



REFLEXÕES SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO: do Banco Nacional de Habitação ao Programa Habitacional Minha Casa, Minha Vida

Viviane Florindo Borges¹

Resumo:

Este trabalho reflete 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 sócioespacial, com efeitos devastadores para boa parte da população.

Palavras-chave: política habitacional; desenvolvimento urbano; Programa Minha Casa, Minha Vida; direito à cidade.

Abstract:

This paper reflects on the housing policy propose implemented in 2009 by the Federal Government through the Minha Casa Minha Vida Programme. It is taken as reference the historical perspective of the Brazilian housing policy and the growing insertion of the urban space in the strategies of the capital accumulation. We highlight the implications of this process on the urban space production and configuration. As the city becomes a great deal for the capital the market laws start to dictate the socio-spatial planning and configuration rules, with devastating effects to a great part of the society.

Keywords: housing policy; urban development program; Housing program My House, My Life; right to the city

¹Mestre. Universidade Federal do Pampa (Unipampa). E-mail: associaiviviane@gmail.com



1. 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, 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 Habitação² (BNH), 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 a questão social que se agravava com a crise do modelo de substituição de importações. Já o Programa Minha Casa, Minha Vida é criado como mecanismo para estimular o crescimento dos setores imobiliários e da construção civil, impulsionando o crescimento da economia frente aos efeitos da crise capitalista mundial em 2008.

Deve-se destacar que nestes contextos ocorreram implantações da política de habitação, com cenários diferentes no sistema capitalista, no qual a produção habitacional foi utilizada como mecanismo para utilização de investimentos públicos, em setores de mobilização rápida da mão de obra, como é o setor da construção civil. É o Estado intervindo nos moldes das soluções keynesianas. Estimular a produção de moradias impulsiona a indústria e gera empregos, estratégia anticíclica que propõe “a partir da ação do Estado, de elevar a demanda global, antes de evitar a crise, vai amortecê-la através de alguns mecanismos” (Behring e Boschetti, 2006, p. 86), que garantam a produção e regulação das relações econômicas e sociais.

O presente trabalho propõe uma reflexão sobre a política habitacional instituída pelo Governo Federal com a proposição do Programa Minha Casa, Minha Vida. Estabelecendo uma reflexão por meio da trajetória histórica da política habitacional no Brasil e o processo de crescente inserção do espaço urbano nas estratégias de acumulação capitalista que geram consequências profundas na produção e configuração das cidades.

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



2. A política pública de habitação: do BNH ao Minha Casa, Minha Vida.

O processo de urbanização que mudou o cenário urbano, no início do século XIX, na Europa³, instala-se no Brasil a partir do final do século XIX. Segundo Bonduki (2004) com 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, ocorrendo à expansão do mercado de trabalho, conseqüentemente há aglomeração de trabalhadores mal alojados nos centros urbanos. Exigindo assim a intervenção estatal que foi centrada no controle sanitário. A forma de provisão habitacional era privada, via mercado de aluguéis, despontando assim a precariedade das habitações, sobretudo das classes subalternas, pois 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 Vargas e 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 que 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 que, para tanto, era preciso investir recursos públicos e fundos sociais. Ocorreu, 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.

Gesta-se, um novo momento no processo de acumulação capitalista pactuado com o modelo fordista, somado ao movimento operário organizado em prol de conquistas

³ 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.



e reformas, incluindo direitos sociais a serem viabilizados por políticas sociais (Behring e Boschetti, 2006). A política habitacional é do tipo fordista excludente dirigida à população inserida no mercado de trabalho, abrangendo, os setores mais organizados da classe trabalhadora, via Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). 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.

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.

Em termos da produção de habitação popular o BNH significou um avanço, visto que com o BNH estruturou, 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. 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. 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, o BNH significou um retrocesso em relação ao que foi realizado pelos IAPs, como na qualidade dos projetos dos conjuntos residenciais (Bonduki, 2008). Em relação ao planejamento urbano, reforçou um modelo segregador, uma vez que os conjuntos populares construídos, em sua maior parte, foram compostos por unidades unifamiliares, que utilizavam grandes glebas de terra em áreas muito periféricas.

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. 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.

Em 1986, ocorre a extinção do BNH, o que para Gomes (2005) foi 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 configurando um fordismo excludente. Situação expressa no crescimento das favelas, ocupações de terras nas cidades, dos loteamentos clandestinos. Contribuindo para o agravamento da questão social no país. Exacerbando as contradições sociais e o descontentamento de camadas da população, corroborando para 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 Constituinte. Envoltos no ar da redemocratização do país, os movimentos sociais urbanos mobilizados contra o legado deixado 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 183⁴, que mesmo não expressando as propostas dos movimentos na sua plenitude, trouxeram avanços significativos no que diz respeito ao direito à cidade.

⁴Na 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.



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 foram às transações de crédito imobiliário, reguladas pelo Conselho Monetário Nacional. Com o novo pacto federativo, que propôs a reforma do Estado, por meio da descentralização, as políticas habitacionais, 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 para a gestão urbana participativa como: o Orçamento Participativo na Prefeitura de Porto Alegre.

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, o resultado destes programas foi o crescimento significativo da população em assentamentos precários. Bonduki afirma que com estes programas se acentuou uma característica tradicional das políticas habitacionais no Brasil, ou seja, um atendimento privilegiado para as camadas de renda média. 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.

Contudo, emerge neste período 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 é “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). Identificamos aqui novas estratégias de aumento da rentabilidade do capital, estendendo seus impactos na organização da produção do espaço.

O que para Abramo (2002) é um padrão que instaura 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. Consequentemente 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.

Em 2003, é criado o Ministério das Cidades, preenchendo uma lacuna existente nas políticas públicas para as 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. A partir daí, o autor entende que ocorreu uma substancial elevação dos investimentos, de todas as fontes de recursos, ampliando os programas habitacionais e os subsídios, com foco, inicialmente, dirigido para a população de baixa renda. Neste momento, a provisão habitacional se dá por meio do financiamento, que se amplia a partir de 2005, segundo 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

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.



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) apresentam que em 2007 o total de contratos de financiamentos imobiliários (incluindo FGTS e SBPE) foram 500 mil unidades habitacionais, e referem 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 com renda de zero a três salários. No entanto, 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 à política urbana “não esta 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 intervenção estatal vem ocorrendo enquanto financiamento da política, caminhando ao encontro da *Agenda Habitat* que aponta para o enfrentamento da problemática sem a atuação direta do Estado. 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 a parcerias público-privado.

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, são destinados à oferta e produção direta por construtoras privadas e apenas 3% a cooperativas e movimentos sociais. Desta maneira, o 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).

3. Algumas considerações para continuar refletindo

Há um reconhecimento da importância do Banco Nacional de Habitação, na história da política habitacional do país. Ainda que, as intervenções habitacionais tenham reforçado o modelo de cidade marcada por uma paisagem composta pela existência de uma periferia, onde vivia 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 baseado na segregação sócioespacial das populações. Apesar das críticas a intervenção, a gestão e o padrão de cidade defendido pelo BNH, a extinção do Banco representou uma forte redução, 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. Essas sofreram o crescimento do processo de favelização dos centros urbanos.

Com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, e a retomada da elaboração de política de habitação de abrangência nacional. Novo cenário se desenhou, 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 para a implantação de empreendimentos habitacionais. Em contraponto, esse estímulo à produção, ou melhor, a 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 que a tal “nova” política habitacional em implementação caminha 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, e financeiro, sendo este último elevado ao eixo central de todo o sistema então articulado. Todos os incentivos ao capital industrial em fase de consolidação e agora com o capitalismo mais que consolidado, todos os incentivos 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) à captura das relações capitalistas sobre o espaço, faz deste um elemento estratégico para a acumulação do capital.

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.
- 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. 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.
- 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-vidaanalise-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. (2005) A produção capitalista do espaço. São Paulo. Annablume.

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

MARICATO, E. (2011) O impasse da política urbana no Brasil. Petropolis, RJ. Vozes.

_____. (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>

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