

PRODUZINDO ESTATÍSTICAS, PRODUZINDO CIDADES: Uma análise dos indicadores de déficit e demanda habitacional do programa minha casa minha vida

Thalles Vichiato Breda¹

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar a metodologia da produção dos indicadores de déficit e demanda habitacional que justificaram o Programa Minha Casa Minha Vida, especialmente na cidade de São Carlos (SP). O primeiro traz uma metodologia com recorte socioeconômico sobre aqueles que “necessitam ter casas”, enquanto o segundo apresenta uma metodologia ampla e representa aqueles que “desejam ter casas” – portanto, numericamente em maior número. A partir de uma análise estatística dos indicadores e de análise de documentos, argumenta-se que, a partir de uma abordagem corporativa das “necessidades habitacionais”, a cadeia produtiva do PMCMV adotou o segundo conceito para justificar a produção em larga escala de empreendimentos que beneficiaram, em primeiro lugar, o capital imobiliário.

Palavras-chave: PMCMV, déficit habitacional, demanda habitacional, indicadores.

¹ Thalles Vichiato é Doutorando pelo Departamento de Pós-Graduação em Sociologia da UFSCar e doutorando pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Bauhaus-Universität Weimar (Alemanha) em regime de cotutela

1 INTRODUÇÃO

Com quase 12 anos de existência, em 2020, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) chegou ao seu fim após sucessivos cortes orçamentários realizados desde o governo Temer e, agora, com o lançamento do Programa Casa Verde e Amarela pelo governo Bolsonaro. O programa atingiu a marca de 5,5 milhões de unidades habitacionais contratadas, das quais 4,1 milhões foram entregues (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020). Tais números demonstram sua massiva presença nas cidades brasileiras, se estabelecendo como um modelo de produção do espaço urbano e de sociabilidades urbanas. Durante este período houve uma intensa produção bibliográfica a respeito TANTO dos resultados materiais – localização dos bairros e qualidade das habitações - quanto do aspecto simbólico – as sociabilidades e identidades urbanas (re)produzidas a partir das relações com a materialidade. Houve também análises que se debruçaram sobre a cadeia produtiva e a relação promíscua com o setor privado, bem como outras que buscaram analisar os impactos sociais desta política nas mais diversas esferas do cotidiano.

Este artigo se questiona sobre quais foram os critérios de distribuição espacial e quantidade de habitações produzidas que, por fim, impactaram toda uma produção do espaço urbanos e suas sociabilidades. Neste contexto, de modo original, busca-se fazer uma análise sobre o uso e apropriação dos indicadores de *déficit e demanda habitacional* que sustentaram toda a cadeia produtiva do PMCMV. Como coloca Desrosières (2002), as estatísticas são instrumentos que trazem uma legitimidade e justificam as ações políticas. Jannuzzi aponta que nenhum indicador é isento de valores ideológicos ou políticos; há sempre escolhas teóricas e metodológicas na construção e na utilização de indicadores sociais. E são estes instrumentos, apresentados como neutros, que justificam o repasse de verba pública para a implementação dos programas sociais (JANNUZZI, 2002).

Neste sentido, este artigo busca argumentar que houve uma transformação do indicador de *déficit* habitacional para o indicador de *demanda* habitacional. Este último, com uma abordagem corporativa², visou favorecer as empreiteiras, que forçaram a construção massiva de unidades habitacionais em lugares onde não havia necessidade. Neste contexto, busca-se compreender como são produzidos tais indicadores e como eles são apropriados pela cadeia produtiva, especialmente pelo capital imobiliário, com a finalidade de gerar lucros por meio de uma política social.

Tomamos como objeto empírico a cidade de São Carlos. Com cerca de 70 mil domicílios permanentes (IBGE, 2010), a cidade apresentou uma produção de quase 17 mil unidades habitacionais financiadas pelo PMCMV, sendo 3 mil para a faixa de habitação social (Faixa 1 ou PMCMV-1). Foi justamente este elevado número de contratações que nos instigou a compreender a produção habitacional no município. Assim, os objetivos deste artigo são: (a) compreender o desenho institucional do Programa e as diretrizes para estabelecer a distribuição das habitações no território; (b) discutir as diferenças entre déficit e demanda habitacional; (c) e compreender como foi formada a produção do público-alvo que justificou a elevada produção habitacional. As metodologias empregadas foram: análise de leis sobre o PMCMV; análise de indicadores fornecidos pela Fundação João Pinheiro, pela Caixa Econômica Federal, pelo PLHIS (Plano Local de Habitação de Interesse Social) e pelo “cadastro social”; e realização de entrevista com ex-presidente da PROHAB (Progresso e Habitação de São Carlos), autarquia responsável pela operacionalização da política habitacional do município.

² A ideia de uma abordagem corporativista do indicador do déficit habitacional vem de Azevedo e Araújo (2007) a partir de um estudo onde os autores mostram que as instituições FGV/GV Consult e Sinduscon/SP buscam distorcer a leitura do relatório de déficit habitacional da Fundação João Pinheiro em prol de uma análise que infle a necessidade de se construir mais casas, justificando assim a ação das grandes empreiteiras.

2 METODOLOGIAS ADOTADAS PELO PMCMV: ENTRE O DÉFICIT E A DEMANDA HABITACIONAL

A finalidade de uma política social parte do pressuposto da necessidade de atender uma demanda posta pela sociedade. No caso da política habitacional representada pelo PMCMV³, a demanda é traduzida em um indicador: *déficit habitacional*. Além disso, segundo a lei que regulamenta o PMCMV⁴, a distribuição dos recursos da União para a categoria de atendimento de habitação social deveria respeitar as necessidades apontadas pelo indicador. Assim, tal indicador, além de justificar a existência do programa, orienta a distribuição de recursos e, por consequência, a materialização dos empreendimentos no espaço.

A entidade oficial responsável por organizar e produzir este indicador é a Fundação João Pinheiro (FJP), a partir dos dados do PNAD e IBGE. Sua metodologia é “considerada referência entre os estudiosos da questão habitacional, e adotada oficialmente pelo governo federal, tem sido aprimorada, sempre que possível, com a preocupação em retratar cada vez mais fielmente a situação habitacional do Brasil” (FUNDAÇÃO, 2012, p.02). Para tanto, a FJP trabalha com um conceito amplo de *necessidades habitacionais*. Compõem este conceito dois segmentos distintos: *o déficit habitacional* e a *inadequação de moradias*. O déficit habitacional se refere à noção imediata da necessidade de construção de novas moradias para a solução de alguns problemas sociais e habitacionais, implicando na reposição e estoque por unidade habitacional. A inadequação de moradias se refere a problemas na qualidade de vida dos moradores, não sendo relacionada com o estoque de habitação, mas sim com as especificidades internas da unidade habitacional já existente. Este segmento implica em políticas complementares voltadas para a melhoria e adequação do domicílio (FUNDAÇÃO, 2012).

³ Sobre o contexto de criação do PMCMV e diversos estudos sobre o programa, ver Amore *et al* (2015).

⁴ Portaria nº 93 de 24 de fevereiro de 2010, dispõe sobre o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e do PMCMV. Embora esta portaria tenha sido revogada, o sentido permanece o mesmo nas respectivas Portarias do Ministério das Cidades que a sucederam.

A metodologia da FJP para estimar o déficit é baseada em quatro componentes: (a) domicílios precários – entendidos como rústicos ou improvisados; (b) situação de coabitação, compreendendo famílias conviventes secundárias com intenção declarada de se mudar (coabitação familiar forçada) e/ou residentes de casa-cômodo; (c) domicílios cujo valor do aluguel é superior a 30% da renda domiciliar total; (d) e adensamento excessivo, caracterizado por domicílios em situação de aluguel com mais de três habitantes usando o mesmo cômodo de dormitório (FUNDAÇÃO, 2012).

Por outro lado, a lei também diz que o município é responsável por diagnosticar o déficit habitacional local de modo detalhado e, para tanto, duas metodologias podem ser empregadas: a “espontânea” e a “social”. No caso da metodologia “espontânea”, espera-se que o beneficiário se cadastre no órgão responsável pela HIS em sua cidade, atendendo aos critérios municipais, e aguarde pelo sorteio das unidades habitacionais. O candidato, ao ser sorteado, deve comprovar estas condicionalidades para a Caixa Econômica Federal e realizar obrigatoriamente o seu cadastro no Cadastro Único. É importante frisar que é apenas no momento de aquisição do imóvel que o beneficiário deve comprovar sua condição socioeconômica⁵. No caso da metodologia “social”, o município deveria realizar um PLHIS, que visa diagnosticar as demandas habitacionais do município *in loco* (SILVA, 2016).

Outra metodologia que não está prevista na lei do programa, mas que é importante mencionar, consiste na metodologia de *demanda habitacional* adotada pela Caixa Econômica Federal. A Caixa é “a principal instituição financeira pública responsável pela execução das políticas de caráter social do Governo Federal, principalmente, no setor habitacional.”. A instituição “executa os programas habitacionais do Governo Federal com recursos de diversas fontes. Analisa, acompanha, supervisiona e avalia projetos de empreendimentos dos setores

⁵ Dados disponíveis em: <http://www.minhacasaminhavid.gov.br/habitacao-cidades/programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv>. Acesso em 12/2017.

público e privado” (CAIXA, 2012, p. 10). Na qualidade de agente operadora histórica, ela é responsável pela gestão do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e execução do Programa de Arrendamento Residencial (PAR). No caso do PMCMV, ela tem competência para expedir os atos necessários à atuação de instituições financeiras oficiais federais e atos normativos necessários na operacionalização do Programa, competindo a ela a aprovação e distribuição de recursos e financiamentos, tanto para o setor público quanto privado⁶.

A Caixa vem mapeado a dinâmica do mercado habitacional pelo menos desde 2005. Em sua publicação *Demanda Habitacional no Brasil* (CAIXA, 2012), apresenta ações focadas em práticas competitivas de mercado. A primeira diferença que já podemos pontuar em relação à Fundação é a adoção do termo *demanda* em vez de *déficit*. De olho nas tendências do mercado imobiliário, o conceito desenvolvido pela Caixa (2012, p.11, grifo meu) tem como referência “pessoas que *pretendem* formar um novo arranjo domiciliar (uma pessoa sozinha, duas pessoas unidas pelo casamento, duas ou mais pessoas com ou sem laços de parentesco que decidam morar juntos, entre outros) ou que necessitam substituir um domicílio inadequado”.

O conceito de demanda habitacional é composto pela soma de dois conceitos. O primeiro, *demanda habitacional demográfica*, se refere à formação de novos arranjos domiciliares, não necessariamente familiares, em consequência da dinâmica demográfica e social. A metodologia é baseada nos *potenciais demandantes* de novas moradias, calculada pela variação entre arranjos familiares e taxa de chefia: o domicílio deve ter apenas um responsável provedor; acima disso, há um potencial demandante. O segundo conceito, *demanda habitacional domiciliar*, refere-se ao número de domicílios inadequados que precisam ser substituídos por não oferecerem condições de habitabilidade e segurança: “Inclui-se neste

⁶ Compete à Caixa: definir critérios técnicos de aprovação dos empreendimentos voltados para habitação social, com base em diretrizes fixadas em Portarias específicas; analisar a viabilidade técnica e jurídica dos projetos, além de acompanhar a execução das respectivas obras durante todo o processo; adquirir as unidades habitacionais e cedê-las aos respectivos beneficiários; acompanhar a execução do trabalho técnico social; dentre outras funções (Portaria nº 465, de 03 de Outubro de 2011).

computo as necessidades habitacionais das camadas mais pobres da população” (CAIXA, 2012, p. 29). Figuram nesta lista domicílios que poderiam ser alvo de políticas de readequação do imóvel, tais como domicílios improvisados, cômodos e domicílios que não possuem banheiro ou vaso sanitário – fatores que, para a FJP, são entendidos como *inadequação de domicílio*, não compondo o déficit (FUNDAÇÃO, 2012).

De modo geral, o conceito utilizado pela Caixa visa atender aqueles que *necessitam* de uma habitação e também aqueles que *desejam ter* uma habitação, independentemente das condicionalidades socioeconômicas. Ademais, somam-se em seu indicador casas que poderiam ser alvo de políticas sociais de readequação da unidade. Deste modo, a necessidade de construção de moradia é maior segundo a Caixa. Este enquadramento se aproxima da abordagem corporativista, tal como apresentada por Azevedo e Araújo (2007).

De partida, podemos notar diferenças significativas nas metodologias apresentadas. A FJP é pautada em recortes socioeconômicos e não entende a superação das necessidades habitacionais apenas por meio da construção de novas unidades. Por outro lado, o estudo da Caixa, pautada em uma lógica de mercado, direciona a resolução do problema por meio de construção de novas unidades, assim como infla o indicador a partir daqueles que *desejam ter* uma habitação, fugindo do espoco de uma política social. Este viés metodológico pode ser explicado também pelas respectivas trajetórias institucionais. Enquanto a FJP é uma instituição de ensino e pesquisa que tem por finalidade a produção de conhecimento e estatísticas, visando a indução de políticas públicas e a construção de uma sociedade mais justa, a Caixa é uma instituição de financiamento, preocupada com metas econômicas, buscando compreender as dinâmicas do mercado imobiliário. Desta forma, apontam-se duas produções de indicadores diferentes.

Em relação ao PLHIS e ao Cadastro Social, o primeiro parece se aproximar mais com a metodologia do FJP, onde há um recorte socioeconômico e parâmetros técnicos para a

caracterização do déficit; por outro lado, o cadastro social não exige nenhum documento de partida, o que pode acabar criando um indicador muito impreciso e artificial. A seguir, vamos observar como estes quatro indicadores se comportam no contexto da cidade de São Carlos e qual deles se aproximou mais da produção do PMCMV local.

2.1 DADOS DA FJP SOBRE O DÉFICIT HABITACIONAL DE SÃO CARLOS

Segundo a FJP, na década de 2000, o déficit habitacional absoluto para o município era de 3.607 unidades (PLHIS, 2010). A partir deste índice, o PLHIS fez uma projeção a partir destes dados para a década de 2010, estipulando que este déficit seria de 4.082 unidades. Este índice representa a necessidade de construção de novas unidades em todas as faixas de renda salarial. Entretanto, a FJP não apresentou este índice em nível municipal por faixa de renda, mas se considerarmos que a instituição apontou que, em 2010, o déficit habitacional urbano para o Estado de São Paulo se concentrava em 57% na faixa entre 0 e 3 salários-mínimos (s.m.) e 33% entre 3 a 10 s.m., podemos estipular aproximadamente, portanto, 2.327 unidades habitacionais para a faixa de 0 a 3 s.m. e 1. 348 unidades para a faixa entre 3 a 10 s.m. (FUNDAÇÃO, 2013, p.41)⁷.

2.2 DIAGNÓSTICO DO PLHIS (2010) SOBRE A QUESTÃO HABITACIONAL MUNICIPAL

O diagnóstico do PLHIS (2010) aponta para uma dificuldade de se qualificar e quantificar o déficit habitacional atual do município devido à falta de informações sistematizadas na PROHAB. Se utilizando de dados do IBGE e do CadÚnico do município, o

⁷ Indica-se esta estimativa com base no padrão que se apresenta entre a União, a região sudoeste e o estado de São Paulo, onde a concentração do déficit na faixa de renda entre 0 a 3 s.m. é, respectivamente, 63%; 60% e 57%; e, para a faixa de renda entre 3 a 10 s.m., respectivamente, 28%, 30 %, 33% (FUNDAÇÃO, 2013).

diagnóstico buscou aproximar o cálculo da demanda prioritária de atendimento de provisão habitacional com uma estimativa do atendimento continuado. O intuito foi orientar a política habitacional local para famílias que não conseguiam acessar o financiamento habitacional via mercado imobiliário, ou seja, aquelas localizadas entre as rendas de 0 a 2 salários mínimos.

Além destas famílias, o estudo apontou que havia famílias com “renda zero” ou que não tinham capacidade de fornecer documentos necessários para o financiamento. Foi possível também identificar que famílias com renda entre 3 a 5 s.m. conseguiam, de alguma forma, ser contempladas pelo mercado imobiliário (PLHIS, 2010). O PLHIS apontou que a demanda imediata por provisão seria de 2.803 unidades⁸ para as faixas de renda entre 0 a 3 s.m. Desta composição, 2.590 famílias representam a categoria “domicílio alugado” e 213 famílias representam “ocupação por invasão”, “construídos com madeira” ou “material de aproveitamento” (PLHIS, 2010, p. 101).

No que se refere à construção de unidades, observamos que a forma de ocupação precária representa uma parcela muito pequena na amostra frente ao possível ônus excessivo de aluguel. O estudo apontou uma projeção para 2020, onde este número chegaria a 3.360 unidades habitacionais, sendo, deste total, 175 unidades com demanda prioritária de atendimento. O PLHIS (2010) ainda indicou a potencialidade de produzir 2.994 unidades em vazios urbanos de propriedade da prefeitura, número próximo ao déficit indicado pelo próprio estudo.

De maneira mais criteriosa, o diagnóstico divide a questão habitacional entre necessidade de provisão imediata, reforma da habitação e adequação fundiária, se aproximando da metodologia da FJP. A necessidade de provisão de habitação social no município apontada pelo PLHIS pode se equiparar ao PMCMV-1, que atende famílias de baixa renda e visa a

⁸ Considerando os dados do CadÚnico, foram apontados como componentes do déficit habitacional: domicílios alugados para famílias com renda de até 3 s.m., onde há possibilidade de representar ônus excessivo com aluguel (não comprovado); número de domicílios invadidos, domicílios construídos com madeira ou material impróprio (PLHIS, 2010, p. 101).

construção de novas unidades. Ao compararmos este índice, de 2.803 unidades, com os dados produzidos pela FJP, de 2.327, a respeito da habitação social, observamos uma semelhança numérica. Pode se supor que estes dois índices se aproximam uma vez que a metodologia e o recorte socioeconômico são similares.

2.3 DIAGNÓSTICO DA CAIXA E A DEMANDA HABITACIONAL DE SÃO CARLOS

O diagnóstico da Caixa Econômica Federal (2012) por sua vez se baseia em uma metodologia de *demanda por habitação*, onde o índice é calculado levando em consideração aqueles que *desejam ter casas*. Lembrando também que a produção de dados via Caixa tem interesses relacionados ao mercado imobiliário. Os dados apresentados para São Carlos são dados secundários, tendo como origem os dados coletados pelo censo do IBGE de 2010. Desta maneira, a Caixa aplicou sua metodologia e estimou a demanda habitacional em quase todos os municípios brasileiros. Seguem os dados.

TABELA 1 - Demanda Habitacional Demográfica por renda familiar mensal, São Carlos, 2010.

Salário Mínimo	3	3 a 5	5 a 10	<10	Total	Domicílios particulares
Demanda Habitacional	1.181	1.291	2.113	2.273	6.858	55.483
Relativo	17,6%	18,5%	30,5%	33,5%	100%	

Fonte: Autor (2018). **Dados:** Caixa, (2012).

Utilizando a metodologia de demanda potencial, observamos uma tendência de crescimento conforme aumenta a renda familiar mensal. Assim como a demanda em nível nacional do mesmo estudo concentrou quase 50% da demanda habitacional entre as faixas de 3 a 10 s.m. (AUTOR, 2018), em São Carlos o fato se repetiu, totalizando 49% contra apenas 17,6% na faixa de 0 a 3 s.m. Comparados com os dados produzidos pela FJP e estipulados pelo

PLHIS (2010) para a década de 2010, há uma variação de três mil unidades para mais, no caso da demanda habitacional calculada pela Caixa Econômica Federal.

É preciso pontuar que o tamanho amostral entre os dados do IBGE e da Caixa tem uma variação grande, de aproximadamente 20 mil domicílios. Os dados do IBGE apontaram para 72 mil domicílios permanentes, enquanto os dados processados pela Caixa apontam 55 mil domicílios. Assim, os dados da Caixa usam uma amostra menor - se fosse ajustado o campo amostral, o indicador poderia ser mais elevado. De todo modo, tal amostra é interessante na medida que indica onde se concentram os “demandantes”. Nota-se que os dados apresentados pela Caixa deslocam o grupo prioritário da faixa de baixa renda para as classes médias, ao passo que os estudos da FJP apontam que as necessidades habitacionais se concentram massivamente nas classes de baixo poder aquisitivo.

2.4 PROHAB: TRANSFORMANDO DÉFICIT EM DEMANDA HABITACIONAL

A PROHAB⁹, na condição de operadora da política de Habitação de Interesse Social municipal, é responsável, dentro da organização do PMCMV-1, por realizar o levantamento da demanda habitacional, distribuir as casas por meio de sorteio (respeitando as condicionalidades específicas da união e do município) e executar o trabalho técnico social de pré e pós-entrega (aprovado e acompanhado pela Caixa). O levantamento desta demanda é realizado por meio do cadastro de famílias de baixa renda na sede da empresa. Os documentos exigidos para o cadastro são: RG, CPF, comprovante do estado civil, comprovante de renda, certidão de nascimento dos filhos, comprovante de endereço. Entretanto, em conversa⁵ com ex-presidente

⁹ “A Progresso e Habitação São Carlos cuida da operacionalização da política habitacional do município, implementando planos e projetos direcionados à população de baixa renda, além de formular programas integrados para obtenção de recursos externos. A autarquia ainda é responsável pela coordenação de projetos habitacionais de interesse social para diferentes segmentos, entre eles: conjuntos para idosos, vilas de ofício, moradias para funcionários públicos municipais e planos para atendimento da população de mais baixa renda.” Disponível em: <http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/prohab.html>. Acesso em: 06 Jan.2017.

⁵ Entrevista realizada pelo pesquisador em 20 Nov. 2017.

da PROHAB (2009 a 2012), ele explicou que a produção deste índice sobre a questão habitacional do município sofre algumas deformações, uma vez que não é exigida a comprovação das informações no ato do cadastro:

T.: Este déficit habitacional de São Carlos, ele é calculado como?

Ex-presidente: No Cadastro [da PROHAB], *mas ele não é real*. Porque você vai lá e fala para mim que ganha três salários mínimos e eu não peço para conferir, eu não tenho certeza. Então, você vai lá e fala para mim que você não tem nenhuma propriedade, e eu não vou conferir, eu não tenho certeza. Então, você pode colocar aqui uma redução. Quando você fala que tem sete mil casas, coloca uma redução de 40 a 50%, porque, quando você pede pra provar as informações que foram dadas, elas não vão bater. Você viu o que aconteceu comigo no Zaváglia? Eu fiz o sorteio de mil famílias e mais 30% de suplência. Chamei todos os 300 e ainda precisei fazer um novo sorteio. Por isso que eu falo para você que é essa a média: de 40 a 50%. Mais um sorteio de duzentas e poucas, ainda. Então, ele não é fidedigno. Seria se eu exigisse no momento do cadastro a comprovação do que você está falando. Mas também, a vida das pessoas, elas mudam. (...) Então, o cadastro nosso não é fidedigno, não é real e também não tem como ser. (...) “ah, mas é chato fazer [sorteio] com sete mil pessoas, é mais complicado a logística e tal, tal, tal”, mas tem que fazer, tem que dar oportunidade para todos. Até que se prove o contrário, ele está dizendo a verdade.

Como explica o ex-presidente, a família, quando chega para fazer o cadastro na sede da PROHAB, não tem obrigatoriedade de comprovar as informações sobre renda, propriedade de imóvel e de constituição de núcleo familiar. A comprovação só ocorre no momento após o sorteio das unidades habitacionais. Desta maneira, a oferta de unidades habitacionais já está posta, uma vez que o sorteio ocorre no momento da finalização da construção do empreendimento. Então, o indivíduo se inscreve no cadastro da PROHAB, aguarda o sorteio das habitações de acordo com a oferta dos programas sociais e, caso for sorteado, deve apresentar os documentos que comprovam os dados apresentados anteriormente. Assim, produz-se uma *demanda habitacional potencial* calculada por meio daqueles que *desejam ter* habitação. Como o próprio ex-presidente afirma, “o cadastro nosso não é fidedigno, não é real”, pois pode colocar “uma redução de 40 a 50%”. Encontramos aqui uma afinidade com a metodologia da Caixa, que também trabalha a partir da *demanda habitacional*, enquanto a FJP e o PLHIS trabalham com dados mais restritivos de caracterização socioeconômica – a metodologia do déficit habitacional.

É compreensível na fala do ex-presidente que a condição de vida das pessoas muda constantemente, especialmente para as famílias de baixa renda, onde o desemprego e a informalidade são mais presentes do que o trabalho registrado. Entretanto, questiona-se qual seria o índice que justificou então a produção superelevada de habitação em São Carlos via PMCMV. A primeira pista foi dada no momento em que o ex-presidente fala que o indicador do “cadastro social” é inflado artificialmente em cerca de 50%. Seria este índice inflado de demanda habitacional que orientou a produção do o PMCMV? Para responder esta pergunta, recorreremos aos documentos produzidos, em nível municipal, no momento do pedido de aprovação do empreendimento à Caixa. Neste caso, o Projeto de Trabalho Técnico Social, exigido na pré e pós-ocupação dos bairros Planalto Verde (2017) e Eduardo Abdelnur (s/d.)¹⁰. Ambos os bairros foram produzidos via Faixa 1. No Projeto de Trabalho Social do empreendimento Planalto Verde, a justificativa apresentada para a construção do empreendimento é realizada por meio do índice de inscritos na PROHAB,

A PROHAB S/A possui um cadastro de Demanda Habitacional – faixa 1, em que nos meses de Junho e Julho de 2012, ocorreu uma atualização de aproximadamente 3.600 inscritos (PLANALTO VERDE, 2017).

No segundo documento, referente ao empreendimento Eduardo Abdelnur, encontra-se justificativa semelhante:

A PROHAB S/A possui um cadastro de Demanda Habitacional – faixa 1, em que nos meses de Julho a Setembro de 2014, ocorreu uma atualização e novas inscrições de aproximadamente 9.890 (EDUARDO ABDELNUR, s/d.).

Fica claro nos documentos que a justificativa dos empreendimentos é baseada exclusivamente nos números produzidos pela PROHAB, por meio do “cadastro social”, utilizando uma metodologia de *demand a habitacional*. Levando em consideração os

¹⁰ Documentos acessados por meio de solicitação realizada por meio do Portal e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão), em novembro de 2017. Protocolos 16853007720201751;99902003299201712;99902003362201711. Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/principal.aspx>.

indicadores anteriormente apresentados (da FJP, do PLHIS e da Caixa) para o ano de 2010, que variaram entre mil a três mil unidades habitacionais, o cadastro social apresenta, para 2012, um número mais fidedigno. Entretanto, para o ano de 2014, este número triplica. Ainda em 2014, a PROHAB dá uma declaração oficial comunicando que “De acordo com dados, foram registradas 14 mil inscrições de famílias com renda de até R\$1.600”¹¹. Em 2019, a revista Kappa Magazine (2019, p. 14) apontou que na cidade havia um déficit de 17 mil unidades¹². Embora o ex-presidente assuma que há uma distorção de 50% seguindo os indicadores anteriormente apresentados, os outros indicadores sugerem que esta distorção pode chegar a estar entre 60 e 80%. Entretanto, oficialmente optou-se por ignorar todos os estudos realizados e utilizou-se exclusivamente o “cadastro social” – mesmo sabendo que o indicador é impreciso.

Por meio destes dados, a hipótese que se desenha é que, na medida em que há uma oferta de habitação social, inicia-se uma procura maior por ela. Os empreendimentos Planalto Verde e, posteriormente, o Eduardo Abdelnur foram o segundo e o terceiro empreendimentos de Faixa 1 lançados no município - o primeiro foi Jd. Zavágliã (2011). Acredita-se que, na medida em que a população observa uma escalada crescente de oferta, ela se interessa e busca acessá-la. Em minhas visitas a campo, era comum os beneficiários declararem que ouviram falar e foram se inscrever “pois não tinham nada a perder”.

Neste sentido, a própria declaração do então Prefeito Altomani (2013-2016), em 2014, foi pontual para observamos a dinâmica entre os indicadores e o mercado:

Tivemos uma grande procura neste último sorteio e, para isso, já estamos planejando o conjunto Habitacional Eduardo Abdelnur II, com mil novas moradias e, também, *estamos buscando novas parcerias com os governos e investidores* para que todos os necessitados realizem o sonho da casa própria (grifo meu)¹³.

¹¹ Dados disponível em: <http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/noticias-2014/166987-prohab-faz-balanco-das-inscricoes-para-as-casas-populares.html>. Acessados em 25 de out. de 2021.

¹² É preciso lembrar que a Revista Kappa, com tiragem de 25 mil exemplares por edição, é uma revista local com inúmeras publicações/propagandas a respeito do setor da construção civil e com matérias que exaltam a biografia heroica de personagens do ramo civil, dentre outros.

¹³ “PROHAB E PREFEITURA VISTORIAM OBRAS DO CONJUNTO HABITACIONAL EDUARDO ABDELNUR”. Disponível em: <http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/noticias-2014/167531-prohab-prefeitura-vistoriam-obras-do-conjunto-habitacional-eduardo-abdelnur.html>. Acesso em 21 Jun. 2016.

Nota-se como o prefeito instrumentalizou o cadastro social, sem nenhum refinamento metodológico, para justificar parceria com investidores (privados) e a contratação de mais unidades habitacionais via PMCMV. Em outras palavras, se utilizou de um cadastro habitacional inflado, que entra em contradição com o índice de déficit habitacional, para justificar a produção de mais unidades habitacionais via empreiteira privada, financiada por uma política social. Observa-se claramente uma “privatização dos financiamentos públicos”, assim como uma “gestão privada do social”¹⁴, uma vez que as empreiteiras captam o financiamento público e definem onde e como vão ser produzidos os empreendimentos.

Analisando os quatro índices apresentados e suas respectivas metodologias, é possível concluir que a metodologia adotada foi a *demanda habitacional*, sem recorte socioeconômico predefinido, se aproximando da metodologia empregada pela Caixa Econômica Federal. Este processo apresenta duas características que se sustentam mutuamente: a oferta de unidades habitacionais de interesse social incentivou o cadastro das famílias pretendentes, sem nenhum filtro, e o elevado índice de cadastro justificou a produção habitacional contínua – o que eu chamei de *superprodução por demanda*, que pode ser representada pelo seguinte esquema:

Produção > Cadastro Social > Demanda Artificial Elevada > Produção

Em outras palavras, esta *superprodução por demanda* é estimulada pela própria demanda gerada a partir da produção habitacional – dentro do contexto do PMCMV. A cada novo empreendimento (oferta habitacional), o número de fichas cadastrais se eleva, justificando a produção de mais unidades habitacionais. Neste sentido, os mecanismos de cadastro social necessitam de um refinamento e uma metodologia que evite um número artificial que só interessa ao mercado imobiliário. Embora este número represente apenas a faixa de habitação social, argumento que ele se autonomiza e passa a representar um “déficit” geral do município,

¹⁴ Sobre estes conceitos ver Georges e Rizek (2016, p. 58).

legitimando uma produção extremamente elevada de habitações para a Faixa 2 e 3, que atendem a classe média, como exploro a seguir.

3 DO DÉFICIT PARA A DEMANDA E O ATENDIMENTO PARA A “CLASSE MÉDIA”

Observamos até aqui como são produzidos os índices a respeito da questão habitacional no município e como os órgãos executores, no caso a Caixa Econômica Federal e a PROHAB, se articulam com a cadeia produtiva. Aponta-se para uma confluência entre os órgãos executores, não necessariamente planejada, mas que colabora para que o PMCMV tenha suas ações voltadas ao atendimento de uma demanda habitacional virtual que beneficia o capital privado. Apontou-se para a hipótese desta demanda virtual direcionar as ações do PMCMV e, por consequência, a oferta habitacional colaborar para elevação da própria demanda.

Para fortalecer esta hipótese, apresento de modo sistematizado os índices trabalhados e o número de habitações produzidas pelo PMCMV em São Carlos, buscando compreender a influência das instituições e atores na produção habitacional, e conseqüentemente, na materialização no tecido urbano. Segue a tabela.

TABELA 2 – Estimativa de necessidade de atendimento e unidades entregues pelo PMCMV, por instituição e renda familiar mensal, entre 0 a 10 s.m., São Carlos, 2009 e 2010¹⁵.

S.M.	PLHIS 2010	PLHIS 2020	Estimativa FJP 2010	Caixa 2010	Cadastro Social 2012	Cadastro Social 2014	PMCMV até 2020
0 a 3	2.803	3.360	2.327	1.181	3.600	14.000	2.790
	100%	100%	63%	26%	100%	100%	17%
3 a 10	-	-	1.348	3.404	-	-	13.552
	-	-	37%	74%	-	-	83%
Total	2.803	3.360	3.675	4.585	3.600	14.000	16.342
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: AUTOR (2018). **Dados:** PLHIS (2010); Caixa (2012); Avaliação (2017).

¹⁵ Devido a divergências metodológicas, as faixas de renda entre 3 a 10 s.m. foram somadas. Faixas de renda separadas: de 3 a 5 s.m. – 1.291; de 5 a 10 s.m. – 2.113 (CAIXA, 2012). De 3 a 6 s.m. – 4.392; de 3 a 6 s.m. – 2.730. Os dados de contratações do PMCMV foram obtidos por meio do Portal da Transparência junto ao Ministério do Desenvolvimento Regional, em 2021.

Observando a tabela 2, é possível concluir que a produção habitacional para a habitação de interesse social foi praticamente satisfatória para todos os índices, com exceção do cadastro social, que apresentou um número extremamente elevado, especialmente para o ano de 2014, devido à falta de metodologia clara e recorte socioeconômico no momento da inscrição. É plausível inferir que, mesmo tendo havido um crescimento das necessidades habitacionais, é muito pouco provável que ele correspondesse a um aumento de 500% a 1100% em 4 anos (a depender do índice de partida utilizado), especialmente em um período de intensa produção habitacional no município. Também é preciso lembrar que o PLHIS majoritariamente indica que a principal questão habitacional é o ônus excessivo de aluguel, o que não implica necessariamente em novas construções. Já em relação ao indicador de demanda da Caixa, a meta foi alcançada e ultrapassada quase três vezes além da necessidade apontada.

Também é importante pontuar que, embora a produção atenda numericamente aos indicadores, isso não significa de modo algum que o déficit foi sanado; trata-se apenas de uma comparação numérica entre os indicadores propostos e a produção habitacional. Por exemplo, atualmente existem duas ocupações por moradia em São Carlos, iniciadas em 2014 e 2020 respectivamente, somando cerca de 250 famílias que não conseguiram acessar o PMCMV. Assim, podemos supor que, mesmo com a oferta de unidades habitacionais e uma demanda inflada, o método de sorteio da PROHAB não atende somente o público mais pobre¹⁶.

Nota-se que não há uma preocupação em atingir adequadamente os mais pobres. Isso fica mais claro quando algumas diretrizes sugeridas pelo PLHIS (2010), que visam aprimorar a relação público/privado em prol de uma melhor qualidade urbana, foram ignoradas pelo poder

¹⁶ Durante minhas visitas aos bairros faixa 1 em São Carlos, foi possível observar casas totalmente reformuladas, com altos muros, cerca elétrica, câmera de vigilância – padrões de construção que não correspondem à faixa econômica. Era comum o relato de moradores se queixando que haviam moradores ali que com certeza não eram pobres ou mesmo que haviam muitas casas vazias. Neste cenário, podemos deixar algumas hipóteses: a ascensão de beneficiários pobres após a conquista da casa própria, de um lado, ou a possibilidade de que classes com maior poder aquisitivo tenham conseguido acessar o PMCMV-1, de outro. Em favor da segunda hipótese, Silva (2016), em seu estudo de caso, demonstrou alguns mecanismos utilizados pela população para acessar a habitação social, mesmo tendo uma renda maior que a estipulada por lei.

público municipal. O PLHIS sugere a criação de um mecanismo específico para a regulação da produção habitacional promovida por agentes públicos e privados – Estudo de Impacto Urbanístico – que tem por objetivo garantir a articulação da produção de Habitação de Interesse Social e a produção da cidade. Também sugere a revogação da política de sorteio de habitações produzidas, alegando que tal política não se propõe a erradicar o déficit habitacional em longo prazo, uma vez que não contempla diretamente aqueles que se enquadram socioeconomicamente.

No que se refere à faixa de renda de 3 a 10 s.m., a produção habitacional superou a necessidade de provisão habitacional em todos os cenários. Em relação aos dados estimados pelo autor a partir do índice da FJP e do PLHIS, a meta é ultrapassada em mais de 10 vezes. Mesmo quando comparada à demanda habitacional da Caixa – índice que se mostrou elevado em relação aos outros indicadores –, a produção supera o indicativo em quase 4 vezes para mais, beneficiando a produção de incorporação imobiliária e, por consequência, também o processo de financeirização das empreiteiras.

Observando o número total de unidades habitacionais entregues via PMCMV, se considerarmos o indicador do PLHIS 2020, produziu-se quase 5 vezes mais que o indicado. Em relação ao índice da Caixa, produziu-se 3,5 mais do que o indicado. O único índice que relativamente se equiparou foi o cadastro social – entretanto, cerca de 83% das unidades produzidas não são direcionadas para a esta população. Deste modo, com a substituição do indicativo inicial de déficit pelo indicativo de demanda habitacional, a prioridade do que deveria ser uma política social se inverteu, modificando o seu público-alvo estabelecido inicialmente - a população de baixa renda – em benefício da população efetivamente atendida – a faixa de renda entre 3 a 10 s.m. Prioriza-se o atendimento àqueles que “desejam ter”, mesmo que esta faixa esteja em melhores condições de buscar financiamento sem intermédio de uma política social, como apontou o PLHIS (2010).

Nota-se que a orientação do PMCMV, tanto nacional (AUT, 2018) quanto municipal, substituiu o índice de déficit pelo índice de demanda habitacional para orientar suas ações, sendo a Caixa Econômica Federal uma das instituições responsáveis, articulando o nível federal e local, e a PROHAB, em nível municipal. Suas consequências práticas são observadas na deformação entre a constituição do próprio público-alvo estabelecido anteriormente e a produção de unidades, elevando consideravelmente a demanda e a produção relativas à faixa de renda acima de 3 s.m, apontando para a superprodução por demanda.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: OS INDICADORES E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO

Neste artigo, busquei demonstrar como o jogo de indicadores habitacionais é utilizado por diferentes instituições e como se relaciona diretamente com a cadeia de produção habitacional. Os agentes que participam deste jogo começam a tomar maior forma dentro das negociações quando descemos para a escala municipal. Observa-se uma confluência entre os índices da Caixa e da PROHAB, ao trabalharem com uma produção por demanda e estreitarem as parcerias público/privadas. Podemos questionar quem são os reais beneficiários do PMCMV: os moradores dos conjuntos ou as empreiteiras privadas que, utilizando-se da demanda habitacional, construíram diversos empreendimentos sem necessariamente enfrentar a questão do déficit habitacional?

Embora o PMCMV tenha uma diretriz para distribuição de recursos baseada no indicador de déficit habitacional, na prática ele se orienta pelo indicador de demanda, sendo guiado majoritariamente pelo mercado – distorcendo, assim, o próprio sentido de uma política social. Observamos que os documentos obrigatórios produzidos localmente no âmbito de justificar o PMCMV apontam para o atendimento de uma demanda habitacional, não de déficit. O conceito de *demand*a habitacional é amplo e genérico, em contraste com o conceito de *défi*cit,

baseado em uma metodologia mais restrita com foco nos marcadores sociais. O conceito de demanda foi instrumentalizado pelas grandes empreiteiras para justificar uma produção elevada e, conseqüentemente, alimentar o capital privado. O resultado material pode ser observado na produção do espaço urbano de São Carlos, onde o PMCMV produziu todas as habitações sociais na periferia pobre e precária da cidade, dando continuidade ao processo de periferização da população pobre e negra que já ocorre no município há, pelo menos, 40 anos. A terra periférica é mais barata, aumentando o lucro dos empreendedores. Não houve uma preocupação em inserir as habitações sociais na dita cidade consolidada. Compreendemos, portanto, como a manipulação dos indicadores, orientada por um viés corporativo, se relaciona com a produção em massa das unidades habitacionais, alimentando o capital imobiliário sem se preocupar com a qualidade da urbanização e da vida urbana, produzindo grandes empreendimentos homogêneos, segregados e pouco estruturados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMORE, Caio de Santo.; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Orgs.) (2015). *Minha casa...e a cidade? Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital. AUTOR, 2018.
- AZEVEDO, Sérgio de; ARAÚJO, Maria Bernadette (2007). “Questões metodológicas sobre o “déficit habitacional”: o perigo de abordagens corporativas”. *Cadernos metrópole*, 17, pp. 241-255.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (2012). *Demanda habitacional no Brasil*. Caixa Econômica Federal, Brasília.
- DESROSIÈRES, Alain (2002). *The politics of large numbers*. Cambridge/Massachussets, Harvard University Press.
- EDUARDO ABDELNUR (sem data). *Projeto de Trabalho Social*. Contrato da Caixa Econômica Federal nº 0395579-34.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2012). *Déficit habitacional no Brasil 2009*. Centro de Estatística e Informações, Belo Horizonte.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2013). *Déficit habitacional municipal no Brasil*. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações, Belo Horizonte.
- GEORGES, Isabel Pauline Hildegard; RIZEK, Cibele Saliba (2016). “Práticas e dispositivos: escalas, territórios e atores”, *Contemporânea – Revista de Sociologia da UFSCar*. São Carlos, v. 6, n.1, pp. 51-73.
- JANNUZZI, Paulo de Martino (2002). “Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais”, *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro 36(1), p.51-72.
- KAPPA MAGAZINE, Ano 10, Edição 148, São Carlos, 5 de set. de 2019. Disponível em: http://www.revistakappa.com.br/edicoes/saocarlos/edicao_148/. Acessado em: 27 jan. 2020.
- MINISTÉRIO DA ECONOMIA (2020). *Relatório de Avaliação: Programa Minha Casa Minha Vida*. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmep/politicas/2020/subsidios/relatorio-de-avaliacao-cmas-2020-pmcmv>. Acessado em 16 de out. de 2020.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria nº 465, de 03 de outubro de 2011. *Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV*.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria nº 93, de 24 de fevereiro de 2010. *Dispõe sobre a aquisição e alienação de imóveis sem prévio arrendamento do Programa de Arrendamento Residencial – PAR e do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV*.
- PLANALTO VERDE (2017). *Projeto de Trabalho Social*. Contrato da Caixa Econômica Federal nº0401.644-67.
- PLHIS 2010 (2010). *Plano Local de Habitação de Interesse Social de São Carlos: Etapa 3. Estratégias de ação: relatório final*. Disponível em: <<http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/plhis-sao-carlos.html>>. Acesso em: maio 2016.
- SILVA, Marcella Carvalho de Araújo (2016). Entre as estatísticas e a cidade: o cadastramento e a produção da demanda social por apartamentos no Programa Minha Casa Minha Vida. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 237-256

PRODUCING STATISTICS, PRODUCING CITIES: an analysis of housing deficit and housing demand indicators in the PMCMV

ABSTRACT

This article aims to analyze the methodology for producing the indicators of housing deficit and housing demand that have justified the Minha Casa Minha Vida Program, especially in the city of Sao Carlos (SP). The first brings a methodology with a socioeconomic approach to those who “need to have houses”, while the second presents a broad methodology and represents those who “want to have houses” – thus, numerically greater. In this sense, it is argued that, based on a corporate approach to “housing needs”, the PMCMV production chain has adopted the second concept so as to justify the large-scale production of projects that have benefited, first of all, real estate capital.

Keywords: PMCMV. Housing deficit. Housing demand. Indicators.