

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

KARINNE ASSUNÇÃO MATARIM

**PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA: POLÍTICA DE
MORADIA NO BRASIL E A MANUTENÇÃO DO
PADRÃO CLASSISTA DE OCUPAÇÃO DO ESPAÇO
URBANO**

Niterói - RJ

2020

KARINNE ASSUNÇÃO MATARIM

**PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA: POLÍTICA DE
MORADIA NO BRASIL E A MANUTENÇÃO DO
PADRÃO CLASSISTA DE OCUPAÇÃO DO ESPAÇO
URBANO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Bacharel em Ciências Econômicas da Universidade Federal Fluminense – UFF, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Javier Walter Ghibaudi

Niterói - RJ

2020

Ficha catalográfica automática - SDC/BEC
Gerada com informações fornecidas pelo autor

M425p Matarim, Karinne Assunção
Programa Minha Casa, Minha Vida: Política de moradia no Brasil e a manutenção do padrão classista de ocupação do espaço urbano / Karinne Assunção Matarim ; Javier Walter Ghibaudi, orientador. Niterói, 2020.
73 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas)-Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Economia, Niterói, 2020.

1. Planejamento urbano. 2. Políticas sociais. 3. Política de habitação. 4. Produção intelectual. I. Ghibaudi, Javier Walter, orientador. II. Universidade Federal Fluminense. Faculdade de Economia. III. Título.

CDD -

KARINNE ASSUNÇÃO MATARIM

**PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA: POLÍTICA DE
MORADIA NO BRASIL E A MANUTENÇÃO DO
PADRÃO CLASSISTA DE OCUPAÇÃO DO ESPAÇO
URBANO**

Trabalho de Conclusão de
Curso apresentado ao curso de
Bacharelado em Ciências
Econômicas da Universidade
Federal Fluminense – UFF,
como requisito parcial para
conclusão do curso.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Javier Walter Ghibaudi

Orientador

Prof. Dr. Fernando Augusto Mansor de Mattos

Faculdade de Economia - UFF

Profa. Dra. Nazira Correia Camely

Faculdade de Economia - UFF

Dedico este trabalho primeiramente ao meu avô Aldino e a minha mãe, pelo suporte e amor. Mãe, essa é uma conquista nossa. À minha madrinha Clotilde, que estará sempre presente nas minhas vitórias. À todos os meus professores que desde do primário, IFRJ, UFF, iluminam meu caminho e são minhas inspirações de vida. À todos os meus amigos, pela paciência e apoio, especialmente, Rodrigo, por todo companheirismo e carinho.

Você deve notar que não tem mais tutu

e dizer que não está preocupado

Você deve lutar pela xepa da feira

e dizer que está recompensado

Você deve estampar sempre um ar de alegria

e dizer: tudo tem melhorado

Você deve rezar pelo bem do patrão

e esquecer que está desempregado

Você merece, você merece

Tudo vai bem, tudo legal

Cerveja, samba, e amanhã, seu Zé

Se acabarem com o teu Carnaval?

(Gonzaguinha, 1972)

RESUMO

O objetivo deste trabalho foi a partir da reflexão da questão urbana no capitalismo que considera seu caráter histórico, revermos as principais iniciativas de políticas de moradia no Brasil para então chegarmos ao caso do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) em 2009 no Governo Lula. Para a elaboração de uma proposta de avaliação do programa foram utilizados estudos produzidos entre 2009, ano do lançamento do mesmo, e 2018 pois é até onde se encontram estudos mais sistematizados acerca do assunto. A escolha do objeto deu-se por seu impacto expressivo na questão da habitação no Brasil contemporâneo. O nosso foco foi a busca de evidências, como por exemplo o padrão de inserção urbana dos empreendimentos realizados, que confirmassem a hipótese de que o programa apesar de sua importância, tanto econômica como social, atuou como as demais iniciativas prévias perpetuando o padrão característico da ocupação do espaço urbano no capitalismo, que leva a segregação territorial das classes mais baixas. Através de revisão bibliográfica da literatura disponível, foi possível confirmarmos relação entre o PMCMV e a desigualdade na ocupação do espaço.

Palavras-chave: Questão urbana. Planejamento urbano. Capitalismo. Políticas sociais. Política de Habitação. Programa Minha Casa, Minha Vida. Segregação territorial.

ABSTRACT

The objective of this paper is from the reflection of the urban question in capitalism that considers its historical character, to review the main initiatives of housing policies in Brazil and then to arrive at the case of the Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) in 2009 in the Lula Government. For the elaboration of a proposal for the evaluation of the program were used studies produced between 2009, the year of its launch, and 2018 as it is when more systematic studies on the subject are found. The choice of the object was due to its expressive impact on the issue of housing in contemporary Brazil. Our focus was the search for evidence, such as the urban insertion pattern of the projects carried out, which confirmed the hypothesis that the program, despite its importance, both economic and social, acted like the other previous initiatives perpetuating the characteristic pattern of the occupation of urban space under capitalism, which leads to territorial segregation of the lower classes. Through a bibliographic review of the available literature, it was possible to confirm the relationship between the PMCMV and inequality in the occupation of space.

Keywords: Urban issue. Urban planning. Capitalism. Social politics. Housing Policy. Programa Minha Casa, Minha Vida. Territorial segregation.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	8
2 A QUESTÃO URBANA NO CAPITALISMO.....	10
2.1 Questão urbana no capitalismo central	10
2.2 Questão urbana no capitalismo periférico: América Latina.....	15
3 A QUESTÃO URBANA E POLÍTICAS DE MORADIA NO BRASIL.....	22
3.1 A questão habitacional no Brasil.....	22
3.1.1 Déficit habitacional e inadequação de domicílios.....	23
3.2 O urbano e o Estado, breve debate.....	24
3.3 A questão urbana no Brasil.....	26
3.4 BNH: Banco Nacional da Habitação (1964-1986)	30
3.5 Depois do BNH até governo Fernando Henrique Cardoso (1986-2002) ..	37
4 PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA (PMCMV).....	41
4.1 Governo Lula: “um passo à frente”	41
4.2 Formulação do PMCMV.....	44
4.2.1 Habitação para famílias com renda até três salários mínimos (Faixa 1)	44

4.2.2 Habitação para famílias com renda entre três-dez salários mínimos.....	47
4.3 Apontamentos sobre a formulação e a realidade objetiva.....	48
4.4 Estudos de caso: Reiteração do padrão classista de ocupação do espaço...	54
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	61
REFERÊNCIAS.....	67

1 INTRODUÇÃO

Ao observarmos os distintos bairros de nossas cidades conseguimos imediatamente identificar padrões específicos que nos trazem uma estimativa do provável perfil de seus respectivos habitantes. E a partir disso já podemos mais ou menos imaginar, por exemplo, qual o tipo de profissão, o nível de escolaridade, a renda média e as vezes até a cor de pele dos moradores.

Dados mais recentes do Fórum Econômico Mundial revelam que o Brasil ocupa uma das posições mais baixas (60º de 82) em relação à mobilidade social e relacionam isso com sendo causa e consequência do aumento das desigualdades, prejudicando o crescimento econômico e a coesão social.¹ Por mobilidade social se entende aqui como sendo as chances nas quais uma pessoa com determinada condição socioeconômica conseguiria melhorá-la ao longo da vida.

Podemos então ter a percepção de que o território, e assim, por exemplo, um melhor ou pior acesso à educação, saúde, lazer pode acabar atuando como um endossador das condições socioeconômicas vigentes. Mais do que uma suspeita, os estudos da área confirmam empiricamente essa tese.

Esse é um dos temas abarcados pelo que podemos chamar mais amplamente de questão urbana ou questão territorial. A qual abrange também os tópicos sobre a questão da moradia. O expressivo número de desabrigados e de pessoas morando em más condições poderia ser interpretado como somente um dos efeitos colaterais do capitalismo contemporâneo. Embora claramente agravado em tempos de crise, no qual podemos sair as ruas e comprovar com nossos próprios olhos o aumento da quantidade de famílias que não possuem uma casa², a literatura nos revela que esse é um problema antigo.

Como veremos no primeiro capítulo, “A questão urbana no capitalismo”, Engels já observava essa questão à luz da teoria marxiana. Tentando enxergar esses efeitos, como a falta de habitação e a segregação socioespacial como sendo reflexos de uma

¹ MADEIRO, Carlos. Mais pobre levaria 9 gerações para atingir renda média do país, diz estudo. **UOL**. Maceió, 22 jan. 2020. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/01/22/ranking-social-global-brasil-mobilidade-social.htm>>. Acesso em: 28 maio. 2020.

² EM quatro anos, população em situação de rua aumenta 52% na cidade de SP. **Carta Capital**. [s.l.] 31 jan. 2020. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/em-quatro-anos-populacao-em-situacao-de-rua-aumenta-52-na-cidade-de-sp/>>. Acesso em: 28 maio. 2020.

lógica muito maior. Para entender melhor o contexto no qual o Brasil se insere, vamos considerar também seus condicionantes que o agregam aos demais países latino-americanos como países do capitalismo periférico. A consideração do aspecto da dependência como um simplesmente fator externo, veremos adiante, levaria a uma compreensão rasa do fenômeno.

No segundo capítulo, “A questão urbana e políticas de moradia no Brasil”, faremos também uma revisão de literatura para abordamos alguns tópicos sobre a questão urbana e as principais políticas de moradia no Brasil, desde as primeiras iniciativas realizadas no setor elencadas por Kowarick (1979) até as realizadas no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003).

Nosso objetivo final é analisar a iniciativa de política de moradia no Brasil mais recente e expressiva, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) lançado em 2009 no governo Lula. No capítulo três faremos então uma análise dele a partir também de revisão bibliográfica e trazendo foco em dados na subseção 4.4 referente aos estudos de caso considerados. Nos limitaremos a análise dos dados disponíveis até 2018. Para chegarmos até lá e realizarmos uma breve avaliação, é importante que façamos a retrospectiva das principais iniciativas anteriores do setor, a qual será apresentada no segundo capítulo como já citamos. A partir disso podemos realizar comparações e endossar a hipótese formulada.

A tese presente aqui é de que a política posta em prática acentuou problemas urbanísticos já existentes, promovendo um padrão histórico de desigual ocupação do espaço urbano pelas diferentes classes. Quando o Estado teria atuado, mais uma vez, para o movimento contraditório da acumulação de capital pela manutenção da ordem social vigente, segundo o conceito de Kowarick (1979). Mantendo as classes mais baixas em zonas periféricas e apartadas de um acesso mais amplo aos equipamentos urbanos. Equipamentos esses que poderiam atuar como impulso, no como já vimos, difícilíssimo processo de mobilidade social brasileiro.

2 A QUESTÃO URBANA NO CAPITALISMO

Neste primeiro capítulo iremos abordar algumas das principais teorias heterodoxas sobre a questão urbana no capitalismo central (subseção 2.1) e posteriormente no capitalismo periférico (subseção 2.2). Tendo então substrato o suficiente para podermos nos aprofundar na questão urbana brasileira (capítulo 2) e no nosso estudo de caso propriamente (capítulo 3).

A escolha pela separação da análise em países centrais e países periféricos refere-se à necessidade de considerarmos, o que Maricato (2015) chama de heterogeneidade estrutural entre os países. Fatores inerentes às especificidades observadas em cada caso levariam a esse agrupamento. Para a autora, quanto maior a desigualdade em uma sociedade, maior a desigualdade observada nas suas cidades.

2.1 Questão urbana no capitalismo central

Engels ainda em 1845 no capítulo “As Grandes Cidades” de seu livro “A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra” já observava a questão urbana presente em cidades grandes do centro do capitalismo como Londres, Manchester, Birmingham e como ela poderia ser encarada como uma das manifestações da lógica capitalista:

[...] e mesmo que saibamos que esse isolamento do indivíduo, esse mesquinho egoísmo, constitui em toda a parte o princípio fundamental da nossa sociedade moderna, em lugar nenhum ele se manifesta de modo tão imprudente claro como na confusão da grande cidade (ENGELS, 2010, p.68).

Segundo Engels (2010), se teria uma situação de guerra social, onde as armas seriam o capital através da propriedade dos meios de subsistência e de produção, e onde aos pobres caberia a missão de sobrevivência. O autor faz então uma análise das condições dessa guerra para os mais pobres, que no caso analisado seria a classe operária. Estes seriam habitantes dos chamados “bairros de má fama”, onde a miséria estaria relativamente longe dos olhos da burguesia.

Esses bairros teriam uma estrutura parecida por toda a Inglaterra, com “[...] as piores casas na parte mais feia da cidade [...]” (ENGELS, 2010, p.70). As condições de infraestrutura seriam muito precárias devido à falta de saneamento das ruas, inabitabilidade das construções.

Apesar das más condições os operários pagavam aluguéis semanais aos proprietários, que seria segundo Engels, um modo de exploração por meios legais devido à tamanha insalubridade das moradias. Embora não generalize a condição de extrema pobreza para todos os operários londrinos, o autor reflete que desde que o sujeito esteja na posição de proletário, ele pode acabar tendo o mesmo destino de pauperismo eventualmente caso perca seu emprego.

Engels analisa diversas cidades britânicas percorrendo sobre suas especificidades acerca das condições de vida dos mais pobres, aqui vamos citar um trecho referente ao caso de Manchester:

Manchester é construída de um modo tão peculiar que podemos residir nela durante anos, ou entrar e sair diariamente dela, sem jamais ver um bairro operário ou até mesmo encontrar um operário – isso se nos limitarmos a cuidar de nossos negócios ou a passear. A razão é que – seja por um acordo inconsciente e tácito, seja por uma consciente e expressa intenção - os bairros operários estão rigorosamente separados das partes da cidade reservadas à classe média ou, quando essa separação não foi possível, dissimulados sob o manto da caridade (ENGELS, 2010, p.88).

Em seguida de:

[...] não é mais que um único bairro operário que, com uma largura média de uma milha e meia, circunda como um anel a área comercial. A alta e a média burguesia moram fora desse anel. A alta burguesia habita vivendas de luxo, ajardinadas, mais longe [...] (ENGELS, 2010, p.89).

Ao caracterizar os bairros destinados à alta burguesia, o autor elenca além do conforto das habitações, facilidade no transporte até o centro da cidade. A média burguesia habitaria ruas confortáveis só que mais próximas dos bairros operários, sendo apesar disso possível que não se dessem conta de toda a pobreza circundante.

Segundo Engels, esse tipo de disposição urbana, em seu termo “hipócrita”, seria relativamente comum as demais grandes cidades do capitalismo, datando da “*época industrial*”³. E já identificava o preço dos terrenos centrais sendo maiores do que os periféricos, com o valor do solo tornando-se mais caro ao longo do desenvolvimento industrial. Para o caso específico de Manchester, ele afirma que a urbanização não se deu por planejamento, mas sim pelo acaso, entretanto crê que os industriais liberais tenham tido parte nessa organização urbana.

O autor atribui à indústria todo o quadro de extrema degradação à qual milhares de pessoas estavam expostas ao terem que abandonar suas regiões de origem para

³ Itálico conservado do original.

habitarem ambientes extremamente hostis e maléficos à saúde humana, serem enfim tratados como meros instrumentos, os quais, sem eles a indústria não poderia se desenvolver. O seguinte trecho sintetiza, mais uma vez, como a questão da habitação não pode ser encarada isoladamente dos demais processos nos quais está inserida:

Eis o que se pode afirmar acerca das habitações dos operários nas grandes cidades: o modo como é satisfeita a necessidade de um teto é um critério que nos permite saber como são satisfeitas as outras necessidades (ENGELS, 2010, p.107).

Engels em obra posterior (1873) intitulada de “Para a questão da habitação”, reflete sobre a questão da falta de habitações no momento em que a Alemanha estava passando por um processo de industrialização, da manufatura para a grande empresa. Com a necessidade de ampliação do estoque de mão-de-obra, grandes massas de operários eram atraídas dos campos para os grandes centros urbanos. E isso obviamente impactava o traçado urbano. A falta de habitações seria para ele um sintoma da revolução industrial que ocorria ali.

Apesar de contextualizar o debate naquele momento histórico, com suas especificidades próprias, Engels considera a questão mais amplamente e intrinsecamente ligada à exploração da classe trabalhadora, como podemos ver explicitado no seguinte trecho:

A chamada falta de habitação, que hoje em dia desempenha na imprensa um papel tão grande, não consiste no fato de a classe média operária em geral viver em casas más, apinhadas e insalubres. Esta falta de habitação não é algo próprio do presente; ela não é sequer um dos sofrimentos próprios do moderno proletariado, face a todas as anteriores classes oprimidas; pelo contrário, ela atingiu de uma forma bastante parecida todas as classes oprimidas de todos os tempos. Para pôr fim a esta falta de habitação, há apenas um meio: eliminar a exploração e opressão da classe trabalhadora pela classe dominante- Aquilo que hoje se entende por falta de habitação é o agravamento particular que as más condições de habitação dos operários sofreram devido à repentina afluência da população às grandes cidades; é o aumento colossal dos alugueres, uma concentração ainda maior dos inquilinos em cada casa e, para alguns, a impossibilidade de em geral encontrar um alojamento. E esta falta de habitação só dá tanto que falar porque não se limita à classe operária mas também atingiu a pequena burguesia (ENGELS, 1982, p.10).

Exploração essa que se daria através da extração de mais-valia pelos capitalistas, que lucram ao comprar a força de trabalho dos trabalhadores por um

preço menor do que o correspondente ao valor do produto do seu trabalho. Esses lucros seriam apropriados por toda a classe dominante⁴.

Outro ponto que Engels também já identificava, além do já citado afastamento dos trabalhadores para as periferias, é que esse arranjo levava a especulação da indústria da construção:

O resultado é que os operários vão sendo empurrados do centro das cidades para os arredores, que as habitações operárias e as habitações pequenas em geral se vão tornando raras e caras e muitas vezes é mesmo impossível encontra-las, pois nestas condições a indústria da construção, à qual as habitações mais caras oferecem um campo de especulação muito melhor, só excepcionalmente construirá habitações operárias (ENGELS, 1982, p.11).

Ao analisar a teoria marxiana da acumulação, David Harvey (2005) em “A Produção Capitalista do Espaço” aponta que após um exame atento da obra de Marx se poderia identificar o reconhecimento de que a acumulação de capital ocorreria em num contexto geográfico, criando padrões específicos de estruturas geográficas. Em relação ao crescimento dentro do sistema capitalista, a acumulação de capital seria sempre o centro, o motor.

Sobre o caráter contraditório interno do capitalismo, que eventualmente resulta em crise, Harvey enumera alguns pontos os quais são pressupostos ao progresso da acumulação. Que seriam: 1) Um exército industrial de reserva, que visa garantir a existência de um excedente de mão de obra; 2) A existência no mercado de quantidades necessárias de meios de produção que possibilitem a expansão da mesma; 3) A existência de mercado para absorver as quantidades crescentes de mercadorias produzidas (HARVEY, 2005, p.45).

Ao longo desse seu progresso, o capitalismo acaba produzindo barreiras ao seu próprio desenvolvimento. O que pode resultar em crises periódicas⁵, que acabam servindo para a expansão da capacidade produtiva e renovação das condições de acumulação para um nível superior. Esse nível superior provavelmente apresentará uma demanda efetiva expandida pelos produtos.

⁴ Não cabe ao escopo do presente trabalho analisar a distinção de preço e valor da teoria marxiana. Para esclarecimentos ver O Capital, Volume I de Karl Marx.

⁵ “Marx concluiu que o capitalismo tende, ativamente, a produzir algumas das barreiras para o seu próprio desenvolvimento. Isso significa que as crises são endêmicas ao processo capitalista de acumulação.” (HARVEY, 2005, p. 45)

Aqui ao citar a tendência do capitalismo de criação de novas necessidades, o autor a exemplifica com “a demanda da classe trabalhadora por boa moradia talvez seja cooptada por um programa público de habitação, que serve para estabilizar a economia e para aumentar a demanda por materiais de construção de determinado tipo” (HARVEY, 2005, p. 48). Esse aspecto, juntamente com outros como a tendência de expansão geográfica para novas regiões e a penetração do capital em novas esferas de atividade mediante formas preexistentes, leva o capitalismo à criação de novas oportunidades de acumulação por uma intensificação social.

Já podemos nos questionar então até que ponto uma política pública de habitação é voltada para sanar uma questão social ou se seria somente um meio de intensificar as atividades produtivas e injetar recursos em momentos de crise.

Segundo o autor pode-se concluir que o processo urbano no capitalismo é moldado pela lógica da circulação e da acumulação do capital. O qual seria uma espécie de mão dupla entre reciprocidade e dominação, onde por exemplo, o processo de “feitura” da cidade se daria tanto como produto como condição dos processos sociais de transformação vigentes. Pode-se ver a descrição desse fenômeno no seguinte trecho da obra “Cidades Rebeldes” (2014) do mesmo autor:

[...] a questão do tipo de cidade que queremos não pode ser separada da questão do tipo de pessoas que queremos ser, que tipo de relações sociais buscamos, que relações com a natureza nos satisfazem mais, que estilo de vida desejamos levar, quais são nossos valores estéticos. O direito à cidade é, portanto, muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos. Além disso, é um direito mais coletivo do que individual, uma vez que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização (HARVEY, 2014, p.28).

O processo de expansão urbana ocorrida no capitalismo e a conseqüente qualidade de vida a isso associada tornou-se, segundo David Harvey, uma mercadoria acessível então aos que tem condições financeiras para isso. A espécie de consumismo a que se tem acesso é, portanto, o que irá definir a respectiva visão de mundo. Pensando mais especificamente nos países em desenvolvimento como o Brasil, a cidade:

[...] está se dividindo em partes distintas, com a formação aparente de muitos “microestados”. Os bairros ricos, que contam com todos os tipos de serviços, como escolas exclusivas, campos de golfe, quadras de tênis e patrulha de policiamento privado ininterrupta nas ruas, veem-se cercados por assentamentos ilegais onde a água só é disponível nas fontes públicas, não há serviços básicos de saneamento, a eletricidade é pirateada por poucos

privilegiados, as estradas se transformam em lamaçais sempre que chove, e onde o compartilhamento de uma mesma casa por várias famílias é a norma. Cada segmento parece viver e funcionar autonomamente, agarrando-se com todas as forças ao que conseguiu para si na luta cotidiana pela sobrevivência” (BALBO⁶ apud HARVEY, 2014, p.49).

Veremos na próxima subseção especificamente o caso dos países latino-americanos visando uma melhor compreensão do contexto no qual o Brasil se insere.

2.2 Questão urbana no capitalismo periférico: América Latina

Segundo Quijano (2014), devemos considerar o processo geral de urbanização das sociedades latino-americanas como sendo um processo conjunto, e como tal, condicionado pela situação histórica das sociedades de cada país. Sobre a investigação da urbanização nessas sociedades, o autor aponta que a racionalidade dos processos históricos de transformações não poderia ser entendida à parte da questão da dependência. Se buscará então associar os processos de dependência e de urbanização na América Latina.

Segundo o autor, a minimização ou omissão da consideração da dependência nas análises sobre o assunto seria o resultado de uma inadequada conceituação do fenômeno. Em relação aos problemas dos estudos sobre o subdesenvolvimento latino-americano temos o seguinte trecho:

Así, en la generalidad de los estudios sobre los problemas del subdesarrollo latino-americano, la dependencia suele aparecer como un conjunto de “factores externos”, o de “obstáculos externos”. En esta imagen está implicado que esta relación se establece entre sociedades de desigual nivel de poder económico, pero, en el fondo, autónomas; esto es, como un conjunto de obstáculos que determinadas sociedades oponen desde fuera a otras más débiles que, por ello, no son capaces de vencer esas dificultades. Las repercusiones de esta situación sobre el comportamiento de las sociedades débiles consistirían, en tal caso, en los acomodamientos necesarios al de las sociedades dominantes. Por otra parte, una tal concepción de la dependencia presupone, también, que se trata de acciones unilaterales que sociedades de mayor poder ejercen contra otras de menor poder. En cuyo caso, la relación enfrenta los intereses de todos los grupos sociales de una sociedad dominante contra los intereses de todos los grupos sociales de una sociedad dependiente (QUIJANO, 2014, p.77).

O que o autor sugere é que essa consideração da dependência como meramente um fator externo em relação ao desenvolvimento de uma sociedade seria somente uma parte da realidade. Ao usar o caso de Cuba e Estados Unidos como exemplo, ele acredita que sempre que há o enfrentamento dos interesses dominantes

⁶ Marcello Balbo, “Urban Planning and the Fragmented City of the Developing Countries”, *Third World Planning Review*, 15 (1), 1993, p.2305.

de sociedades de diferentes níveis de poder se produz uma situação de conflito, que pode eventualmente levar a dependência mas sem que ela se constitua por si mesma uma situação de dependência.

As relações de dependência apareceriam somente quando as sociedades envolvidas formassem parte de uma mesma unidade estrutural de interdependência. Nessa dinâmica se pressupõe uma correspondência de interesses entre os grupos dominantes de ambos os níveis da relação, sem que isso desconsidere eventuais conflitos por uma maior fatia dos benefícios do sistema. Nas palavras do autor: “[...] los intereses dominantes dentro de las sociedades dependientes corresponden a los intereses *del sistema total de relaciones de dependencia y del sistema de producción y de mercado, en su conjunto.*” ⁷(QUIJANO, 2014, p.78).

Considerando essa necessidade de correspondência dos interesses das classes dominantes dos países envolvidos, é claro então que a noção de “fatores externos” não é o suficiente para a compreensão do assunto, visto que o fenômeno se apresenta muito mais complexo do que somente ações isoladas por parte de cada agente.

Tendo esclarecida essa abordagem, podemos então afirmar que as nações latino-americanas são dependentes assim como a maioria das asiáticas, africanas e algumas europeias. Porém cada qual com relações específicas. Aqui o nosso interesse se volta para a questão latino-americana. ⁸

Seria a característica comum dessas sociedades a formação histórico-social pelas quais se originaram, que seriam parte do processo de formação e desenvolvimento do sistema capitalista de dependência, o período colonialista. Sociedades essas então já originadas a partir de relações de dependência, diferentemente de outras como China e Japão, por exemplo, que entraram nessa relação como sociedades já estabelecidas e mantiveram esse caráter ao longo de todo o processo.⁹

Com a emancipação dessas antigas colônias, a dependência colonialista teria passado à dependência imperialista. “La primera dio origen a las formaciones

⁷ Itálico conservado do original.

⁸ Com exceção de Cuba, na qual a análise não caberia no escopo do presente trabalho.

⁹ Em seguida: “No puede decirse lo mismo, por ejemplo, de las sociedades aztecas e incaica, que fueron totalmente desintegradas como formaciones histórico-sociales” (QUIJANO, 2014, p.79).

históricas del capitalismo colonial latino-americano; la segunda, a su constitución como sociedades nacionales dependientes dentro del sistema capitalista industrial.” (QUIJANO, 2014, p.79). A dependência das sociedades latino-americanas seria então mais que somente a mera subordinação econômica aos países centrais, mas seria uma dependência histórica na qual afetaria todo o processo histórico dessas sociedades.

É importante que a definição de dependência seja esclarecida para evitarmos uma compreensão rasa. Na definição de Castells (1973):

Diremos que una sociedade es dependiente cuando la articulación de su estructura social, a nivel económico, político e ideológico, expresa relaciones asimétricas con otra formación social que ocupa frente a la primera una situación de poder. Por situación de poder entendemos el hecho de que la organización de relaciones de clase en la sociedad dependiente encuentra su lógica en el exterior de ella misma y expresa el modo de hegemonía de la clase social que ostenta el poder en la sociedad dominante (CASTELLS, 1973, p.16).

Que alinha-se ao conceito de Quijano (2014), como podemos constatar no seguinte trecho referente a dependência histórica dos países latino-americanos:¹⁰

Esta dependencia histórica de nuestras sociedades radica en el hecho de que, mientras sean integrantes del sistema, las tendencias fundamentales que adopta la estructura interna de poder en aquéllas, así como los intereses sociales concretos que dominan en esa estructura, están subordinadas, en cada momento, a las tendencias que orientan las relaciones con los intereses dominantes en las sociedades metropolitanas (QUIJANO, 2014, p.80).

Relacionando com o processo de urbanização, este seria também regido pelas características de relação de dependência vigentes nas sociedades em questão. Processo que teria tido sua expansão e hegemonia pela incorporação ao mundo capitalista e aos padrões de urbanismo e urbanização, originados da expansão do sistema capitalista europeu. As colônias teriam passado então ao longo do século XVIII de uma posição de subordinação para uma condição de dependência e

¹⁰ Quijano aborda a questão da raça em relação a dependência em outra produção. Segundo ele, a ideia de raça diferenciaria a população humana entre inferiores e superiores, estando diretamente ligada com suas respectivas capacidades de produção cultural e intelectual. Naturalizando as antigas ideias de “superioridade” e “inferioridade”. Essa classificação segundo o autor, teria provado ser o mecanismo mais eficaz de dominação dentro do sistema capitalista. Esse processo não poderia ser explicado como um resultado exclusivo das características do capital como relação social, nem dos europeus (brancos) como sendo portadores de alguma qualidade natural. Por ter centralizado em seu espaço as relações de capital e de trabalho assalariado até o século XIX, se configurou um padrão de poder que podemos reconhecer como capitalismo mundial, eurocêntrico e colonial/moderno. Essa última sendo a expressão central da classificação da população mundial em critérios raciais. Ver: QUIJANO, A. El fantasma del desarrollo en América Latina. Revista Del Cesla N°1, 2000.

subdesenvolvimento. A sociedade urbana daí emergente possuiria um caráter predominantemente comercial e burguês segundo Quijano (2014).

Ao analisar especificamente os fenômenos de industrialização e urbanização na América-Latina, o autor considera que o processo de formação e expansão das cidades do vigente mundo industrial é muitas vezes anterior ao processo de industrialização. A industrialização não seria portanto a única responsável pela urbanização, essa consideração seria um modo de percepção a-histórico da realidade.

Ao comparar os dois fenômenos nos países hoje considerados como desenvolvidos e em desenvolvimento, o autor considera que nos primeiros, ambos os fenômenos ocorreram em ritmos parecidos. Já nos países em desenvolvimento, aqui considerando a América-Latina, os mesmos ocorreram em padrões distintos.

Ao analisar o processo de industrialização na América-Latina, o autor considera que este seria mais um fenômeno de participação no mercado industrial internacional do que um próprio desenvolvimento da sua produção industrial interna. A expansão desta juntamente com a participação no mercado industrial internacional operariam como motores de expansão da economia urbana e condicionariam a mudança da relação urbano-rural na estrutura total da sociedade. Processo esse que seria muito lento em países como o Brasil.

O autor afirma que ao se analisar o processo de urbanização na América-Latina, este surgiria e teria se desenvolvido de maneira concentrada em determinadas áreas enquanto permaneceria lento e incipiente ou até em retrocesso em outras. Essas áreas ou regiões que concentrariam o processo encabeçariam a relação de dependência nacional com as metrópoles externas, assim focando também seus grupos de poder correspondentes.

Sobre as mudanças econômicas da relação urbano-rural em favorecimento do primeiro, o campo passa a ser dependente da cidade. Sobre o que o autor faz a seguinte reflexão: “El colonialismo interno se ensancha y se hace más profundo.” (QUIJANO, 2014, p.114).

Em seguida ele relaciona a já citada industrialização dependente (e portanto necessariamente já excludente¹¹) com a inevitabilidade da marginalização de crescente setores da população urbana. Esta estaria associada com a relativa marginalização de certos ramos de produção dentro do esquema de industrialização dependente. Sobre isso o seguinte trecho é relevante:

No obstante, el hecho de que un fenómeno equivalente de marginalización de las poblaciones migrantes y de las que nacen en la ciudad en las capas populares esté ocurriendo también, de manera evidente, en los países en los cuales el desarrollo industrial es relativamente avanzado, como Brasil, Argentina, México, Chile, muestra que el problema no reside tanto en la pequeñez del crecimiento industrial, sino en su carácter dependiente, con todas las implicaciones de este hecho que se han señalado antes (QUIJANO, 2014, p. 116).

Como conclusão de sua análise, Quijano considera que o processo de urbanização cria novos conflitos e eleva os prévios a um novo nível, concordando com Engels de que a cidade é realmente um espaço de luta pela sobrevivência:

Porque las ciudades cumplen, en Latinoamérica una función ambivalente, sirviendo al mismo tempo y contradictoriamente, de vehículos a la penetración y expansión de la dependencia, a la cultura de la dependencia y a la dilución de certo tipo de conflictos entre ciertos grupos; pero también permiten a otros la concientización y difusión de elementos de consciencia y de mecanismos de conflicto social (QUIJANO, 2014, p.128).

A barreira a ser ultrapassada para que o processo de urbanização pudesse servir como meio de desenvolvimento efetivo de nossas sociedades seria a modificação dos fatores já tão estruturais que alimentam a relação de dependência e a condição que desconsidera a conexão entre o desenvolvimento urbano e rural.

Oliveira (1982) concorda com Quijano (2014) que os processos de industrialização e urbanização não ocorreram simultaneamente no Brasil. Ele aponta que a industrialização foi o que redefiniu o que seria o “novo urbano”. Visto que as cidades passam a tanto ser sedes dos aparelhos burocráticos do Estado como também do novo aparelho produtivo, a indústria. O que não dispensa a consideração da formação urbana dentro do contexto agroexportador anterior.

Também segundo ele, o caráter monocultor da agricultura de exportação produziu uma radical polarização baseada no latifúndio-minifúndio que gerou poucas grandes cidades. Caráter esse que teria gestado uma rede urbana e um padrão de

¹¹ “..esta industrialización dependiente es, por eso, excluyente; su lógica misma contiene la inevitabilidad de la *marginalización* de crecientes sectores de la población urbana.” (QUIJANO, 2014, p.115).

urbanização pobre, considerando que as cidades eram o ponto central da relação da economia colonial e a metropolitana e posteriormente, da economia nacional ao mercado internacional de mercadorias. Padrão esse que o autor defende que foi perpassando diversos ciclos econômicos, até o mais recente, o do café.

O autor também levanta a importância de considerarmos no caso específico do Brasil, um fator muito próprio da origem e reiteração da nossa economia, o trabalho escravo. A inexistência de um mercado de trabalho, e assim um espaço para a formação tanto do exército ativo como do industrial de reserva, seria também um dos fatores a explicar a existência da polarização em poucas grandes cidades e da precária urbanização observada.

Devido a inexistência do mercado de trabalho, perante o contexto monocultor e escravocrata, o autor considera que foi negado às cidades o caráter de espaço na divisão social do trabalho. Somente com a industrialização que teria havido então uma redefinição da natureza da urbanização entre cidade e campo.

Essa industrialização teria sido imediatamente e excepcionalmente urbana devido à ausência de prévia divisão do trabalho no interior das propriedades agrícolas (OLIVEIRA, 1982, p.42). Essa teria sido uma das razões para que a industrialização ocorrida aqui tenha gerado taxas de urbanização muito além do crescimento da força de trabalho empregada nas atividades industriais.

O autor faz uma consideração em relação as teorias de marginalidade social. “Não se quer dizer que não haja marginalidade social nas cidades, mas essa marginalidade social é, ela mesma, um componente dos exércitos industriais de reserva.” (OLIVEIRA, 1982, p.43). Esses marginais, segundo o autor, não seriam excluídos da economia urbana, mas sim frutos da peculiar forma de inserção desse exército reserva dos campos para as cidades.

No livro “Imperialismo y urbanización en America Latina” (1973) temos diversos textos que contribuem para a discussão a ser feita no presente trabalho. Entre eles “La urbanización dependiente en América Latina” de Manuel Castells. Como já elencamos importantes pontos acerca desse assunto em Quijano (2014) anteriormente, apontaremos novos pontos a partir daí.

Partimos do mesmo pressuposto de surgimento das formações sociais latino-americanas conforme a relação de dependência primeiramente colonial (Portugal e Espanha) e posteriormente imperialista (Estados Unidos da América). Ao refletir sobre a questão da urbanização o autor aponta a formação de um tecido urbano incompleto e desarticulado, com a preponderância de grandes aglomerações e de uma concentração do crescimento urbano em uma grande região metropolitana, onde esta concentraria a direção econômica e política do país.

Assim como Quijano e Oliveira, Castells também considera a questão da marginalidade dentro dessa conjuntura. No seguinte trecho se realiza a conexão desse conceito com a questão da habitação:

Esta <marginalidad> es de entrada *ecológica*, en el sentido que ella manifiesta de manera escandalosa al mismo tiempo la segregación residencial del espacio urbano y la incapacidad del sistema de producción de viviendas para tomar en cuenta las necesidades sociales cuando esta demanda no es rentable. Otro problema, mucho más complejo, es establecer las relaciones entre esta situación sobre el plano de la vivienda y el lugar ocupado por esta población dentro del sistema productivo, en la estratificación social, en los procesos ideológicos y en el juego político (CASTELLS, 1973, p.15, grifo do autor).

Segundo o autor, essa segregação intraurbana seria a maior especificidade da urbanização dependente. Uma consideração bem relevante a ser feita é a de que o espaço concreto vigente seria produto das novas determinações sociais como também das formas “cristalizadas” do espaço historicamente construído. Consideração presente também em Harvey (2005). O sentido político da urbanização também deve ser um fator considerado conforme concentraria e polarizaria as contradições sociais no espaço das grandes metrópoles latino-americanas segundo Castells (1973).

Após termos feito uma breve revisão bibliográfica sobre a questão urbana nos contextos do capitalismo central e periférico, podemos partir então para o caso específico do Brasil. Que insere-se no contexto mais amplo de países de capitalismo tardio porém possui suas determinações próprias, as quais veremos algumas a seguir.

3 A QUESTÃO URBANA E POLÍTICAS DE MORADIA NO BRASIL

Neste capítulo iremos abordar cinco pontos inseridos dentro dos amplos conceitos de questão urbana e políticas de moradia no Brasil. Na subseção 3.1 veremos alguns tópicos metodológicos sobre a questão habitacional elaborados pela Fundação João Pinheiro, que produz importantíssimas análises sobre o tema a partir dos dados divulgados pelo IBGE. Na subseção 3.2 faremos um breve contraponto entre a teoria econômica utilizada no presente trabalho e uma alternativa, visando o enriquecimento do debate.

Na subseção 3.3 será abordada a questão urbana no Brasil, a partir do entendimento de grandes autores no tema como Lucio Kowarick e Ermínia Maricato. Na subseção seguinte (subseção 3.4) abordaremos o caso do Banco Nacional de Habitação (BNH). Compreender seu modo de funcionamento e as razões de seu fracasso nos ajudam a fazer uma avaliação mais embasada do mesmo e dos programas habitacionais subsequentes.

Por último neste capítulo (subseção 3.5), faremos uma revisão dos programas habitacionais realizados pós BNH até o governo de Fernando Henrique Cardoso. No próximo capítulo veremos o caso da política de moradia mais expressiva após o BNH, o Programa Minha Casa, Minha Vida.

3.1 A questão habitacional no Brasil

Voltando ao Brasil do século XXI, a Fundação João Pinheiro (FJP) elabora a partir de dados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNAD) estudos acerca do déficit habitacional e da inadequabilidade dos domicílios brasileiros dentro de um conceito mais amplo de “necessidades habitacionais”. O último estudo disponível refere-se aos dados de 2015 (FJP, 2018).

Ao debater os aspectos metodológicos utilizados, o documento traz algumas considerações, como a importância de levarmos em conta a tamanha desigualdade presente na sociedade brasileira, e com isso, a impossibilidade de padronização da demanda por moradia para todas essas camadas. Demandas essas que são transformadas juntamente com a dinâmica da sociedade.

Um outro pressuposto importante presente no documento seria a inadequação de uma abordagem que reduza a complexidade da questão da moradia a somente os

números de déficit habitacional. A questão habitacional deveria ser tratada em um horizonte mais amplo das políticas urbanas, e não somente como um problema a ser resolvido através de políticas públicas que visem o incremento de programas de habitação popular com a construção de mais casas. “Esses programas podem ser inviabilizados caso não sejam integradas a eles outras políticas urbanas, como de transporte, energia elétrica, esgotamento sanitário e abastecimento de água.” (AZEVEDO apud FJP, 2018, p.17).¹²

É importante ser clara a diferença entre os conceitos aplicados no estudo em questão de déficit habitacional e inadequação das moradias. O primeiro refere-se a noção mais automática da necessidade de construção de novas moradias como solução para um problema específico. Já o segundo engloba problemas que vão além da questão do estoque de habitações mas referem-se à qualidade de vida dos seus habitantes. Exigem políticas complementares para a melhoria dos domicílios já construídos. Juntos, os dois segmentos podem ser abarcados com o conceito mais amplo de “necessidades habitacionais”.

3.1.1 Déficit habitacional e inadequação de domicílios

Os quadros a seguir apresentam o detalhamento dos componentes dos conceitos de déficit habitacional e inadequação de domicílios:

Quadro 1: Componentes e subcomponentes do déficit habitacional.

Componentes e subcomponentes do déficit habitacional		Unidades espaciais	Localização	Atributos
Habitação precária	Domicílios rústicos	Brasil, Unidades da Federação e regiões metropolitanas selecionadas	Urbano e rural	Faixas de rendimento em salários mínimos
	Domicílios improvisados			
Coabitação familiar	Famílias conviventes			
	Cômodo			
Ônus excessivo com aluguel				
Adensamento excessivo de domicílios alugados				

Fonte: Extraído de Fundação João Pinheiro (FJP), p.19, 2018.

¹² AZEVEDO, Sérgio de; ARAUJO, Maria Bernadette. Questões metodológicas sobre o “déficit habitacional”: o perigo de abordagens corporativas. Cadernos Metrópole. São Paulo, nº 17, p. 241 - 255, 1º semestre 2007.

Quadro 2: Componentes e subcomponentes da inadequação de domicílios urbanos.

Componentes e subcomponentes da inadequação de domicílios urbanos		Unidades espaciais	Localização	Atributos
Carência de Infraestrutura urbana	Energia Elétrica	Brasil, Unidades da Federação e regiões metropolitanas selecionadas	Urbano	Faixas de rendimento em salários mínimos
	Abastecimento de água			
	Esgotamento sanitário			
	Coleta de lixo			
Adensamento excessivo de domicílios urbanos próprios				
Ausência de banheiro exclusivo				
Cobertura inadequada				
Inadequação fundiária urbana				

Fonte: Extraído de Fundação João Pinheiro (FJP), p.20, 2018.

Como já citamos, o conceito de déficit habitacional relaciona-se mais diretamente com a questão da escassez do estoque de moradia disponível. Os outros componentes são: as moradias em condições de inabitabilidade em função do estado precário das construções, necessidade de incremento de estoque devido à coabitação familiar forçada, dos moradores com dificuldades de arcarem com aluguel (ônus excessivo do aluguel urbano) e dos imóveis alugados com grande densidade. Considera-se aqui também a moradia em locais com fins não residenciais.

Para nossa análise, o componente de ônus excessivo com aluguel urbano é de importante consideração para a posterior avaliação a ser feita sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida. Ele é definido por:

O terceiro componente do conceito de déficit habitacional é o ônus excessivo com aluguel urbano. Ele corresponde ao número de famílias urbanas com renda familiar de até três salários mínimos que moram em casa ou apartamento (domicílios urbanos duráveis) e que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel. [...] Questionou-se o fato de que, para determinada parcela pobre da sociedade, o aluguel não é uma opção, diferentemente do que ocorre com alguns setores da classe média. Para eles, pagar aluguel em bairros melhores e de mais status é preferível a comprar um imóvel em áreas suburbanas de pior localização (FJP, 2018, p.23).

3.2 O urbano e o Estado, breve debate

Como iremos fazer um histórico das políticas federais em relação à moradia popular no Brasil, parece relevante pontuarmos a relação entre o Estado e o urbano.

Autores como Oliveira (1982) trazem a questão pela ótica de conflitos e interesses de classes. A mesma questão, porém, pode ser encarada sem essa problematização, como através da definição de políticas públicas por Bucci (2002).

Sobre a relação entre o urbano e o Estado como já dito, a contribuição de Oliveira (1982) é relevante. Segundo ele, a partir da divisão social do trabalho o Estado direciona seu poder de coerção extra econômica para tentar alterar o padrão de acumulação, ou seja, atuaria transpondo excedentes de determinados grupos para outros.

Segundo o autor, considerando o período pós golpe militar de 1964, no qual houve grande perseguição às organizações políticas da classe trabalhadora, as demandas a serem atendidas pelo Estado seriam principalmente determinadas pelas classes médias. Pela falta de representação das classes mais baixas, o Estado passaria do ponto de vista do investimento e do gasto público à atender às demandas das classes médias e altas urbanas. O que levaria a uma politização das relações econômicas, com qualquer crise econômica se convertendo também em crise política.

Vendo por outra ótica, temos a definição de política pública como a definida por Maria Bucci (2002), que seria a coordenação dos meios disponíveis do Estado, alinhado às atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Segundo a autora, o que justifica o surgimento das políticas públicas é a própria existência dos direitos sociais, dentre estes, os que se efetivam através de ações do Estado.

Seria essa função de coordenação dos serviços públicos e privados visando a realização dos direitos dos cidadãos, entre esses, à habitação. Demais políticas como política industrial, de energia, transporte não estariam inseridas como realizações imediatas de direitos sociais, mas sim como políticas setoriais inseridas como política de desenvolvimento. Onde desenvolvimento seria a elevação do nível de vida e da qualidade de vida de toda uma população.

Antes de avançarmos, uma breve reflexão microeconômica sobre as especificidades do bem habitação pode complementar também a nossa análise. Considerando aqui a microeconomia dentro do paradigma neoclássico crítico, no qual há o reconhecimento da existência de falhas de mercado.

Segundo Santos (1999), seriam três as especificidades que justificariam a necessidade de atuação do governo no mercado habitacional. A primeira (1) seria o alto preço desse bem, o que leva diretamente a dependência de financiamentos de

longo prazo aos agentes interessados. A segunda (2), seria o seu caráter de necessidade básica, com todas as famílias sendo potenciais demandantes. A terceira (3), seria a relevância econômica pela atividade do setor de construção civil, que é responsável por parcela considerável da geração de empregos na economia.

As características (1) e (3) levariam o governo a atuar corrigindo uma falha de mercado, seja diretamente através de recursos de financiamento para o setor por fundos públicos ou indiretamente pela legislação sobre o mercado financeiro.

As características (1) e (2) atuariam fazendo com o que governo passasse ele mesmo a atuar na provisão de moradias para as classes mais baixas, não mais auxiliando ao mercado como nos itens (1) e (3), mas sim substituindo-o. Essas intervenções levam o Governo Federal a atuar de forma mais expressiva do que os governos locais sobre a questão segundo o autor.

Embora não seja impreterível para a análise a ser realizada no presente trabalho, acredita-se ser importante a contraposição da visão escolhida para orientá-lo, essencialmente heterodoxa, com uma visão alternativa, nesse caso, com uma postura mais ortodoxa. Além de mera oposição de ideias e teorias, espera-se que tenha sido possível trazer uma sucinta complementação e assim, um enriquecimento teórico para continuarmos até o nosso objetivo final.

Na primeira década do século XXI no Brasil tivemos diversas políticas no âmbito da habitação, entre elas: Política Nacional de Habitação em 2004, Sistema Nacional de Habitação em 2005 e do Plano Nacional de Habitação em 2008, tendo como seu carro chefe o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Sobre este último, alguns estudos defendem a tese de que houve uma hegemonia do econômico sobre o social na formulação e execução do mesmo. Faremos um resgate dele e das experiências de políticas anteriores para tentar defender essa hipótese pela ótica dos interesses de classe.

3.3 A questão urbana no Brasil

Em “A espoliação urbana” (1979) de Kowarick, o autor toma como ponto central para sua análise a Região Metropolitana de São Paulo. Na qual, segundo ele, o capitalismo teria adquirido “feições selvagens” expressas através de deterioração salarial e nas demais condições postas como transportes, habitação, saúde, saneamento e os demais elementos básicos para a reprodução da força de trabalho.

No primeiro capítulo intitulado “O mito da sociedade amorfa e a questão da democracia” o autor parte da amplamente difundida ideia de que a sociedade brasileira seria “amorfa”. No sentido da fragilidade na qual as camadas populares apresentariam nas suas formas de autodefesa em relação à preservação ou conquista de bens e serviços urbanos básicos.¹³

Entre esses, o autor cita o fenômeno de expulsão dos mais pobres para as áreas periféricas da cidade quando existe uma valorização de determinadas áreas provenientes de investimentos públicos ou privados. O exemplo utilizado pelo autor foi a expansão da malha metroviária, que causaria expressiva especulação imobiliária nas referentes localidades.

Ao abordar as relações entre Sociedade Civil e Estado, o autor considera a importância da questão da cidadania nesse quadro:

É preciso retomar nesta equação a tradicional questão da cidadania, entendida na sua acepção clássica, isto é, o conjunto de direitos e deveres de participar não só na criação das obras sociais como no controle destas obras. Ou seja: a ampliação e garantia dos direitos e deveres implícitos no exercício da cidadania supõem, de imediato, a possibilidade não só de usufruir dos benefícios materiais e culturais do desenvolvimento, como também, sobretudo, a de interferir nos destinos desse desenvolvimento (KOWARICK, 1979, p.27).

No segundo capítulo “A lógica da desordem”, o autor apresenta sua versão da constituição histórica da questão habitacional em São Paulo. Devemos levar em consideração que a obra é de 1979, e portanto, não compreende as iniciativas mais recentes desse setor. Porém, mesmo assim nos traz importante contribuição ao debate proposto pois São Paulo, segundo Oliveira (1982) em menos de 60 anos realizou um salto entre uma cidade “insignificante” a maior metrópole latino-americana dos anos 1980.¹⁴

A primeira iniciativa no setor de habitação, segundo Kowarick, seria nos princípios da industrialização até a década de 1930, quando as empresas construíam geralmente próximos a suas fábricas, as “vilas operárias” e as vendiam ou alugavam

¹³ Para entender melhor as origens das ideologias que estão por trás da formação do mito nacional brasileiro e seus impactos no nosso cotidiano ver Jessé Souza em “A Classe Média no Espelho”, Ed. Estação Brasil, 2018.

¹⁴ Atualmente a cidade possui cerca de 11,8 milhões de habitantes. O que a coloca como primeira ou segunda maior cidade latino-americana atualmente dependendo dos dados utilizados. AOS 466 anos cidade de São Paulo tem 11,8 milhões de habitantes. UOL. [s.l.], 20 jan. 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-brasil/2020/01/20/aos-466-anos-cidade-de-sao-paulo-tem-118-milhoes-de-habitantes.htm>>. Acesso em: 29 abr. 2020.

para seus trabalhadores. Por reduzir um dos principais gastos da reprodução da força de trabalho, os salários poderiam então serem reduzidos. Essa solução teria sido possível devido à baixa massa de operários a serem alojadas e aos baixos custos do solo e construção.

Essa solução não se mostrou mais eficaz com o aumento do número de trabalhadores advindos pela intensificação da industrialização, que trouxe consigo também a valorização dos terrenos residenciais e fabris. Segundo o autor, a partir desse momento já se começa a acumular um excedente de força de trabalho na cidade devido ao fluxo migratório. As vilas portanto tendiam a acabar.

Os custos então com moradia e transporte passam aos trabalhadores e os referentes à infraestrutura urbana ao Estado¹⁵. A questão da moradia passaria a ser regida pela lógica do mercado imobiliário. Surgiriam no contexto urbano as periferias, que seriam definidas por: “[...] aglomerados distantes dos centros, clandestinos ou não, carentes de infraestrutura, onde passa a residir crescente quantidade de mão-de-obra necessária para fazer girar a maquinaria econômica.” (KOWARICK, 1979, p.31).

A partir daquele momento, a localização espacial da classe trabalhadora passaria a seguir a lógica dos interesses imobiliários. E o Estado somente muito posteriormente se dotaria de instrumentos legais para a regularização fundiária. Sobre esse papel:

Desta forma a ação governamental restringiu-se, tanto agora como no passado, a seguir os núcleos de ocupação criados pelo setor privado, e os investimentos públicos vieram colocar-se à serviço da dinâmica de valorização-especulação do sistema imobiliário-construtor (KOWARICK, 1979, p. 32).

É justamente essa a tese que se buscará defender ao longo do presente trabalho. Através de uma revisão bibliográfica dos principais autores sobre o tema, investigaremos sobre as condições nas quais a política de moradia, mais especificamente o caso do Programa Minha Casa, Minha Vida vem sendo tratada no

¹⁵ No filme “Loteamentos clandestinos” (1976) de Ermínia Maricato e em seu livro “Política Habitacional no Regime Militar: Do Milagre Brasileiro à Crise Econômica” (1987) a autora aborda sobre a questão da autoconstrução de moradias pelos próprios habitantes, através dos “mutirões”. Onde muitas vezes além da construção de suas moradias em si, a população também se encarregava de obras de infraestrutura urbana como pavimentação em seus respectivos bairros.

Brasil contemporâneo e se ela teria sim perpetuado o vigente padrão de segregação urbana.

Sobre esse padrão, Kowarick (1979) pontua que durante o processo de expansão urbana, o setor imobiliário que o teria encabeçado, guardando grandes áreas centrais com fins especulativos e delegando aos mais pobres as zonas mais afastadas e carentes de infraestrutura:

A frase...“é o preço do progresso” traduz e ao mesmo tempo justifica o crescimento caótico da metrópole. Indica inicialmente a incapacidade do poder público de programar formas mais racionais de ocupação do solo. Ademais, fundamenta uma forma de expansão que, devido à fragilidade das organizações, confere grande liberdade de ação aos grupos privados inteiramente voltados para a obtenção do lucro (KOWARICK, 1979, p. 33).

Sobre o fenômeno da especulação, ela se apresentaria além da forma já citada, também dentro das áreas centrais. Se daria quando houvesse investimentos em serviços ou infraestrutura básica em zonas estagnadas ou decadentes. No Rio de Janeiro, um exemplo recente claro disso seria o ocorrido na Zona Portuária após o processo de revitalização ocorrido através do “Porto Maravilha”. Pela maneira que foi conduzido era prevista de antemão a tendência de gentrificação daquele espaço.¹⁶

Essas melhorias derivariam para uma nova configuração espacial visando as classes mais altas e expulsando os mais pobres para áreas mais periféricas, como um processo de “limpeza” segundo Kowarick (1979). Ao refletir sobre a periferia, o autor considera que ela seria uma consequência direta do tipo de desenvolvimento econômico processado no Brasil, que possibilitaria as altas taxas de exploração do trabalho observadas nas classes trabalhadoras.

Para Maricato (2015), a cidade pode ser encarada de duas formas. Como palco das relações sociais ou como a própria mercadoria. Fenômenos como a valorização imobiliária agiriam como forma de empobrecimento da cidade devido ao seu caráter seletivo, que reafirma a segregação. Para a autora, além de distribuição de renda seria necessário “distribuir cidade”.

Voltando a cronologia das políticas de moradia para Kowarick, a mais importante e posterior ao período que já analisamos até o momento seria o Banco

¹⁶ Para ler mais sobre esse caso específico ler: MONIÉ, F.; SANTOS DA SILVA, V. O projeto Porto Maravilha de revitalização da área portuária do Rio de Janeiro entre inovações e retrocessos na produção do espaço urbano. Revista Transporte y Territorio, n. 12, p. 110-126, 2015.

Nacional da Habitação (BNH). Para compreendê-lo melhor faremos uma análise do contexto no qual estava inserido e posteriormente usaremos como base o livro “Política Habitacional no Regime Militar: Do milagre brasileiro à crise econômica” (1987) de Ermínia Maricato.

3.4 BNH: Banco Nacional da Habitação (1964-1986)

A criação do Banco Nacional da Habitação, juntamente com o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) em 1964 fizeram parte da agenda de reformas implementada durante o governo Castello Branco (1964-1966), o primeiro da ditadura civil-militar instalada no Brasil em 1964. Além da reforma financeira, que abrangeu também a criação do Banco Central do Brasil (BACEN) e do Conselho Monetário Nacional (CMN), teve-se também reformas trabalhista e tributária.

Essa agenda de reformas foi parte integrante do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), que visava o combate gradual à inflação e a retomada do crescimento econômico. O período entre 1964 e 1967, segundo Jennifer Hermann (2011), seria caracterizado como uma fase de ajuste conjuntural e estrutural da economia.

Sobre a reforma trabalhista, os principais pontos foram o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)¹⁷ e a fórmula de reajuste salarial. Sobre o FGTS, a sua criação se deu como uma contrapartida ao fim da estabilidade do trabalhador privado e com a pretensão de se reduzir os riscos de longo prazo para os empregadores e gerar dinamismo econômico.

A nova regra de reajuste salarial também privilegiava as classes dirigentes, a correção seria feita a partir do salário real médio do biênio anterior somado de uma porcentagem referente ao aumento de produtividade, estimada pelo próprio governo.

Para Hermann (2011), essa regra de reajuste era bastante restritiva pois devido a correção pela média e não pelo “pico” do salário real, havia uma divisão do ônus da inflação entre trabalhadores e empregadores. Considerando que os períodos a serem usados nos cálculos foram períodos de aceleração inflacionária, a adoção dessa política salarial penalizou os salários em favor dos lucros. Também deve-se levar em

¹⁷ “O FGTS é um fundo formado por depósitos mensais, por parte do empregador, em nome de cada trabalhador, de valor (à época) equivalente a 8% dos respectivos salários nominais. Com o FGTS, as empresas ganharam o direito de demitir funcionários a qualquer momento...” (HERMANN, 2011, p.54).

consideração que a porcentagem referente ao aumento de produtividade não era integral, o que contribuiria ainda mais para um efeito distributivo negativo sobre a remuneração dos trabalhadores. Os salários foram portanto um dos custos a serem comprimidos visando o controle inflacionário.

É nesse contexto macroeconômico e político que o BNH/SFH surge. Mas ao contrário do que é muitas vezes a ideia mais difundida, não foi um programa que beneficiou efetivamente as classes mais baixas, como veremos adiante. Ele fundamentalmente promoveu um aumento na oferta de habitações para as classes médias e altas. É expressiva a importância do SFH, nas palavras de Santos (1999): “marco fundamental da intervenção do governo brasileiro no setor habitacional” (SANTOS, 1999, p. 7).

É importante não tratarmos BNH e SFH como sinônimos. O BNH era o órgão central do SFH, que seria na definição do autor:

[...] um mecanismo de captação de poupança de longo prazo para investimentos habitacionais, cuja ideia central era que a aplicação de um mecanismo de correção monetária sobre os saldos devedores e as prestações dos financiamentos habitacionais viabilizaria tais investimentos (caracteristicamente de longo prazo), mesmo em uma economia cronicamente inflacionária (SANTOS, 1999, p. 10).

As fontes de recurso seriam: a arrecadação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), que englobava a captação das letras imobiliárias e cadernetas de poupança, e a partir de 1967, o FGTS. A expectativa era que fosse capaz de gerar de uma maneira autossustentada recursos permanentes e dependentes basicamente de dois fatores: a capacidade de arrecadação e o grau de inadimplência dos mutuários.

Aqui já podemos constatar um ponto de vulnerabilidade do sistema, visto que suas fontes de recursos são sensíveis ao nível corrente de emprego e salário por afetarem diretamente a capacidade de pagamento dos mutuários.

Dentro desse esquema, algumas funções do BNH eram, além de gerir a arrecadação do FGTS, garantir a liquidez perante obstáculos conjunturais e atuar como agente garantidor e regulador, o que, segundo o autor, seria uma “mistura de papéis semelhante à do Banco Central” (SANTOS, 1999, p.11).

Além dessas funções financeiras, o BNH também exerceria papel em outras esferas, como na promoção de uma melhor distribuição geográfica dos

empreendimentos visando mitigar os desníveis nacionais e a tendência a migração às grandes metrópoles, a eliminação da “promiscuidade das favelas” e aumento do investimento nos setores de construção civil e bens de consumo duráveis.

Segundo Maricato (1987), o sucesso do SFH até 1980 (quando este entra em crise juntamente com toda economia do país) seria devido ao fato de se ter ignorado as classes de menor rendimento e tratar a habitação como mais uma mercadoria a ser produzida e comercializada em moldes puramente capitalistas. O que entra em consonância com as demais políticas concentradoras de renda executadas durante o período que citamos anteriormente na presente subseção.

A autora realiza uma reflexão importante sobre a ideologia conservadora em relação à casa própria, onde a propriedade privada da casa justificaria a ideia geral de propriedade privada. E com isso asseguraria a defesa dela nas demais esferas, atuando como um elemento fragmentador dentro da classe trabalhadora.

A posse da casa própria daria uma sensação de segurança e progresso aos trabalhadores que a possuíssem. Objetivamente, seria um meio de se evitar as favelas e a insegurança de despejo a elas atreladas e uma segurança em relação a rotatividade no emprego, visto que os baixos salários com muita dificuldade cobriam as demais despesas como alimentação e saúde. A casa própria portanto teria vantagens além de econômicas, ideológicas. Para Azevedo (1988), esse papel ideológico desempenhado pela casa própria transformaria o trabalhador de contestador à “aliado da ordem”.

Maricato (1987) considera que os setores que foram beneficiados pela política do BNH agiram como um sustentáculo político à ditadura em voga. A política de habitação seria uma tentativa de legitimação do poder perante a sociedade. Argumento esse que outros autores como Azevedo (1988) também defendem.

Esse autor em seu artigo “Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): Criação, trajetória e extinção do BHN” (1988), ao contextualizar os antecedentes do BNH afirma que após a Revolução de 1930 é que se teve o marco da criação de legislação e políticas sociais no Brasil. Quando até ali a principal preocupação sobre habitação popular dos governos era com a necessidade de isolamento ao máximo das favelas, cortiços e bairros populares devido ao risco de “contaminação” para as outras partes das cidades.

A partir desse marco, as políticas públicas focadas para os setores populares passariam também a visar uma ampliação da margem de legitimidade do Estado. Segundo Botega (2007), entre 1940 e 1960, era oferecido crédito imobiliário pelas Caixas Econômicas e pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPS) ou através de bancos incorporadores imobiliários. E que somente em 1946, pela criação da Fundação Casa Popular, centralizou-se em um órgão a política habitacional.

Voltando à Maricato (1987), o papel dos estados e municípios no setor de habitação, independentemente do BNH, teria sido insignificante devido à centralização de recursos e decisões na esfera do Governo Federal até 1985.

Porém, a partir da década de 1970 o BNH passou a orientar seus recursos para o financiamento de governos estaduais e municipais mas para a produção de obras de infraestrutura urbana como abastecimento de água e esgoto, pavimentação, distribuição de energia elétrica. Incluindo também financiamento de estudos para a elaboração de legislação e projetos. Orientação que teve seu ápice em 1976. Sobre isso:

A falta de infraestrutura nos conjuntos habitacionais, motivo de muitas críticas e fracassos dos empreendimentos populares do BNH, também serviu para justificar sua investida no financiamento a obras urbanas (Azevedo e Andrade, 1982)¹⁸. Dizemos serviu para justificar porque, por trás de todas as bem-intencionadas explicações, iremos encontrar outra lógica, aquela que caracteriza a prática do BNH. Sem dúvida, a habitação no meio urbano implica em diversas e complexas obras complementares, e não apenas o edifício residencial. É verdade também que para viabilizar comercialmente os conjuntos habitacionais, construídos sempre a longas distâncias dos lugares urbanizados (devido à busca de terras “baratas”), era necessário criar as condições de moradia com a implantação de infraestrutura [...] (MARICATO, 1987, p. 34).

Segundo a autora, a partir de 1972 pode-se considerar a possibilidade de entrada do BNH no jogo imobiliário urbano capitalista, pela geração de renda imobiliária devido à localização de empreendimentos em áreas dotadas de infraestrutura urbana. Efeito que comumente leva à especulação imobiliária como já vimos anteriormente.

Os programas de habitação, portanto, teriam sua participação reduzida nos orçamentos anuais entre 1969 e 1976, em detrimento ao aumento dos programas de desenvolvimento urbano. Em 1969, a política de habitação popular havia se mostrado

¹⁸ AZEVEDO, Sérgio de e ANDRADE, Luís Aureliano de Gama. Habitação e poder. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.

falha devido ao descompasso entre a baixa velocidade de correção dos rendimentos da grande massa popular e a acelerada velocidade de correção das dívidas relativas ao financiamento da casa própria, levando a cerca de 30% de inadimplência entre 1971 e 1974.

Já em relação às classes mais altas, estas sustentaram uma expressiva produção imobiliária entre 1969 e 1972. Após esse período, porém, começaram a faltar clientes com essa alta capacidade de pagamento. Nas palavras da autora “[...] mas o filão era estreito, apesar de bastante rentável [...]” (MARICATO, 1987, p.38).

A abissal desigualdade de renda, agravada como verificamos durante a ditadura, levou a um *boom* imobiliário e posteriormente seu esgotamento, devido à restrição do mercado disponível. O que teria levado então a mudança de direção rumo aos financiamentos municipais e estaduais, direcionando o BNH a se consolidar como o maior agente nacional de política urbana dos anos 1970.

Um ponto que a autora destaca é que essa mudança de orientação em direção às grandes obras era coerente com o contexto mais amplo das políticas econômicas do período e com os interesses das grandes empresas nacionais de construção pesada e internacionais fornecedoras de *know-how* e equipamentos. Esse é um dos pontos que mais tarde veremos também se repetir na iniciativa do PMCMV.

Em 1973, como o lançamento do Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP) e do Sistema Financeiro da Habitação Popular (SIFAHAP) se revelaria o diagnóstico oficial do caráter elitista que o BNH possuía e o início de uma lenta tentativa de correção deste em relação à habitação popular. A partir de 1976 há uma tendência de favorecimento do investimento em habitação propriamente, ao contrário da tendência que vigorava desde 1970 de investimento em obras urbanas.

Segundo a autora, no ano de 1976 se começaram a obter resultados melhores em relação aos empreendimentos voltados às classes mais baixas, que até então eram tidos como fracassos. Sobre isso:

O isolamento dos conjuntos habitacionais, construídos sempre a longa distância dos locais de trabalho e locais de abastecimento e serviços, a falta de recursos das prefeituras para a produção dos complementos à habitação, a falta de recursos ou de interesses das empresas públicas em relação à implantação de redes de serviços, a falta de fiscalização da construção são alguns dos “enganos” cometidos. É surpreendente que experiências tenham sido levadas a cabo de Norte a Sul do Brasil e só depois de muitos fracassos, que resultaram em custos sociais muito altos, as autoridades responsáveis

começaram a reconhecer a inviabilidade do BNH em servir a população de renda mais baixas, mantendo as regras do jogo (MARICATO, 1987, p. 45).

Após a constatação da inviabilidade de atendimento da demanda habitacional das classes mais baixas sem o uso de subsídios governamentais, o BNH adotou algumas medidas visando a aproximação com esse mercado. Como redução das taxas de juros dos empréstimos, subsídio aos mutuários do SFH, ampliação do limite de financiamento individual. As medidas lograram expressiva redução no índice de inadimplência em comparação ao anteriormente observado.

Até 1980, segundo a autora, se pode constatar uma participação ascendente dos investimentos de interesse social na forma das Companhias Habitacionais (COHAB)¹⁹ e cooperativas. Sobre as COHAB's nesse momento, que com seu custo acessível e infraestrutura passaram inclusive a atrair setores da classe média, o seguinte trecho é relevante:

Apesar da má qualidade das construções que ainda se verifica na maior parte dos novos conjuntos, justificando dúvidas acerca da durabilidade da habitação durante o tempo de duração da dívida (25 anos), o fato da prestação mensal ser, pelo menos até agora, equivalente ou até menor do que o aluguel de um barraco em algumas favelas que conhecemos e de a residência vir acompanhada de toda a infraestrutura faz com que a obtenção de uma unidade residencial tipo COHAB constitua um grande privilégio (MARICATO, 1987, p.52).

A partir de 1977 já se podia reconhecer que as COHAB's não estavam sendo focalizadas para as famílias de renda entre 0 e 3 salários mínimos, o que levou a novas tentativas de aproximação a essas classes pela criação de programas como o Programa de Financiamento da Construção ou Melhoria da Habitação de Interesse Social (FICAM) em 1977 reformulado posteriormente em 1978 para Programa de Lotes Urbanizados (PROFILURB), em 1979 o Programa de Erradicação da Sub Habitação (PROMORAR) e em 1980 o Programa Nacional de Habitação para o Trabalhador Sindicalizado (PROSINDI).

Sobre o PROMORAR, o PROFILURB e o PROFAVELA, dados²⁰ indicavam que juntos não chegavam a 6.000 famílias atendidas na cidade de São Paulo em 1983.

¹⁹ “empresas mistas sob o controle acionário dos governos estaduais e/ou municipais” (AZEVEDO, 1988, p.111).

²⁰ Dados contidos na nota de rodapé número 37 da página 56 de Maricato (1987). Sobre o PROFAVELA, este teria sido um programa para implantação de melhorias urbanas nas favelas, para mais informações ver: VÉRAS, M. Os impasses da crise habitacional em São Paulo ou os nômades urbanos no limiar do século XXI. Revista São Paulo em Perspectiva, 1(1):40-58. abr./jun. 1987.

Essas iniciativas visavam um auxílio a melhoria das habitações preexistentes, a reurbanização de áreas habitacionais degradadas e regularização de lotes.

Essa mudança de orientação é interrompida devido à crise. O SFH, que no contexto de inflação entre 10-20% conseguiu se manter, foi ao colapso devido a exorbitante inflação (200%) durante 1983. O saldo devedor dos financiamentos e seus juros correspondentes tornaram-se gigantes pois estes eram suscetíveis à correção monetária.

Apesar das prestações não serem indexadas à inflação exatamente, mas sim a outros índices abaixo desta, a autora considera que a principal causa da falência do SFH foi devido à incompatibilidade deste ao contexto de altíssima inflação, o qual refletia consideravelmente no saldo devedor do restante dos contratos.

Ao analisar o contexto macroeconômico geral, outros fatores que atingiam a economia como um todo também foram razões do enfraquecimento do SFH, como a queda na arrecadação, a partir de 1982, pelo alto índice de demissão e desemprego, retiradas superando os depósitos em 1983 nas cadernetas de poupança e claro, a grande recessão econômica no início dos anos 1980.

A autora acredita que, apesar de todos esses esforços de focalização nas camadas mais baixas, o BNH não conseguiu nem ao menos mitigar o intenso processo de favelização e de redução na qualidade habitacional nas grandes cidades. A forma pontual de condução das medidas não iria nunca levar à solução da demanda habitacional existente, somente a adoção de uma postura política e econômica alternativa perante as classes mais baixas.

Para Botega (2007), o SFH/BNH fugiu de seu objetivo principal, o qual era teoricamente exercer um mecanismo de superação do déficit de moradia, para atuar como um dinamizador econômico, desempenhando papel vital junto ao capital imobiliário nacional. Segundo o autor, a partir de 1967 com uma melhora na economia, a construção civil teria perdido o papel de acelerador da economia para a indústria de bens de consumo duráveis, mais especificamente, a indústria automobilística.

Como conclusão sobre a experiência do BNH na visão de Ermínia Maricato, e que buscaremos mais adiante extrapolar para as demais políticas habitacionais no

Brasil, o seguinte trecho é elucidativo sobre o que pudemos observar ao longo da análise até o momento:

É evidente que de alguma forma esses domicílios são obtidos, seja nas favelas, na periferia, nos apartamentos da classe média ou debaixo dos viadutos. As pessoas moram independentemente da política habitacional institucional. E o que queremos reafirmar é o seguinte: a política habitacional não tem provido habitações para a esmagadora maioria da população para a qual o BNH não existe. As tentativas PROMORAR e PROFILURB têm apelo essencialmente demagógico e propagandístico, pois não levam em conta em hora nenhuma a escala ou os números relativos às necessidades (MARICATO, 1987, p.85).

A luta social pela moradia continua um assunto atual passados mais de 40 anos. Dentro dos limites nos quais posicionam o nosso país em uma situação de extrema mercantilização dos espaços, a atuação pontual de um programa de moradia que visa somente o aumento da provisão de habitações através de acesso ao financiamento, não parece levar a garantia de solução de um problema cujas raízes aparentemente encontram-se muito mais profundas em nossa sociedade e assim, a atuação somente através de mecanismos de correção de falhas de mercado se apresentaria como insuficiente.

3.5 Depois do BNH até governo Fernando Henrique Cardoso (1986-2002)

O BNH teve sua extinção no governo Sarney (1985-1990) em 1986. Reforçando as causas já adiantadas na subseção anterior, segundo alguns autores como Botega (2007), a principal razão para o fechamento não teria sido o não cumprimento de seus objetivos centrais mas sim razões relacionadas ao contexto macroeconômico dos anos 1980. Sobre isso, o autor também cita a questão inflacionária:

Portanto, o SFH/BNH não resistiu a grave crise inflacionária vivenciada pelo Brasil principalmente nos primeiros anos da década de 1980, onde a inflação atingira índices de 100% ao ano em 1981 e em 1982 (a partir de então não cessará de crescer mais chegando aos 1770% em 1989). Esta crise levou a uma forte queda do poder de compra do salário, principalmente da classe média, o público que havia se tornado alvo das políticas habitacionais deste sistema (BOTEGA, 2007, p.70).

A última tentativa de correção desse sistema foi em 1985 no governo Sarney através da concessão de um expressivo subsídio para os mutuários. Medida que se revelaria ineficaz. Com o Decreto nº 2.291 de 21 de novembro de 1986, o então presidente decretava o fechamento do BNH e sua incorporação pela Caixa Econômica Federal (CEF).

Passando a habitação então a ser uma política setorial para a instituição, a qual não possuía nenhuma experiência prévia com a questão habitacional. O que segundo, Santos (1999), revelaria a falta de uma proposta clara para o setor. As atribuições sobre a questão urbana e de moradias que antes eram concentradas no BNH foram repartidas entre CEF, Banco Central e o ministério urbano vigente. Para o autor, o período desde a extinção do BNH até o início do governo Fernando Henrique Cardoso é caracterizado como um período de indefinição da política habitacional brasileira.

O período pós ditadura teria levado à crise final do modelo de política habitacional baseado no SFH, inviabilizando a retomada de políticas naqueles moldes segundo o autor. A ideia de que esse tipo de política poderia ser realizada por um sistema autossustentável apresentou-se como ineficaz e assim, programas alternativos, utilizando recursos próprios e do FGTS aumentaram.

Enquanto os rumos da política habitacional ainda estavam sendo debatidos, com diversas reformulações nos órgãos competentes e a ausência de um diagnóstico claro sobre a questão, alguns programas alternativos ao SFH se fortaleceram. Botega (2007) cita o Programa Nacional de Mutirões Comunitários, voltado para famílias com renda até três salários mínimos. A ausência de uma política clara sobre a alocação dos recursos o teria levado ao fracasso, tendo executado efetivamente menos de um terço da meta prevista.

O autor também cita o forte retrocesso na área social do SFH, principalmente devido ao enfraquecimento das COHAB's. Estas tiveram forte restrição orçamentária visando uma diminuição do grau de endividamento dos estados e municípios com a União. Essa restrição levou esses órgãos de agentes executores à mero agentes assessores, limitando ainda mais a possibilidade de atuação da esfera estadual e municipal na provisão de habitações.

A partir de 1990 com a eleição de Fernando Collor de Mello (1990-1992), observou-se uma forte orientação das políticas em direção ao neoliberalismo, o que levaria ao aprofundamento da crise no setor de habitação. Com a definição considerada pelo autor e que também será a adotada neste trabalho: "O neoliberalismo tem como pressuposto básico a contrariedade para a intervenção do Estado na economia, propondo um Estado mínimo onde os serviços são regulados pelo mercado." (BOTEGA, 2007, p.71). Portanto, as políticas sociais, dentre elas a

habitação social, não ocupam um papel de destaque nos governos com o viés em questão.

Entre os programas de habitação daquele período, Santos (1999) destaca o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), que previa a construção de cerca 245 mil casas em 180 dias pela contratação de empreiteiras privadas. Os prazos se alongaram, a meta quantitativa diminuída, o custo médio real elevado em relação ao previsto. Mais uma vez um programa habitacional direcionado ao capital imobiliário privado.

O autor também ressalta o retrocesso ocorrido nesse momento em relação à desvinculação dos programas habitacionais dos de saneamento e desenvolvimento urbano, o que contraria o consenso acerca de que a conjugação dos dois produz resultados mais socialmente eficientes.

Após o *impeachment* de Fernando Collor, durante o governo Itamar Franco (1992-1994), pode-se observar mudanças na gestão das políticas na área da habitação. Entre as mudanças citadas por Santos (1999) constam o redesenho das políticas, a conclusão de obras inacabadas da gestão anterior e a inclusão da participação de conselhos comunitários dos governos locais. Aumentando assim o controle social na gestão dos programas em questão. Entre os referidos programas, que foram inclusive mantidos no governo posterior, destacaram-se o Habitar-Brasil e o Morar-Município.

Com o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), elaborou-se um diagnóstico claro do modelo de intervenção no setor de habitacional baseado no SFH como sendo: esgotado, pela dificuldade na captação dos recursos; regressivo, por ter beneficiado as classes mais altas e insuficiente, pelo *quantum* de novas moradias produzidas através dele. Santos (1999) extraiu esse diagnóstico através de documentos produzidos pela Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento do Brasil, que era o responsável pela questão urbana à época.

Foi proposto então um novo modelo pelo governo. No qual, segundo o autor, incluía: a focalização das políticas nas classes mais baixas, o aumento do controle social sobre a gestão dos programas através da descentralização dos mesmos, o reconhecimento da necessidade de auxílio à melhora do funcionamento do mercado

de moradias e à inclusão da grande parcela dos trabalhadores informais nessa conjuntura.

Das iniciativas vindas desse novo diagnóstico relatadas por Santos (1999), apontamos aqui a concessão de financiamento direto às pessoas físicas com renda mensal de até 12 salários mínimos, através da “Carta de Crédito”. Mudando a estratégia que até ali era a concessão de financiamentos imobiliários às construtoras para o crédito diretamente ao consumidor, que poderia escolher entre a compra de um imóvel (novo ou usado), a compra de terrenos ou material de construção.

A fonte dos recursos vinha do FGTS, assim exigindo que fossem ressarcidos mesmo que a baixas taxas. Segundo o autor, essa iniciativa é bem coerente com o diagnóstico apresentado. Ao Estado não caberia mais que auxiliar na melhora da questão habitacional, e não mais tentar resolvê-lo por si mesmo. Outra iniciativa nesse sentido também teria sido através de modernização da legislação incidente sobre o ambiente e o uso do solo urbano.

Após termos revisto as principais iniciativas no setor de política urbana no Brasil contemporâneo chegamos ao nosso estudo de caso, o Programa Minha Casa, Minha Vida lançado em 2009 durante o governo Lula (2003-2011). Para isso utilizaremos os dados disponíveis até 2018.

4 PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA (PMCMV)

Neste capítulo vamos analisar o nosso estudo de caso, o PMCMV. Começaremos revendo o contexto socioeconômico no qual foi formulado (subseção 4.1) e daí iremos considerar as características de sua primeira formulação (subseção 4.2). O recorte de tempo utilizado aqui vai desde 2009, o ano do lançamento do plano, com análises até 2018. Como sofreu algumas alterações durante esse tempo em relação à formulação inicial, algumas observações pontuais serão realizadas em relação à alterações de alguns aspectos específicos.²¹

Uma comparação de sua formulação com a realidade observada pós execução é realizada na subseção 4.3. Por último, abordaremos três estudos de caso de empreendimentos realizados que corroboram a tese defendida (subseção 4.4). Para as avaliações e balanços da política, se considerará a produção do programa como um todo até 2018, não restringida às operações realizadas na primeira fase do programa (em 2009). Para isso serão utilizados autores de referência no campo crítico do Planejamento Urbano.

4.1 Governo Lula: “um passo à frente”²²

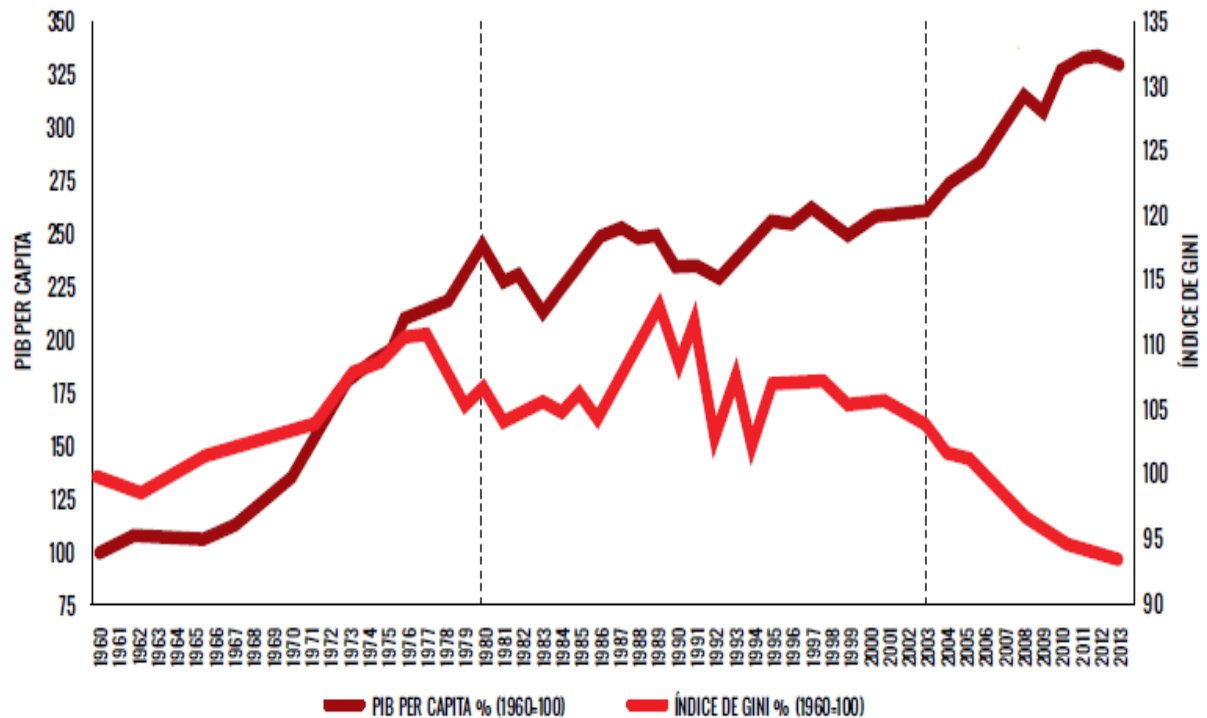
Durante o governo Lula (2003-2011) observou-se uma trajetória de queda contínua da desigualdade pessoal da renda medida pelo Índice de Gini²³ concomitantemente ao aumento do PIB *per capita*, como podemos observar no gráfico abaixo.

²¹ O presente trabalho não considera as mudanças ocorridas no plano após o ano de 2018 pois foge ao recorte temporal proposto. Até o ano vigente (2020), o programa continua existindo.

²² Referência ao capítulo um de (CARVALHO, 2008) denominado “O milagrinho brasileiro: um passo à frente”, o qual refere-se ao período de crescimento expressivo observado no Brasil e em outros países latino-americanos durante a década de 2000.

²³ Para a análise da distribuição de renda no Brasil, o indicador comumente usado é o chamado Índice de Gini. Mais utilizado usualmente para medir a distribuição da renda do trabalho, que juntamente com a renda proveniente da proteção social, aposentadorias, juros, dividendos e aluguéis fazem parte da chamada renda corrente. O Índice de Gini varia entre 0 e 1, com quanto menor esse índice maior a igualdade de uma sociedade.

Gráfico 1: Trajetória do perfil distributivo brasileiro (adaptado de Mattos, 2015).



Fonte: Extraído de Mattos (2015, p. 99).

Utilizando o gráfico acima, formulado por Mattos (2015) a partir de dados do IBGE, podemos perceber três padrões bem definidos, dentre eles, entre 2003 e 2013. Período dentro do qual observou-se o maior crescimento dos últimos 25 anos, conjugando uma situação de crescimento econômico concomitantemente a redução da desigualdade medida pelo índice de Gini. Segundo Mattos (2015), na investigação das causas dessa redução há razoável consenso entre os analistas de que foi determinada devido a fatores referentes à dinâmica do mercado de trabalho e também as transferências de renda, sendo através de programas como o Bolsa Família²⁴ ou pela previdência social. Importante considerarmos o impacto da valorização do salário mínimo em ambos os casos, que diretamente influencia sendo o piso da mão de obra sem qualificação no mercado formal de trabalho e indiretamente por servir de base para o reajuste dos benefícios sociais.

²⁴ “Criado em 2003 pelo governo federal, o Programa Bolsa Família atendia 3,6 milhões de famílias em janeiro de 2004. Em 2010, o número de beneficiários já chegava a 12,8 milhões. Mesmo respondendo por uma parcela pequena da renda total das famílias brasileiras – cerca de 0,4% em 2003 e 1,28% em 2011-, o programa foi responsável por uma redução substantiva nos índices de pobreza e, assim, na desigualdade de renda no Brasil.” (CARVALHO, 2018, p. 15).

Carvalho (2018) ao analisar os chamados “Pilares de sustentação do crescimento” elenca o papel fundamental das políticas de transferência de renda para a dinamização do mercado interno, citando como exemplos o programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC)²⁵. A valorização do salário mínimo através de reajustes anuais reais e o aumento do crédito também são considerados como variáveis explicativas. E por último, a retomada do investimento público maciço em infraestrutura, econômica como no caso do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007 através de portos, rodovias e social como no caso do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em 2009.

Pochmann (2013) sobre o PAC:

Quase quatro quintos do mais de 1 trilhão de reais do investimento previsto pelos PACs 1 e 2 estão direcionados à energia e infraestrutura urbana. Somente na programação de desembolsos ao saneamento e à habitação popular se colocou 75% dos rendimentos provenientes da Caixa Econômica Federal, com o objetivo de reduzir o enorme déficit de moradia que atinge a base da pirâmide social e de urbanizar parte das favelas dos grandes centros metropolitanos do país (POCHMANN, 2013, p.153).

A capacidade que os investimentos públicos possuem de induzir investimentos privados é reconhecida empiricamente. Segundo autores como Carvalho (2018), a alta na arrecadação que propiciou folga fiscal para a realização desses investimentos é atribuída à alta do preço das *commodities* a partir de 2001.

Ainda segundo Carvalho (2018), após a crise de 2008 posteriormente à inicial contração do crédito ocorrida e à redução da demanda doméstica, a recuperação (já em 2009) se deu através da manutenção das políticas que vinham sendo previamente adotadas, como as transferências sociais e investimentos no PAC. Como medidas surgidas pós-crise e com caráter estrutural podemos citar a inclusão de duas novas alíquotas no Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) e a criação do PMCMV.

Com este programa haveria então o enfrentamento tanto da crise econômica quanto da questão do déficit habitacional crônico existente. O enfrentamento da crise

²⁵ Na constituição federal o BPC é definido no seguinte artigo: “Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: [...] V- a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.” (BRASIL, 2016, p.122) Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

se daria através de crescimento e dinamismo gerados pelo setor da construção civil e em relação ao déficit, pela meta ambiciosa de construção de um milhão de novas moradias subsidiadas pelo governo para famílias com renda de até dez salários mínimos (HIRATA, 2009).

4.2 Formulação do PMCMV

Dentro daquele contexto de crise mundial, no dia 25 de março de 2009, o então presidente Lula anunciou a criação do PMCMV. Com a responsabilidade de ser uma das principais medidas de combate à crise e seus efeitos danosos no nível de emprego e renda dos mais pobres. Desde sua formulação, alguns autores como Hirata (2009), já se questionavam sobre a viabilidade da conjugação entre o objetivo de redução do déficit habitacional e a mera medida econômica anti-crise.

Sobre isso: “Ao negligenciar a profundidade da questão social e, dentro dela, da habitacional, o governo federal limita ao escopo da superficialidade seu plano nacional de habitação.” (HIRATA, 2009, p.2)

Começaremos abordando as características do plano em sua primeira formulação, usando como fonte a cartilha elaborada pela Caixa Econômica Federal (CEF) a época do lançamento.

O Plano Nacional de Habitação visava garantir um milhão de moradias para famílias com renda de até dez salários mínimos, priorizando as famílias de até três salários mínimos. Nas palavras de Cardoso e Aragão (2013): “Genericamente, pode-se entender o PMCMV como um programa de crédito tanto ao consumidor quanto ao produtor” (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p.40). Analisaremos primeiramente então as características referentes ao estrato até três salários mínimos, também chamado de Faixa 1.

4.2.1 Habitação para famílias com renda até três salários mínimos (Faixa 1)

Para as famílias nesse estrato de renda, haveria um expressivo aumento do subsídio aos beneficiários das habitações de interesse social e a estimativa de produção de 400 mil unidades. O fundo do programa objetivava a aquisição de empreendimentos na planta e abrangendo cidades com entre 50 mil e 100 mil habitantes. As etapas do processo seriam:

- Alocação pela União de recursos por área do território nacional e a solicitação de apresentação de projetos;
- Cadastramento pelos estados e municípios da demanda e indicação de famílias para seleção, através das informações do Cadastro Único;
- Apresentação das construtoras dos projetos às superintendências regionais da Caixa, podendo ser em parceria com estados, municípios, cooperativas, movimentos sociais ou independentemente;
- Após análise simplificada, a CEF contrata a operação, acompanha a execução da obra pela construtora, libera recursos conforme cronograma e, após término das obras, realiza a comercialização.

Esses passos são bem parecidos para os empreendimentos voltados para a faixa entre seis-dez salários mínimos, com algumas alterações as quais veremos mais à frente.

Os critérios para a priorização dos projetos seriam:

- Estados e municípios que oferecerem:
 - i. Maior contrapartida financeira
 - ii. Infraestrutura para o empreendimento
 - iii. Terreno
 - iv. Desoneração fiscal de ICMS, ITCD, ITBI e ISS;²⁶
- Menor valor de aquisição das unidades habitacionais;

²⁶ Onde: ICMS é o “(imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação) é de competência dos Estados e do Distrito Federal.”; ITCD ou ITCMD é “O Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação - ITCMD, é um tributo de competência dos Estados e do Distrito Federal, cujo fato gerador é a transmissão causa mortis de imóveis e a doação de quaisquer bens ou direitos, conforme Constituição Federal”; ITBI é “A Constituição Federal de 1988 estipulou que o ITCMD (imposto sobre a transmissão causa mortis ou doação) competiria aos Estados e ao DF (art. 155, I), enquanto os municípios ficariam com o ITBI (art. 156). O fato gerador a transmissão, por ato oneroso, de bens imóveis, excluindo-se a sucessão (causa mortis).”; e ISS é: “O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, tem como fato gerador a prestação de serviços constantes da lista anexa à Lei Complementar 116/2003, ainda que esses não se constituam como atividade preponderante do prestador.” RESUMO dos principais tributos ou sistemas de tributação no Brasil. **Portal Tributário**. Disponível em: <<http://www.portaltributario.com.br/tributos/>> Acesso em: 15 jun. 2020.

- Existência prévia de infraestrutura;
- Atendimento a regiões que recebam impacto de grandes empreendimentos de infraestrutura, tais como: usinas, hidrelétricas, portos e etc;
- Atendimento às áreas atingidas por catástrofes definidas pela defesa civil.

Os empreendimentos, podendo ser apartamentos ou casas térreas, estariam sujeitos à especificações e custos pré-definidos. Não haveria a incidência de custos de comercialização e incorporação.²⁷ O limite seria de 500 unidades por módulo ou condomínios segmentados em 250 unidades.²⁸

Como veremos posteriormente nas subseções 4.3 e 4.4, esses limites foram muitas vezes burlados pelas empresas através da aglomeração de vários empreendimentos isolados em uma mesma gleba para simulação de adequação à norma. Entre as consequências observadas, podemos citar os problemas na gestão pós-ocupação. Em relação aos empreendimentos de classes mais baixas, muitas vezes os beneficiários não possuíam experiência em relação à mediação dos conflitos gerados pela gestão coletiva dos espaços habitados (CARDOSO; DO LAGO, 2013). A produção de gigantescos empreendimentos também pode ser encarada como um meio para o objetivo de ganho de escala por parte das construtoras, visando um aumento de produtividade. Voltaremos a esse ponto ao analisarmos os estudos de caso, mas por enquanto vamos continuar na apresentação inicial do programa.

Sobre as condições para a compra do imóvel pelo beneficiário, se daria no enquadramento por renda familiar pelos seguintes passos:

- Documentos pessoais;
- Comprovação de renda (formal ou informal);
- Verificação no Cadastro Único (CADÚNICO);
- Verificação do Cadastro Nacional de Mutuário (CADMUT).

²⁷ Por custos de comercialização entendendo-se como sendo custos com comissões, promoção, propaganda e custos de incorporação como sendo os custos referentes aos terrenos. NOBRE, Eduardo A.C. Viabilidade Financeira do Empreendimento Imobiliário pelo Cálculo de Valor Residual. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4462165/mod_resource/content/1/Aula_valor_residual.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2020.

²⁸ Atualmente admite-se legalmente segmentos de 300 unidades habitacionais por condomínio. O que é o Programa Minha Casa Minha Vida – Recursos FAR. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/poder-publico/programas-uniao/habitacao/minha-casa-minha-vida/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 25 maio 2020.

Não haveria necessidade de análise de risco de crédito.

As demais condições seriam:

- Não ter sido beneficiado anteriormente em programas de habitação social do governo;
- Não possuir casa própria ou financiamento em qualquer UF;
- Estar enquadrado na faixa de renda familiar do programa;
- Pagamento de 10% da renda durante 10 anos, com prestação mínima de R\$50,00 corrigida pela TR e registro do imóvel em nome da mulher;
- Sem entrada e sem pagamento durante a obra.

Sobre a questão dos terrenos para essa faixa, importante frisarmos a possibilidade de cessão de terrenos ociosos pelos estados e municípios.

4.2.2 Habitação para famílias com renda entre três-dez salários mínimos

Nesse estrato de renda, a prioridade seria para a faixa entre três-seis salários mínimos (Faixa 2). As condições de abrangência seriam as mesmas da Faixa 1, compreendendo também os municípios entre 50 mil e 100 mil habitantes. As etapas, porém seriam pouco diferentes, as quais:

- União e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) alocam recursos por área do território nacional, suscetíveis à revisão periódica;
- As construtoras apresentam projetos de empreendimentos às superintendências regionais da CEF;
- A CEF realiza uma pré-análise e autoriza o lançamento e a comercialização;
- Após a conclusão da análise e a comprovação da comercialização mínima exigida, é assinado o Contrato de Financiamento à Produção;
- Durante a obra a CEF financia o mutuário pessoa física e o montante é abatido da dívida da construtora;
- Os recursos são liberados conforme cronograma de acordo com vistorias realizadas pela CEF;

- Com o fim das obras, a construtora entrega as unidades aos beneficiários.

Outras diferenças entre essa faixa e anterior seriam: ausência de especificação padrão para os empreendimentos, porém o limite de cada módulo com 500 unidades permanecia e a existência do Fundo Garantidor da Habitação, que duraria pelo período de vigência do contrato. Esse fundo seria uma cobertura em relação à possibilidade de perda da capacidade de pagamento, proporcionalmente à renda familiar.

Sobre os parâmetros verificados pela CEF para a aprovação dos projetos, constavam itens como: a necessidade da disponibilidade de transporte, iluminação, coleta de lixo, contemplando abastecimento de água, esgoto sanitário, drenagem pluvial e energia.

Após termos visto as especificidades correspondentes aos grupos de foco do programa, iremos apontar algumas características gerais de sua formulação e execução, e que serão de importante consideração para a reflexão a ser feita posteriormente. A partir desses apontamentos poderemos na subseção 4.4 analisar alguns estudos de caso que irão corroborar a hipótese defendida.

4.3 Apontamentos sobre a formulação e a realidade objetiva

Segundo Hirata (2009) a partir dos dados divulgados pelo governo, a distribuição dos recursos seria feita considerando o déficit habitacional vigente, calculado pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2007. No qual à época era distribuído da seguinte maneira: Sudeste com 37%, Nordeste com 34%, Sul com 12%, Norte com 10% e Centro-Oeste com 7%. Teoricamente seria uma maneira de se manter isenção de influências políticas na alocação de recursos.

Cardoso e Do Lago (2013) pela análise conjunta de 13 estudos de caso elaborados a partir do lançamento do programa em diferentes localidades do país, com dados dos núcleos do Observatório das Metrôpoles no Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Goiânia, Fortaleza, Maringá e Belém, puderam elaborar um diagnóstico geral dos rumos do programa até ali (2013). Em relação ao método de alocação dos recursos de acordo com os dados oficiais de déficit habitacional que acabamos de citar, os autores afirmam que o mesmo não foi capaz de impedir uma distorção de recursos entre as cidades. As razões apresentadas seriam:

[...] pela densidade e cultura empresarial das metrópoles estudadas, ou seja, pela existência de um conjunto de empresas de construção consolidadas e que conheçam o mercado da metrópole, mas também que tenham alguma experiência anterior de atuação em empreendimentos para as camadas de mais baixa renda. Por outro lado, os casos estudados parecem mostrar também que o poder público local precisa, muitas vezes exercer um papel de “facilitador”, criando incentivos e, principalmente, viabilizando o acesso a terra, para que o mercado possa operar para as faixas de renda mais baixas (CARDOSO; DO LAGO, 2013, p. 13).

Portanto, podemos afirmar com base no estudo citado, de que os resultados do plano foram diretamente afetados pelas variáveis em questão, densidade/cultura empresarial das metrópoles e o papel facilitador do poderes locais, visto que não se conseguiu cumprir com o princípio universalista e isento que era inicialmente seu objetivo. O que acabou levando alguns estados a terem contratações excedentes à cota designada e outros muito abaixo da prevista, e até casos de municípios que não conseguiram atrair empresas interessadas.

Também relevante para nossa análise é a consideração do déficit pelas faixas de renda. Com 90,9% do déficit concentrado nas famílias com até três salários mínimos, 6,7% entre três e seis salários mínimos e 2,4% de seis a dez salários mínimos na época da primeira versão do PMCMV segundo Hirata (2009). Das um milhão de moradias pretendidas inicialmente, 400 mil seriam alocadas para faixa de maior déficit, 400 mil para a faixa intermediária e 200 mil para a restante. Os valores dos imóveis variavam entre 80 mil e 130 mil, de acordo com a localização do município do empreendimento.

Outro ponto levantado por Cardoso e Do Lago (2013) foi a concentração da produção em poucas empresas. O que segundo eles, parecia já vir ocorrendo pelo menos desde a abertura de capital das grandes instituições nos anos anteriores à crise. Eles citam também o fenômeno das Sociedades de Propósito Específico (SPE), que surgem da associação entre empresas locais e nacionais na gestão dos empreendimentos e que exercem expressivo impacto no desempenho das políticas realizadas.

Em relação a abertura de capital das grandes empresas, sobretudo a partir de 2005, Shimbo (2010) destaca que através desse mecanismo houve a oferta de recurso para investimentos em novos empreendimentos e também para a aquisição de empresas menores. Para a autora, a partir da abertura de capital das construtoras

e incorporadoras na Bolsa de Valores se considera potencializada a aproximação entre mercado financeiro e setor imobiliário.

Rolnik e outros (2015) pontuam que as grandes empresas para ampliar suas carteiras de projeto, formaram grandes bancos de terra após suas aberturas de capital. Com a mudança de cenário trazida pela crise internacional, o risco de quebra generalizada do setor tornou-se real. Considerando então a notável influência dos empresários na formulação do plano, o PMCMV segundo a autora, pode sim ser considerado como a saída escolhida à possibilidade de falência generalizada do setor pois garantiu a oferta de crédito necessária à manutenção das atividades em alto ritmo e, conseqüentemente, vazão ao capital previamente imobilizado na formação de estoques de terra.

Segundo Cardoso e Aragão (2013), o programa delegava às empresas a função de promoção e execução, concomitantemente com a obtenção de incentivos públicos na ausência de necessidade de uma gestão participativa. O que podemos considerar uma manutenção de orientação vinda desde a década de 1990 com o neoliberalismo. Oliveira (2014) também contribui apontando para os órgãos do empresariado da construção civil com sendo os verdadeiros autores da formulação do plano, atendendo com ele suas demandas próprias.²⁹

Cardoso e Aragão (2013) comparam a formulação do PMCMV com as prévias experiências chilena e mexicana, consideradas como as mais adequadas em relação à dinamização da produção habitacional mantendo um papel de destaque para o setor empresarial.

Sobre a experiência chilena, Oliveira (2014) cita Raquel Rolnik. Segundo Rolnik (2012), o modelo de política habitacional adotado no Chile durante mais de três décadas após as reformas neoliberais aplicadas lá, tem muitas semelhanças com a formulação do PMCMV. O que segundo a autora poderia nos fornecer indícios para o futuro do PMCMV aqui:

As centenas de milhares de casas e apartamentos da supostamente exitosa política habitacional chilena produziram um território marcado por uma segregação profunda, onde o “lugar dos pobres” é uma periferia homogênea, de péssima qualidade urbanística e, muitas vezes, também, de péssima qualidade de construção, marcada ainda por sérios problemas

²⁹ Sobre isso na página 42 de Cardoso e Aragão (2013), há uma transcrição de entrevista com representante das referidas entidades patronais que confirma o diagnóstico exposto também por Oliveira (2014).

sociais, como tráfico de drogas, violência doméstica, entre outros. Para se ter uma ideia, vários conjuntos habitacionais já foram demolidos (!) e muitos outros se encontram em estudo para demolição (BLOG DA RAQUEL ROLNIK, 2012).

Em relação a esse modelo utilizado por países como Chile e México desde 1980 e que parece familiar ao PMCMV, Rolnik e outros (2015) pontuam que são modelos de inclusão pelo consumo, na qual a moradia para as classes mais baixas deve ser uma mercadoria a ser obtida por relações de mercado e assim, sendo oportunidade de negócios para as empresas do ramo. Através da produção em grande escala por essas empresas e do subsídio governamental aos compradores, essa parcela, até aquele momento excluída do mercado, seria abarcada.

Para Hirata (2009), encarando o programa como uma medida econômica, era previsto um incremento no setor da construção civil e os demais a ela relacionados. O que levaria a uma queda no desemprego, que estava em tendência de aumento diante das incertezas do cenário econômico mundial. Nada na formulação do plano, no entanto segundo a autora, abordava as condições dos futuros postos de trabalho, como questões salariais ou a espécie de contrato a ser celebrada. Um apontamento pertinente presente em Shimba (2010), seria o reconhecimento da grande capacidade de geração de empregos pelo setor da construção na ausência de exigências imediatas de qualificação profissional.³⁰

Podia-se observar também segundo Hirata (2009), a ausência de mecanismos que impedissem um impacto semelhante ao ocorrido com o BNH. Para as famílias de até três salários mínimos, a política de habitação somente através de acesso ao financiamento imobiliário já havia se mostrado falha anteriormente devido à falta de garantia de emprego e renda futura.

A provável má localização dos imóveis também já era prevista devido ao alto custo do m² em regiões centrais e dotadas de infraestrutura.³¹ O plano também não possuía em sua formulação nenhum mecanismo que viesse a prevenir ou mitigar isso. Ao contrário, se delegou às construtoras a escolha dos terrenos a serem utilizados. E

³⁰ Instituto Cidadania, 2002 apud Shimba, 2010, p.73

³¹ Autores como Raquel Rolnik desde o lançamento do programa já questionavam a provável má localização dos empreendimentos. ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. **Le Monde Diplomatique Brasil**. [s.l.], 05 mar. 2009. Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/as-armadilhas-do-pacote-habitacional>>. Acesso em: 29 abr. 2020.

claro que quanto mais barato o terreno, mais longe das regiões centrais, e maior o lucro.

Nesse caso em que estamos analisando, na pesquisa de Nisida e outros (2015), as construtoras ao se utilizarem de terrenos mais baratos não reverteriam esse custo posteriormente para os beneficiários dos programas. Mas sim o levariam como aumento da taxa de lucro e não redução do preço final. Quem posteriormente arcaria com os custos dessa escolha seriam os compradores, que teriam que arcar com as despesas advindas da má localização e infraestrutura dos imóveis. Melhorias nos projetos impactariam somente como redução da taxa de retorno das construtoras (NISIDA et al., 2015).

Em outras palavras, como a receita das construtoras era fixa, sua margem de lucro seria condicionada unicamente pelos custos decorrentes da obra, como o valor do m² e qualidade das unidades produzidas. Melhoria nesses aspectos não eram portanto levados em conta. Sobre isso, Rolnik e outros (2015) pontuam que os terrenos a serem utilizados deveriam ser periféricos o bastante para reduzir a parte do custo relacionada ao terreno mas não tanto a ponto de serem necessários custos adicionais para atenderem às exigências mínimas das prefeituras e governos estaduais em relação à infraestrutura básica.

Uma outra consequência levantada em Cardoso e Aragão (2013) da possível disposição espacial não planejada socialmente, seria o impacto de elevação do preço da terra, que levaria uma transferência do subsídio para a especulação imobiliária. Sem a fiscalização dos municípios o governo federal estava limitado em relação à garantia de localização adequada dos empreendimentos.³²

Pagani (2013), sobre a alocação de comunidades vulneráveis em regiões periféricas, elenca também como estigmas, além da precária infraestrutura e dificuldade no acesso ao trabalho, a falta de opção de espaços de lazer e socialização. Parecendo haver também uma ligação entre esses bairros e indicadores como maiores taxas de violência, desemprego e mortalidade infantil, o que Maricato (2010)³³

³² Ver: BONDUKI, N. G. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. TD. Teoria e Debate, v. 82, p. 1, 2009.

³³ MARICATO, E. O estatuto da cidade periférica In: CARVALHO, C. S; ROSSBACH, A. *Estatuto da cidade comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 5-22.

chama de “[...] áreas que estão liberadas do contrato social.” (MARICATO, 2010 apud PAGANI, 2013, p.103).

Rolnik e outros (2015) assinalam o afastamento do programa em relação às diretrizes urbanísticas contidas no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNIS) de 2005 e pelo Plano Nacional de Habitação (PlanHab) em 2009. Tendo portanto suas normas definidas não pelas estratégias de enfrentamento do déficit habitacional, mas sim pela agendas econômicas e setoriais que já mencionamos.

No mesmo documento elaborado pela Fundação João Pinheiro (2018), no qual pudemos anteriormente analisar algumas questões metodológicas sobre o déficit habitacional no Brasil, traz também a questão da grande quantidade de imóveis vagos. Que segundo dados da PNAD 2015 seriam de 7,906 milhões.

É inevitável o questionamento das razões da existência de tamanho montante de imóveis vazios perante um quadro de déficit habitacional estrutural. Sobre isso, Raquel Rolnik ainda em 2009 (HIRATA, 2009) questionava que o problema não era falta de casas a serem construídas, mas sim o desequilíbrio entre a oferta do mercado e o que seria de fato a capacidade e possibilidade real das pessoas adquirirem. Segundo a autora, ao encarar a política habitacional como uma meta meramente quantitativa, não se leva em consideração as diferentes demandas condensadas dentro do conceito anteriormente visto de necessidades habitacionais.

Para Carlos Lessa (2009) na formulação da política habitacional deveria conter estímulo para as habitações já previamente construídas:

Está certo o governo federal em propor um programa nacional de construção de moradias populares, desde que seja complementar a um programa de melhoria das habitações populares que as famílias de baixa renda já edificaram. Se houvesse um programa de financiamento de material de construção para as famílias de baixa renda, com juros baixos e prazos longos, haveria uma intensificação de atividade popular. O acesso ao programa deveria ser simplificado e dispensada a garantia imobiliária (LESSA, 2009).

É consenso entre os analistas do tema a falta de articulação entre os empreendimentos do programa e a política urbana municipal. Segundo Cardoso e Aragão (2013), o papel das administrações locais acabou sendo mais de “relaxamento” dos controles do que uma regulação específica. Explicitando a tendência de manutenção do padrão capitalista de produção de habitações e de segregação socioespacial.

Hoje, passados mais de dez anos de sua primeira formulação, os estudos analisados indicam sim que houve a execução de grandes empreendimentos em áreas periféricas, principalmente em relação aos voltados para a classe até três salários mínimos. Veremos a seguir alguns estudos que pela análise dos padrões de inserção urbana dos empreendimentos realizados pelo programa, reiteram a conclusão em questão.

4.4 Estudos de caso: Reiteração do padrão classista de ocupação do espaço

O primeiro estudo que veremos será “A inserção urbana dos empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida na escala local: Uma análise do entorno de sete conjuntos habitacionais” de Nisida e outros (2015). O artigo realiza um estudo de caso de empreendimentos voltados para Faixa 1 em quatro municípios paulistas em relação, além de sua distribuição espacial, aos demais elementos que compõe o nível de urbanidade³⁴.

Vejamos suas principais conclusões. Sobre a distribuição espacial dos empreendimentos analisados nas Regiões Metropolitanas de São Paulo (RMSP) e Campinas (RMC) para a Faixa 1, se observou um claro predomínio deles em áreas periféricas. Com menor disponibilidade de transporte e onde há a combinação entre vulnerabilidade social e baixo padrão de renda. Fatores como a oferta de comércio e serviços, configuração territorial³⁵ também foram levados em consideração para o diagnóstico realizado.

Em relação à oferta de transporte público, observaram-se padrões insatisfatórios em relação à amplitude de itinerários, regularidade e tempo de

³⁴ Os componentes do nível de urbanidade utilizados no trabalho em questão foram: “[...] o desenho da malha urbana, o parcelamento do solo, a infraestrutura de transporte, a permeabilidade do espaço construído, os padrões de uso e ocupação do solo, a proporção entre usos residenciais e não residenciais, a disponibilidade de áreas de uso comum, a adequação entre oferta e demanda por equipamentos e serviços públicos e a diversidade funcional e arquitetônica.” (NISITA et al., 2015, p.66).

³⁵ “[...] a configuração territorial (ou configuração espacial) é uma das categorias analíticas do espaço geográfico segundo a proposta de Milton Santos (1996 [2002]). A configuração territorial é parte dos sistemas de objetos que compõem o espaço geográfico de forma indissociável dos sistemas de ações. Os objetos da configuração territorial podem ser naturais (sujeitos a transformações pela ação humana) ou artificiais (criados pelo homem), sendo os últimos cada vez mais importantes.” GIRARDI, Eduardo. Atlas da Questão Agrária Brasileira. Disponível

em: <

deslocamento. Um ponto também observado foram as construções em áreas de descontinuidade do tecido urbano.

Uma melhoria que os autores destacam dos empreendimentos analisados em relação aos programas habitacionais anteriores seria a confirmação da existência de equipamentos básicos de saúde e educação próximos aos empreendimentos habitacionais. Sobre isso:

É importante ressaltar que a partir da Portaria Nº 168 do Ministério das Cidades de 2013, editada durante a segunda fase do programa, a construção dos empreendimentos de Faixa 1 ficou condicionada à existência de equipamentos públicos de saúde e educação, gerando uma Matriz de Responsabilidade que obriga o gestor público a promover a construção de tais equipamentos (NISIDA et al., 2015, p. 74).

O PMCMV, pela análise realizada no trabalho em questão, atuava reproduzindo a lógica de acentuação dos problemas urbanísticos já existentes dentro das periferias nas quais estavam inseridos. O desafio de aproximação entre a política habitacional e a política urbana, e assim, a construção de cidades, continuava latente (Nisida et al., 2015).

O segundo estudo de caso que veremos nessa subseção para defender nossa hipótese será “O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação” de Rolnik e outros (2015).

Nele os autores analisam o padrão de inserção urbana de empreendimentos produzidos pelo PMCMV, entre 2009 e 2012, também nas Regiões Metropolitanas (RM) de São Paulo e Campinas. Embora o impacto em cada RM tenha suas particularidades, em ambos os casos os autores puderam constatar a reiteração de processos históricos de segregação socioespacial e de desigualdade na apropriação do espaço urbano.

Primeiro vamos abordar o caso da Região Metropolitana de Campinas (RMC). Segundo os autores, uma das características principais observadas na região é a existência de um padrão de segregação socioespacial em duas grandes áreas do ponto de vista socioeconômico. Padrão esse que pode ser também observado com o auxílio do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) elaborado pela Fundação SEADE, em conjunto com outros indicadores como renda domiciliar média e a existência dos chamados “aglomerados subnormais” pelo IBGE.

O “lugar dos pobres” (ROLNIK et al., 2015, p.134) na RMC, caracterizado historicamente, se concentraria em áreas classificadas pela Fundação SEADE com alto índice de vulnerabilidade social, apresentando grande concentração de conjuntos habitacionais de grande porte e assentamentos provindos de autoconstrução. Onde a política habitacional teria tido papel relevante na consolidação desse modelo.

Do ponto de vista quantitativo, a RMC apresentou resultados expressivos e um direcionamento para a produção da Faixa 1. Segundo os autores esses resultados seriam devido à existência dos megaempreendimentos. Já citamos no subitem 4.2.1 o modo como as construtoras encontraram para burlar o limite de unidades por operação. Consideraremos aqui, portanto, a categoria de “empreendimentos contíguos”, nos quais se consideram agregadamente as unidades habitacionais produzidas pela mesma construtora integrantes de operações contíguas como se fossem um mesmo empreendimento (ROLNIK et al., 2015, p.135).

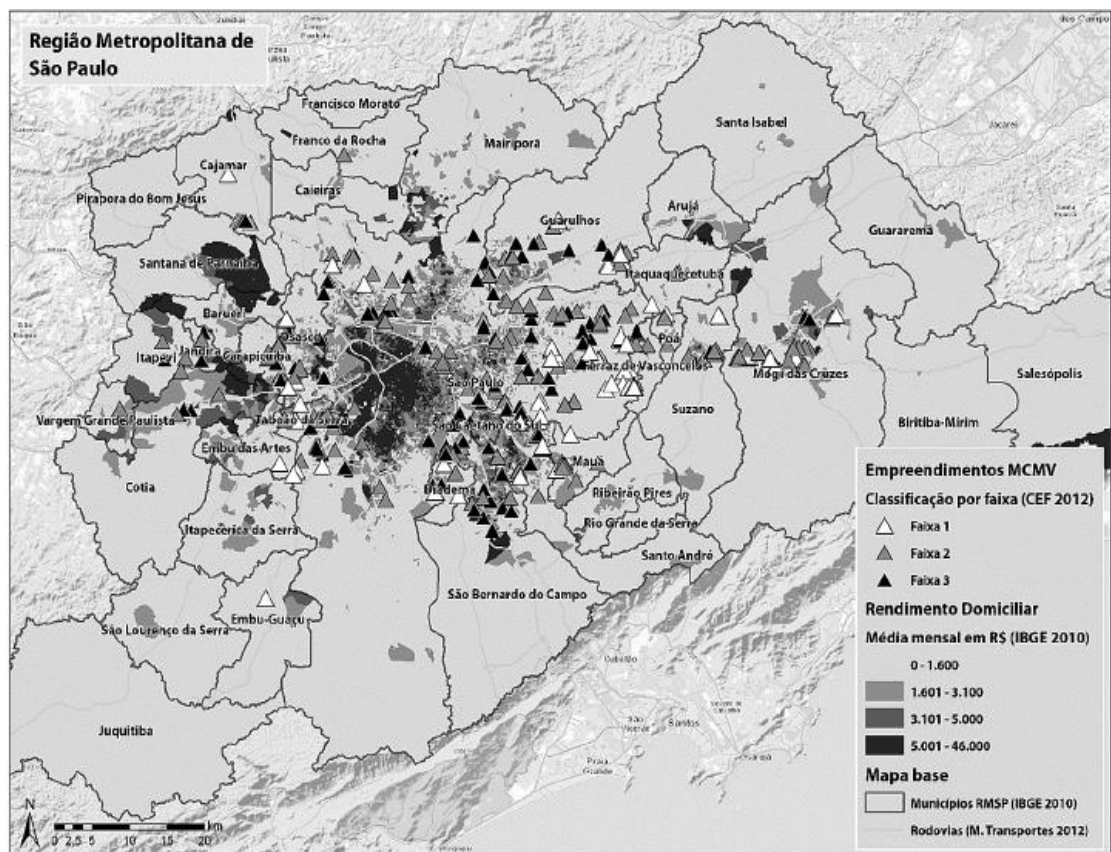
Pode-se observar que a maior parte dos empreendimentos da região seriam integrantes destes megaempreendimentos, com 86% da totalidade de unidades habitacionais (UH) produzidas integrantes de operações com mais de 500 UH considerando a contiguidade. Em algumas regiões também seria possível a observação de aglomeração de diversos empreendimentos, formando “bolsões de moradia popular”. O qual seria um resultado parecido com o observado como consequência de políticas habitacionais anteriores. Apesar de muitas vezes localizados em áreas com precárias ofertas de serviços, não se observaram, assim como em Nisida et al. (2015), empreendimentos totalmente apartados do tecido urbano já existente.

Agora veremos os resultados encontrados para Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) em Rolnik et al. (2015). Dentro do qual se observou um equilíbrio na produção para as Faixas 1 e 2 e, em geral, empreendimentos de porte menor do que observados para a Região Metropolitana de Campinas (RMC). O que segundo os autores pode ser explicado como um reflexo do acesso mais difícil à terra e a alta densidade de ocupação do território.

Um dado interessante trazido pelo estudo em relação à inserção regional dos empreendimentos, seria a ausência de empreendimentos da Faixa 1 (até 2012) no centro expandido do município de São Paulo, localizando-se a maioria nos municípios

da porção Leste. Já as Faixas 2 e 3 apresentavam-se com um padrão semelhante, predominantemente na periferia do centro expandido. Na figura abaixo extraída de Rolnik et al. (2015), temos um mapeamento dos empreendimentos de acordo com as faixas sobre os dados de renda média domiciliar, podemos observar a concentração deles na porção Leste assim como também exposto por Nisida et al. (2015).

Figura 1: Empreendimentos do MCMV na RMSP de acordo com as faixas sobre os dados de rendimento médio domiciliar.



Fonte: Extraído de Rolnik et al., (2015, p. 143).

Em Rolnik et al. (2015) ao se cruzar os dados do IPVS com a localização dos empreendimentos se observou a contribuição do programa ao reforçar os padrões de segregação socioespacial. Em relação a produção para a Faixa 1, as áreas são identificadas com um alto índice de vulnerabilidade social e coincidindo também com os dados de “aglomerados subnormais” de acordo com Censo 2010 do IBGE.

Como resultado da comparação do padrão de inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV nas RMC e RMSP, cruzando com dados de renda

domiciliar média e de vulnerabilidade social, se constatou em Rolnik et al. (2015), assim como em Nisida et al. (2015), a reiteração de características históricas de segregação socioespacial nessas regiões. Reforçando a periferia como sendo o local para habitação das classes mais baixas.

O que os autores em Rolnik et al. (2015) defendem é que o programa devido à sua magnitude poderia ter sido utilizado como um vetor de qualificação de áreas precárias e de promoção de um padrão de ocupação mais igualitário do espaço, ao invés de potencial e reafirmar as desigualdades já existentes. E para concluir:

[...] a experiência do PMCMV evidencia a dificuldade de se conciliar uma política pública guiada por uma racionalidade de mercado com o desafio de produzir cidade para todos, o que não se alcança por meio de uma lógica de inclusão pelo consumo, dependendo de uma perspectiva de universalização de direitos (ROLNIK et al., 2015, p.149).

O terceiro e último estudo de caso que veremos aqui é “Território, desigualdade e cidadania: o Programa Minha Casa, Minha Vida em Londrina” de Pagani (2013). Como os dois estudos de caso anteriores referiam-se a municípios localizados no estado de São Paulo, é oportuno trazermos um caso localizado em outro estado para ampliar ainda mais as conclusões a serem feitas.

O artigo realiza a partir da análise da inserção territorial de um empreendimento do PMCMV em Londrina (Paraná) reflexões sob a perspectiva territorial. Considerando o direito à habitação sendo muito mais amplo do que somente o acesso à uma moradia propriamente dita, mas sim como o acesso também aos bens e serviços disponíveis na cidade, à inclusão social.

O que se pode constatar do empreendimento realizado, é que a implantação de uma política habitacional na ausência de equipamentos urbanos acabou restringindo o acesso da população à direitos básicos como políticas sociais e serviços públicos.

Segundo a autora, a perspectiva territorial na gestão da política habitacional pode atuar sendo um facilitador de superação das vulnerabilidades ou fortalecedor das mesmas vivenciadas pelos habitantes. Ponto também exposto em Rolnik e outros (2015).

Uma reflexão trazida pelo artigo é que pelo ponto de vista da economia política vigente, o Brasil possuiria exatamente o número de habitações para o qual existiria

uma demanda monetária. O acesso a moradia, no caso das classes de menor poder aquisitivo, sendo possível apenas através do mercado mesmo que por intermédio de algum mecanismo de financiamento subsidiado pelo governo levaria conseqüentemente ao não atendimento de uma parcela na qual a participação no mercado formal de habitação não é uma opção. Constatação também presente em Hirata (2009). A segregação socioespacial seria então, segundo Pagani (2013), um resultado imposto pelo aspecto econômico mas também ratificada pelo Estado. Considerando o Estado como o principal agente interventor da política habitacional.

Segundo a autora, no caso do empreendimento analisado, o Residencial Vista Bela, podia-se ver objetivamente os resultados dessa intervenção estatal em uma economia capitalista. Sendo possível observar seus moradores habitando em um contexto de privações de infraestrutura e de bens e serviços, mas não por vontade própria e sim através de remoções, entre regiões da cidade, realizadas sem articulação ou planejamento prévio das demais políticas necessárias. Em relação a essas remoções, a autora não aborda de quais áreas específicas essa população foi removida nem as justificativas para tal movimento.

Segundo a autora, o programa em Londrina possuía como critérios prioritários: “[...] renda de zero a três salários mínimos, provenientes de áreas de risco, monoparentais, de elevada vulnerabilidade social e pessoal, e com mais de cinco anos de moradia no município.” (PAGANI, 2013, p. 105). E também priorizando famílias que já habitassem ou cujos membros trabalhassem próximo ao local do empreendimento, visando evitar excesso de deslocamentos intraurbanos. Na realidade, essa última diretriz não foi seguida. Observaram-se famílias provenientes de todas as regiões da cidade.

O Residencial Vista Bela conta com 2.712 unidades habitacionais, entre apartamentos e casas geminadas. Até 2012 era o maior empreendimento do PMCMV e contava com uma população de 8.395 habitantes (PAGANI, 2013, p. 105).³⁶ Em

³⁶ O maior empreendimento do PMCMV atualmente conta com 8.895 unidades e cerca de 60 mil moradores e localiza-se em Manaus. Nas fontes encontradas, diversos relatos sobre sua má infraestrutura. Ver: VON POSER, Erik. Repórter relata experiência no maior empreendimento do Minha Casa Minha Vida no Brasil. **Profissão Repórter**. [s.l.], 01 nov. 2019. Disponível em <<https://g1.globo.com/profissaoreporter/noticia/2019/11/01/reporter-relata-experiencia-no-maior-empreendimento-do-minha-casa-minha-vida-no-brasil.ghtml>>. Acesso em: 26 maio 2020 e LOCATELLI, Piero. O maior conjunto Minha Casa Minha Vida está desabando. **The Intercept Brasil**. [s.l.], 23 mar. 2018. Disponível em: <<https://theintercept.com/2018/03/23/maior-conjunto-minha-casa-minha-vida-desabando/>>. Acesso em: 26 maio 2020.

relação a demografia, 48,7% dos total de moradores possuíam entre 0-17 anos, em dados de dezembro de 2012.

Apesar disso, nenhuma escola, unidades de saúde, ou espaço para práticas esportivas havia sido construída nas proximidades. O que revela uma falta de articulação da política de moradia com as demais políticas sociais diretamente ligadas com os direitos essenciais, tese que vem sendo recorrente ao longo de nossa análise.

O papel do Estado se mostrou ali então, segundo a autora, como sendo agente de segregação territorial e reforço da desigualdade social, removendo um contingente expressivo de famílias para uma região distante e sem a provisão dos demais serviços públicos que assegurem o direito à habitação em sua integralidade.

Tendo analisado os estudos de casos acima à luz das teorias e problematizações vistas anteriormente, podemos passar às nossas considerações finais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O primeiro passo de nossa análise foi buscar na literatura heterodoxa teses em que se abordasse a questão urbana no capitalismo. Primeiro no contexto do capitalismo central com Engels e Harvey, e posteriormente no capitalismo periférico com Quijano e Castells. Fomos capazes então de situar a questão urbana em ambos os contextos.

Consideramos também a relação de dependência entre os países centrais e periféricos como sendo mais que somente um fator externo, como pudemos analisar ao abordarmos o caso da América Latina. Mas, como bem citado por Engels (1982), a questão da falta de moradia, não é um privilégio do moderno proletariado pós revolução industrial. A necessidade de consideração do caráter histórico da questão urbana, e dentro dela a falta de moradia, ficou clara ao longo de toda a análise.

Se tratando do Brasil, esse caráter nos é muito nítido. Como elencado por Oliveira (1982), ao longo de nossa história tivemos uma série de reproduções da mesma lógica fundiária, de desigualdade, da subordinação de muitos a poucos. Tendo suas raízes no passado de escravidão. Ao analisar a questão urbana contemporânea, isso é muito claro.

As iniciativas que objetivavam uma atenuação dessa situação se mostraram como pudemos constatar, com diversas falhas que prejudicaram assim seus resultados. Analisando o PMCMV especificamente, a partir de suas avaliações presentes na literatura disponível, nos faz questionar os objetivos reais de uma política social de moradia nos contextos do capitalismo periférico contemporâneo.

Seus “efeitos-colaterais”, digamos assim, para nos referir a acentuação da desigualdade socioespacial endossada pelo programa, demonstrariam a incapacidade do governo de atuar nessa esfera? E nas demais esferas sociais também? Não, temos que pontuar algumas questões antes de cairmos em radicalismos dessa natureza. Embora os analistas do tema, como vimos, elenquem diversos problemas desde sua formulação até a pós execução, não parece ser o caso de considerar o programa totalmente inválido e desqualificá-lo.

O que tentamos apresentar ao longo do desenvolvimento da pesquisa foi o reconhecimento sim de diversos pontos fracos do PMCMV como o excesso de

autonomia às empresas construtoras nas escolhas dos terrenos e materiais a serem utilizados nas obras e a ausência de garantias em relação aos contratos de trabalho a serem firmados. Porém, tentamos fazer com que ficasse clara a necessidade de uma intervenção estatal para o provimento de habitações populares. Pois como pudemos ver nas experiências prévias como o BNH, teve-se historicamente uma dificuldade de focalização dessas políticas para as faixas mais pobres da população.

É inquestionável que para essa parcela mais vulnerável da sociedade, o acesso ao mercado formal da habitação não é crível. O PMCMV, porém, conseguiu sim abarcar um contingente que até então não seria capaz de alcançar o almejado sonho da casa própria. Segundo dados do balanço “Análise das Necessidades Habitacionais e suas Tendências para os Próximos Dez anos” realizado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) a partir de dados da CEF e do IBGE, até junho de 2018 a maior parcela das contratações do programa foi voltada para a Faixa 2, com 51% das unidades e 62% dos recursos contratados (FGV, 2018, p.42). É, portanto, um dos méritos devidos ao programa.

Em relação a distribuição regional dos recursos do programa, o balanço da FGV mostra que 42% do que foi contratado foi absorvido pela Região Sudeste. Nesta, a maior parcela foi para empreendimentos da Faixa 2. Em seguida, vem a Região Nordeste com 22% dos recursos, destes, 37% para a Faixa 1 (FGV, 2018, p.43). O que mostra certo equilíbrio em relação à distribuição do déficit habitacional no Brasil.

Sobre os desequilíbrios, as Regiões Norte e Sudeste apresentaram-se com contratações abaixo de suas respectivas parcelas no déficit e as Regiões Sul e Centro-Oeste com percentuais de contratação superior. Podemos atribuir isso à razão citada por Cardoso e Do Lago (2013), onde as cidades com empresas construtoras já consolidadas teriam uma vantagem relativa em relação às cidades que as não possuíssem.

Considerando os primeiros nove anos de sua operação, a arrecadação proporcionada foi superior ao total de subsídios dados no mesmo período, expondo o retorno dos recursos à sociedade (FVG, 2018, p. 48). O documento da Fundação Getúlio Vargas (FGV) aponta que os subsídios retornaram à sociedade ao longo do processo de produção, não necessariamente diretamente à União. O que confirma a tese anteriormente citada do efeito multiplicador dos investimentos públicos.

Em relação ao déficit de moradia, comparando 2009 com 2017, o déficit apresentou alta de 6% (FGV, 2018, p.51). Interessante a pontuação no documento de que até 2012 houve queda no indicador, e a partir de 2013, a volta do crescimento, anulando a melhora anteriormente obtida. A explicação apresentada considera a influência da expansão imobiliária e o conseqüente aumento do preço da terra observado entre 2013 e 2014. O que concorda com a tese exposta aqui anteriormente por Cardoso e Aragão (2013), na qual uma das conseqüências da localização não planejada socialmente dos empreendimentos seria a elevação do preço da terra.

Analisando pelos componentes do déficit, se observou queda em três dos quatro, os quais: habitação precária, coabitação familiar e adensamento excessivo. Já o componente do ônus excessivo com aluguel urbano teve significativa elevação. Passando de 1,9 milhão em 2009 para 3,3 milhões em 2017 (FGV, 2018, p.52). Também podendo ser atribuído ao efeito de encarecimento do preço da terra.

O que parece ter sido o erro fundamental da formulação do programa com base nos estudos de caso vistos em 4.4, seria o excesso de autonomia e delegação do mesmo nas mãos das grandes empresas construtoras. A política habitacional acabou se reduzindo a um objetivo quantitativo de produção de casas. Com mínima preocupação com seus atributos qualitativos de infraestrutura, das próprias unidades e as do entorno nas quais foram inseridas, e com as demais especificidades territoriais.

Uma total desconsideração do conceito que vimos de necessidades habitacionais, que considera, corretamente, a questão habitacional mais amplamente que a mera construção de mais casas. Que como pudemos ver também, no caso do Brasil, não temos a questão de déficit habitacional crônico por falta de casas construídas. As casas e apartamentos vazios estão aí, como nos dizem os dados do IBGE. Mas aparentemente essa parcela não cumpre o que se chama de função social da propriedade urbana. No Estatuto das Cidades (2008) consta:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2o desta Lei (BRASIL, 2008, p.27).

Como bem citado anteriormente por Harvey (2014), a questão urbana é diretamente ligada, além do tipo de cidade de queremos ter, do tipo de pessoas, valores estéticos, em suma, às relações sociais que queremos ter.³⁷ O PMCMV portanto, apesar dos seus méritos já descritos, não foi utilizado para fazer uma mudança na direção de uma sociedade mais igualitária e justa. Os pobres continuam pobres, dentro de suas zonas determinadas, como sempre estiveram e caso não haja um mudança de orientação nas políticas, estarão fadados a continuar no futuro.

Em “Desigualdades urbanas e desigualdades sociais nas metrópoles brasileiras” de Ribeiro (2016), o autor através da elaboração de um índice (Índice de Bem-Estar Urbano ou IBEU) conseguiu relacionar as desigualdades urbanas presentes nas grandes cidades do Brasil com o perfil socioeconômico da população. O índice em questão contém as seguintes dimensões: mobilidade urbana, condições ambientais urbanas, condições habitacionais urbanas, atendimento de serviços coletivos urbanos e infraestrutura urbana, obtidas através de dados do CENSO 2010.

Encontraram-se em todas as cidades analisadas estratos populacionais que conseguiam acesso aos benefícios urbanos, enquanto outros não. Dentre esses últimos, observou-se uma nítida correlação entre espaços com precário acesso ou ausência de recursos coletivos urbanos, com a maior proporção de pessoas não-brancas. A desigualdade racial se reproduzindo também na dificuldade de acesso pleno aos recursos urbanos.

Localizou-se correlação positiva também entre desigualdades urbanas e desigualdades educacionais, onde se pode inferir que os mesmos grupos com acesso à recursos escolares melhores, são os mesmos com acesso aos recursos urbanos coletivos. Além de escolaridade e rendimento médio como sendo variáveis de conhecida correlação positiva, também pode-se relacionar no estudo as áreas com níveis mais altos de bem estar com os maiores rendimentos médios.

Em resumo, todos os níveis de desigualdades analisados relacionam-se com a desigualdade territorial. Em relação a causalidade das variáveis, para o autor, o

³⁷ Quijano (2000) ao abordar sobre a democracia no contexto do capitalismo traz uma observação interessante sobre a questão da cidadania, que acreditamos estar alinhado com o trecho em questão de Harvey: “[...] la ciudadanía requiere existir como un modo cotidiano de relación social, para funcionar como un modo de relación política.” (QUIJANO, op.cit., p. 50).

fenômeno de segregação socioespacial reproduz a desigualdade urbana e assim, as desiguais condições de reprodução social.

A questão racial dentro do contexto das grandes cidades do capitalismo periférico, analisando mais especificamente as cidades brasileiras, mostra-se como uma sugestão de tópico a ser mais desenvolvido pela academia. Tendo-se encontrado até o momento volume não muito expressivo de trabalhos publicados com o tema.

Fica claro que ao se analisar os empreendimentos construídos pelo PMCMV em áreas de difícil acesso às escolas, ou às regiões centrais que concentram ofertas de empregos, se dificulta e aprofunda o ciclo da reprodução social da pobreza e da desigualdade. Como Maricato (2015) pontua ao analisar a questão urbana no Brasil durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), mais do que distribuir renda, a distribuição da cidade é fundamental.

É imperativo na elaboração de uma política habitacional que vise efetivamente atuar como um mecanismo ativo de transformação social, a consideração dessa parcela expressiva da população na qual encontra-se dentro dos ciclos históricos de pobreza. E assim, atuando conjuntamente com as demais políticas sociais, na oferta de saúde e educação, públicas e de qualidade, para que possam proporcionar uma quebra desse ciclo.

Ao se delegar às construtoras e demais grandes empresas do setor imobiliário a grande responsabilidade pelo rumo da urbanização a ser seguida, é inevitável que a lógica do capital tenha sido a guia. Levando em direção às maiores taxas de lucro e retorno. Delegando às classes mais baixas todos os ônus provenientes dessas escolhas. Enfim, a manutenção do *status quo*.

Acredita-se portanto, que uma menor influência das grandes empresas seja salutar para a formulação de posteriores políticas. Uma maior participação popular nas tomadas de decisões também aparenta ser avanço em relação às experiências prévias. Para isso, é inevitável uma maior participação dos poderes municipais e estaduais para que se possa efetivamente utilizar o conceito de necessidades habitacionais na prática.

Apresenta-se como desafio a articulação de uma política social de moradia que vise a construção de uma coletividade mais igualitária dentro de uma sociedade

capitalista historicamente desigual como a brasileira, onde a habitação é tratada como um bem a ser obtido no mercado e o espaço já encontra-se extremamente mercantilizado. A garantia do direito à habitação, apesar deste possuir caráter universal e aplicável em todo mundo, se mostra dependente de uma reivindicação coletiva que pressione os planejadores urbanos na construção de cidades para todos.

Referências

AZEVEDO, S. **Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): Criação, trajetória e extinção do BNH**. Rev. Adm.públ., Rio de Janeiro, (22)(4):107-119, out./dez. 1988.

BLOG DA RAQUEL ROLNIK. **Eu sou você amanhã: a experiência chilena e o “Minha Casa, Minha Vida”**. 10/05/2012. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/2012/05/10/eu-sou-voce-amanha-a-experiencia-chilena-e-o-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 5 maio 2020.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**.- 3.ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

BOTEGA, Leonardo da Rocha. **De Vargas a Collor: urbanização e política habitacional no Brasil**. Espaço Plural, vol. VIII, núm. 17, julho-dezembro, p. 65-72. 2007.

BUCCI, Maria P. D. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Cartilha: Minha Casa, Minha Vida**. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

CARDOSO, Adauto Lucio; DO LAGO, Luciana Corrêa. Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais. In: CARDOSO, A. (org) **O programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital: 07-15, 2013.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Amorim Thêmis. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa, Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO,

A. (org) **O programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital: 17-65, 2013.

CARVALHO, L. **Valsa Brasileira: Do boom ao caos econômico**. 1ª ed. São Paulo: Todavia, 2018.

CASTELLS, M. La urbanización dependiente en América Latina. In: CASTELLS, M. (org) **Imperialismo y urbanización en América Latina**. Barcelona:Gustavo Gili: 07-26, 1973.

ENGELS, F. **A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2010.

_____. **Para a questão da habitação**. Moscovo: Edições Progresso Lisboa, 1982.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015** – Belo Horizonte: 2018.

GONÇALVES, R. (Coord). **Análise das Necessidades Habitacionais e suas Tendências para os Próximos Dez Anos**. S.I, FGV, 2018. v. 2. Relatório.

HARVEY, D. **A Produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

_____. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes- selo Martins, 2014.

HERMANN, J. Reformas, Endividamento Externo e o “Milagre” Econômico (1964-1973). In: Giambiagi, Fabio et al. **Economia Brasileira Contemporânea 1945-2010**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 49-73.

HIRATA, F. **"Minha Casa, Minha Vida": política habitacional e de geração de emprego ou aprofundamento da segregação urbana?**. Aurora (UNESP. Marília) v. 4, p. 01-11, 2009.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LESSA, C. Habitação popular: problema ou solução social anticrise? **Valor Online**, [s.l], março de 2009. Disponível em <<https://www.valor.com.br/arquivo/1000272102/habitacao-popular-problema-ou-solucao-social-anticrise>>. Acesso em: 11 out. 2019.

MARICATO, E. **Política Habitacional no Regime Militar: Do milagre brasileiro à crise econômica**. Petrópolis: Vozes, 1987.

_____. **Para entender a crise urbana**. CaderNAU-Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas, v.8, n. 1, p. 11-22, 2015.

MATTOS, F. **Distribuição de renda no Brasil: meio século de desigualdade (1960-2012)**. Revista Insight Inteligência n. 70; julho/agosto/setembro de 2015.

NISIDA, Vitor Coelho et. al. **A inserção urbana dos empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida na escala local: Uma análise do entorno de sete conjuntos habitacionais**. R. B. Estudos Urbanos e Regionais V.17, N.2, p.63-80, 2015.

PAGANI, E. **Território, desigualdade e cidadania: O Programa Minha Casa, Minha Vida, em Londrina**. Serv.Soc.Rev., Londrina, v.16, N.1, p.89-113, jul./dez.2013.

POCHMANN, M. Políticas públicas e situação social na primeira década do século XXI. In: SADER, E.(org) **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo, 2013.

OLIVEIRA, F. **O Estado e o Urbano no Brasil**. Revista de Estudos Regionais e Urbanos, ano II, junho- setembro, p.36-54. 1982.

OLIVEIRA, R. **O empresariamento da política habitacional brasileira: Programa Minha Casa, Minha Vida**. In: III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, 2014.

QUIJANO, A. Dependencia, cambio social y urbanización em Latinoamérica. Buenos Aires: CLACSO. In Quijano, Aníbal. **Cuestiones y Horizontes: de la dependência histórico-estrutural a la colonialidad/descolonialidad del saber**. Buenos Aires, CLACSO, 2014 (1968), pp. 75-124.

RIBEIRO, M. Desigualdades urbanas e desigualdades sociais nas metrópoles brasileiras. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 18, nº 42, p. 198-230, mai/ago, 2016.

ROLNIK, R. et. al. **O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação**. Cad. Metrop., São Paulo, v. 17, nº 33, p. 127-154, maio 2015.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Texto para Discussão N°654. Brasília: IPEA, 1999.

SHIMBO, L. Z. **Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. Tese de Doutorado, EESC-USP. São Carlos, 2010.