



A FINANCEIRIZAÇÃO IMOBILIÁRIA E A ACUMULAÇÃO CAPITALISTA: A HABITAÇÃO COMO MERCADORIA¹

Mário Jorge Silva Santos²

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar a dinâmica da financeirização imobiliária no contexto da acumulação capitalista no Brasil e a consequente transformação da habitação em mercadoria. Partimos do entendimento de que a produção do espaço passa a ser um setor produtivo do capitalismo, e o setor imobiliário passa a ter um papel fundamental, pois possibilita a mobilidade dos capitais, reproduzindo sua condição de acumulação. Para o desenvolvimento dessa análise tomamos a produção do espaço por meio das políticas de habitação, articulando de maneira mais profícua os elementos analisados e apresentados à realidade urbana da Região Metropolitana de Aracaju (SE). Sopesamos que a lógica do capital determina a política de habitação do Estado, submetendo as formas de acesso a moradia para as camadas mais pobres da sociedade. Esse processo produz contradições nas formas de acesso ao crédito e a habitação, e consequentemente delimitando espaços de separação socioespacial.

Palavras-chave: Capital, Crédito, Habitação, Mercadoria.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar la dinámica de la financiarización inmobiliaria en el contexto de la acumulación capitalista en Brasil y la consecuente transformación de la vivienda en un commodity. Partimos del entendimiento de que la producción de espacio se convierte en un sector productivo del capitalismo, y el sector inmobiliario comienza a jugar un papel fundamental, ya que posibilita la movilidad del capital, reproduciendo su condición de acumulación. Para el desarrollo de este análisis se tomó la producción de espacio a través de políticas habitacionales, articulando de manera más fructífera los elementos analizados y presentados a la realidad urbana de la Región Metropolitana de Aracaju (SE). Consideramos que la lógica del capital determina la política habitacional del Estado, presentando formas de acceso a la vivienda para los estratos más pobres de la sociedad. Este proceso produce contradicciones en las formas de acceso al crédito y la vivienda, y en consecuencia delimita espacios de separación socioespacial.

Palabras clave: Capital, Crédito, Vivienda, Mercancía.

ABSTRACT

This essay aims to analyse the dynamics of real estate financialization in the context of Brazilian capitalist accumulation and its consequent transformation of housing into a commodity. It follows

¹ Este artigo resulta da pesquisa realizada durante o curso de doutorado (2014 – 2018) como parte da tese a respeito da segregação socioespacial na Região Metropolitana de Aracaju (RMA).

² Doutor em Geografia, Pesquisador Externo do GRUPE (Grupo de Pesquisa em Estudos Urbano-regionais, Política e Educação) da Universidade Federal de Sergipe - UFS, mariojorge33@gmail.com



the understanding that spatial production becomes a productive sector of capitalism and that the real estate sector gains a fundamental role in it because it enables capital mobility, reproducing its accumulative condition. In order to develop this analysis, we focused on the spatial production through housing policy, articulating the analysed elements with Aracaju's (SE) Metropolitan Region reality. We consider that capital logics determine the Government's habitation policy and submits real estate access to the pauperized population. This process produces contradictions in the accessibility to credit and housing which, consequently, delimitates spaces of sociospatial segregation.

Keywords: Capital, Credit, Housing, Commodity.

INTRODUÇÃO

A circulação do capital envolve simultaneamente a circulação de mercadorias produzidas e a circulação de dinheiro (capital), e esse processo é ao mesmo tempo a circulação de pagamentos (crédito monetário). Contraditoriamente, há um descompasso entre a velocidade de circulação das mercadorias e a circulação do dinheiro, e para solucionar esta questão, o crédito realiza o seu papel. O crédito, efetiva uma igualação dos diferentes tempos de circulação, adiantando tanto o consumo- créditos pessoais, comerciais – quanto a produção- créditos bancários, como também outras formas. (VOLOCHKO, 2015).

O capital financeiro, está situado nesse processo e segue uma lógica econômica marcada pelo objetivo de produzir dinheiro dentro desse processo de circulação, sem se comprometer com a esfera de produção. A finalidade desse processo não é, nem o consumo, nem a criação de uma riqueza que aumente a capacidade de produção, mas o rendimento em si mesmo, motivo pelo qual a especulação se torna uma ferramenta essencial para obtenção de lucros, que nascem de uma variação de preço e não de uma vantagem resultante de um uso concreto do bem (CHESNAIS, 2005).

Smith (1998), assinala que o processo geral de desenvolvimento espacial do capital é definidor de uma lógica em que haveria a produção de uma espacialidade desigual, cuja expressão geográfica remete as contradições inerentes à própria constituição e estrutura do capital. Ainda nessa temática, Harvey (1990) contribui para uma análise ao apontar que a racionalidade capitalista cada vez mais presente na produção do espaço urbano, faz com que o mesmo, se torne uma mercadoria específica. Para o autor, a produção e valorização das áreas urbanas e urbano-regionais, aparecem como



condições para a valorização de capitais financeiros da economia aplicados no setor imobiliário.

Harvey (1990) afirma que a reprodução de configurações espaciais pode ser tratada como um momento ativo da dinâmica temporal global de acumulação e reprodução do capital. O espaço pode ser entendido como resultado de um processo da reprodução de capitais, um condicionante dos ciclos dos diversos do capital. O espaço atualmente possui como um dos seus atributos o consumo produtivo. Seu consumo faz parte das novas estratégias de acumulação do capital, logo, há uma articulação entre o capital financeiro e as frações de capitais, principalmente industriais, que compõem o setor imobiliário.

É importante salientar que estamos na presença da migração de capitais entre os setores da economia, uma circulação que se faz presente na construção de obras de infraestrutura, na circulação de capitais e mercadorias e também no investimento no setor imobiliário. Ao analisar esse processo, Kurz (2003) aponta que os investimentos financeiros no imobiliário são uma forma encontrada pelo capital para continuar lucrando, mas o autor analisa que a transferência de circulação para este setor tem características de uma segunda bolha financeira, tendo como objetivo adiar a crise. É uma transferência de capital para o setor imobiliário, enquanto especulação, uma possibilidade de reprodução de sua realização.

A esse respeito, Carlos (2005), nos leva a entender que o solo urbano não se apresenta mais apenas como uma reserva de valor, mas passa a ser tomado como um investimento possível de gerar lucro e mais valor, absorvendo os choques do desenvolvimento do capitalismo.

Esse processo não é linear, ele é eivado de limites, que são próprios da reprodução geral da sociedade sob o capitalismo, portanto, não podemos entender as migrações de capitais do setor produtivo industrial para o setor financeiro e conseqüentemente para o setor imobiliário, sem pensar nos obstáculos de reprodução do capital no próprio setor imobiliário. Esses obstáculos, podem ser analisados pela identificação de três elementos interpostos: a propriedade do solo, a valorização do solo urbano e a raridade do espaço.

Assim, os limites espaciais impostos ao capital financeiro imobiliário reforçam as ideias propostas Volochko (2015) quando aponta que o solo urbano possui um valor como resultado da sua incorporação à dinâmica da cidade, e esse valor é diferenciado de acordo com o acúmulo diferenciado e desigual do trabalho social no espaço. Portanto, a



existência de infraestrutura, espaços de consumo e lazer, equipamentos urbanos diferenciam esse valor enquanto mercadoria em uso, o que significa que seu preço também poderá diminuir consideravelmente em virtude da destruição dessas infraestruturas.

Com base nesses pressupostos teóricos, o presente artigo tem como objetivo principal, analisar a dinâmica do processo de financeirização da habitação no contexto brasileiro e a conseqüente transformação da moradia em uma mercadoria. O enfoque à produção do espaço será articulado de maneira mais profícua com os elementos analisados e apresentados à realidade urbana da Região Metropolitana de Aracaju³ (SE).

A metodologia propostas nesta pesquisa é constituída por uma análise histórica dialética da política de habitação do Brasil, considerando para isso, o processo de mudanças legais e os instrumentos institucionais usados ao longo do período estudado. Nossa metodologia foi estruturada com o levantamento de dados, por meio do portal de informação do Banco Central, ABECIP (Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança) e CAIXA(Caixa Econômica Federal), complementados com dados secundários da literatura científica.

A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E A FINANCEIRIZAÇÃO IMOBILIÁRIA

Ao pensar a financeirização da produção do espaço urbano-regional, nos reportamos ao entendimento de que essa produção ocorre a partir da construção imobiliária (casas e apartamentos) produzida pelas construtoras e o consumo dos imóveis pelo meio do sistema de crédito. Sob esta perspectiva, consideramos então uma convergência entre o capital financeiro imobiliário e o Estado, principalmente a partir das mudanças ocorridas no Brasil, no que concerne ao sistema de financiamento imobiliário e ao acesso à habitação. Assim sendo, até finais da década de 1990 como aponta Rufino (2012):

[...] a existência formal de um sistema de financiamento para o setor mobiliário restringia-se ao Sistema Financeiro Habitacional (SFH), instrumento central da política habitacional do país, fundamentado na canalização de recursos da

³ Consideramos neste estudo a Região Metropolitana de Aracaju legalmente constituída e socialmente reproduzida a partir da centralidade de Aracaju e sua conurbação com os municípios vizinhos.



poupança voluntária e compulsória provenientes respectivamente do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). O SFH originou-se da grande reestruturação da política habitacional, iniciada em 1964, com a instituição do Plano Nacional de Habitação e a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), órgão gestor do SFH e da política habitacional. Nesse momento, a política habitacional desempenhou um papel fundamental tanto na expansão das relações capitalistas de produção do espaço, como na legitimação do Governo Militar (RUFINO, 2012, p.52).

A habitação enquanto problema do Estado foi resultado de uma intensa urbanização vivida nas últimas décadas no país (1940/2000), produzida com características de desigualdade, agravada pelo processo de expansão das periferias e profunda segregação socioespacial nas cidades. Essa mudança populacional, com o predomínio da população urbana, se expressa pelo aumento do déficit habitacional nas cidades. Isso faz com que as ações políticas encarem o acesso à moradia como uma forma de manutenção da ordem social e ao mesmo tempo incorporem mecanismos financeiros na expansão do crédito, dando suporte a produção das empresas estatais de construção.

Essa realidade tem como consequência o aumento do número de moradias construídas no Brasil nos finais de 1970 e início da década de 1980, quando o sistema atingiu seu auge. O gráfico 1 apresenta o número de moradias construídas entre 1970 e 2000, caracterizando o pico do período analisado. (Gráfico 1)

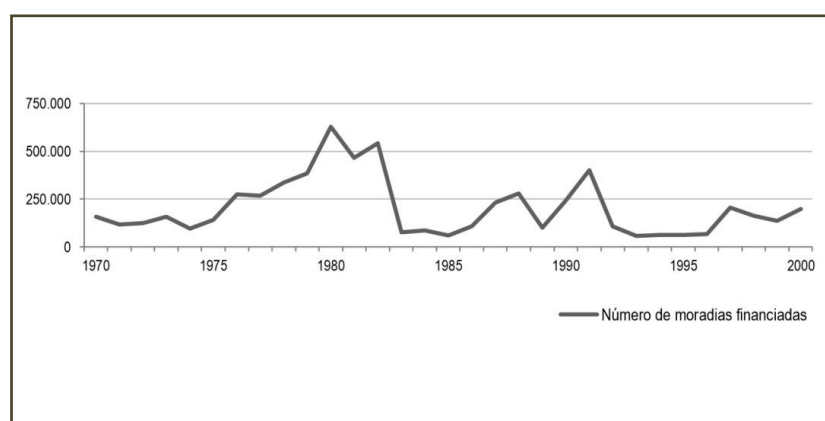


Gráfico 1: Número de moradias financiadas no Brasil (1970-2000)

Fonte: Banco Central, ABECIP e CAIXA (RUFINO, 2012, p.53).

A redução da inflação e a estabilização da economia, cenário vivido a partir de 1996, tiveram pouco efeito na ampliação de crédito à produção imobiliária. Os bancos tendiam a aplicar seu capital nos títulos da dívida pública, que nesse contexto se



apresentavam com mais liquidez e lucro, e enquanto isso, as construtoras e incorporadoras atravessavam dificuldades em financiar as unidades habitacionais para os compradores de imóveis. Segundo Rufino (2012, p.54) o resultado deste contexto é que “as principais entidades representativas do setor imobiliário (CBIC⁴, ABECIP e SINDUSCON⁵) passam a pressionar o Estado por mudanças na organização do financiamento imobiliário no Brasil”.

A consequência dessa pressão foi que, após 1990, surgiram os primeiros mecanismos de financiamento à produção imobiliária articulados ao mercado de capitais: os Fundos de Investimentos Imobiliários (FII's) e as Carteiras Hipotecárias. Foi criado também, em 1997, o Sistema Financeiro Imobiliário, que atuava de forma complementar ao SFH (Sistema Financeiro Habitacional) e previa um conjunto de novas formas de instrumentos financeiros para a aquisição de imóveis (Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI), a Letra de Crédito Imobiliário (LCI) e a Cédula de Crédito Imobiliário (CCI). Esses instrumentos ganharam espaço no mercado, pois garantiam a produção imobiliária mediante a securitização⁶.

Os instrumentos financeiros ganharam espaço no mercado decorrente de uma série de resoluções dos conselhos deliberativos responsáveis pelo SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos) e do FGTS (Fundo de Garantis Por Tempo de Serviço). Essas resoluções foram fundamentais para disseminação dos CRI's⁷. Após 2004, o avanço da financeirização no setor imobiliário foi ainda mais contundente, isso aconteceu porque, as mudanças efetivadas no sistema de funcionamento do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), promovidas pela aprovação da Lei do Patrimônio de Afetação, que

⁴ Câmara Brasileira da Indústria da Construção

⁵ Sindicato da Indústria da Construção Civil

⁶Securitização foi o termo utilizado para descrever o processo pelo qual empresas, que normalmente tomavam empréstimos junto ao sistema bancário tradicional, passaram a levantar recursos no mercado de capitais por meio de emissões de valores mobiliários. Essas empresas "*securitizaram*" suas dívidas, ou seja, seus passivos passaram a consistir de títulos ("*securities*") emitidos e oferecidos no mercado e não mais de empréstimos. (ANFAC,2017)

⁷ O Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI) é um título que gera um direito de crédito ao investidor. Ou seja, o mesmo terá direito a receber uma remuneração (geralmente juros) do emissor e, periodicamente, ou quando do vencimento do título, receberá de volta o valor investido (principal). Do ponto de vista do emissor, o CRI é um instrumento de captação de recursos destinados a financiar transações do mercado imobiliário e é lastreado em créditos imobiliários, tais como: financiamentos residenciais, comerciais ou para construções, contratos de aluguéis de longo prazo etc. (BOVESPA)



alterou o entendimento sobre Alienação Fiduciária e o Valor do Incontroverso, promovem benefícios às construtoras e incorporadoras.

A Lei do Patrimônio e Afetação desvinculou cada empreendimento imobiliário em unidade contábil isolada, independente dos ativos da empresa, construtora ou incorporadora. Isso evitou que a conclusão de um determinado empreendimento fosse prejudicada pela falência total da empresa. Esse sistema promoveu também benefícios às empresas, uma vez que caíram as tributações e as alíquotas de empréstimos, devido a essa segurança jurídica.

Com esse quadro e, aproveitando-se da realidade vivida com a estabilidade da economia, as grandes incorporadoras viram na abertura de capital a maneira de captação de recursos do mercado financeiro. Após 2007, as empresas de capitais abertos, ligadas à produção imobiliária captaram cerca de 12 bilhões de reais por meio da distribuição primária de ações, consolidando o setor imobiliário como uma importante área de mercado do capital financeiro (FIX, 2011, p.45).

Essa conjuntura é sem dúvida uma contradição ao discurso empreendido pelas entidades representativas do setor imobiliário brasileiro, que nessa ordem apontavam que havia uma falência do Estado em suprir as necessidades de habitação no Brasil, sendo que o caminho seria a busca de novas fontes de financiamento, rompendo com as fontes tradicionais de financiamento representadas pelo SBPE e o FGTS. O que se viu entre 2005 e 2010 foi uma retomada dos recursos para a habitação com a utilização do FGTS que se multiplicou em quase cinco vezes e o aumento ainda mais expressivo do SBPE, no qual o volume contratado em 2010 superou em mais de dez vezes o ano de 2005 (RUFINO, 2012).

Na outra ponta da explicação estaria a atuação do governo federal que com um conjunto de ações direcionou a utilização do fundo para atender à população de menor renda, reabilitando seus objetivos originais. Essa ação política foi efetivada com a constituição e direcionamento do fundo para a produção de Habitação de Interesse Social (HIS), viabilizado em vários casos pela concessão de subsídios (ROYER, 2009). O resultado dessa ação foi que até 2007, 65% das unidades habitacionais foram financiadas para a população de até três salários mínimos e a partir de 2008 aconteceu uma inversão com o aumento de aportes financeiros do SFH via FGTS investidos na faixa acima de três salários mínimos.



Conforme demonstra o gráfico 2, esse processo acaba por legitimar uma tendência de financiamento voltada para as classes de maior poder aquisitivo com a utilização dos recursos do FGTS, agravando ainda mais o acesso à moradia para as camadas sociais mais pobres.

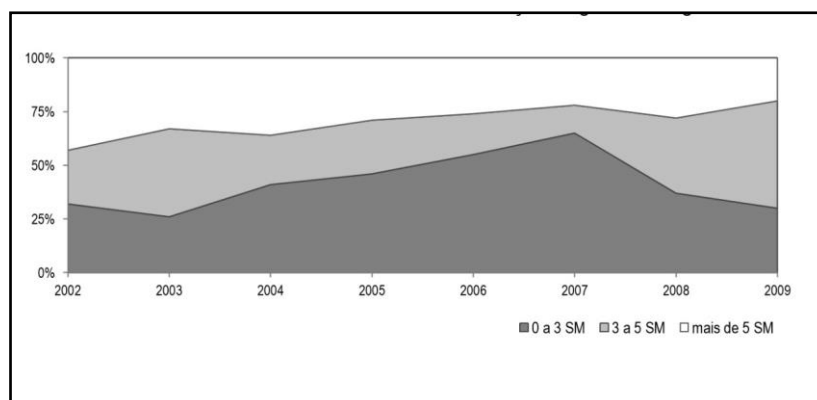


Gráfico 2: FGTS – Unidades financiadas por faixa de renda no Brasil (2002-2009)

Fonte: Estatística Básica do BACEN (SFH-FGTS) (RUFINO, 2012, p.80).

A explicação para este processo de oscilação pode ser entendida tomando o fato de que as faixas acima de três salários mínimos são beneficiadas pelo sistema de balcão, que depende unicamente da negociação contratual entre o agente financeiro e o mutuário/consumidor. Essa realidade é diferenciada quando se trata da produção de habitação para as faixas de até três salários mínimos, pois a sua produção depende de articulação política para aprovação de leis, destinação de terrenos públicos entre outras documentações (ROYER, 2009, p.92). A situação apresentada teve como reflexo o aumento desse tipo de contratação do FGTS, principalmente a partir de 2008.

O contraditório desse processo é que as contratações realizadas com recursos do FGTS foram limitadas. Um bom exemplo é o Programa Pró-moradia que deveria contribuir para resolver as necessidades de habitação e urbanização em áreas de fragilidade social, e que desde 2008 teve executado apenas metade do orçamento disponibilizado ao agente operador.

O significativo aumento da modalidade de Apoio à Produção, legitimou a ação mais efetiva do Estado no financiamento habitacional, uma vez que esta modalidade se destina às incorporadoras e construtoras. Tudo isso condicionado por um cenário macroeconômico de crise, que submetia essa estratégia de reprodução financeira.



Já no caso do SBPE, a outra ponta do SFH, representado por excelentes desempenhos a partir de 2005, pode ser analisado como resultado da redução das taxas de juros e o aumento dos limites dos valores, dos prazos e das cotas de financiamento que provocou um aumento significativo nesse tipo de financiamento. Esse aumento pode ser explicitado quando se observa principalmente a aquisição de imóveis usados e na modalidade construção (Plano Empresarial).

Ainda sobre essa concentração de modalidades do SBPE, centrada na aquisição de imóveis usados e na construção, Rufino (2012) analisa essa realidade tomando a demanda atendida, apontando uma concentração no valor médio das unidades produzidas, as quais estavam direcionadas à faixa de renda entre 7 a 8 salários mínimos, que denota um volume direcionado a uma pequena parcela da população, onde as incorporadoras concentram melhores condições de lucratividade.

A realidade exposta a respeito da dinâmica financeira imobiliária e, como suas estratégias de reprodução se configuram na realidade da política habitacional, nos leva a entender que durante toda a história recente do Brasil, o acesso à habitação teve uma centralidade do Estado na sustentação do crescimento da produção imobiliária, influenciando a sua reestruturação e a emergência de novas estratégias de reprodução e acumulação do capital.

Essa produção é, portanto, uma produção capitalista do espaço, que à luz do nosso interesse, se apresenta na própria reprodução da segregação socioespacial nas regiões urbano- regionais, como marcas da fragmentação e divisão social do espaço, determinando a propriedade da cidade, dominada pela ação do Estado, por meio de suas políticas de habitação e financeirização imobiliária.

Nesse bojo, segundo Volochko (2015), há uma valorização diferenciada do solo urbano que expressa estratégias imobiliárias que podem contribuir para o debate das novas formas de segregação em curso, do reforço de algumas centralidades (valorização de áreas já valorizadas) e da criação de novos espaços de valorização.

As mudanças de uso do solo são o primeiro e central processo que está na base do aumento dos preços, uma vez que a propriedade passa a integrar uma nova articulação com o espaço construído, possuindo um valor de uso urbano/metropolitano e, no caso da construção de imóveis residenciais, adquire um valor de uso para a moradia. Essa valorização, portanto, é fundiária, ligada a mudanças de uso do solo e estabelece um valor de uso potencializado fazendo com que no mercado fundiário esse solo apresente um



valor de troca elevado em relação a outros terrenos que não possuem essas articulações às infraestruturas e equipamentos urbanos.

Considerar essa realidade na escala local é importante, uma vez que a RMA (Região Metropolitana de Aracaju) não está desvinculada da realidade nacional e mundial. Sua reprodução é resultante e resultado de uma totalidade, que analisaremos a partir desse contexto de contradições.

Buscaremos a seguir, analisar a contribuição do Estado e da financeirização imobiliária na produção socioespacial da RMA, produção essa resultante das políticas públicas de habitação e sua financeirização pelo capital imobiliário, sendo ambas condições de uma urbanização capitalista periférica, sendo fundamental para as relações de dominação de classe e desigualdade socioespacial.

POLÍTICAS PÚBLICAS E FINANCEIRIZAÇÃO DA HABITAÇÃO: A PRODUÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE ARACAJU

A Região Metropolitana de Aracaju, criada pela Lei Complementar Estadual nº 25, de 29 de dezembro de 1995, é composta pelos Municípios de Aracaju, Barra dos Coqueiros, Nossa Senhora do Socorro e São Cristóvão, tendo como sede o município de Aracaju

Na RMA o Estado assumiu o papel de agente estruturante de produção socioespacial, marcado principalmente por sua atuação através da criação da COHAB (Companhia de Habitação de Sergipe). A ação da COHAB/SE em Sergipe iniciou-se em 1968 e resultou da política criada pelo Governo Federal mediante a implantação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e da criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), refletindo a necessidade da criação do órgão que seria o responsável na escala local (estadual) pela captação, construção e entrega das unidades habitacionais em todo estado de Sergipe.

Segundo Filho (2006), o SFH/BNH teria sido o desenho institucional responsável por toda a política de habitação do país a partir de então. Apesar de todos os percalços, teria sido a experiência de maior amplitude do mundo capitalista em matéria de produção habitacional. Essa experiência, no entanto, como aponta Martins (2016), é um potente mecanismo de adaptação do país as formas de reprodução do capital e da força do trabalho, juntando os fundos públicos a capitais ociosos, usando o trabalhador para o



consumo de novas mercadorias e novas necessidades de consumo e remuneração, entre elas, a habitação.

Segundo Rodrigues (2005), as décadas de 1970 e 1980 foram marcadas pela concentração de unidades habitacionais construídas pela COHAB/SE em Aracaju, representando 36,55% do total de unidades instaladas no estado, estimulando assim a valorização dos terrenos da capital e, ao mesmo tempo, fomentando a construção de outros conjuntos no seu entorno, aliada ao processo de especulação imobiliária, que por intermédio do capital imobiliário privado, começou a comprar áreas de reservas e expansão da cidade, apropriando-se destes espaços e direcionando o crescimento da região.

Os municípios de Nossa senhora do Socorro, São Cristóvão e Barra dos Coqueiros foram alvo dessa ação do Estado e do capital e formaram uma nucleação ou área metropolitana em desenvolvimento, com a construção de 43.461 mil unidades da COHAB/SE, entre 1968 e 2002, representando 62,27% das unidades habitacionais construídas em todo estado de Sergipe (FRANÇA, 1999). (Quadro 1)

Quadro 1: Região Metropolitana de Aracaju: Unidades habitacionais construídas pela COHAB/SE e CEHOP/SE de 1968-2002

Municípios	Total de unidades habitacionais	% de unidades habitacionais da RMA
Aracaju	21.045	48,4%
Barra dos Coqueiros	866	1,9%
Nossa S. do Socorro	17.433	40,1%
São Cristóvão	4.117	9,4%
TOTAL	43.461	100%

Fonte: DEHOP, 2005, FRANÇA (1999)

Tendo em vista a construção de unidades habitacionais em Aracaju, bem como nos municípios vizinhos, observou-se que, em apenas trinta anos, a população desse aglomerado (RMA) cresceu mais de 100%, saindo de 338.882 mil habitantes em 1980 para 835.654 mil habitantes em 2010 (IBGE, 1980 e 2010), o que representa 40,4% da população total do estado que é de 2.068.031 habitantes.

Essa dinâmica provocou, entre outras coisas, um alargamento da periferia em várias direções, ultrapassando os limites territoriais da capital e ocupando as áreas rurais



dos municípios vizinhos. Segundo Campos (2005, p.231), não é algo particular e associado unicamente ao crescimento metropolitano de Aracaju, mas originado pela implementação de planejamentos equivocados e/ou estratégias específicas do mercado imobiliário que provocam o surgimento de grandes vazios na malha urbana esperando a crescente valorização dessas áreas, que posteriormente resultou num processo de metropolização periférica.

Com o declínio e extinção do BNH em 1986, percebeu-se a fragilidade e a dependência do governo do estado em relação à política nacional. Essa influência ocorria, uma vez que a maioria das unidades habitacionais construídas tinha como fonte de recursos o Sistema Financeiro de Habitação.

A partir de 1985, a RMA vivenciou o reflexo da política instalada com a Nova República, caracterizada pelo vazio e pela desarticulação institucional, mesmo com a criação de secretarias e órgãos especializados nos planos federais, estaduais e municipais.

Lopes (2017) aponta que diante das transformações ocorridas no mundo com a crise estrutural do capital, as décadas de 1970 e 1980 foram caracterizadas por uma profunda crise fiscal e de legitimação que obrigou os países desenvolvidos a entrarem numa fase de reestruturação e aumento do controle do trabalho.

A partir de 1990, a política habitacional local manteve-se sem grandes alterações nesse período após a extinção da COHAB/SE e criação da CEHOP/SE. Sendo que as ações de construção de unidades habitacionais na RMA ficaram restritas aos conjuntos habitacionais construídos em Nossa Senhora do Socorro, via políticas estaduais com recursos do PROHAB (Programa de Habitação Popular), PAIH/PROAD (Plano de Ação Imediata para Habitação) e PRO-MORADIA, (Programa Pró-Moradia) HABITAR/BRASIL (Programa Habitar Brasil)

Orientado por um modelo de Estado neoliberal, o governo federal lançou em 1998 o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), financiado pela Caixa Econômica Federal (CEF). O programa produziu 681 conjuntos habitacionais no Brasil, totalizando 88. 539 unidades habitacionais em todo país de 1999 a 2002. (BRASIL, 2016)

Esse programa é sustentado pela criação de um novo sistema de financiamento habitacional, O Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), que substituiu o SFH, e passou a captar recursos diretamente do mercado de capitais, e também da poupança e do FGTS. Neste momento, o crédito passou a ser concedido diretamente ao comprador por meio das cartas de crédito, e não ao produtor, como era feito nos períodos anteriores.



A partir de 2001 deu-se a implementação do PAR (Programa de Arrendamento Residencial) na RMA. A ação de construção de empreendimentos por este programa, especialmente na capital, impulsionou a produção de empreendimentos dessa modalidade na região com destaque para os municípios de Aracaju e Nossa Senhora do Socorro que juntos somaram 10.111 unidades habitacionais construídas por este programa.

Em Aracaju, os conjuntos do PAR foram construídos predominantemente na região sul da cidade e no sudoeste do município, próximos as áreas onde já existiam empreendimentos habitacionais, a exemplo da Farolândia, Jabutiana, São Conrado, e Aeroporto e na de zona de expansão. Essas últimas localidades receberam juntas cerca de 3 mil unidades habitacionais.

A concentração dessas unidades gerou a necessidade da adequação de serviços públicos e de saneamento ambiental a fim de atender a nova demanda. Bairros como Jabutiana, Lamarão, Farolândia, Aeroporto e Zona de Expansão tornaram-se alvo da inserção de conjuntos habitacionais pelo programa e deveriam ser considerados no momento do planejamento de novas ações, tendo em vista novos níveis de adensamento populacional (FRANÇA, S., 2011)

Já no município de Nossa Senhora do Socorro foram construídas, nessa modalidade, 1.245 unidades habitacionais, distribuídas em 08 empreendimentos imobiliários, todos construídos nas proximidades do Conjunto Habitacional Marcos Freire II, construído pelo COHAB/SE nas décadas de 1990.

O aumento populacional pelo qual passou o município entre 1983 e 2004, em virtude da construção de grandes conjuntos habitacionais da COHAB/SE, e a não efetividade de políticas de desenvolvimento industrial pensada para a região, provocou ao longo do tempo, uma série de problemas. Isso não impediu que a área sofresse estocagem de terrenos, sendo inclusive hoje, utilizada para construção de empreendimentos imobiliários da iniciativa privada.

Em Nossa senhora do Socorro foram construídos 8 empreendimentos pelo PAR, um total de 1.245 unidades habitacionais, sendo que a maioria delas em forma de casas e próximos a antigos conjuntos da COHAB.

É importante lembrar que o PAR não financiava unidades habitacionais para classes sociais com renda inferior a 3 salários mínimos. Portanto, tinha uma clara função de fortalecer a classe média, garantindo segurança na rentabilidade dos pagamentos e aumentando a segurança dos financiamentos.



Na outra ponta desse processo, podemos verificar que ao longo desses anos, o PAR provocou o aumento efetivo de financiamentos de imóveis via Sistema Financeiro Imobiliário, pois tinha como fundo principal os recursos do FGTS.

Os gráficos 3 e 4 apresentam o número de contratos para aquisição de imóveis financiados pelos recursos do FGTS, no período de 2000 a 2010, fase em que o PAR se tornou a principal política de habitação na RMA, especialmente nos municípios de Aracaju e Nossa Senhora do Socorro.

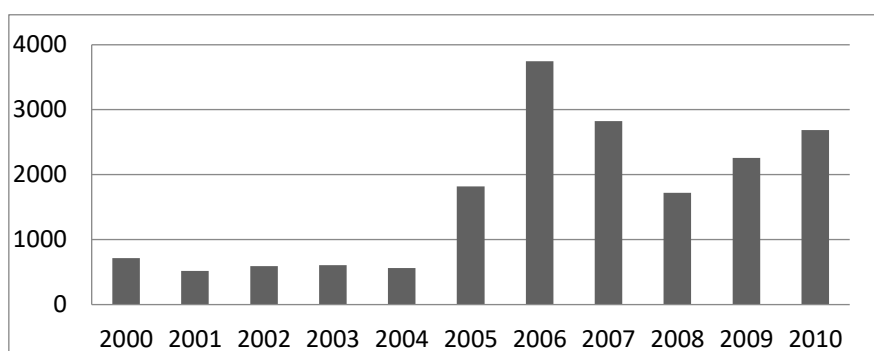


Gráfico 3: Número de contratos para financiamento para compra de imóveis com utilização de recursos do FGTS no município de Aracaju (SE), 2000-2010.

Fonte: CEF, 2016.

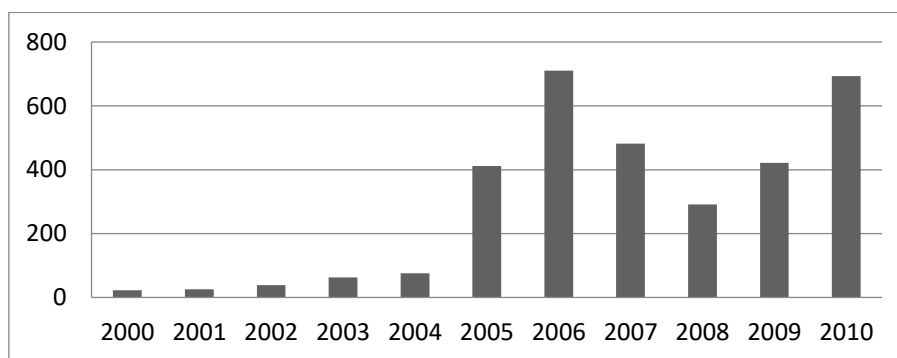


Gráfico 4: Número de contratos para financiamento para compra de imóveis com utilização de recursos do FGTS no município de Nossa Senhora do Socorro (SE), 2000-2010.

Fonte: CEF, 2016.

Apesar de críticas aos resultados do programa no contexto de contribuir com a diminuição do déficit habitacional, entre as famílias de menor poder aquisitivo, de 0 e 3 salários mínimos, o PAR foi nesse período o maior programa de estado voltado à construção de unidades habitacionais, dando as bases para a sua reformulação e servindo de instrumento para o crescente e cada vez mais efetivo processo global de



financeirização e na RMA o PAR entregou 8.271 unidades habitacionais construídas entre 2001 a 2009.

Em 2009 foi lançado pelo governo federal o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) e o Programa Minha Casa Minha Vida, com recursos ampliados para financiamentos da habitação. Embora para Naime (2010) esses programas tenham sido resultados de um processo de luta dos trabalhadores e movimentos sociais urbanos, a construção aqui proposta contrapõe-se a essa análise. É preciso entender esses programas a partir dos resultados alcançados atingidos pelo setor imobiliário, o qual alçou via financeirização um certo boom imobiliário no país, especialmente a partir de 2000, com a estabilização da economia e diminuição das taxas de juros, causando uma alta no preço dos imóveis e evidenciando mais uma vez o problema da moradia no Brasil.

Assim, a crise de 2008⁸ tem como resposta do Estado a adoção de ação política de caráter anticíclica, visando *a priori* controlar os problemas decorrentes da crise, evitando o retorno de capitais para o epicentro da própria crise, os Estados Unidos da América (EUA). Esses programas, portanto, embora tenham sido construídos dentro de um discurso de respostas aos problemas estruturais brasileiros, dentre eles o déficit habitacional, serviram primeiramente de lastro ao capital fictício, que então passou a fluir com mais intensidade para o país em busca de promessas do setor imobiliário.

O funcionamento do PMCMV, até 2014, foi subdividido em três faixas de renda. A faixa 1, que inclui famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos e funciona da seguinte forma segundo a cartilha do programa: a União aloca recursos por área do território nacional e solicita apresentação de projetos; os estados e municípios realizam cadastramento da demanda e, após triagem, indicam famílias para seleção, utilizando as informações do cadastro único.

Para as famílias de renda de até 3 salários mínimos não há pagamento de entrada na compra do imóvel nem da obra e também é subsidiada de forma integral pelo governo

⁸ A crise financeira de 2008 foi a maior da história do capitalismo desde a grande depressão de 1929. Começou nos Estados Unidos após o colapso da bolha especulativa no mercado imobiliário, alimentada pela enorme expansão de crédito bancário e potencializada pelo uso de novos instrumentos financeiros, a crise financeira se espalhou pelo mundo todo em poucos meses. O evento detonador da crise foi a falência do banco de investimento Lehman Brothers no dia 15 de setembro de 2008, após a recusa do Federal Reserve (Fed, Banco Central americano) em socorrer a instituição. Essa atitude do Fed teve um impacto tremendo sobre o estado de confiança dos mercados financeiros, rompendo a convenção dominante de que a autoridade monetária norte-americana iria socorrer todas as instituições financeiras afetadas pelo estouro da bolha especulativa no mercado imobiliário. (OREIRO, 2011)



a isenção do seguro. Já para os outros grupos de 3 a 10 salários mínimos, atendidos na faixa 2 e 3 do programa, o pagamento de entrada pela compra do imóvel é opcional. O prazo máximo de financiamento é de 30 anos e há um pagamento menor durante a obra em função da renda.

Segundo dados do Ministério das Cidades (BRASIL, 2016), o Programa Minha Casa Minha Vida já contratou, desde seu período de existência, a construção de 3,2 milhões de moradias. Destas, mais de 1,4 milhões já foram entregues e, deste total, o governo Lula (2003-2010) entregou cerca de 700 mil unidades. Entretanto, esses números esbarraram na constatação de que a construção de moradia no Brasil funciona como uma solução para as crises estruturais do capital, submetendo-se à lógica de reprodução e do lucro por parte do capital especulativo imobiliário, constatado pela perenidade do déficit habitacional no país.

O Programa Minha Casa Minha Vida, iniciado em 2009, entregou na RMA de 2009 a 2014, de acordo com o Ministério das Cidades (BRASIL, 2016), gestor do programa, um total de 36.209 unidades habitacionais, sendo 20.693 unidades em Aracaju, 2.345 na Barra dos Coqueiros, 3.113 em Nossa Senhora do Socorro e 10.112 no município de São Cristóvão.

Na faixa 01, destinada a atender a classe com rendimento de até 3 salários mínimos, o PMCMV, nesse mesmo período de 2009-2014, entregou na região 2.504 unidades habitacionais. Deste total, 1.262 unidades foram construídas por construtoras na modalidade FAR (Fundo de Arrendamento Residencial) empresas em Aracaju e usadas pela prefeitura como forma de resolver conflitos ou retirar moradores de áreas públicas ocupadas. Juntam-se a esse número, 369 unidades habitacionais construídas em São Cristóvão, também pelo FAR empresas sendo que as demais unidades 873 foram construídas por entidades sociais distribuídas em São Cristóvão, Nossa Senhora do Socorro e Barra dos Coqueiros.

Na RMA esse programa foi o principal responsável pela expansão das unidades habitacionais, construindo diversos empreendimentos imobiliários principalmente na sua periferia. Isso aconteceu porque, todos os municípios que compõem a RMA aderiram ao PMCMV como uma política de financiamento habitacional, com estrutura centrada no papel do financiamento, e subsídio, como forma de garantir o acesso à moradia.

Na RMA há uma tendência clara de concentração de construções de unidades habitacionais do PMCMV em determinadas localidades, em detrimento de outras. A



fragmentação do espaço na região é estrategicamente pensada como promotora de uma hierarquização planejada, como o objetivo cada vez mais claro de segregar, separando espaços pela condição social e econômica, a partir do acesso à habitação. (Figura 1)



Figura 1: Condomínios de apartamentos do PMCMV no bairro Santa Maria na periferia de Aracaju, os muros como limites físicos de separação e segregação.
Fonte: Mário Jorge Silva, 2017.

O capital, na sua lógica de reprodução, usa desses empreendimentos como estratégia de revalorização do solo urbano da região, aprimorando ainda mais o processo de fragmentação e segregação, estabelecendo uma divisão social do espaço, uma vez que esses empreendimentos são produzidos dentro de uma lógica de separação entre as condições materiais de existência nas periferias onde são impostos, e a condição social e econômica dos moradores locais e aqueles que se tornam proprietários desses imóveis.

Portanto, é importante considerar a importância dessa política habitacional e sua ação na RMA para o entendimento de (re)produção da segregação socioespacial, vinculando a ação da financeirização imobiliária, que em parceria com construtoras determinam e controlam as cidades, redimensionando seu valor de uso e de direito, promovendo cada vez mais uma periferização da população.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas habitacionais, implantadas ao longo da história, estiveram sempre comprometidas de forma majoritária com a produção habitacional ligada a programas de financiamentos, o que implica em uma relação estreita com o Estado, como agente



centralizador destas políticas e as instituições financeiras, evidenciadas pelos agentes construtores e os interesses do capital imobiliário, privilegiando as camadas sociais mais abastadas, em detrimento dos mais pobres.

Desse modo, tanto o BNH quanto o PAR e o PMCMV foram alicerçados como alternativas de solucionar problemas econômicos conjunturais. Conforme afirma Bolaffi (1982), quando a conjuntura econômica tende a se inverter, as preocupações com as condições de habitação das camadas populares vão sendo esquecidas. A diferença entre os dois momentos é apenas contextual e não estrutural já que os objetivos de ambas eram servir à lógica do capital mundial, a sua reprodução e a superação de crises.

Os mecanismos que ocasionaram o fracasso dessas políticas foram diferentes. No caso do BNH, seu substituto foi a industrialização promovida por meio da produção de bens duráveis, especialmente a indústria automobilista. No que diz respeito ao PAR e o PMCMV, estes indicam que sucumbirão diante do esgotamento de sua função enquanto alternativa e medidas anticíclicas diante da crise mundial do capital.

Por outro lado, temos como resultado desse processo, grande parte da população brasileira que continua sem acesso à moradia e não é atendida pelos programas de financiamento de habitação, resultante de uma política que sempre repete interesses ligados à movimentação da economia e da indústria de construção, mantendo o poder do Estado.

As políticas construídas nas últimas décadas, em especial a partir de 1964, com influência dos direcionamentos impostos pela SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste), que culminaram na construção de uma rede de conjuntos habitacionais, financiados pelo sistema BNH/SFH, ocasionaram a expansão urbana para áreas distantes da cidade, avançando para os municípios vizinhos e, conseqüentemente, subordinando as relações sociais já configuradas por mudanças de ordem econômica, industrial e social.

Por outro lado, toda política de habitação, bem como a atuação do capital na produção de habitação, responde a uma lógica de reprodução marcada pela transformação do Sistema Financeiro Brasileiro visando sua integração aos movimentos da economia mundializada. Sendo assim, a convergência entre o capital financeiro e capital imobiliário é parte relevante na compreensão das mudanças evidenciadas no setor de acesso à habitação nos últimos anos, sendo esse movimento parte integrante das mudanças estruturais do capitalismo.



Através do PMCMV, o Estado viabiliza a reprodução imobiliária e financeira promovendo a valorização e produção de fragmentos espaciais de áreas metropolitanas periféricas e assegurando a continuidade das estratégias do capital (VOLOCHKO, 2015).

No caso da RMA, esse processo, se configura em um verdadeiro fracasso, quando se trata de contribuir com a diminuição do déficit habitacional na faixa de família com renda mensal de 0 a 3 salários mínimos, justamente a parcela que mais necessita de acesso a moradia como direito e dignidade.

A princípio, o que podemos considerar é que na RMA os empreendimentos do PMCMV tem sido usados pelo capital por meio da financeirização imobiliário como estratégia de reprodução do capital e acentuando a segregação socioespacial e valorização fundiária, resultando numa região metropolitana cada vez mais excludente e desigual.

Todo esse processo, é marcada pela ação do Estado e do capital financeiro imobiliário que através das políticas de habitação, subordina os interesses sociais, transformando o direito à moradia, em uma mercadoria.

REFERÊNCIAS

BOLAFFI, Gabriel. **O Mito sobre o problema da habitação**. Espaço e Debates. São Paulo: Ano VI, nº 17, 1982.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES/ SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília: 2016. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Pu bliicacao_PlanHab_Capa.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2018.

CAMPOS, Antônio Carlos. O Estado e o Urbano: os programas de construção dos conjuntos habitacionais em Aracaju. In.: **Revista do Instituto Histórico e Geográfico de Sergipe**. Aracaju, v. 1, nº 34, 2005.

CHESNAIS, François. “**A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações**”. Economia e sociedade, v. 11, n. 1 (18), p. 1-44, 2005.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O Espaço urbano: novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: Contexto, 2005.

FILHO, Antônio Triana. **Habitação Popular no Brasil: Análise do modelo operacional de financiamento pelas agências oficiais**. Dissertação. Mestrado em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília. Brasília, 2006.

FRANÇA, Vera Lúcia Alves. **Aracaju: Estado & Metropolização**. São Cristóvão: Editora UFS, 1999.



FRANÇA, Sarah Lúcia Alves. **A produção do espaço na Zona de Expansão de Aracaju/SE: dispersão urbana, condomínios fechados e políticas públicas.** Dissertação. Mestrado em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense, 2011.

FIX, Mariana. **São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem.** São Paulo, Boitempo, 2011.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade.** São Paulo: Editora HUCITEC, 1990.

KURZ, Robert. A ascensão do dinheiro aos céus. In: **Revista Krisis**, nº 16, 2003.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – Censo Brasileiro de 1980 e 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

LOPES, Ada Kallyne Souza. **O estado brasileiro e as políticas de garantia do direito à cidade: análise dos governos Lula e Dilma (2003-2014).** In: Revista Universidade e Sociedade. Ano XXVII, nº 59, janeiro de 2017.

MARTINS, Bruno Xavier. **O Programa Minha Casa Minha Vida: a mercadoria habitação a serviço da reprodução do capital em contexto de crise.** Dissertação. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

NAIME, J. Política de Habitação Social no Governo Lula: dinâmicas e perspectivas. In: **Seminário Nacional: Governança Urbana E Desenvolvimento Metropolitano**, 2010, Natal. UFRN, 2010, p.115-126.

OREIRO, J. L. **Origem, causas e impacto da crise financeira global de 2008.** Ecodebate: 15/09/2011. Disponível em; <https://www.ecodebate.com.br> . Acesso em: 20/09/2019.

RODRIGUES, Maria Zélia Matos Dantas. **Evolução do Uso e Ocupação do Solo do Conjunto Brigadeiro Eduardo Gomes.** São Cristóvão, Se: Monografia de Bacharelado em Geografia. UFS, 2005.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. **Incorporação da metrópole: Centralização do capital no imobiliário e a nova produção do espaço em Fortaleza.** Tese. Doutorado em Arquitetura e Urbanismo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. USP.2012.

ROYER, Luciana. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas.** São Paulo, FFLCH/USP, 2009 (Tese de Doutorado).

SMITH, N. **Desenvolvimento Desigual: natureza, capital e a produção do espaço.** Trad. Eduardo de Almeida Navarro. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

VOLOCHKO, Danilo. A moradia como negócio e valorização do espaço urbano metropolitano. In: **A cidade como negócio.** Ana Fani Alessadri Carlos, Danilo Volochko, Isabel Pinto (orgs). São Paulo: Contexto, 2015.