



3º Encontro Internacional de Política Social 10º Encontro Nacional de Política Social

Tema: “Capitalismo contemporâneo: tendências e desafios da política social”

Vitória (ES, Brasil), 22 a 25 de junho de 2015

Eixo: Questão Agrária, Urbana e Ambiental.

As políticas sociais de habitação no Brasil: medidas anticrise?

Caroline Magalhães Lima¹

Resumo Este artigo sintetiza um estudo sobre a implementação de políticas sociais de habitação pelo Estado brasileiro, que busca identificar quais os sentidos de tal política. Tem como metodologia o estudo documental e bibliográfico sobre as categorias-chave de seu objeto: as políticas sociais de habitação. Concluiu-se que tais políticas surgem num contexto de acirramento da luta de classes, e que participam do conjunto de respostas do Estado à chamada “questão social”, da qual a questão da habitação é expressão; e que, em seus auge, funcionam como medidas anticrise.

Palavras-chave: Política social de habitação. Estado. Crise capitalista.

Abstract This article summarizes a study on the implementation of social housing policy by the Brazilian government, which seeks to identify the meanings of such policy. Has as methodology a documentary and bibliographical study on key categories of its object: the social housing policies. It was concluded that such policies arise in a worsening context of the class struggle, and participating in the set of state responses to the so-called "social question", of which the issue of housing is an expression; and that in its highlights, act as anti-crisis measures.

Keywords: Social housing policy. State. Capitalist crisis.

¹ Mestranda em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Bolsista CNPq. E-mail: <carol_pds@hotmail.com>.

1. INTRODUÇÃO

A aplicação de políticas sociais pelo Estado sob as relações sociais de produção capitalistas, surge como resposta às contradições econômicas e sociais que resultam de sua própria dinâmica. Porém, tais políticas possuem limites em sua aplicabilidade, mostram-se incapazes, a longo prazo, de dominar e solver as crises que derivam do próprio capitalismo, e acabam agindo mais como revelador da realidade da luta de classes do que como instrumento de regulação do Estado (LOJKINE, 1997).

No Brasil, as políticas sociais surgem num contexto em que o Estado foi centralizado (Era Vargas), e a correlação de forças apontava um acirramento da luta de classes, muito forte na passagem do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista, principalmente em sua fase tardia, no segundo Pós-Guerra, quando a Guerra Fria começou a se desenhar no cenário mundial (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Assim, as políticas sociais aplicadas pelo Estado capitalista brasileiro surgiram como concessões, respostas às expressões multifacetadas da “questão social”, ao acirramento da luta de classes. Tais políticas focavam o imediato, buscavam soluções parciais, restringindo-se ao âmbito da singularidade, sem pretender o alcance universal, a toda a classe trabalhadora (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

2. AS POLÍTICAS SOCIAIS VOLTADAS À HABITAÇÃO NO BRASIL: MEDIDAS ANTICRISE

Até a década de 1930, a produção de habitação, no Brasil, era praticamente realizada pela “iniciativa privada” (FUNDAÇÃO GENTÚLIO VARGAS, 2007), fosse por meio da autoconstrução, ou da produção para locação ou venda etc. Nesta década, houve um *boom* de construções imobiliárias com a implantação de medidas econômicas pelo governo que, com as repercussões da crise financeira de 1929 e com a 2ª Guerra Mundial, surgem como medidas anticrise (MELO, 1990).

Tal fenômeno contou com legislações promulgadas em 1928, 1933 e 1937 que favoreceram a especulação imobiliária, aumentando o custo na produção de habitação, ao mesmo tempo em que “aqueciam” a urbanização de áreas centrais. Isso resultou: na “expulsão” da classe trabalhadora de áreas centrais, levando-a a ocupar as periferias, na demolição de grandes áreas residenciais, substituindo a arquitetura residencial pelos

edifícios, no uso das divisas e dos recursos acumulados pelos fundos de pensão dos institutos de previdência como crédito imobiliário (MELO, 1990).

Com a intensificação da industrialização e da urbanização no país, o Estado interveio diretamente sobre a garantia de condições infraestruturais para o escoamento e circulação de mercadorias e construiu os primeiros conjuntos habitacionais, investindo numa política urbana e barateando preços na cesta básica de produtos necessários à reprodução da força de trabalho. Porém, os custeadores da política habitacional desse período, assim como atualmente, eram os próprios trabalhadores, uma vez que o financiamento era oriundo de fundos dos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs.

Nas cidades, ocorria a constituição de uma superpopulação relativa, com um exército industrial de reserva que vivenciava cotidianamente diversas expressões da “questão social”. Isto propiciou um acirramento da luta de classes nos ambientes urbano e rural, com a organização de trabalhadores, sofrendo represálias por parte do Estado. Com a classe trabalhadora reivindicativa, o Estado passou a responder com a “oferta” de políticas sociais. Neste período se registra a primeira iniciativa de um governo federal voltada à política habitacional, com a criação da Fundação Casa Popular - FCP, em 1946, pelo presidente Eurico Gaspar Dutra, através do Decreto Lei 9.218 (LEHFELD, 1988). Tal política, aliada à ideologia de consenso e apassivamento próprias ao capitalismo, funcionou como a geratriz do *clientelismo* (LEHFELD, 1988).

No plano mundial, as resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada em dezembro de 1948, em sua Declaração Universal dos Direitos Humanos, demarcavam que “Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação [...]” (ONU, 1948, p. 76). Dessa forma, os Estados passaram a ser responsabilizados por políticas de provimento com caráter social.

Logo, as políticas voltadas à demanda habitacional, mesmo que mínimas, emergiram num contexto internacional de setorialização de pautas, com respostas pontuais e/ou truculentas pelo Estado, certamente não com o intuito de solucionar efetivamente o problema, mas de contribuir para garantir a reprodução da força de trabalho e manter a reprodução e a acumulação de capital.

O Estado [...] cederá (privatiza) o espaço que for potencialmente lucrativo das políticas sociais ao capital para que ele as ofereça como serviço público (saúde privada, escola privada, previdência privada, etc.). O espaço não lucrativo

restante, “naturalmente” voltado para os incapazes de exercer sua “liberdade de comprar” no mercado, isto é, para a população que não puder consumir os serviços privados, caberá ao Estado desenvolver por meio das políticas dos “mínimos sociais” (GRANEMANN, 2007, p. 6).

Mesmo com tais medidas, a indústria imobiliária e da construção civil nacional ainda não recebiam um montante de investimento estatal suficiente para se consolidar como referência no mercado nacional; desse modo, a construção de habitações populares voltadas ao consumo pela classe trabalhadora não despertava o interesse dos capitalistas, tendo a FCP obtido poucos resultados.

No início da década de 1950, estima-se que o déficit habitacional era de 3,6 milhões de moradias, porém, tal número não levava em consideração as residências localizadas em favelas (barracos, puxadinhos, coabitação, etc.), o que elevaria muito mais o número (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2007).

Getúlio Vargas, novamente Presidente da República, vinculou a política habitacional à assistência social, em 1951, junto ao Ministério do Bem-Estar Social – que incluía previdência social, saúde, assistência social, habitação, colonização e bem-estar rural – incorporando o Banco Nacional de Desenvolvimento Social - BNDES (MELO, 1990). Além disso, foi criada uma Subcomissão de Habitação e Favelas, que formularia uma política nacional de habitação, e se transformaria em uma Coordenação da Política Nacional de Habitação, em 1954, o que não se realizou devido à crise gerada no governo de Vargas, que o levou ao suicídio no mesmo ano (MELO, 1990).

Não havia destinação de recursos públicos significativos para a construção de casas populares, e os critérios de seleção se afastavam dos objetivos da FCP. Também não havia um indexador de contratos para financiamentos², o que prejudicava a compra da mercadoria habitação pela população com menor renda. Mesmo com a intermediação de bancos na compra de habitação a juros constantes por trabalhadores com maior poder aquisitivo, a continuidade de pagamentos de parcelas do financiamento era inviabilizada devido à variação inflacionária, que muitas vezes negativava o crédito de seus requerentes (FUNDAÇÃO GENTÚLIO VARGAS, 2007).

Os recursos para a construção de casas populares também passaram a ser destinados à indústria da construção civil, como fonte de financiamento à produção de materiais de construção (MELO, 1990). O governo de Jânio Quadros formulou o Plano de

² Índice de taxas de variação de juros, que garantiria maior estabilidade aos contratos para a construção de habitações (MELO, 1990).

Assistência Habitacional e a criação do Instituto Brasileiro de Habitação. Porém, com sua renúncia, tal tentativa sequer chegou a ser materializada (LEHFELD, 1988).

O governo de João Goulart, pautado pelas “reformas de base” demandadas por setores organizados da classe trabalhadora e de estudantes, tinha como um de seus projetos a Reforma Urbana. No âmbito habitacional, Jango assinou o Decreto nº 53.702, em 14 de março de 1964, poucos dias antes do golpe que instauraria a Ditadura Civil Militar no Brasil, onde tabelava valores para aluguéis e diárias em hotéis, barateando em 20% aqueles em áreas “suburbanas”, e estabelecendo a desapropriação de imóveis desocupados para atender fins sociais (GOVERNO FEDERAL, 1964; NETTO, 2014).

Com a crise financeira que assolava o país, e, principalmente, com a burguesia aqui instalada, a direita pôde concretizar o tão sonhado golpe de Estado, desenhado desde o último mandato de Getúlio Vargas³. Assim, em 1º de abril de 1964 foi instaurada a Ditadura Civil Militar brasileira que exterminou centenas de lutadores e lutadoras do povo e buscou silenciar e apassivar a classe trabalhadora por meio de um terrorismo de Estado, além de abrir efetivamente a economia do país ao capitalismo internacional e de implantar uma política econômica anticrise (NETTO, 2014).

A política habitacional participa da política econômica deste Estado ditatorial, uma vez que também era necessário desenvolver a Indústria da Construção Civil e urbanizar o país. A lei 4.380, de 1964, (GOVERNO FEDERAL, 1964) criou o Sistema Financeiro da Habitação – SFH, que chegou a contar com duas fontes de recursos: cadernetas de poupança e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS.

Esta lei também instituiu o Banco Nacional de Habitação – BNH (FUNDAÇÃO GENTÚLIO VARGAS, 2007), trabalhando sob dois vetores: 1) incentivar a indústria da construção civil, concorrendo para o "milagre econômico" brasileiro; 2) obter legitimidade junto à classe trabalhadora, apassivando-a. Apenas com a promulgação dessa lei é que a política habitacional tomou novos rumos, formando uma rede de agentes financeiros e se assentando em linhas empresariais de atuação (LEHFELD, 1988).

Contudo, mesmo com a criação deste mecanismo institucional, tais medidas eram ineficazes aos interesses da classe trabalhadora, tendo em vista seu reduzido alcance nacional e seu caráter extremamente assistencialista. Porém, é preciso reconhecer seu caráter assistencial aos interesses do capital (com o saldo de dívidas do setor imobiliário

³ Sobre isso, ver NETTO, 2014.

brasileiro e o respaldo à atuação da iniciativa privada na produção habitacional), que visava o “desenvolvimento” e o “progresso econômico” do país, garantindo a reprodução das relações sociais de produção, sem a valorização da força de trabalho.

A lei que instituía a correção monetária nas mais diversas áreas financeiras, incidindo sobre os créditos fiscais e sobre o mercado imobiliário, foi aprovada sob o argumento de que serviria para reduzir o déficit habitacional. Esse era estimado no período em aproximadamente seis milhões de moradias (COFECI/CRECI, 2011), entretanto, contraditoriamente, o que se viu foi o investimento na produção de habitação voltada às camadas médias e altas da população (NETTO, 2014).

O Plano Nacional de Habitação previa a articulação entre governo federal, estadual e municipal para a criação de cooperativas e companhias habitacionais, as Cohabs⁴. Tal instituição deveria atender à demanda habitacional das camadas empobrecidas da classe trabalhadora. Em 1966, o BNH inseriu a iniciativa privada nas Cohabs, promulgando a resolução nº 101, que abriu as portas da política social a agentes provenientes da burguesia e da classe média: corretores de imóveis, banqueiros, engenheiros, empreiteiras e iniciadores⁵ (COFECI/CRECI, 2011).

Foi a partir de 1967, quando o BNH passou a gerir o FGTS, que o fluxo financeiro se tornou contínuo, aumentando o volume e a dinâmica de suas operações. Ainda em 1967, foi implementado o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo⁶ – SBPE, nova fonte de recursos para a produção habitacional urbana, que funcionou como sistema de captação de poupança interna voluntária (COFECI/CRECI, 2011).

No chamado “milagre econômico” brasileiro, entre 1967 e 1973, a indústria da construção civil recebeu 57% do total de investimentos oriundos de recursos públicos (DIAS, 2012). Isso mais uma vez evidencia o imbricamento entre o político e o econômico. Não se trata, portanto, de um “milagre econômico”, e sim de um modelo anticrise bem

⁴ Segundo SILVA (2007), apesar de toda a propaganda governamental, as COHABs foram responsáveis em todo o período ditatorial pela construção de apenas 600 mil unidades habitacionais.

⁵ Os iniciadores eram pessoas que prestavam serviço ao BNH após aprovação de sua idoneidade, sua experiência imobiliária, seu lastro financeiro e sua capacidade técnica, apresentando projetos de construção civil para serem aprovados pelo banco, que cederia 80% do valor do empreendimento.

⁶ Esse sistema financiou 250 mil unidades habitacionais em dois anos de ação, segundo divulgado na VI Reunião Interamericana de Poupança e Empréstimo, ocorrida no Rio de Janeiro, em 1968. Nessa ocasião, Aníbal Paes de Barros Neto, presidente da empresa Paes de Barros (primeira agente financeira do BNH na área privada), fundador e diretor da Associação das Empresas de Crédito Imobiliário e Poupança do Estado de São Paulo – ACRESP discursou em prol de uma aliança entre as empresas privadas do mercado imobiliário e a Caixa Econômica Federal, sendo muito aplaudido por Mário Trindade, que seria o presidente do BNH (COFECI/CRECI, 2011).

articulado pelos tecnocratas dos ministérios do Planejamento e da Fazenda, apoiado no *terrorismo estatal* (NETTO, 2014).

Com o esgotamento do modelo implantado pelo “milagre econômico”, a classe trabalhadora volta a se organizar, pautando melhorias em suas condições de vida, com movimentos contra a carestia, participando de Comunidades Eclesiais de Base – CEBs e associações de moradores e amigos de bairro (NETTO, 2014), pressionando o governo. A pauta da habitação não era central, mas estava entre as reivindicações.

A Ditadura Civil Militar durou mais de 20 anos e consolidou a hegemonia burguesa na regência do Estado brasileiro. Foi neste período que o Brasil criou interconexões estreitas com o sistema monetário e o mercado financeiro dos Estados Unidos⁷, consolidando o domínio do capital internacional no país. Tal aliança deu condições para o Brasil participar como subordinado no processo de “mundialização do capital”, intensificado nas décadas de 1970 e 1980, e que adotasse como modelo para suas políticas econômicas e sociais o padrão norte-americano (NETTO, 2014).

A “mundialização do capital”, sob hegemonia do capital financeiro, dependeu de intervenções estatais, de mediações políticas, que perpassaram seu movimento. Para entender este processo é importante lembrar as políticas adotadas por Margareth Thatcher, quando primeira ministra da Inglaterra (1979-1989), que combatia sindicatos e demais formas de organização de trabalhadores, desregulamentou e privatizou empresas públicas, implementou a contrarreforma de direitos sociais e trabalhistas etc. (RAUTA RAMOS, 2012).

Neste período, a política social de habitação brasileira é mais uma vez esmorecida. A situação crítica da política habitacional pode ser exemplificada pelo Projeto João de Barro – PJB, implantado pelo BNH em 1984, fim da ditadura. Tal projeto dava continuidade à política de desresponsabilização do Estado pela construção de habitações, incentivando a prática da autoconstrução às famílias com renda de até 1,5 salários mínimos, aumentando a dívida interna de municípios e fortalecendo o discurso de incentivo à participação da comunidade (LEHFELD, 1988).

Os programas sociais de habitação tinham uma demanda muito alta e repasse financeiro, mínimo, além de haver desvios de verbas e do público alvo não ser atendido em sua plenitude, por vezes favorecendo a camadas média e alta da população. Apesar dos

⁷ Atualmente, sabe-se que o golpe que resultou nesta Ditadura Militar só foi viável graças ao apoio da inteligência norte-americana, que operacionalizou sua estratégia. O Estado norte-americano garantiu apoio político e as empresas e indústrias norte-americanas implantaram-se no mercado brasileiro (NETTO, 2014).

muitos programas implementados, do montante de dinheiro destinado a empréstimos, financiamento e subsídios à construção de habitações, o saldo do período ditatorial é de um déficit habitacional de aproximadamente 15 milhões de unidades (SILVA, 2007).

Segundo o Ministério das Cidades (2004, p. 09), a extinção do BNH, em 1986, se deu devido ao seu modelo financeiro, que mudou várias vezes, a fim de amenizar os efeitos colaterais de suas ações no que, entretanto, não foi bem sucedido, não conseguindo superar a crise do SFH. Em tal contexto, os loteamentos clandestinos, mocambos, as palafitas, favelas, ocupações de terrenos “abandonados”, sem cumprimento de função social, e a autoconstrução surgiam como soluções imediatas à classe trabalhadora, nas cidades e no campo, sendo severamente criticadas pelas mídias quando realizadas por frações dos trabalhadores, mas desconsideradas quando realizadas pela burguesia⁸.

Com a extinção do BNH, suas tarefas são incorporadas à Caixa Econômica Federal – CEF, que continuou sem vinculação direta com a implementação das políticas sociais de habitação, que eram atribuição do então Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – MDU (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 10).

Desde 1969, a propaganda ideológica do Estado coloca a CEF como “o banco da casa própria”, devido ao caráter que lhe foi dado após sua reconstituição no período ditatorial, que a posicionou como principal agente financeiro do SFH. Este banco assumiu a função de concessão de empréstimos e financiamentos para compra de imóveis, construção, ampliação, reforma, transferência de recursos a empresas da construção civil e para capital de giro, financiamento de obras em infraestrutura ligadas ao desenvolvimento urbano e ao saneamento básico (COFECI/CRECI, 2011). Com a extinção do BNH e a incorporação do SBPE e do FGTS, a CEF se tornou o maior agente econômico em habitação da América Latina (CEF, 2014).

A crise financeira que atingiu o país na década de 1980 repercutiu significativamente sob a política habitacional, aumentando o número de inadimplentes do SFH. A CEF “destinou apenas 3% do volume total de seus financiamentos habitacionais para as famílias na faixa de renda de até três salários mínimos, que correspondia a 38% da população urbana na época” (SILVA, 2007, p. 34). Já as famílias com renda superior a 10 salários mínimos receberam cerca de 60% dos recursos alocados (SILVA, 2007).

⁸ O caso de Brasília é exemplar, é relevante o número de condomínios nobres de ocupação irregular, mas regularizado posteriormente pela Câmara de Deputados.

Entre 1980 e 2000, houve um baixo crescimento econômico interno no país. Os governos desse período não investiam recursos significativos na política habitacional, praticamente direcionada somente à população com faixa de renda acima de cinco salários mínimos, que representavam apenas 8% do déficit habitacional (MARICATO, 2012).

De 1987-1989 a pasta de Habitação mudou anualmente de ministério, o que prejudicou a efetivação de sua política social no país. Tantas mudanças ministeriais em tão curto período de tempo demonstram a instabilidade política pela qual o país ainda passava, onde parte do poder ditatorial buscava se manter (muitos dos ministros e parlamentares que governaram o Brasil naquele período seguiram no poder com a redemocratização do país (NETTO, 2014)) e onde movimentos sociais fortaleciam a organização da classe trabalhadora, reivindicando diversos direitos sociais e trabalhistas. Na década seguinte, há a consolidação do modelo neoliberal na política e na economia brasileiras. A reestruturação produtiva, com a flexibilização do trabalho e as demissões em massa, contribuiu para o apassivamento da classe trabalhadora. Minimiza-se a cobertura de políticas para os trabalhadores e se maximiza para o capital, com a privatização de empresas públicas, abertura de mercados ao capital estrangeiro, e reforma monetária, fiscal e tributária favoráveis ao setor financeiro (SILVA, 2007).

No governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), a prioridade era dar continuidade ao Plano Real, de 1994, a fim de estabilizar a economia, que anteriormente passava por um processo inflacionário desregulado (DIAS, 2012). Sob a lógica neoliberal eram implementadas as políticas econômicas e sociais, sendo o governo FHC caracterizado pelas demissões em massa e pelas privatizações de empresas públicas. Por conseguinte, as políticas sociais voltadas à habitação não eram relevantes na agenda governamental, que procurou concluir obras iniciadas na gestão anterior ao primeiro mandato de FHC, com os programas Habitar Brasil e Morar Município (instituídos no governo de Itamar Franco), financiados por recursos oriundos do Orçamento Geral da União - OGU e do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras – IPMF, que juntos formavam um montante insignificante frente a demanda.

Em 1997 foi criado o Sistema Financeiro Imobiliário – SFI, inspirado no modelo norte-americano de produção de habitação, o chamado “*real estate*”. Tal sistema propunha uma saída ao problema da insuficiência de crédito de longo prazo para o mercado imobiliário por meio de uma maior integração entre os mercados financeiros e de capitais, utilizando como instrumento básico o Certificado de Recebíveis Imobiliários – CRI, que

eram títulos lastreados nos fluxos recebíveis gerados pelos financiamentos imobiliários, emitidos por Companhias Securitizadoras⁹.

No governo FHC, o setor financeiro foi o grande privilegiado recebendo aval do Estado, que buscava criar escapatórias às crises de 1995 (crise bancária), 1997 (crise financeira asiática) e 1998 (crise financeira russa). Destarte, a fim de se implementar políticas que garantissem a estabilidade de preços no mercado, o governo se desonerou de diversas políticas sociais, sendo a política habitacional uma delas. Nesse período, as contradições inerentes às relações sociais capitalistas acirravam-se, e na luta de classes a burguesia encontrava-se com ampla vantagem, apesar das inúmeras greves espalhadas pelo país. Havia uma ascensão de diversos movimentos sociais, dentre eles, o de luta por moradia. Articulados com arquitetos, urbanistas, advogados, assistentes sociais etc., diversos movimentos sociais organizaram uma pauta para pensar uma nova política habitacional (MARICATO, 2006).

O movimento pela Reforma Urbana afirmava ser necessário repensar os municípios brasileiros, colocando a pauta da habitação de interesse social. Tal reivindicação foi incorporada pelo Estado, resultando na incorporação, no ano 2000, do “Direito à Moradia” pelo texto constitucional em seu artigo sexto¹⁰, decorrendo na criação do Estatuto da Cidade, com base na Lei 10.257 de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

O Estatuto da Cidade estabelece em sua redação uma política urbana que ordena “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade” (SENADO FEDERAL, 2001, p. 09), mas não indica que funções seriam estas. Mesmo com sua implementação, as favelas sofreram um *boom* populacional expressivo e, para reverter essa situação, alegava-se ser necessário ampliar o mercado privado de habitação de modo a atender a classe média (MARICATO, 2012). Com o crescimento urbano desordenado, uma medida de controle é instituída pelo Estatuto da Cidade: o Plano Diretor¹¹ (SENADO FEDERAL, Artigo 40 do Estatuto da Cidade, 2011). Esse passa a ser obrigatório para regiões metropolitanas, centros

⁹ Ver Royer, 2009.

¹⁰ Com a Emenda Constitucional n° 26, de 14 de fevereiro de 2000, a moradia é incorporada à redação constitucional como direito social a ser garantido pelo Estado. BRASIL. Câmara dos Deputados. Emenda Constitucional n° 26 de 14 de fevereiro de 2000: Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm.

¹¹ A PNH argumenta que a implementação do Plano Diretor Municipal, além de articular a política habitacional à de desenvolvimento urbano, “deve ser capaz de atuar no sentido de romper o ciclo de reprodução de assentamentos irregulares e informais” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 47).

urbanos, municípios com mais de 20 mil habitantes, áreas de interesse turístico, sob influência de empreendimentos ou de obras com grandes impactos ambientais. Com o fim do governo de FHC e início da regência petista, o Estatuto da Cidade e os Planos Diretores Municipais passam a ser priorizados no âmbito da política urbana.

Em 2002, com o apoio da Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC, Luís Inácio “Lula” da Silva, é eleito presidente da república com a proposta de desenvolvimento econômico nacional e de elevação da empregabilidade, estabelecendo parcerias com o empresariado (DIAS, 2012). O primeiro mandato de “Lula” (2003-2006) serviu para criar o terreno necessário à proposta neodesenvolvimentista. Neste período houve uma tentativa de conciliação entre burguesia e proletariado, por meio da implementação de medidas econômicas e políticas, além de forte ofensiva ideológica.

A fim de fortalecer o mercado privado de habitação, foi implementada a Lei 10.931, em 2004, articulada pelo Ministério das Cidades, pelo Ministério da Fazenda e por empresários ligados ao financiamento, construção e comercialização da habitação. Esta lei serviria como garantia jurídica e econômica à burguesia do mercado privado de habitação, combatendo a fragilidade ocasionada pela inadimplência de seus consumidores (MARICATO, 2012). O Estado comprova seu papel de garantidor não somente da política social, mas da produção da mercadoria habitação.

Em 2004, sob influência do Projeto Moradia¹² (MARICATO, 2005), é redigida a Política Nacional da Habitação, que apresentava como meta nacional: “promover condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, p. 29). É cogente estudar tal política para perceber como o Estado não só realiza concessões às demandas apresentadas pela classe trabalhadora, mas também utiliza a legalidade para garantir a reprodução e a acumulação de capital, inclusive e principalmente nos contextos de crise.

¹² O Projeto Moradia, elaborado em 2000 pelo Instituto Cidadania previa uma nova estruturação da Política Nacional de Habitação, com o Conselho das Cidades e o Conselho Curador do FGTS, a partir da criação de um Ministério das Cidades, com uma Política Urbana setorializada em eixos: saneamento, transporte, trânsito, planejamento territorial e habitação. Seu objetivo era de ampliar a produção de habitação de mercado para atendimento às demandas da classe média e direcionar o orçamento público à produção de habitação de interesse social, voltado à população com faixa de renda de 0 a 5 salários mínimos, a fim de diminuir o déficit habitacional (MARICATO, 2005).

A PNH, de 2004, propõe que a fonte de recursos para seu financiamento seja primordialmente de natureza não onerosa¹³, conforme proposto pela Lei 11.124, de 2005, que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, bem como o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e seu Conselho Gestor. Porém, os recursos destinados aos projetos realizados com base no PNH são onerosos e não onerosos, contabilizando-se o Fundo de Garantia Por Tempo de Serviço – FGTS, o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, o Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, o Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, sob o controle da CEF.

Na PNH o déficit habitacional tinha como um de seus motivos a pouca produção de moradias, visto o baixo recurso investido para tal. A indústria da construção civil não tinha interesse em construir habitações populares, devido ao reduzido poder de compra da população e ao baixo retorno lucrativo. Sob o pretexto de solucionar esse problema, a PNH propunha uma maior articulação entre setores público e privado, a fim de tornar a produção de habitação “eficaz” à redução do déficit habitacional e ao atendimento dos interesses do mercado e da indústria da construção civil. Para isso seriam ampliados o volume de recursos do FGTS para o financiamento habitacional, principalmente na habitação de interesse social. Ou seja, mais uma vez a própria classe trabalhadora seria a responsável pelo custeio de mais esse produto (habitação), uma vez que os recursos provêm de impostos descontados em seu salário (como o FGTS).

É essencial observar o papel da renda da terra para a formação do valor de troca das habitações. Diante da complexidade dessa questão¹⁴, não deixamos de observar que o trabalho incorporado à terra, neste caso, por meio da infraestrutura urbana é um dos fatores fundamentais para a valorização do solo urbano, e tanto os Planos Diretores Municipais, como a PNH, reconhecem isso quando afirmam que o “solo urbano infra-estruturado é o insumo básico para a produção de moradias” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 47).

E foi em infraestrutura que os governos petistas investiram. Em 2007, com a proposta de continuação do projeto de desenvolvimento para indústria brasileira, é

¹³ “Recursos onerosos são aqueles que exigem retorno (pagamento) e estão vinculados a operações de crédito ou financiamentos. São exemplos de recursos onerosos os programas que operam recursos do FGTS [...]. Podem ser mutuários neste tipo operação um Estado, um município, uma empresa pública, uma empresa particular [...], uma entidade/associação e um indivíduo específico (como por exemplo, nas operações coletivas do FGTS com subsídio). Recursos não-onerosos são aqueles que não exigem retorno, apenas contrapartida, e estão vinculados a operações de repasse. Geralmente, são destinadas a Estados, Municípios ou entidades/organizações não governamentais. O principal exemplo são os programas vinculados aos recursos do OGU.” (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2013) Disponível em: http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/assistencia_tecnica/trabalhar.asp.

¹⁴ Para isso, ver Marx, 2008; Rauta Ramos, 2013; Martins, 2014.

anunciado o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Mais uma vez, a União Nacional da Construção e a CBIC celebraram tal proposta, apoiando o governo (DIAS, 2012). Cabe considerar que

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), anunciado em 22 de janeiro de 2007, foi esperado pelo capital como a medida que, efetivamente, inauguraria o segundo mandato do governo de Lula da Silva. O material publicitário e propagandístico sobre o conteúdo do PAC, que inundou o acrítico jornalismo econômico e político da grande imprensa brasileira, sintetiza trinta e sete medidas, eixo do que será a intervenção estatal, neste governo: o desenvolvimento também ali foi reduzido ao desenvolvimento econômico, ao crescimento e à aceleração da acumulação capitalista, em estreita consonância com o entendimento da economia burguesa sobre as funções que cabe ao Estado desenvolver (GRANEMANN, 2007, p. 09).

Sua implantação garantiria ao capital o aumento da exploração do trabalho e da produção de mais valia, pois executaria medidas de incentivo ao investimento privado, aumento de investimento público em infraestrutura e a remoção de “obstáculos (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos) ao crescimento”¹⁵.

Em 2008, a crise financeira internacional, deslançada a partir da crise imobiliária norte-americana, levou à falência bancos e atingiu gravemente o mercado de ações das bolsas por todo o mundo. Como medida anticrise, o governo federal brasileiro incube os bancos públicos da tarefa de oferecer crédito, aumentar o ritmo produtivo do PAC e as desonerações (CBIC, 2014).

Mesmo em um período de “incertezas da crise”, o governo lança em 2009 o Programa Minha Casa, Minha Vida, que realizou 73% das contratações do mercado (DIAS, 2012). O PMCMV fase 1 liberou 60 bilhões de reais para a construção de um milhão de unidades habitacionais de interesse social entre 2009 e 2010, aquecendo a indústria da construção civil (CBIC, 2014).

A similaridade do PMCMV com aqueles implementados no período do chamado “milagre econômico” é inegável. Tanto PMCMV quanto os programas habitacionais implementados pelo BNH possuem três características comuns: 1) a diretriz política de incentivo à indústria da construção civil; 2) o financiamento a prazos prolongados, com indexadores contratuais e com juros subsidiados; 3) a produção de habitação de interesse social, com foco na faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos.

Com o propósito de manter os impactos da crise amenizados, foi gasto um enorme montante de dinheiro público para a produção de unidades habitacionais (tanto de

¹⁵ <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>.

mercado, quanto de interesse social), atendendo a interesses da burguesia da construção civil e do setor imobiliário, da burguesia financeira, de prefeituras e governos estaduais, e atendendo, inclusive, reivindicações de movimentos sociais.

Em 2011, a presidenta eleita, Dilma Roussef, reiterando o compromisso petista, nem sempre explícito ou assumido, para o capital e, no caso, com a indústria da construção civil, deu continuidade ao Programa. Iniciou-se então uma segunda fase do PAC, que seguia à mesma lógica, apoiando-se no planejamento estratégico, prevendo mais recursos e mais parcerias com estados, municípios e empresas privadas, para execução de obras estruturantes (e habitacionais), expandindo o volume de crédito.

Em 2013, o relatório de balanço do PAC 2 divulgou que o PMCMV produziu 1,51 milhões de moradias, atendendo a cerca de cinco milhões de pessoas. As contratações para construção de empreendimentos habitacionais somaram um total de 3,2 milhões de unidades, sendo 2,24 milhões de habitações contratadas no Programa Minha, Casa Minha Vida 2, quase dobrando percentualmente o total realizado no Programa Minha Casa, Minha Vida 1 (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2013).

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas sociais voltadas ao provimento de habitação devem ser consideradas conquistas da classe trabalhadora, porém, tal visão possui limites tênues e visíveis apenas em análises que busquem a raiz do problema da habitação no Brasil, e que a compreendem como parte da questão habitacional, componente da questão urbana, que por sua vez, é parte da “questão social”. Estudar as políticas sociais de habitação leva, atualmente, ao estudo da reprodução das relações sociais de produção no contexto de reestruturação do espaço urbano (LEFEBVRE, 2008).

Esta pesquisa, aqui sintetizada, resgatou, a trajetória das políticas sociais de habitação no Brasil e considerou que sua aplicabilidade se intensifica em períodos de crescimento de demandas de investimento público no setor privado (especialmente em períodos de centralização das funções do Estado, como Era Vargas, período ditatorial e, guardadas as devidas proporções, governos petistas, sendo necessário um estudo mais aprofundado sobre a temática), encontrando limites em suas execuções de acordo com a dinâmica do movimento real do modo de produção capitalista em suas fases.

As demandas apresentadas pela classe trabalhadora historicamente em suas mobilizações, têm sido paliativamente atendidas por políticas sociais focalistas e insuficientes para o conjunto de seus demandantes. A questão habitacional e sua resposta pelo Estado estão intrinsecamente vinculadas à “questão social”. Tais políticas não são apenas concessões e respostas às reivindicações, mas servem também como respostas às próprias crises capitalistas (GRANEMANN, 2007); atendem a necessidades do capital, contribuindo como políticas anticrises, como contratendência à queda da taxa de lucro.

4. REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 4380 de 21 de agosto de 1964**: Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm>. Acesso em: 13 maio 2014.

_____. Ministério das Cidades. **Lei 10.257 de 10 de julho de 2001**: Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal: estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 13 maio 2009.

_____. _____. **Lei 11.124 de 16 de junho de 2005**: Regulamenta os o Sistema de Habitação de Interesse Social, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e seu Conselho Gestor. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm>. Acesso em: 13 fev. 2015.

_____. Senado Federal. **O Estatuto da cidade, 10 anos, avançar no planejamento e na gestão urbana**. Brasília: Senado Federal, 2011.

_____. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 set. 2014.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Cadernos do Ministério das Cidades, n. 4. Brasília, DF, 2004.

_____. Ministério do Planejamento. **Relatório do 9º Balanço do Programa de Aceleração do Crescimento, 2011 - 2014**. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatório/ac977371e3d57a21830630eec8264d4e.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: ONU, 1948. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php>. Acesso em: 29 dez. 2013.

BANCO MUNDIAL. **Projetos e operações**. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/projects?lang=pt>>. Acesso em: 14 dez. 2013.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Portal da Construção Civil. Disponível em: <http://www1.caixa.gov.br/construcao_civil/index.asp>. Acesso em: 13 jan. 2014.

CÂMARA Brasileira da Indústria da Construção. In: ENCONTRO NACIONAL DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO, 86., 2014. **Apresentações...** Goiânia: CBIC, 2014. Disponível em: <<http://www.enic.org.br>>. Acesso em: 5 jun. 2014.

CONSELHO Federal de Corretores de Imóveis; CONSELHO Regional de Corretores de Imóveis do Estado de São Paulo. Financiamento Habitacional e a Caixa Econômica Federal. Disponível em: <http://www.cofeci.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=99%3A_financiamento-habitacional-e-a-caixa-economica-federalcatid=50&Itemid=89>. Acesso em: 12 dez. 2014.

DIAS, Edney Cieli. **Do Plano Real ao Programa Minha Casa, Minha Vida: negócios, votos e as reformas da habitação**. 2012. Dissertação (Mestrado)-Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

FUNDAÇÃO Getúlio Vargas. **O crédito imobiliário no Brasil: Caracterização e Desafios**. São Paulo: FGV Projetos, 2007.

GRANEMANN, Sara. PAC: a afirmação do parasitismo do capital sobre o trabalho. In: **Revista de Políticas Públicas**, São Luís: UFMA, v. 11, 2007. Disponível em: <http://www.revistapoliticaspUBLICAS.ufma.br/site/download.php?id_publicacao=745>. Acesso em: 12 set. 2013.

LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. 3. reimp. Belo Horizonte: UFMG, 2008

LEHFELD, Neide A. S. **A habitação: uma abordagem populacional para um problema estrutural**. Petrópolis: Vozes, 1988.

LOJKINE, Jean. **O Estado Capitalista e a Questão Urbana**. 2. ed. São Paulo: M. Fontes, 1997.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2012.

_____. *A nova Política Nacional de Habitação. Valor Econômico*, São Paulo: FAU, 24 nov. 2005. Disponível em: <www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_novapoliticaHab.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2013.

_____. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Cidades brasileiras: a matriz patrimonialista. **Políticas Sociais** (IPEA), v. 12, p. 211-220, 2006.

MARTINS, Raphael M. de. “**Entre o pensar e o viver**”: um estudo sobre a cidade como espaço estratégico da luta de classes. 2014. Dissertação (Mestrado)-Programa de Pós Graduação em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

MARX, Karl. **O Capital**. Crítica da economia política. Tradução de Reginaldo Sant'Anna. Livro III, vol. 1. 26. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

MELO, Marcus André B. C. de. Política de habitação e populismo: o caso da Fundação Casa Popular. **Revista De Urbanismo E Arquitetura**, Salvador: UFBA, v. 3, n. 1, 1990.

NETTO, José Paulo. **Pequena história da ditadura brasileira (1964-1985)**. São Paulo: Cortez, 2014.

RAUTA RAMOS, Maria Helena. **Renda fundiária urbana**: sua lógica explicativa. Anchieta (ES), 2013 (mimeo).

_____. **Política social de habitação**: um quadro teórico para pensar habitação de interesse social. Anchieta (ES), 2012 (mimeo).

SILVA, Carmem S. Miranda. **Programas habitacionais para famílias de baixa renda**. O caso do programa Socorro Social: efetivação de um direito ou clientelismo? Monografia (Bacharelado em Serviço Social) Universidade de Brasília, Brasília, 2007.