

Boletim Gaúcho de Geografia

<http://seer.ufrgs.br/bgg>

REFLEXÕES SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO: DO BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO AO PROGRAMA HABITACIONAL MINHA CASA, MINHA VIDA

Viviane Florindo Borges

Boletim Gaúcho de Geografia, 40: 141-154, maio, 2013.

Versão online disponível em:

<http://seer.ufrgs.br/bgg/article/view/37122>

Publicado por

Associação dos Geógrafos Brasileiros



Portal de Periódicos
UFRGS

UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO GRANDE DO SUL

Informações Adicionais

Email: portoalegre@agb.org.br

Políticas: <http://seer.ufrgs.br/bgg/about/editorialPolicies#openAccessPolicy>

Submissão: <http://seer.ufrgs.br/bgg/about/submissions#onlineSubmissions>

Diretrizes: <http://seer.ufrgs.br/bgg/about/submissions#authorGuidelines>

Data de publicação - maio, 2013.

Associação Brasileira de Geógrafos, Seção Porto Alegre, Porto Alegre, RS, Brasil

REFLEXÕES SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO: DO BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO AO PROGRAMA HABITACIONAL MINHA CASA, MINHA VIDA

VIVIANE FLORINDO BORGES¹

RESUMO

O presente estudo consiste em um ensaio, realizado a partir de uma revisão bibliográfica, que propõe uma reflexão sobre a proposta de política habitacional instituída pelo Governo Federal, em 2009, com a implantação do Programa Minha Casa, Minha Vida, tomando como referência a perspectiva histórica da política habitacional no Brasil e a crescente inserção do espaço urbano nas estratégias de acumulação do capital. Destacamos as consequências deste processo na produção e configuração do espaço urbano na medida em que a cidade se torna um grande negócio para o capital, as leis de mercado passam a ditar as regras do ordenamento e da configuração sócio espacial, com efeitos devastadores para boa parte da população.

Palavras-chave: Política habitacional. Desenvolvimento urbano. Programa Minha Casa Minha Vida. Direito à cidade.

INTRODUÇÃO

A publicação, em 2009, pelo Governo Federal do programa habitacional Minha Casa, Minha Vida com a meta de construir um milhão de unidades habitacionais serviu, por um lado, para enfrentar o impacto da crise econômica mundial, por outro, alimentou o debate sobre a produção e financiamento de habitação social em grande escala. Guardadas as devidas proporções, num primeiro momento, a aproximação que se faz é com o extinto Banco Nacional de Habitação (BNH)², que foi um marco da produção de habitação popular no país, além ter sido mecanismo de aquecimento do setor da construção civil no período desenvolvimentista. Inseridos em contextos sociais, econômicos e políticos diferentes, o BNH foi criado, em 1964, como uma resposta à questão social que se agravava com a crise do modelo de substituição de importações e, também, como tentativa do governo de obter apoio das camadas populares com o discurso da “casa própria”. Já o Programa Minha Casa, Minha Vida é criado como mecanismo para estimular a produção de habitação e manter o crescimento dos setores imobiliários e da

1 Graduada em Serviço Social. Mestre em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professora Substituta do curso Serviço Social na UNIPAMPA - São Borja. E-mail: associaiviviane@gmail.com

2 Autores que abordam a experiência de política habitacional do BNH. Ver: Fontes, 1985; Silva, 1989; Bonduki, 2004

construção civil, impulsionando o crescimento da economia frente aos efeitos da crise capitalista mundial em 2008 que, segundo Harvey (2011), “foi, sem dúvida, a mãe de todas as crises”³.

Durante a existência do BNH, a provisão habitacional executou uma política de habitação por meio de um padrão periférico e precário de localização das moradias populares voltado à construção apenas da casa, sem integrar a habitação de forma, articulada a outras políticas sociais, que garantisse à moradia condições de habitabilidade e ambientais adequadas, apropriada localização em relação ao emprego e equipamentos sociais e serviços urbanos. Passados 26 anos da extinção do BNH, corre-se o risco de reprodução daquele padrão periférico em larga escala, nas cidades brasileiras, se não houver articulação dos programas habitacionais. As cidades brasileiras foram marcadas por este modelo periférico de produção habitacional que desenhou várias cidades que temos hoje. Podemos citar como exemplos: o caso da Cidade de Deus no Rio de Janeiro e o bairro Restinga em Porto Alegre, cidades e comunidades afetadas pelo efeito segregador dos conjuntos habitacionais construídos para população de baixa renda pelo BNH, com consequências para além da precariedade de localização e construção das moradias, marcadas pelo esquecimento e exclusão social, que possibilitou a inserção do crime organizado e da violência decorrente.

O presente trabalho tem por objetivo refletir sobre a política habitacional instituída pelo Governo Federal em 2009 com a implantação do Programa Minha Casa, Minha Vida. O percurso inicial com uma perspectiva histórica da política habitacional no Brasil e o processo de crescente inserção do espaço urbano nas estratégias de acumulação capitalista com consequências profundas na produção e configuração das cidades, visto que se tornam um grande negócio para o capital, as leis de mercado passam a ditar as regras do ordenamento e da configuração sócio espacial, com efeitos devastadores para boa parte da população.

BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA DE HABITACIONAL NO BRASIL

O processo de urbanização mudou o cenário urbano no início do século XIX, advindo com a pujança do capitalismo nas recentes cidades industriais, como bem descreveu Engels na sua obra “A situação da classe operária na Inglaterra”, onde expõe a condição das moradias do operariado de Manchester, em 1843. Esta obra traduz o quanto o urbano passa a refletir as transformações que se realizam no âmbito da expansão capitalista ao tempo em que oferecem as condições necessárias para o desenvolvimento industrial. Em um contexto de capitalismo concorrencial, marcado pela expansão do mercado de trabalho urbano e a expulsão do trabalhador rural, a forma como ocorreu esse processo de urbanização contribuiu

3 Para Harvey esta crise deve ser vista como o auge de um padrão de crises financeiras que se tornaram mais frequentes e mais profundas ao longo dos anos. Originada no outono de 2008, ficou conhecida como a “crise das hipotecas *subprime*” levando ao desmantelamento de todos os grandes bancos de investimento de Wall Street, com mudanças de estatuto, fusões forçadas ou falências (HARVEY, 2011, p. 10).

para a aglomeração de trabalhadores mal remunerados, mal alimentados e alojados em péssimas condições, constituindo um quadro de disseminação de doenças e uma ameaça à saúde pública, que se tornou uma problemática a ser solucionada por meio da intervenção estatal.

No Brasil, esse processo instala-se a partir do final do século XIX. Ocorreu a expansão das atividades urbanas, devido às mudanças ocorridas nas relações de produção cafeeira, adoção de mão de obra assalariada, intensificada com a chegada de imigrantes. Juntamente com a expansão do mercado de trabalho, como consequências tivemos aglomeração de trabalhadores mal alojados nos centros urbanos, o que exigiu a intervenção estatal que foi centrada no controle sanitário. A forma de provisão habitacional era a produção privada, via mercado de aluguéis, caracterizada, naquele período, pelas restrições impostas pela lei do inquilinato e pelo cenário de inflação no mercado habitacional, expresso pelo aumento na procura por habitações e pela pouca possibilidade de oferta devido à falta de materiais (o cimento era importado, etc.). Ocorreu ainda o congelamento do aluguel, que baixou os lucros despontando assim a precariedade das habitações, sobretudo das classes subalternas. O mercado era restrito, caracterizado por uma forte concentração fundiária, momento de multiplicação dos cortiços como alternativas à necessidade de moradia.

A partir de 1930, no Governo de Getúlio Vargas iniciou a estratégia de desenvolvimento nacional tendo como característica principal o processo de desenvolvimento econômico, passando o Estado a intervir diretamente na promoção da industrialização. A questão da moradia, neste período, começou a ser vista como condição de reprodução da força de trabalho e, portanto, como fator econômico na estratégia de industrialização do país, ao tempo também como elemento da formação ideológica, política e moral do trabalhador, elemento considerado decisivo na criação do “trabalhador-padrão” que o regime queria forjar, como sua principal base de sustentação política (Bonduki, 2004). Neste momento, há um reconhecimento, da atuação do Estado em intervir para a provisão habitacional e, para tanto, era preciso investir recursos públicos e fundos sociais, visto que também se defendia uma imagem do Estado benfeitor, responsável pelo bem-estar dos cidadãos. Aconteceu, em 1946, a criação da Fundação da Casa Popular (FCP), e o fortalecimento dos órgãos encarregados de produzir habitações, como as carteiras prediais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs).

Gesta-se um novo momento no processo de acumulação capitalista pactuada com o modelo fordista, somado ao movimento operário organizado em prol de conquistas e reformas, incluindo direitos sociais a serem viabilizados por políticas sociais (Behring e Boschetti, 2006). A política habitacional, neste período, é do tipo fordista e dirigida à população inserida no mercado de trabalho. Para Gomes (2005), a política habitacional do “tipo fordista” estava associada à estratégia de industrialização, na medida em que os conjuntos habitacionais eram localizados, preferencialmente, ao redor de distritos industriais, na intenção de baratear os custos de reprodução da força de trabalho com moradia e transporte e manter

os salários baixos. Em decorrência da ausência de uma política para os segmentos mais pauperizados da população, as favelas, vilas e cortiços proliferaram-se acompanhando o crescimento industrial. Dentre os motivos que levaram à extinção da FCP e dos IAPs, poderíamos apontar a ineficiência da política habitacional da Fundação frente aos Institutos de Aposentadoria e Pensão, bem como a reestruturação do sistema previdenciário ocorrido em torno do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). (Azevedo e Andrade, 1982).

Durante o regime militar a política de habitação teve um peso importante, com a criação do BNH (1964), viabilizado através do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Num momento de crise política e econômica, a construção de habitação popular foi um meio de atenuar a questão social que se agravava pelas mudanças do modelo de substituição de importações. Assim, a política de habitação foi utilizada como estratégia para amenizar o conflito entre as forças produtivas e as relações de produção. Ao lado das funções econômicas da indústria da construção civil, a opção por um grande plano de investimentos na construção de habitações é pensada como uma resposta à crise política, tendo em vista o significado da casa própria para o trabalhador brasileiro, como mercadoria que representa: segurança, *status*, renda. Assim, a habitação popular é alimentada por um discurso onde a casa própria é crucial na vida dos trabalhadores, ao tempo em que se busca influenciar o modo de vida e a formação ideológica desses segmentos da população atingidos por essa política.

Em termos da produção de habitação popular, por um lado, o BNH significou um avanço, visto que com o BNH estruturou-se uma ação do Estado sobre a problemática habitacional publicando um conjunto de medidas que marcaram o período, além da criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Estas medidas foram: a criação o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), ativos até os dias atuais, e também a criação de agências nos diferentes estados do país, a exemplo, as Companhias de Habitação (COHAB) (Bonduki, 2004).

Por outro lado, em muitos aspectos, a política implantada pelo BNH significou um retrocesso em relação ao que foi realizado pelos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), como na qualidade dos projetos dos conjuntos residenciais (Bonduki, 2008). Em relação ao planejamento urbano ocorreu a afirmação de um modelo segregador, visto que houve a escolha política de buscar terras de baixo custo, distantes da malha urbana existente. Os conjuntos habitacionais construídos foram compostos por unidades unifamiliares e multifamiliares, que utilizavam grandes glebas de terra em áreas muito periféricas. Espelhavam a tendência de uma política extremamente conservadora, calcada no discurso ilusório e demagógico de fornecer a cada brasileiro uma casa própria, em geral nos padrões de pequenas unidades isoladas em lotes. Assim, construíram-se bairros periféricos formados pela repetição de pequenas casas de duas águas, em quadras que se repetiam, sem qualquer preocupação com composições urbanas que pudessem favorecer o aparecimento de espaços públicos dotados de qualquer qualidade de

congregação das populações moradoras. Este padrão repetiu-se Brasil afora, desde as grandes regiões metropolitanas até as pequenas cidades.

A execução da política de produção habitacional via BNH, nos 22 anos de sua existência, utilizou recursos do FGTS para estimular o mercado imobiliário por meio de financiamentos para a produção e comercialização de empreendimentos habitacionais, dinamizou o mercado imobiliário de médio e alto padrão nas cidades brasileiras, provocando grande aumento nos preços de terrenos nas cidades. Segundo Rolnik e Nakano (2009), das 4,5 milhões de moradias produzidas com financiamento do SFH entre os anos de 1964 a 1986, apenas 33% se destinaram à população de baixa renda, sempre em conjuntos habitacionais localizados nas periferias urbanas. Um dos resultados foi que o crédito imobiliário, concedido em forma de financiamento, não alcançou a faixa de renda familiar mensal entre zero a três salários mínimos, visto que essa população não teria como retornar o pagamento do financiamento. Assim, as carências habitacionais continuaram a se agravar, sendo a única alternativa possível, a ocupação irregular de espaços à margem do mercado fundiário e imobiliário e a autoconstrução precária.

Com a crise econômica mundial, ao final dos anos 1970, que agravou a recessão econômica, refletida nas altas taxas de inflação e no desemprego que atingiu o conjunto da população, ocorreu um quase colapso do Sistema Financeiro de Habitação, devido ao aumento dos saques do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) causado pelo aumento do desemprego. Somado ao aperto fiscal dos Estados e Municípios, e também aos crescentes níveis de inadimplência dos mutuários do Sistema Financeiro de Habitação, consequentemente tivemos a extinção do BNH, ocorrida em 1986. Para Gomes (2005), a extinção do BNH é fortemente marcada pela finalização da tentativa de instauração do regime urbano fordista, no contexto do capitalismo, que buscou uma regulação do Estado na área social, mas que configurou na realidade um fordismo excludente, na medida em que deixou a maioria da população fora do acesso aos bens e serviços, situação expressa no crescimento das favelas, ocupações de terras nas cidades, dos loteamentos clandestinos, que contribuíram para o agravamento da questão social no país. Tal situação acentuou as contradições sociais e o descontentamento de camadas da população, corroborando a perda de legitimidade da ditadura e o surgimento de novos projetos políticos e econômicos na disputa da redemocratização.

Os movimentos sociais de reivindicações urbanas começam a se expressar com maior força neste período e se articulam no Movimento Nacional da Reforma Urbana no processo de propostas à Constituinte⁴. Envolto no ar da redemocratização do país, os movimentos sociais urbanos mobilizados contra o legado dei-

4 Na constituinte foi apresentada uma emenda popular sobre a reforma urbana, que obteve apoio de 150 mil eleitores. Conforme Souza, o Congresso estava “obrigado a receber a emenda, mas não a incorporá-la no texto constitucional” (SOUZA, 2008, p. 119). No decorrer da tramitação a emenda da reforma urbana sofreu uma série de modificações e na finalização da Constituição, promulgada em 1988, o capítulo sobre a política urbana tinha apenas dois artigos, sendo eles os artigos 182 e 183.

xado nas cidades obtiveram, através da Constituição Federal de 1988, avanços no sentido de universalizar formalmente os direitos de cidadania, e garantir a participação popular nas políticas públicas (Gomes, 2005). Têm-se aí ganhos específicos nas políticas urbanas com a introdução dos Artigos 182 e 183 que, mesmo não expressando as propostas dos movimentos na sua plenitude, trouxeram avanços significativos no que diz respeito ao direito à cidade.

Com a extinção do BNH, a política habitacional ingressa em uma lacuna que é acompanhada pela afirmação de uma herança que manteve concentrada a estrutura fundiária urbana, e na qual a moradia permaneceu como um privilégio. Assim, as formas de provisão habitacional do período pós-BNH foram as transações de crédito imobiliário, reguladas pelo Conselho Monetário Nacional. Com o novo pacto federativo advindo da Constituição Federal de 1988, que propôs a reforma do Estado por meio da descentralização, as políticas habitacionais, assim como outras políticas sociais (saúde, educação, etc.) foram assumidas, em parte, pelos governos municipais. No caso da política habitacional a partir do processo de descentralização e após as eleições de 1989 (quando partidos progressistas chegam ao poder), ocorrem projetos de habitação popular, executados por gestores municipais que, influenciados pela atuação junto aos movimentos sociais, propuseram ações voltadas à realidade local, como foram os projetos habitacionais da Prefeitura de São Paulo em 1989, e também projetos voltados à gestão urbana participativa, como o Orçamento Participativo na Prefeitura de Porto Alegre.

As experiências organizadas pelos movimentos sociais e governos municipais inauguram uma nova postura de enfrentamento à problemática habitacional, marcada pela diversidade de iniciativas e também pela pouca articulação. Ocasionalmente, para além da ausência de uma diretriz nacional, isso se deve também ao processo de descentralização das políticas sociais que ocorre à revelia do repasse de recursos, bem como da distribuição de poder entre os entes federados. Concorrem ainda para a configuração dessa situação o esgotamento do modelo de substituição de importações, que reduziu o crescimento econômico, aumentando a inflação, e as dívidas interna e externa, culminando na aceitação dos ditames neoliberais forçados pelos organismos internacionais que irão impor, rapidamente, políticas de ajustes e de reestruturação, ditames expressos pela abertura de mercados nas privatizações, e na redução da intervenção do Estado na área social.

Com o modelo neoliberal adotado pelo Estado, a partir dos anos de 1990, e o consequente encolhimento da intervenção estatal nas políticas sociais, configurou-se uma nova forma de intervenção na política de habitação caracterizada pelos programas focalizados de financiamento à produção individual e privada de moradias, revelando um período de total estagnação dos programas de produção de habitação popular. Como consequência o enfrentamento da questão habitacional é repassado a diversos órgãos da estrutura governamental federal, sendo que os programas habitacionais elaborados incentivaram a produção privada de moradias, inserindo as parcerias público-privadas, reforçando um modelo focado de política habitacional. O resultado destes programas foi o crescimento

do significativo da população em assentamentos precários (favelas, vilas, loteamentos informais). Bonduki (2008) afirma que com estes programas se acentuou uma característica tradicional das políticas habitacionais no Brasil, ou seja, atendimento privilegiado para as camadas de renda média e a ausência de fundos para atendimento a população espoliada. Dados demonstram que, entre 1995 e 2003, 78,84% do total dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a cinco salários mínimos, sendo que apenas 8,47% foram destinados para a baixa renda (até três salários mínimos), na qual está concentrado o maior déficit quantitativo (Bonduki, 2008). Como consequência, temos o reforço da herança de concentração da estrutura fundiária urbana, somado a anos de ausência de uma política habitacional voltada à produção de habitação popular.

Neste período, contudo, emergem programas e projetos de urbanização de favelas, ações que seguiram orientações de organismos internacionais, que surgiram nas diversas conferências relacionadas aos temas globais emergentes, realizadas a partir dos anos 1990⁵. Ações que, segundo Gomes, são “parte dos esforços a ser empreendido para tornar a cidade mais atraente, através da aplicação das normas urbanísticas para a construção de um espaço urbano mais homogêneo” (2005, p. 154). Identificam-se aqui novas estratégias de aumento da rentabilidade do capital, estendendo seus impactos na organização da produção do espaço, mudando o papel da cidade, gerando exploração das vocações e competição entre os territórios (Fernandes, 2005). O que, para Abramo (2002) é um padrão instaurando um novo regime de estruturação urbana, baseado na concorrência urbana como estratégia de homogeneizar o espaço da cidade para atrair mais investimentos externos, expulsando dos limites urbanos a população mais carente ou eliminando os territórios da informalidade.

Nesta perspectiva, o espaço urbano é cada vez mais explorado e passa a integrar os circuitos de valorização do capital, tanto pela mercantilização da terra, como pelo parcelamento ou, como acontece atualmente, por sua inclusão nos circuitos de circulação do capital financeiro. Contrapondo as orientações desta lógica de valorização econômica do espaço urbano, em benefício do capital, em 2001 acontece a aprovação do Estatuto da Cidade, resultado da mobilização dos movimentos sociais urbanos desde a constituinte, que estabelece uma nova base jurídica para o desenvolvimento urbano, com o reconhecimento da função social da cidade em detrimento ao direito de propriedade, propondo enfrentar a desigualdade e a segregação, e estabelecendo a gestão democrática das cidades.

Em 2003, é criado o Ministério das Cidades, responsável pela política de desenvolvimento urbano, integrando a ela a política de habitação. Segundo Bonduki (2008), é a partir de 2005 que a política de habitação retoma a produção de habitação popular, iniciando uma nova etapa, sobretudo na ampliação de financiamentos, modificando o perfil de renda dos beneficiários. A partir daí, o autor

5 Nesse sentido, destaca-se de modo especial a Conferência de Istambul, Habitat II, realizada em 1996, que formulou a Agenda Habitat, que estabeleceu um conjunto de orientações referente à política habitacional, sendo a intervenção em urbanização de favelas uma das orientações.

entende que ocorreu uma substancial elevação dos investimentos de todas as fontes de recursos, ampliando os programas habitacionais e os subsídios⁶, com foco dirigido inicialmente para a população de baixa renda.

Neste momento, a provisão habitacional se dá por meio do financiamento, que se amplia a partir de 2005. Rolnik e Nakano (2009), examinando o balanço do FGTS em 2007, apresentam os seguintes números: 278 mil contratos assinados, destes, 61% com recursos do FGTS foram assinados por famílias com renda de zero a três salários mínimos, advindos de programas de produção habitacional, sendo que metade destes contratos foram para materiais de construção, em potencial para autoconstrução pelas próprias famílias, inclusive para assentamentos precários e/ou favelas. Ainda apresentando dados sobre a produção de habitação, Rolnik e Nakano (2009) expõem que em 2007 o total de contratos de financiamentos imobiliários (incluindo FGTS e SBPE) foram 500 mil unidades habitacionais, e destacam que pela primeira vez na trajetória da política habitacional ocorre uma diminuição do déficit habitacional. Porém, salientam que apenas 10% destas unidades habitacionais foram operações de crédito para construções novas, produzidas no mercado formal e direcionadas para famílias de 0 a 3 salários mínimos, que correspondem à maior fatia do déficit habitacional, enquanto que o significativo percentual de 50% dessas construções foi direcionado para famílias com renda superior a cinco salários mínimos.

Para Maricato (2011), as conquistas econômicas e sociais obtidas desde 2003 estão ao lado das limitações jurídicas e políticas em implementar a política urbana nestes governos. A autora ressalta que a política urbana “não está entre os avanços do Governo Lula” (2011, p. 28), o que não parece ter mudado no Governo Dilma, indo de encontro ao que é exposto na mídia e que a euforia do mercado imobiliário, de obras e de empregos, quer que acreditemos. Evidência clara são as cidades em que vivemos, onde a especulação imobiliária cresceu, juntamente com os custos de moradia, transporte, lazer. Diante disso, a produção de habitação, por meio da intervenção estatal, ocorre enquanto financiamento da política, caminhando ao encontro da Agenda Habitat que aponta para o enfrentamento da problemática sem a atuação direta do Estado, recomendando a incorporação de novas modalidades de provisão habitacional. Seguindo esta orientação, identificamos na proposta de provisão habitacional do Programa Minha Casa, Minha Vida uma tendência de redução da intervenção direta dos agentes públicos, em prol de um processo de estímulo às parcerias público-privado.

6 Bonduki (2008) destaca o aumento no orçamento do FGTS para habitação, que atingiu R\$ 7 bilhões em 2007, tendo investimento no Programa Resolução 460 com recurso do FGTS, chegando a R\$ 1,8 bilhão anuais. Os recursos fiscais cresceram com a implantação, em 2006, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), atingindo cerca de R\$ 1,3 bilhão por ano. Assim, o subsídio total atingiu R\$ 3,1 bilhões em 2007. Segundo o balanço realizado pela Caixa Econômica Federal, em 2009, sobre o crédito imobiliário (recursos onerosos do SBPE mais o FGTS) o que? alcançou o montante de R\$ 47,05 bilhões, superando os recursos do ano 2002, que foram de R\$ 5 ou 50? bilhões. Em 2010, até o mês de setembro, os valores de financiamentos alcançaram o montante de R\$ 47,69 bilhões. Grande parte desse desempenho é atribuído ao programa Minha Casa, Minha Vida, que foi responsável por 1/3 das novas unidades habitacionais financiadas.

Se em tempos de BNH a produção habitacional contava também com a participação das empresas da construção civil, no Programa Minha Casa Minha Vida, a iniciativa privada é protagonista na provisão de habitações. Segundo Fix e Arantes (2009), 97% do subsídio público, no programa, é destinado à oferta e produção direta por construtoras privadas e apenas 3% a cooperativas e movimentos sociais. Desta maneira, o mencionado programa ocasiona o fortalecimento do empreendedorismo urbano, com seus princípios de competitividade, sustentabilidade, empresariamento, governança, planejamento estratégico, como definido por Harvey, com uma mudança do gerenciamento tradicional de cidades, para outro tipo de gestão pública “que se apoia na parceria público-privada, enfocando o investimento e o desenvolvimento econômico, por meio da construção especulativa do lugar em vez da melhoria das condições num território específico” (2005, p. 172).

ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

O programa Minha Casa, Minha Vida, lançado pelo Governo Federal em 2009, propôs inicialmente construir 01 milhão de casas, das quais 400 mil para a população de zero a três salários mínimos. Esse programa responde inicialmente como uma política de enfrentamento da crise econômica, tendo como principal argumento o estímulo à criação de empregos e de investimento no setor da construção. E, também o atendimento ao direito social a moradia expresso numa incansável publicitação de garantia de “casa própria” a “todos os brasileiros”.

Compreende-se, a partir de Behring e Boschetti (2006), que as políticas sociais no capitalismo são contraditórias, pois servem enquanto estratégias de enfrentamento aos ajustes que provocam exclusão social ao mesmo tempo em que contribuem para a reprodução social dos segmentos mais pobres da população. Contradição esta que está no cerne das políticas públicas, visto que isto se reproduz nas orientações e diretrizes dos programas habitacionais, nas políticas urbanas que estão cada vez mais configuradas nos moldes neoliberais.

A política habitacional proposta neste momento, centrada nos programas de urbanização (ao estilo do Programa de Aceleração do Crescimento) e no programa Minha Casa Minha Vida, tem como real objetivo amenizar os impactos da crise ‘cíclica’ do processo de acumulação capitalista dissimulado, é claro, pelo discurso da redução do déficit habitacional e desenvolvimento urbano. A história da política de habitação no país demonstra como os principais programas tornaram o problema habitacional uma obrigação do Estado, e o direito, uma questão de mercado (Azevedo e Andrade, 1982), visto que repassou para o setor privado o protagonismo na produção de habitações a serem financiadas.

Para tanto, altera-se o papel do Estado, visto que a atuação deve seguir o trinômio articulado do ideário neoliberal para as políticas sociais, qual seja: a privatização, a focalização e a descentralização, sendo que esta última vai além do partilhar entre esferas públicas, com mera “transferência de responsabilidade para entes da federação ou para instituições privadas e novas modalidades jurídico-

-institucionais correlatas, componente fundamental da reforma e das orientações institucionais correlatas, componente fundamental da reforma e das orientações dos organismos internacionais para a proteção social” (Behring e Boschetti, 2006, p. 156).

Na política habitacional o rebatimento incide, principalmente, pela intervenção do Estado, que passa a facilitador e cada vez menos regulador sobre a produção do espaço, caminhando ao encontro dos interesses advindos do processo de reestruturação produtiva como forma de manter a reprodução ampliada do capital nas cidades, visto que o local passa a possuir uma dimensão empreendedora, tendo como estratégia dominante a parceria público-privada. Isto ocasiona, no caso da produção de habitação de interesse social, um deslocamento da produção pública para o privado, tanto na concepção quanto na execução de seus projetos, os quais agora são dotados de risco, dificuldades especulativas e competição, como é normalmente um projeto ou investimento empresarial (Harvey, 2005).

Temos em programas habitacionais, como o Minha Casa, Minha Vida, a efetivação das orientações neoliberais para as políticas urbanas como revestidas em “novas” formas de acumulação do capital, na qual as cidades têm papel importante na lógica da produção e reprodução das relações sociais capitalistas (Harvey, 2005). Para tanto, os fundos públicos subsidiam práticas que, sob o discurso de melhoria da qualidade de vida população, contraditoriamente inserem a cidade na competição interurbana. Essas intervenções atendem muito mais aos interesses dominantes, posto que favorecem o marketing urbano, viabilizando a especulação imobiliária e a atração de capitais, principalmente estrangeiros, para as cidades.

Uma dimensão deste investimento foi que desde o lançamento do programa Minha Casa Minha Vida, ocorrido em março de 2009, até outubro de 2010, houve a contratação de 630 mil unidades habitacionais (Ministério das Cidades, 2010). Destas, aproximadamente 43% foram contratadas para famílias com renda acima de cinco salários mínimos. Se não conhecêssemos a realidade das cidades brasileiras, poderíamos dizer que o discurso do déficit habitacional parece falácia frente ao *superávit* de habitações vagas⁷, que a cada “nova” política habitacional parece aguardar mecanismos financeiros para serem vendáveis. Parece que o Minha Casa, Minha Vida está reeditando velhas intervenções, como por exemplo: o discurso da “ideologia da casa própria”, sugerido no próprio nome “Minha Casa, Minha Vida”, contrariando os diversos avanços no campo da habitação social, como assinala Raquel Rolnik, em entrevista: “A gente tem que entender que direito à moradia não é sinônimo de casa própria. A propriedade e o programa de construção da casa própria são uma modalidade. Mas não são a totalidade” (Rolnik, 2011).

Outra reflexão que devemos considerar é que o programa é executado em

7 O Plano Nacional de Habitação foi elaborado por um consórcio de entidades, tendo como coordenador técnico o urbanista Nabil Bonduki.

tudo o país, reproduzindo um padrão habitacional de condomínios verticais, de norte a sul, desconsiderando as características regionais, tanto de clima, como culturais; além da ausência na articulação com as diretrizes e estratégias urbanísticas e fundiárias traçadas pelo Estatuto da Cidade, bem como pelos planos diretores das diversas cidades. Assim, ocorre uma manutenção da estrutura fundiária nas cidades. Frequentemente nos deparamos com notícias sobre a entrega de unidades habitacionais em condomínios construídos pelo Minha Casa Minha Vida, sendo a maioria localizada na distante periferia da cidade, sem acesso a serviços, onde os moradores dependem de transporte público precário para ter acesso à cidade. Um exemplo é a zona oeste do Rio de Janeiro, onde estão sendo construídos os condomínios do programa, para acolher famílias atingidas por remoções, muitas em função de obras viárias advindas dos projetos da Copa e das Olimpíadas.

A implantação do Minha Casa Minha Vida, experimentada no Brasil como um todo, reforça o processo de indução das populações pobres a áreas distantes da centralidade. Processo esse que é sustentado por uma demanda especulativa do solo urbano, numa lógica de que a produção de habitação só é acessível à população mais pobre enquanto há ausência ou precariedade da infraestrutura e de serviços, e é por isso que na medida em que melhorias ocorrem os valores do solo urbanizado aumenta, a pressão especulativa se faz notar e recomeça o processo de expansão das periferias. Experienciamos esse movimento com o BNH e novamente com o Programa Minha Casa, Minha Vida. Parece que esse é o modelo da urbanização do país, sustentando e sendo sustentado pela segregação socioespacial. Entre os dois programas, parece que há mais semelhanças do que diferenças, e por fim podemos apontar que o PMCMV foi elaborado e lançado após a publicação do Plano Nacional de Habitação (Planhab⁸) desconsiderando grande parte das propostas contidas no documento (Maricato, 2011), sendo que também não passou por diálogo com o Conselho Nacional das Cidades, que conta na sua composição com movimentos sociais e organizações envolvidas com a reforma urbana, uma grande aproximação com a política habitacional implementada em tempos de BNH, visto que, em regime de ditadura, foi implementada sem qualquer debate e participação da sociedade.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES PARA CONTINUAR REFLETINDO

O reconhecimento da importância do Banco Nacional de Habitação, na história da política habitacional do país, é inquestionável, ainda que as intervenções habitacionais tenham reforçado o modelo de cidade marcado por uma paisagem composta pela existência de uma periferia, onde vive a população em condições de vida contrastante com os bairros centrais. Nessa perspectiva, a intervenção pública foi um fator de indução a um modelo de organização do espaço urbano

8 Segundo a Fundação João Pinheiro (2009) temos no Brasil um estoque de 6,7 milhões de domicílios não ocupados; destes, 6,2 milhões de moradias estão em condições de ocupação. Numerar nota Exatamente, a totalidade do déficit habitacional estimado no país, conforme a FJP (2009) é de 6,2 milhões.

baseado na segregação socioespacial das populações.

Apesar das críticas à intervenção, à gestão e ao padrão de cidade defendido pelo BNH, a extinção do Banco representou uma redução de produção de habitação social, que beirou um esvaziamento da produção habitacional de larga escala, e também uma elitização da produção imobiliária formal, ocorrida pelo financiamento individual. Essa “lacuna” sentida com o fim do BNH na produção habitacional, principalmente de interesse social, teve significativas consequências para as cidades brasileiras. Estas sofreram o crescimento do processo de favelização dos centros urbanos. Contudo, podemos apontar que o BNH significou e representou a necessidade, latente, de uma política de habitação em nível nacional, ao mesmo tempo em que constituiu um atraso em termos de planejamento e na produção do espaço urbano das cidades.

Passados aproximadamente 18 anos do fim do BNH, tivemos a criação do Ministério das Cidades, em 2003, e a retomada da elaboração de política de habitação de abrangência nacional. Novo cenário se desenhou, que junto trouxe mudanças advindas com a “nova” política de habitação, demonstrando, inicialmente, um panorama positivo de estímulo à produção de mercado para diferentes faixas de renda, por meio de financiamentos ao comprador e à implantação de empreendimentos habitacionais.

Em contraponto, esse estímulo à produção, ou melhor, à ampliação dos financiamentos, ocorre em meio ao velho padrão de cidade defendido em tempos de BNH. Maricato (2009), Rolnik e Nakano (2009) afirmam que grande parte deste montante de recursos disponíveis para a produção de habitação não passou pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e pelo diálogo com o Conselho Nacional das Cidades, estruturas criadas nesta “nova” política habitacional. Conforme esse debate, não há nenhuma garantia de que a tal “nova” política habitacional em implantação caminhe para o enfrentamento da questão fundiária nas cidades, ou, que está sendo implementada em concordância com as estratégias urbanas definidas pelo movimento de reforma urbana, que se materializou no Estatuto da Cidade. Esta é, sem dúvida, a inquietação central quando tratamos, principalmente, do Programa Minha Casa Minha Vida.

Lembremos que o lucro é o que move o capitalismo. Contudo, a atuação da política estatal, em tempos de BNH, caracterizou-se pelo fortalecimento do grande capital, industrial, ligado à própria construção. Todos os incentivos voltados ao capital industrial em fase de consolidação e agora com o capitalismo mais que consolidado, todos os incentivos são para ampliar sua acumulação.

A política habitacional, que propôs o programa habitacional Minha Casa Minha Vida, expressa a continuidade e ampliação de relações sociais e produtivas que favoreçam a plena mercantilização, facilitando a circulação do capital no fortalecimento do capitalismo financeiro. Como bem afirma Lefebvre (1999), a captura das relações capitalistas sobre o espaço faz deste um elemento estratégico para a acumulação do capital.

REFLECTIONS ON PUBLIC HOUSING POLICY: THE NATIONAL HOUSING BANK TO HOUSING PROGRAM MY HOUSE, MY LIFE

ABSTRACT

The present study consists in an essay carried out after a bibliographical review. It proposes a reflection on the housing policy implemented in 2009 by the Federal Government of Brazil through the Minha Casa Minha Vida Programme. The historical perspective of the Brazilian housing policy and the growing insertion of the urban space in the strategies of the capital accumulation are taken as references. We highlight the implications of this process on the urban space production and configuration. As cities become a good deal for the capital market laws start to determine socio-spatial planning and configuration, with devastating effects to a great part of the society.

Keywords: Housing policy. Urban development program. My House, My Life housing programme. Right to the city.

REFLEXIONES SOBRE LA POLÍTICA DE VIVIENDA PÚBLICA: EL BANCO NACIONAL DE VIVIENDA PARA EL PROGRAMA DE VIVIENDA MI CASA, MI VIDA

RESUMEN

Este trabajo es un ensayo a partir de una revisión bibliográfica que se propone reflejar acerca de la propuesta de política de vivienda instituida por el Gobierno Federal de Brasil en 2009 con la ejecución del programa Mi Casa, Mi Vida. Examinamos en perspectiva histórica la política de vivienda en Brasil, y a la creciente integración del espacio urbano en las estrategias de acumulación de capital. Destacamos las consecuencias de este proceso en la producción y configuración del espacio urbano. En la medida en que la ciudad se convierte en un gran negocio, las leyes del mercado de capitales están dictando las reglas del planeamiento y configuración socio-espaciales, con efectos devastadores para la mayoría población.

Palabras clave: La política de vivienda. Programa de desarrollo urbano. Programa de vivienda Mi Casa, Mi Vida. Derecho a la ciudad.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, P. (2002). Formas de financiamento do acesso a terra e funcionamento do mercado fundiário-imobiliário: um ensaio com base na noção de regime urbano. Cadernos IPPUR/UFRJ, ano XV, nº. 02, (ago/dez de 2001) ano XVI, nº. 1, jan/jul.

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. (1982) Habitação e Poder. Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

AZEVEDO, S. (1996) A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos

anos 90. In: AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. (orgs.). A crise da moradia nas grandes cidades – da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. (2011) Política Social: fundamentos e história. São Paulo: Cortez.

BONDUKI, N. G. (2004) Origens da Habitação Social no Brasil: Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade.

_____. (2008) 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, p. 71-104, set. 2008. Disponível em: <<http://www.usjt.br/arq.urb>>. Acesso em 20 de jan. 2010.

BRASIL. (2004) Ministério das Cidades. Política nacional de habitação. Caderno nº. 04. Brasília.

_____. (2009) Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Déficit habitacional no Brasil 2007. Projeto PNUD BRA/00/019: Habitar Brasil-BID. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro.

ENGELS, F. (2008) A situação da classe trabalhadora na Inglaterra. São Paulo. Boitempo.

FERNANDES, L. L. (2005) Trabalho Social e Habitação para População de Baixa Renda: desafios a uma ação profissional democrática ao início do século XXI. In: GOMES, M. F. C. M.; PELEGRINO, A. I. C. (Orgs.). Política de Habitação Popular e Trabalho Social. Rio de Janeiro: DP&A.

FIX, M.; ARANTES, P. F. (2009) Minha Casa, Minha Vida: uma análise muito interessante. 2009. Disponível em: <<http://turcoluis.blogspot.com/2009/08/minha-casa-minha-vida-analise-muito.html>>. Acesso em: 15/01/2011.

GOMES, M. F.; PELEGRINO, A. I.C. (Orgs.). (2005) Política de habitação popular e trabalho social. Rio de Janeiro: DP&A.

HARVEY, D. (2011) O enigma do capital e as crises do capitalismo. São Paulo. Boitempo.

LEFEBVRE, H. (1999) A Revolução Urbana. Belo Horizonte, Ed. UFMG.

MARICATO, E. (2009) O Minha Casa é um avanço, mas a segregação urbana fica intocada In: Carta Maior, 27/05/2009. Disponível em <<http://www.cartamaior.com.br>> Acesso em 02 de junho de 2012.

ROLNIK, R.; NAKANO, K. (2009) As armadilhas do pacote habitacional. Revista Le Monde Diplomatique, São Paulo, n. 20, p.4-5, mar. 2009.

_____. (2011) Aumento do teto do financiamento do Minha Casa, Minha Vida: evidência preocupante da explosão dos preços dos imóveis In: Blog Raquel Rolnik, 03/02/2011. Disponível em <http://raquelrolnik.wordpress.com/2011/02/03/aumento-do-teto-do-financiamento-do-minha-casa-minha-vida-evidencia-preocupante-da-explosao-dos-precos-dos-imoveis-no-brasil>. Acesso em 04 de julho de 2012.