2014, Economia, p. B4.

GERBELLI, Luiz Guilherme; PEREIRA, Renée. Imóveis mais caros impedem uso do FGTS. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 4 fev 2013, Economia, p. B7.

MARIN, Denise Chrispim. Presidente fala em desatar nós da economia. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 02 jan 2007, p. A4.

OTTA, Lu Aiko; SOBRAL, Isabel. Tesouro vai dar subsídios de R\$ 16 bi para o bolsa-habitação. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 25 mar 2009, Negócios, p. B1.

OTTA, Lu Aiko. Pacote é colagem de programas já existentes. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 25 mar 2009, Negócios, p. B3.

PASSARELLI, Hugo. Financiamento habitacional aumenta 339,5% em 4 anos. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 26 jan 2013, Negócios, p. B3.

Revista Construção e Mercado

ALMEIDA, Mário de; BONTORIM, Fernando. Minha Casa, Minha Vida 2. **Construção Mercado**, São Paulo, abr 2011, nº 117, ano 64, p. 50-51.

CARVALHO, Luiza. Crédito diversificado. **Construção Mercado**, São Paulo, set 2014, nº 158, ano 67, p. 52-57.

CONTE, Guilherme. O que mudou nas incorporadoras que entraram no mercado de capitais – Capital aberto, vida nova. **Construção Mercado**, São Paulo, nº 81, abr 2008. Disponível em: <<http://construcaomercado.pini.com.br/negocios-incorporacao-construcao/81/empresas-282914-1.aspx>>

FERREIRA, Romário. À procura de espaço. **Construção Mercado**, São Paulo, ago. 2011, nº 121 ano 64, p. 24-27.

REIS, Pâmela. O novo Minha Casa. **Construção Mercado**, São Paulo, ago. 2011, nº 121 ano 64, p. 35-41.

Vendas reaquecem e estoques caem. **Construção Mercado**, São Paulo, nº 98, set 2009. Disponível em: <<http://construcaomercado.pini.com.br/negocios-incorporacao-construcao/98/artigo283655-1.aspx> (acessado em 20/12/2014)>

Especial Imóveis, **Revista Exame**, São Paulo, nº 1.017, p. 39-96, 2012.

AGOSTINI, Renata. A construção da PDG como uma marca nacional. **Revista Exame**. Matéria publicada em 30 mar 2011 disponível em <http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/988/noticias/a-construcao-de-uma-marca-nacional>, acessada em 13/01/2015.

BRONZATTO, Thiago; SALOMÃO, Alexa. Comprou? Se deu bem. **Revista Exame**, São Paulo, ed. 1.016, ano 46, nº 9, 16 mai 2012, p. 118-121.

MEYER, Carolina. A PDG está sem dono – e sem brilho. **Revista Exame**. Matéria publicada em 28 jun 2012, disponível em <http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/1019/noticias/a-pdg-esta-sem-dono-e-sem-brilho>, acessada em 13/01/2015.