

AS METAMORFOSES DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

RESUMO

Este artigo descreve as transformações da Política habitacional brasileira tendo por ponto de partida os arranjos institucionais do desenho das políticas em seu contexto histórico específico. Tange-se a esse debate a questão do direito social atrelado à moradia, às relações Estado e sociedade e os aspectos macroeconômicos que tendem a repercutir na implementação da política formulada. Discute-se a trajetória das instituições da Política habitacional brasileira nos governos que se sucederam no século XX e os dilemas dos modos como é feito o enfrentamento da questão habitacional no Brasil no terceiro milênio. Para tanto, utilizou-se da metodologia fundamentada nas técnicas de investigação: revisão bibliográfica, análise documental e análise de dados secundários.

Palavras-chave: Instituições políticas. Política habitacional no Brasil. Questão habitacional.

ABSTRACT

This article describes the transformations of the Brazilian Housing Policy starting from the institutional arrangements of policy design in its specific historical context. This debate is related to the issue of social law linked to housing, State and society relations and the macroeconomic aspects that tend to have an impact on the implementation of the policy formulated. It discusses the trajectory of the institutions of the Brazilian Housing Policy in the succeeding governments in the twentieth century and the dilemmas of the ways in which the housing issue is confronted in Brazil in the third millennium. For that, the methodology based on research techniques was used: bibliographic review, documentary analysis and analysis of secondary data.

Keywords: Political institutions. Housing Policy in Brazil. Housing issue.

A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA DO SÉCULO XX

No Brasil, a história da política habitacional, baseada no modelo de produção da moradia de interesse social, remete-nos, de modo ainda primordial, ao período do Estado Novo, momento em que se estruturava as bases da política nacional-desenvolvimentista e da modernização do país, alicerçado no modelo de substituição de importações, assim, a participação do Estado nas indústrias de base torna-se emblemática, tendo na dimensão institucional a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e dos “DASPinhos” modernizando a administração pública. (AZEVEDO, 2010; NUNES, 1999) Tratava-se de um contexto de demanda crescente por habitações, mas devido a seu valor de troca, com a consolidação do mercado imobiliário, as populações que mais eram atingidas pelo déficit habitacional, e, portanto, mais a solicitavam, não tinham as condições para ter acesso à habitação formal, o que estimulou o processo de ocupação irregular do solo, através do inchamento das favelas, dos loteamentos clandestinos e das “invasões”. Com isso, a questão da habitação, longe de ser resolvida pelas leis do próprio mercado, será abarcada pelo Estado brasileiro no populismo varguista, por meio da produção do financiamento da habitação popular. “As primeiras iniciativas foram através dos Institutos de Aposentadoria e Previdência (IAPS), criadas nos anos trinta, através das carteiras prediais para cada categoria profissional (operariado e funcionário público)”. (SOUZA-GODILHO, 2008, p. 43)

Contudo o seu desenho não estava assentado no objetivo de atender à demanda por habitação de maneira universalista, senão de forma a atender à lógica corporativista, seguindo o que Wanderley Guilherme dos Santos (1987) conceitua enquanto “cidadania regulada” cujo sentido não é dado pelos códigos de valores políticos cívicos, senão por uma lógica assentada na norma legal baseada nas estratificações do mundo trabalho, o poder público regulava os cidadãos na prática, aqueles que tinham acesso aos direitos através de seu lugar na estratificação da cidadania, via categoria profissional, cuja regulamentação da ocupação, carteira de trabalho e filiação ao sindicato público, constituem, assim, parâmetros no interior dos quais se enquadra a noção de cidadania e de acesso aos direitos sociais.

Em geral, o surgimento da moradia de interesse social, no Ocidente, remonta ao período Pós-Segunda Guerra Mundial, no qual as grandes cidades envolvidas no confronto bélico sofreram em sua infraestrutura os impactos deste conflito, nesse momento, também houve o processo intensificado de aglomeração e metropolização das cidades, principalmente por conta dos grandes

fluxos migratórios às áreas urbanas. Com isso, realizou-se uma ampliação da produção habitacional voltada àqueles de renda mais baixa, mediante incentivo do Estado, cujo regime de *Welfare State* promoveu o financiamento da moradia própria, assim como assumiu a produção dos “bens de consumo coletivos”, ou seja, infraestrutura, transportes etc. (FARIA, 1998; SOUZA-GODILHO, 2008)

Nesse mesmo período, no Brasil, em 1946, foi instituído um arranjo institucional voltado ao objetivo de equacionar a questão da moradia, a Fundação da Casa Popular, que vigorou até a década de 1960 quando extinta devido à incapacidade de efetivação do seu planejamento, o que culminou na transferência da responsabilidade à própria população, sobretudo com o incentivo aos autoempreendimentos das moradias. Esse órgão cedeu, posteriormente, espaço para um novo desenho da política habitacional, que assumia agora uma dimensão nacional encampada no período autoritário do governo militar e voltada à erradicação do déficit habitacional que estava inserida na conjuntura de ampliação do modelo nacional-desenvolvimentista (BONDUKI, 2008), mas de incentivo a promoção do desenvolvimento da burguesia brasileira. Jaz a reforma do Estado realizada através do Decreto Lei-200, que ampliou e incentivou a eficiência das administrações indiretas – autarquias, fundações, empresas estatais e de economia mista –, promovendo sua atuação em bases empresariais privadas. (AZEVEDO, 1999)

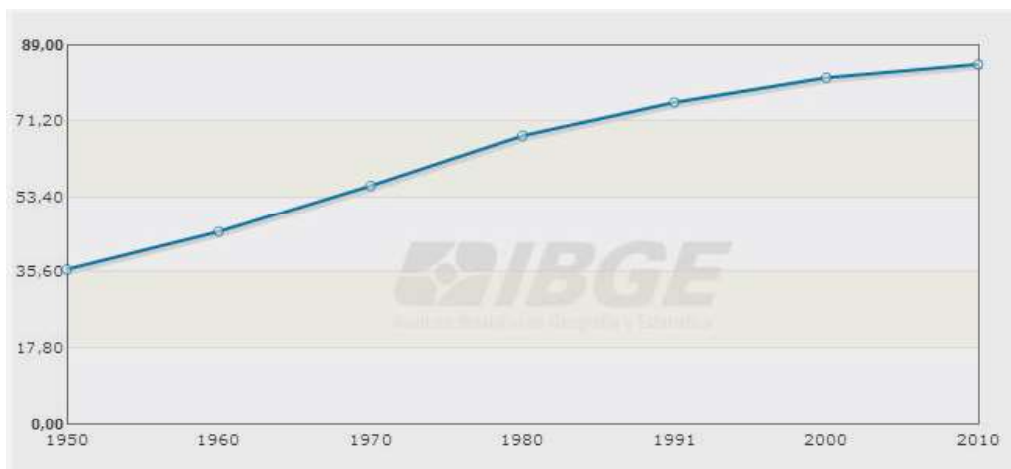
A política habitacional desse período era estruturada pelo Sistema Nacional de Habitação e Saneamento cujo órgão central era o Banco Nacional de Habitação (BNH), que, utilizando recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e da poupança, dinamizou a indústria imobiliária e o setor de construção civil que estavam em crise, acelerando a urbanização no Brasil e aumentando a produção imobiliária, intermediada pelas empresas públicas – através da construção de conjuntos habitacionais ou da autoconstrução de moradias seriadas voltados ao setor de baixa renda –, o que culminou na expansão urbana das principais metrópoles brasileiras. (MARICATO, 1987; BONDUKI, 2008) Ademais, a criação do BNH, além de dinamizar a economia – por meio da criação de empregos e do fortalecimento do setor produtivo da construção civil – foi uma maneira de conquistar o apoio do setor popular urbano, uma das principais bases de apoio político do populismo varguista “[...] e, por outro, criar uma política permanente de financiamento capaz de estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil habitacional, objetivo que acabou por prevalecer”. (BONDUKI, 2008, p. 72)

Contudo foi nesse período (1964-1986) que surgiu a Política Nacional de Habitação no Brasil, baseada na casa própria e no direito à propriedade privada.

O Sistema Financeiro de Habitação (SFH) se estruturava através dos recursos do FGTS, criado em 1967, sustentada pela poupança compulsória advinda dos 8% dos salários dos trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). (MARICATO, 1987; BONDUKI, 2008) Esse sistema, em termos federativos, funcionava de modo que as Companhias de habitação – municipal e estadual – locais, que eram responsáveis principalmente pela produção de habitações para as faixas entre três a cinco salários mínimos, já o Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais (Inocoop), voltava-se para as faixas de até 12 salários mínimos, sendo que neste último caso a habitação era construída via contratação de empreiteiras. Contatou-se que nas duas décadas em que funcionou o BNH, “[...] o Sistema Financeiro da Habitação financiou a construção de 4,3 milhões de unidades novas, das quais 2,4 com recursos do FGTS, para o setor popular, e 1,9 milhões com recursos do SBPE, para o mercado de habitação para a classe média”. (BONDUKI, 2008, p. 73) Todavia no período de funcionamento do BNH (1964-1986) foram financiadas cerca de 25% das novas moradias construídas no país, porcentagem relevante, mas totalmente insuficiente para enfrentar o desafio da urbanização brasileira, posto que nesse período a população que vive nas cidades cresceu de 36% da população total residente no perímetro urbano em 1950, para 55% em 1970 e para 81% nos anos 2000. (Gráfico 1) (BONDUKI, 2008)

Assim, excluía-se nesse desenho do sistema habitacional aquelas famílias que não tinham a comprovação da renda ou que não estavam inseridas na formalidade do mundo do trabalho. (SOUZA-GODILHO, 2008) Ao passo que se intensificava a dinâmica da indústria da “casa própria”, o governo iniciava o processo de implementação dos primeiros programas de erradicação das favelas, entendidos como uma das facetas do atendimento ao déficit habitacional, quando, como no Rio de Janeiro houve a remoção das favelas que se concentravam nas áreas centrais da cidade, sendo transferidas as populações que ali residiam para conjuntos habitacionais em áreas periféricas, o que se verificou foi um processo de “passar-se a casa” e de retorno à favela, subjazendo outras questões como a inadimplência dos beneficiários. (VALLADARES, 1978) As ações diretas ou indiretas do Estado e do capital expulsam populações dos núcleos urbanos atraindo-as para a periferia, junto àqueles novos moradores da cidade que por não terem condições de habitar no centro passam a habitar também nas áreas periféricas, isto devido à dominação progressiva do capital e do Estado no meio urbano, via legislação, taxaçoão do uso da terra etc.

Gráfico 1 - População urbana por situação de domicílio no Brasil em função do ano



*Unidade: percentual

Fonte: IBGE, censo demográfico 1950/2010.

Na década de 1980, o financiamento público, via BNH e SFH, investiu em infraestrutura, saneamento básico, energia elétrica e água encanada nas localidades de ocupação informal como forma de melhoria de urbanização das ocupações. Contudo, de modo geral, o sistema estatal de produção de habitação impulsionou a aquisição da habitação formal, principalmente por meio do financiamento de longa duração, o que incidiu na promoção de “[...] subsídio ao mutuário, pelas contingências dos altos índices de inflação, embora esse benefício tenha recaído prioritariamente sobre as classes de renda média, alvo da maior parte dos financiamentos [...]” (SOUZA-GODILHO, 2008, p. 45), e na formação de um grande aglomerado isolado nas áreas periféricas. O BNH estabeleceu-se como uma mediação entre empresas privadas e sociedade, beneficiando o setor econômico da construção civil, que contava com o financiamento estável à produção de unidades pré-modeladas, repercutindo pouco no enfrentamento do problema em si. (BONDUKI, 2008)

A profunda crise que assolava o país, no final dos anos 1980, deveu-se a reprodução da habitação enquanto mercadoria produzida e comercializada no sentido sistêmico capitalista, que, por conseguinte, não investia nos setores da classe trabalhadora de renda mais baixa, concentrando as ações da política habitacional nos setores médios. Nesse sentido, assistiu-se também a uma redução da produção da “casa própria” nos setores de baixa renda, sobretudo devido à crise de 1973 que repercutiu no modelo econômico nacional-desenvolvimentista implementado pelo governo militar. Tal colapso econômico afetou a indústria

de construção em 1977 e o subsetor das edificações no início dos anos 1980, demarcando um período de recessão econômica com os altos índices de impostos por conta da inflação, altas taxas de desemprego, queda dos níveis salariais e altos índices de inadimplência, refletindo na eficiência do SFH.

Com a redução da capacidade de investimentos por conta da retração dos saldos arrecadados pelo FGTS, intensificava-se o descompasso entre o aumento das prestações do financiamento habitacional e a capacidade de pagamento dos mutuários, o que culminou na falência e extinção do BNH. (MARICATO, 1987) Assim, esse período foi marcado pelo processo de “saturação do modelo favela” e emergência do “modelo periferia” como alternativa de habitação em meio à configuração do tecido urbano, coadunando com o “trinômio loteamento periférico – casa própria – autoconstrução”. (SOUZA-GODILHO, 2008, p. 47) Contudo, o SFH funcionou após a extinção do BHN, em 1986, que financiou cerca de 6,5 milhões de unidades habitacionais, além de atuar na política de saneamento básico, contribuindo para a expansão das redes de esgoto e de água encanada nas principais cidades brasileiras, trazendo assim melhorias nas condições de moradia do país. (BONDUKI, 2008) Entretanto, em meio a esse cenário de colapso econômico que afetou o modelo desenvolvimentista brasileiro, ergueu-se um Estado reformado e consolidado com a Constituição de 1988, que no nível econômico viabilizou a abertura do mercado nacional à dinâmica internacional e as primeiras privatizações de empresas estatais, nos períodos dos governos Collor de Melo e Itamar Franco.

Além de ampliar os poderes regulatórios do Estado, o processo de reforma constitucional que já estava em curso “[...] levou à flexibilização do monopólio do petróleo, à privatização dos portos, à venda das companhias telefônicas e de algumas companhias elétricas sob o controle federal”. (AZEVEDO, 1999, p. 115) Do ponto de vista político, houve a retomada da democracia o que impactou nas políticas habitacionais brasileiras, posto que seu arranjo institucional abre “poros” e “tentáculos”, que, estabelecendo conexões com a sociedade, permanece, em contrapartida, pulverizada e atenta às pressões desta, o que foi expresso na apresentação de propostas de iniciativa dos movimentos pela luta da reforma urbana ao texto da Constituição Federal, que conservando suas idiossincrasias e particularidades construíram coletivamente a “Emenda Popular pela Reforma Urbana”. O prenúncio do Estatuto das Cidades apareceu na Constituição de 1988 quando foi incorporado um capítulo específico tratando da temática. (SOUZA, 2005)

Com o crescimento das manifestações e mobilizações pró-moradia, sobretudo as encampadas pelos movimentos sociais por moradia, estabeleceu-se

uma zona de pressão por participação política nas deliberações públicas. Isso reforçou a defesa da participação da esfera municipal no enfrentamento da questão da habitação com a justificativa de ser o lugar em si que se visualizam as contradições latentes dos cidadãos, tornando a instância local o principal *locus* e fonte de interlocução com as organizações populares. Aqui, a Caixa Econômica Federal (CAIXA) se tornou o banco do SFH, e o responsável pela regulamentação do crédito nesse setor passou a ser o Conselho Monetário Nacional (CMN), incrementando o seu caráter instrumental para a política monetária, exercendo controle sobre esse crédito e constringendo a expansão da produção habitacional.

Em 1990, no governo Collor, o descompasso entre a liberação de contratos e a capacidade de sustentação do FGTS culminou em uma paralização dos financiamentos com os recursos de fundo até meados da década de 1990, ao passo que a onda de empobrecimento combinada com os problemas que assolavam a vida no espaço urbano ficou ainda mais aguda. Assim, de forma progressiva, essa função foi descentralizada, tornando as atribuições dos estados, municípios e do ente federal concorrentes entre si, o que foi marcado pela Constituição de 1988. Nesse cenário, surgem algumas experiências municipais de habitação de interesse social, heterogêneas e pulverizadas entre si, ainda que pouco articuladas justamente pela falta de uma política nacional que as abranja, contrapondo-se ao período anterior de centralização e padronização das intervenções na habitação, emergindo programas alternativos como os de urbanização de favelas e de assentamentos precários ou os de construção de moradias novas através de mutirões e de autogestão etc. (BONDUKI, 2008)

No governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), essas experiências passam a ser referência nacional, contudo, retoma-se a financiamento de habitações populares com base nos recursos do FGTS. A história parece se repetir por mais que conserve em si as peculiaridades das experiências históricas. De fato, não fora estruturada uma Política Habitacional Nacional, e a formulação dos programas eram de maneira diferente daquelas quando nos tempos do BNH, principalmente por incorporar princípios de negação à centralização e a rigidez como a flexibilidade, descentralização, diversidade etc, ao passo que se rejeitou o modelo dos programas convencionais formulados com base na produção seriada de grandes conjuntos habitacionais, sendo implementados por uma gestão centralizada.

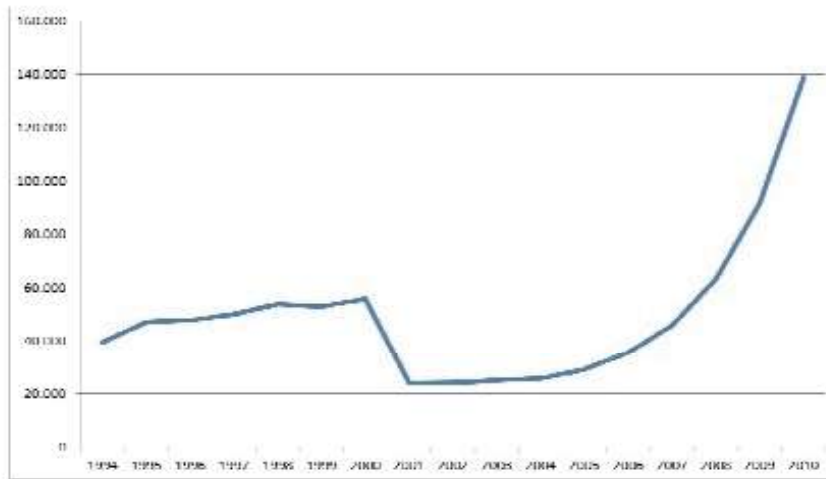
Tanto os programas de financiamento, como a Carta de Crédito individual ou associativa, absorveram a maior parte do recuso do FGTS, quanto programas voltados ao poder público focalizado na urbanização de locais precários,

como o Programa Pró-moradia, paralisado em 1998, devido ao corte de gastos nesse setor público passando-o para a iniciativa privada. Estes últimos continuaram existindo no governo Lula, além do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), voltado à produção de unidades habitacionais para o arrendamento, cujos recursos advêm do FGTS e de fontes fiscais. Além da Carta de Crédito que consumiu, entre 1995 e 2003, cerca de 85% dos recursos públicos destinados a habitação, nisso se inclui o financiamento de material de construção, aquisição de lote urbano, reforma ou melhoria de unidade habitacional e a aquisição de imóveis usados. No âmbito associativo, o programa financia a pessoas físicas, associadas em grupos como empresas do setor civil, sindicatos, condomínios, cooperativas etc, o recurso é destinado à produção e reabilitação de empreendimentos habitacionais – contribui para o aquecimento do mercado imobiliário e para o lucro das empresas do setor civil, pois, de fato a preponderância desse tipo de acesso ao crédito está atrelada ao financiamento habitacional impulsionado e operado pelo banco enquanto agente financiador, centralizado na figura da CAIXA. “A Caixa passou a privilegiar a concessão de créditos em condições de maior garantia e de mais fácil acompanhamento, o que explica a preferência pelo financiamento do imóvel usado”. (BONDUKI, 2008, p. 80)

Contudo foi no governo FHC que se aprovou pelo Congresso Nacional o Estatuto das Cidades, após 13 anos de tramitação de sua inicial formulação, este legisla sobre o direito à cidade e versa acerca da função social da propriedade, esse marco se tornou emblemático, repercutindo em futuros projetos como o de “Moradia”. (BONDUKI, 2008) Nos anos de 2003 e 2004, foi formulado o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), que ainda que tenha sido formulado no governo FHC foi aprimorado nos anos seguintes no governo Lula. (DIAS, 2012 b) Com a aprovação da Lei 10.931 de 2004, a qual aperfeiçoou as ferramentas regulatórias do Estado no setor do mercado imobiliário, o governo federal assegurou os investimentos nessa área, o que dentre outros fatores corroborou para a expansão do crédito habitacional brasileiro (Gráfico 2).

Do ponto de vista institucional, as duas modalidades de modificação da política pública – negociações endógenas ao modelo da política pública vigente e o processo de *layering*, visualizado, por exemplo, no processo de encaminhar recursos para a implementação de políticas já existentes – teve por trajetória traços acumulativos e incrementais não apresentando rupturas com o aparato institucional prévio dessa política. (DIAS, 2012a)

Gráfico 2 – Evolução do crédito habitacional no Brasil (R\$ mil em função do ano)



Fonte: Dias (2012a).

Porém, por mais que rompa com elementos que constituiu o velho BNH, essas iniciativas não alavancaram um arranjo institucional de uma nova política pensada para o setor, muito menos para o enfrentamento do déficit habitacional, sobretudo aos mais atingidos por essa contradição, os setores de baixa renda, devido, como já dito anteriormente, a sua natureza financeirista. Ainda segundo Bonduki (2008), mantiveram-se ou até mesmo acentuaram-se as características tradicionais das políticas habitacionais, isto não é senão uma reafirmação de um aspecto que se permanece, o favorecimento aos setores médios.

“Entre 1995 e 2003, 78,84% do total dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a 5 SM, sendo que apenas 8,47% foram destinados para a baixíssima renda (até 3 SM) onde se concentram 83,2% do déficit quantitativo”. (BONDUKI, 2008, p. 80) Mas, as políticas públicas habitacionais, ainda que apontem para um escopo de universalização, tendem a se retrair de modo a focalizar a implementação numa classe social específica, os setores médios, na prática efetivando o direito social à moradia de qualidade, enquanto uma política de bem-estar tem seu acesso regularizado pelo “funil” renda, o que adentra no debate trazido à tona por Marshall (1967) entre a cidadania combinada ao *status* econômico.

A POLÍTICA HABITACIONAL NO TERCEIRO MILÊNIO

Apenas muito recentemente houve a criação do Ministério das Cidades, marcando a articulação da política habitacional urbana e de infraestrutura, e a formulação de uma Política Nacional de Habitação (PNH) e de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano em si mesmas, cuja gestão democrática da política é realizada pelo Conselho das Cidades (ConCidades), um órgão colegiado de caráter deliberativo e consultivo, o que aparenta viabilizar institucionalmente a descentralização da decisão política, convergindo, dessa maneira, com as características políticas definidas pela própria Constituição. Esse processo se iniciou precisamente em 2003, com o advento do governo petista na figura do presidente Lula, quando as políticas urbana e habitacional brasileiras enfrentavam um período de fragilidade financeira, o que repercutiu no escopo do aparato institucional, e ainda sofreu modificações significativas com o novo arranjo implantado com a criação do Estatuto das Cidades, em 2001, já no governo FHC. Decerto que neste governo, o presidente apresentou uma dupla orientação no que tange essa política pública, posto que, tanto houve a efetivação da política em si com a “introdução de mecanismos de mercado”, isto é, de uma dimensão da política pública própria para atender à dinâmica do mercado imobiliário, quanto houve a formulação de normas que regulamentaram o desenvolvimento urbano, constituindo-se, pois, em um importante marco regulatório à condução das políticas desse setor por outros governos que o sucederiam. (LOUREIRO, MACÁRIO, GUERRA, 2013)

Em 2000, o Projeto Moradia se estruturava a partir de três dimensões: a) gestão e controle social, b) financeira, c) fundiária e urbana, sendo que a proposta de enfrentamento da questão não se dava apenas em nível federal senão na ação conjunta de sujeitos com responsividade no programa em si, tanto em seu âmbito público quanto privado. Esse projeto propôs a estruturação do SNH articulada a partir do inter-relacionamento entre as três instâncias federais, mas que agiriam de forma regulada pelo Ministério das Cidades. “O controle social seria exercido pelo Conselho Nacional das Cidades e órgãos nos estados e municípios, aos quais caberia gerir fundos de habitação, que deviam concentrar recursos para subsidiar a baixa renda.” (BONDUKI, 2009, p. 2).

Dito isto, o arranjo institucional da Política Nacional de Habitação conta com este conjunto de instrumentos: o Sistema Nacional de Habitação, que é composto por dois subsistemas, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM); o Desenvolvimento Institucional; o Sistema de Informação, Avaliação e Monitora-

mento da Habitação; o Plano Nacional de Habitação; o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS); e o Conselho Gestor do FNHIS. O SNHIS tem como objetivo implementar as políticas e os programas relacionados ao setor habitacional voltado para a população de baixa renda. Este sistema tem por integrantes: o Ministério das Cidades (órgão central), o Conselho Gestor das Cidades, os Conselhos, órgãos, instituições administrativas públicas e as entidades privadas. O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social centraliza os recursos orçamentários dos Programas de urbanização e de habitação de interesse social que estão inseridos no SNHIS. O Conselho Gestor do FNHIS é composto por representantes ministeriais, da sociedade civil organizada (sindicato, movimentos sociais e ONG), do empresariado, do epicentro científico, totalizando um universo de vinte e dois representantes, cabendo a este conselho estabelecer os critérios de alocação de recursos do FNHIS, promover a adesão dos entes federados ao SNHIS, e deliberar sobre os programas. (BRASIL, 2004) Tanto o FNHIS quanto o SNHIS são iniciativas institucionais de se integrar os programas destinados à habitação de interesse social, angariou a adesão dos municípios, mas fez circular poucos recursos. (DIAS, 2012 b)

Em 2008 foi lançado um documento que estabelece as diretrizes da Política Habitacional estabelecendo em forma de planejamento os atrelamentos entre o âmbito habitacional com o urbano: o Plano Nacional de Habitação (PlanHab). Em seguida, até os dias atuais, vigorou o Programa “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV) cuja primeira edição remonta no ano de 2009. (DIAS, 2012b) O Programa MCMV, dentro da lógica do modelo de implementação distributivo (FREY, 2000), visa efetivar as metas traçadas pelo Plano Nacional de Habitação impactando na formatação do Programa em si, que tem por objetivos próprios promover a requalificação de imóveis urbanos de famílias com renda mensal de até R\$ 5.000,00, e a produção de novas unidades habitacionais, isto é, incentivar a massificação da “casa própria”, o que parece uma retomada ao modelo político desenvolvimentista implementado ao longo do regime militar brasileiro, não obstante, afasta-se deste no que tange ao padrão decisório.

Este programa é subdividido em PMCMV Urbano, PMCMV Rural e o PMCMV urbano e Urbanização de assentamentos urbanos. Na área urbana, O MCMV está voltado para três faixas de público de acordo com a renda mensal familiar: até R\$ 1.600, até R\$ 3.100 e até R\$ 5 mil. O programa conta com o financiamento dos recursos do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço, que atende famílias com renda mensal de até R\$ 5.000,00, do Fundo de Arrendamento Residencial, atendendo famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00 em sua área de atuação, do Fundo de Desenvolvimento Social – o qual atende famílias com

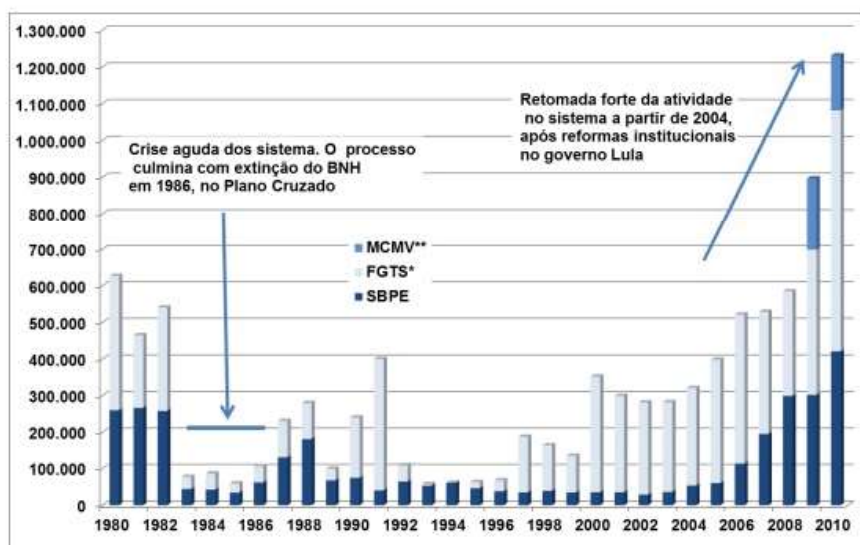
renda mensal de até R\$ 1.600,00, organizadas em cooperativas habitacionais ou mistas, associações, e demais entidades privadas sem fins lucrativos, de modo a viabilizar a produção, a aquisição e a requalificação de habitações em solo urbano – e de Oferta Pública de Recursos, que é voltado ao atendimento de municípios com menos de 50 mil habitantes e às famílias com renda mensal inferior a R\$1.600,00. Dessa forma, em termos de recursos, o FNHIS parece estar distante da centralidade descrita pela Política Nacional de Habitação. (BRASIL, 2009)

Nesse arranjo institucional, à União cabe transferir os recursos aos estados e municípios federativos, concedendo subvenção econômica ao beneficiário na contratação do financiamento, participando do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), transferindo recursos ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), realizando a oferta pública, participando do Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab), e, por fim, concedendo subvenção econômica, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), nas operações de financiamento para infraestrutura habitacional. A indicação dos beneficiários ao Programa, além de comprovar a renda familiar mensal inferior a R\$ 5000,00, deve atender ao público prioritário nas seguintes situações, estipuladas pelo poder executivo federal: famílias residentes em áreas de risco, ou insalubres, ou que tenham sido desabrigadas, famílias com mulheres responsáveis por este coletivo, famílias que tenham pessoas com deficiência física. À Caixa Econômica Federal cabe a gestão operacional dos recursos destinados ao financiamento das habitações, reformas, ou requalificação de imóveis no que tange o Programa “Minha Casa, Minha Vida” Urbano e Rural, além de transferir a unidade construída aos beneficiários do programa. (BRASIL, 2009)

A meta de construir um milhão de unidades habitacionais em termos absolutos “nos salta os olhos”, mas quando relacionado também em termos absolutos com o déficit habitacional brasileiro, que conta com mais de sete milhões de unidades tendo uma tendência ao progressivo aumento culminando numa previsão para 2024 de aprox. 27 milhões de unidades habitacionais, a meta do programa não se propõe a resolver nem 20% da questão da habitação no país. (BONDUKI, 2009) O PMCMV está na atualidade, na finalização da segunda etapa ou fase de implementação, e embora tenha apresentado problemas na implementação da sua primeira etapa, posto que grande parte dos empreendimentos foi construído em limítrofes urbanos de menor déficit habitacional. Isso, pois, o preço dos terrenos nas áreas metropolitanas vem valorizando, nos quais concentram grande parte do déficit habitacional no país, que por conta da especulação imobiliária, as construtoras não se atraíram para investir no Programa nessas regiões. E em razão disso, o Programa está mais direcionado a se-

gunda e a terceira faixas de renda mensal familiar, voltado mais para o PMCMV Mercado (ROLNIK, 2010). Especificamente, segundo dados do Governo Federal, o “Minha Casa, Minha Vida” superou as metas estipuladas pelo planejamento nacional, alcançando, em 2012, 1.274.578 de unidades habitacionais entregues e mais de 1,3 milhões de unidades em fase de construção. Nessa segunda edição (2011-2014) do programa, dobrou-se a meta, pretendem-se construir dois milhões de unidades habitacionais, das quais 60% são voltadas ao público da primeira faixa de renda familiar mensal, em que 90% do déficit habitacional está concentrado.

Gráfico 3¹ – Número de empréstimos habitacionais (1980-2010)



Fonte: Fundação Getúlio Vargas (2007), Caixa Econômica Federal e Banco Central. * Inclui empréstimos para reforma, compra de terreno e materiais de construção. ** Parcela referente apenas aos empréstimos para famílias de até 3 salários mínimos do PMCMV.

VELHOS DILEMAS E NOVAS SOLUÇÕES?

A Política Habitacional foi compreendida como sendo uma constelação de instituições políticas que condicionam o acesso à moradia regulamentada pelo Estado, através da oferta de créditos e distribuição dos recursos públicos. (DIAS, 2012 a) Formulada como forma de saída à questão urbana e habitacional, historicamente a sua trajetória apresenta traços semelhantes, que conservando as peculiaridades da contingência político-econômica centraliza ou focaliza

¹ A fonte do Gráfico está na tese de Dias (2012 b).

a implementação nos setores médios da sociedade. Quando ao fenômeno da inadimplência em relação à política habitacional em voga, algumas pesquisas recentes, sobretudo aquelas realizadas junto aos Movimentos Sociais,² apontam que os beneficiários do PMCMV via subsídio público, sendo responsáveis pelo pagamento de uma mensalidade fixa, passam por carências, de modo que por exemplo, “os moradores da Alfred que foram para o conjunto habitacional construído pelo Programa já estão passando por dificuldades. Em torno de 99,00% dos que receberam a casa na Estrada Velha do Aeroporto já estão inadimplentes e muitos estão com a água e luz cortadas”. (SANTOS et al. 2014, p. 728)

O PMCMV está construindo os seus empreendimentos, assim como outros empreendimentos de políticas habitacionais de outrora, em espaços sem infraestrutura e serviços urbanos. Como dito anteriormente, essa realidade assola a história da política habitacional ao longo dos anos, o que incentiva o que Valladares (1978) viu na década de 1970 como sendo o fenômeno do “passa-se uma casa” e retorno à favela. No trecho a seguir, tal realidade é expressa pelo militante da Frente de Luta Popular da seguinte maneira,

O Estado precisa estar presente nesses empreendimentos desde sempre. Caso contrário, em vez de criar dignidade, estará construindo favelas de concreto. O governo da Bahia precisa perceber que se ele não estiver presente, ele vai gastar milhões para resolver esse problema depois. É comum as pessoas ficarem escandalizadas quando sabem que o morador vendeu sua casa por um pequeno valor, mas a verdade é que ninguém ‘come parede’. A pessoa vende o imóvel por necessidade e volta a ocupar, a morar em uma ocupação de novo. Não adianta dar a casa e a pessoa não ter como pagar, como comer. (CLÉON apud SANTOS et al., 2014, p. 729)

Do ponto de vista econômico, é nítido o baixo retorno financeiro, às empreiteiras e às outras empresas do ramo de construções civis, da construção das unidades habitacionais aos setores da classe trabalhadora de mais baixa renda, que concentra maior parte do déficit habitacional, assim os programas, em geral, estabelecem-se como uma mediação entre as empresas privadas e a sociedade, beneficiando o setor econômico da construção civil, que contava com o financiamento estável à produção de unidades em larga escala, repercutindo pouco no enfrentamento do problema em si. Outro aspecto que toca essa ques-

² Essa citação se refere a um artigo que discute o acesso a população de renda baixa no PMCMV através da experiência do MTSSA. Junto a este trago aqui, de modo a enriquecer a discussão, dados de minha pesquisa relacionada à atuação política do Movimento Nacional População de Rua de Salvador frente ao PMCMV.

tão é a lógica mercadológica que subjaz desde a formulação da política pública, baseada na financeirização da habitação, movimentando o capital especulativo na área e atraindo investidores. Isso aponta a atualidade daquelas questões enquanto desafios a serem enfrentados, que não serão resolvidas se permanecer o mesmo velho-novo modelo de intervenção política social urbana.

REFERÊNCIAS

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. 2013. <<http://atlasbrasil.org.br/2013/>>.

AZEVEDO, S. de. Reforma do Estado e mudança institucional: variáveis exógenas e endógenas. In: MELO, M. A. (Org.). *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Recife: Massangana: Fundação Joaquim Nabuco: Escola de Governo e Políticas públicas 1999.

BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, n. 1, 2008. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em 21 set. 2017.

BONDUKI, N. Do Programa Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. *Revista Teoria e Debate*, n. 82, 2009. Disponível em: <<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida?page=0,1>>. 20 set. de 2017.

BRASIL. *Política Nacional de Habitação*. Brasília: Mcidade, 2004. (Cadernos Mcidades habitação, n. 4).

BRASIL. Ministério do Planejamento. *6º Balanço 2011-2014: PAC 2 a gente faz um Brasil de oportunidades*. Ano 2. Brasília: Ministério do Planejamento, 2013.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 11.977, de 7 de junho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em 21 set. 2017.

DAL CO, F.; TAFURI, M. O nascimento da urbanística moderna II. In: DAL CO, F.; TAFURI, M. *Arquitectura contemporanea*. Aguilar: Madrid, 1978. (Capítulo 3).

DIAS, E. C. Trajetória e agendas na rearticulação da política habitacional brasileira: o governo federal e os empresários da construção (1994-2010). In: SEMINÁRIO DISCENTE DA PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA, 2. 2012a, São Paulo. 2012a.

- DIAS, E. C. *Do Plano Real ao Programa Minha Casa, Minha Vida: negócios, votos e reformas da habitação*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012b.
- ENGELS, F. *A questão da habitação*. Belo Horizonte: Aldeia Global, 1979.
- FARIA, C. A. P. de. Uma genealogia das teorias e modelos do Estado de Bem-Estar Social. *Revista BIB*, Rio de Janeiro, n. 46, p. 39-71, jul./dez. 1998.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes a prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, DF, n. 21, jun. 2000.
- LOUREITO, M. R.; MACÁRIO, V.; GUERRA, P. *Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida*. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Textos para discussão n. 1886).
- MARICATO, E. *A política habitacional no regime militar: do milagre brasileiro à crise econômica*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987.
- MARSHALL, T. H. Cidadania e classe social. In: MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Trad. Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 57-114.
- NUNES, E. de O. *A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. 4. ed. Garamond: Rio de Janeiro, 2010.
- PIERSON, P. Institutional Development. In: PIERSON, P. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- SILVA, Luís Otávio da. Primórdios da habitação social: as experiências do entre guerras na Europa e Estados Unidos. *Revista Arquitextos*, ano 09, jun. 2008. Disponível em: <<http://vitruvius.es/revistas/read/arquitextos/09.097/136>>. Acesso em 21 set. 2017.
- REIS, F. W. Cidadania democrática, corporativismo e política social no Brasil. In: REIS, F. W. *Mercado e utopia*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009. p. 359-386.
- ROLNIK, R. O Programa Minha Casa, Minha Vida está avançando, mas apresenta alguns problemas: Entrevista. [junho de 2010]. São Paulo: Programa de Rádio "Pensa Brasil: Cidades" BandNews. Disponível em: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/2010/06/17/o-programa-minha-casa-minha-vida-esta-avancando-mas-apresenta-alguns-problemas/>>. Acesso em: 20 set. 2017.
- SANTOS, W. G. dos. Do Laissez-faire recessivo à cidadania em recesso. In: SANTOS, W. G. dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1987.
- SANTOS, M. E. P. et al. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e o direito à moradia; experiência dos Sem Teto em Salvador. *Revista Organizações e Sociedade*. Salvador, v. 21, nº 71, oct./dez. 2014.

SOUZA, L. M. de. *Análise comparativa das políticas habitacionais nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva*. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas) - Centro de Educação de Ciências Jurídicas, Políticas e Sociais da Universidade do Vale de Itajaí. Itajaí, 2005.

SOUZA-GODILHO, A. *Limites do habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX*. 2. ed. rev. ampl. Salvador: EDUFBA, 2008.

VALLADARES, L. P. *Passa-se uma casa: análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro*: Zahar Editores, 1978.