

## ENTRE A PRODUÇÃO HABITACIONAL ESTATAL E AS MORADIAS PRECÁRIAS: uma análise da popularização da casa própria no Brasil

Walkiria Zambrzycki Dutra\*

### RESUMO

*A política de habitação no Brasil tem como carro-chefe a promoção de um bem: a casa própria, em que o Estado ocupa papel importante nas etapas de captação de recursos, financiamento, produção e comercialização. Este artigo busca analisar, de forma comparativa, dois períodos de maior investimento financeiro e institucional do setor habitacional: o Regime Militar (1964-1985) e o período atual (2003-2012). Em ambos se dá ênfase à relação entre o setor público e o privado, que trabalham para prover ao cidadão a unidade habitacional construída. Esta escolha traz consequências econômicas e sociais distintas para o país, o que nos leva a questionar se a “política da casa própria” não seria mais uma política de crescimento econômico e não necessariamente de bem-estar social.*

131

**Palavras-chave:** *Políticas sociais. Habitação. Setor público. Setor privado.*

## ENTRE LA PRODUCCIÓN HABITACIONAL ESTATAL Y LAS VIVIENDAS PRECARIAS: un análisis de la popularización de la casa propia en Brasil

### RESUMEN

*La política de vivienda en Brasil tiene como objetivo la promoción de un bien: la propia casa, en la que el Estado tiene un papel*

---

\* - Assessora Técnica da Superintendência de Habitação de Interesse Social e Diretora de Fomento à Habitação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana do Governo do Estado de Minas Gerais (SEDRU-MG).

*importante en las etapas de captación de fondos, la financiación, la producción y la comercialización. Este artículo pretende analizar, de manera comparativa, dos períodos de mayor inversión financiera e institucional en el sector habitacional: el régimen militar (1964-1985) y el período actual (2003-2012). En ambos se enfatiza la relación entre el sector público y privado, que trabajan para ofrecer a los ciudadanos una vivienda construida. Esta elección trae distintas consecuencias sociales y económicas para el país, lo que nos lleva a preguntarnos si la “política de la casa propia” no es más que una política de crecimiento económico y no necesariamente una política de bienestar social.*

**Palabras claves:** *Políticas sociales. Vivienda. Sector público. Sector privado.*

## **BETWEEN THE STATE PRODUCTION AND THE POOR HOUSING: an analysis of the popularization of private housing in Brazil**

132

### **ABSTRACT**

*The Social Housing Policy in Brazil has as its main objective the promotion of a good: a casa própria (private housing) in which the States has an important role in the stages of funding, financing, production and commercialization. This article analyzes in a comparative way two periods of large financial and institutional investments in Social Housing: The Military Regime (1964-1985) and the current period (2003-2012). In both, the emphasis will be the relation between the public and private sectors that work in order to provide private housing to the citizens. This choice brings distinct economic and social consequences to the country, which makes us wonder if the policy of private housing is much more a policy of economic growth than a welfare state policy.*

**Keywords:** *Social policies. Housing. Public sector. Private sector.*

## 1 INTRODUÇÃO

As cidades têm proporcionado o espaço físico e ideológico para a construção das interações econômicas, políticas e sociais em todo o mundo ao longo do século XX. Para qualquer uma dessas esferas, a distribuição da riqueza produzida é visivelmente díspar ao levar em conta, por exemplo, as diversas formas encontradas pelos indivíduos para a moradia.

Em países em desenvolvimento como o Brasil, o aumento expressivo no número de favelas e moradias precárias nos principais centros urbanos reflete a única alternativa disponível para grande parte da população de baixa renda: a autoconstrução (BONDUKI, 2004; MARICATO, 2011; SOUZA, CARNEIRO, 2007). O passivo coletivo gerado caminha para a segregação territorial e social da cidade em centro-periferia, constituindo verdadeiras “bombas socioecológicas” (MARICATO, 2011, p. 8)<sup>1</sup>.

133

Tomando como estudo de caso o Brasil, este artigo busca discutir a resposta do poder público para solucionar o problema do acesso à moradia para as famílias de baixa renda. Para tanto, em primeiro lugar, discute-se o papel do Estado vis-à-vis a lógica de mercado na provisão de políticas de bem-estar social, em especial a habitação. Para os países de industrialização tardia, houve dificuldades na consolidação de uma política abrangente a todos os indivíduos da sociedade, uma vez que se restringia esse direito à classe formalmente empregada.

Na segunda parte do artigo, analisa-se mais especificamente a promoção da política habitacional como política de bem-estar social nos dois períodos de maior institucionalização e registro de unidades

---

1 - Por socioecológicas a autora refere-se às difíceis condições sociais e sanitárias disponíveis aos moradores das periferias.

habitacionais construídas. O primeiro compreende o Regime Militar (1964-1985), cujo aparato institucional tinha o setor privado como principal parceiro do governo nesta política. O segundo momento corresponde ao período atual (2003-2012), quando se mantém a parceria entre o setor público com o privado, mas se desarticula a casa própria do espaço urbano.

Questionamos, na terceira parte do artigo, a real função da política habitacional como provedora de bem-estar social. Dada a especificidade do bem provido (a casa própria) e a intrínseca relação desenvolvida entre o setor público e o setor privado ao longo das décadas, a moradia se aproxima, na maior parte dos casos, de uma solução econômica e não necessariamente de desenvolvimento social.

## **2 A SEGURIDADE SOCIAL, AS POLÍTICAS SOCIAIS E O PAPEL DO ESTADO**

134

A organização do espaço urbano tem sido área de interesse dos estudos que tratam do acesso à terra, da moradia, da mobilidade, da infraestrutura, da participação social e até mesmo da consolidação política das metrópoles como organização política autônoma (LEFÈVRE, 2009; MARICATO, 2011). Todas essas questões afloraram com o desenvolvimento das atividades industriais, do comércio e mais recentemente dos serviços, acumulando riquezas e condicionando as relações sociais e de trabalho nas cidades.

A aplicação da lógica liberal considera que há um funcionamento perfeito na distribuição desta riqueza a partir da relação de troca entre os que ofertam o capital e os que ofertam o trabalho. Mas, com a primeira grande crise econômica mundial na década de 30, a intervenção do Estado na economia é discutida em duas frentes: como regulador das ações de troca no mercado; e como ator

que busca diminuir as desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico.

Os países precursores desse debate são as economias avançadas (principalmente os da Europa Ocidental) que, com o término da Segunda Guerra Mundial, em 1945, iniciam um processo de “reconstrução econômica, moral e política” (ESPING-ANDERSEN, 1995, p.73), conhecido como *welfare state* (em português, estado de bem-estar social). Segundo o autor, abandonam-se as ideias liberais anteriores a favor de uma visão de ganhos para a cidadania, justiça social, solidariedade e universalismo. A partir de então, está-se argumentando a favor de políticas sociais que harmonizem o modo de produção capitalista às condições de vida do principal participante desta estrutura: o trabalhador (GOMES, 2006).

O direito à educação, ao trabalho, à saúde, à aposentadoria, e demais serviços necessários ao bem-estar do cidadão compõem os chamados direitos sociais (CARVALHO, 2011). A maneira pela qual o Estado interfere para a garantia destes é o que chamamos de política social (HÖFLING, 2001). Tal estratégia em direção ao investimento em capital humano tem tanto o objetivo de evitar pressões sociais, bem como promover projetos nacionais de desenvolvimento econômico (ESPING-ANDERSEN, 1995; GOMES, 2006).

Este novo esteio ideológico não se consolidou de maneira uniforme ao redor do mundo. Diferentes concepções de como coletivizar a assistência aos indivíduos podem ser pensadas a partir de um contínuo; em um extremo, pensa-se numa versão tímida de bens e serviços a partir do mínimo necessário para a regulação e manutenção da ordem social. No outro extremo, parte-se para a total cobertura de proteção social nas situações de marginalidade e pobreza (SOUZA E CARNEIRO, 2007).

Este artigo chama atenção para algumas considerações a respeito dessa discussão. Em primeiro lugar, é necessário ter em mente que a natureza da política social é fator fundamental para se caracterizar a interferência do Estado como promotor de políticas de bem-estar social. Há diferentes tipos de bens e serviços a serem oferecidos aos cidadãos, no sentido de torná-los de uso coletivo ou privado, de atendimento universal ou focado a certas faixas de renda. O principal determinante para tal é a relação entre o setor público e o setor privado.

Tomando como estudo de caso as políticas urbanas, mais especificamente a habitacional, é possível ter distintas formas de articulação entre o Estado e os agentes privados (notadamente, o setor de construção civil e bancos privados). Isto ocorre devido às diversas etapas que compõem a natureza desse setor, em que vale citar: a produção da unidade habitacional; o financiamento desta; o acesso à moradia; e o consumo do beneficiário final (o cidadão) (ARRETCHE, 1990).

136

O segundo ponto dinamizador de debates na provisão de políticas sociais e de bem-estar social é a interferência do Estado. Na área de habitação, há dois modelos paradigmáticos implementados durante o *welfare state*: o caso sueco e o caso norte-americano. Em relação ao modelo do país escandinavo, o Estado considerou que o direito à moradia era direito de todos os cidadãos. Para isso, era necessário que o Estado atuasse de forma a reduzir o impacto da renda, o que foi atingido em duas etapas do processo. No que se refere à produção de unidades habitacionais, foram realizados contratos diretamente com agências estatais para a construção dessas novas unidades (ARRETCHE, 1990).

Em relação à promoção imobiliária, as agências públicas, sociedades habitacionais sem fins lucrativos, e cooperativas habitacionais

assumiram diretamente esta tarefa. Os dois fatores estratégicos para garantir que não houvesse “boicote” por parte dos promotores privados foram: a) a garantia do acesso ao financiamento via regulação pública do mercado imobiliário; e b) a garantia da terra urbana disponível mediante desapropriação (ARRETCHE, 1990).

O caso norte-americano é caracterizado como um modelo liberal, pois a intervenção do Estado se limitou a ações regulatórias via estruturação do modo de operação do sistema habitacional, mas sem interferência direta do Estado nas relações de compra, venda ou financiamento (ARRETCHE, 1990). Assim, as condições para o financiamento habitacional se deram via associações de poupança e empréstimo privadas. A política social de habitação, no sentido de provisão para as famílias consideradas de mais baixa renda, atuou principalmente através de subsídios para a produção das unidades habitacionais produzidas pelo setor privado, de forma a estimular a participação desse setor (ARRETCHE, 1990).

137

Nesta relação entre o setor público e privado, ao considerar a América Latina e mais especificamente o Brasil, muitos autores argumentam que não houve a consolidação de um sistema de bem-estar social, a não ser por ações pontuadas em algumas áreas de políticas públicas (ESPING-ANDERSEN, 1995; GOMES, 2006; MELLO, 2007). O principal fator está nos mecanismos institucionais altamente protecionistas nos países latino-americanos, uma vez que o Estado atuava como o principal empreendedor não só do bem-estar social, mas também do desenvolvimento econômico (ESPING-ANDERSEN, 1995).

O controle do Estado no Brasil se dava nos meios de produção e nas relações de trabalho, ao manter domínio sobre os movimentos trabalhistas e promover políticas associadas aos interesses nacionais do Estado aliado à incipiente burguesia (GOMES, 2006). Isto significa que houve uma submissão dos direitos sociais à lógica da produção:

a busca pelo crescimento econômico não se compatibilizou com o processo de desenvolvimento social, lógica esta inversa a dos países precursores do *welfare state*.

O problema para a realização da lógica do “Estado empreendedor” está no fato de que as políticas sociais no Brasil, entre as décadas de 1930 a 1980, eram promovidas via utilização dos recursos dos fundos de aposentadoria compulsória dos trabalhadores urbanos formalmente empregados, em que se encaixa a área de habitação (BONDUKI, 2004). Isso significa dizer que a mão de obra desempregada, de baixa renda ou os trabalhadores rurais valiam-se da lógica da provisão informal de serviços sociais. No caso da habitação, para este mesmo período, é visível a expansão das moradias precárias e o aumento do número e a extensão das favelas nas grandes cidades.

138

Preconiza-se, na política de bem-estar social, a garantia das condições básicas de vida dos trabalhadores, estejam eles empregados ou não (HÖFLING, 2001). No caso brasileiro, ainda que se almejasse uma política de abrangência universal, a lógica de desenvolvimento social no Brasil promovida pelo Estado valia-se do trabalhador formalmente empregado como principal fonte de recursos para seus investimentos. Isso significa que se partiu da exclusão de grande parte de sua população (GOMES, 2006). A construção visualizada pelo Estado para o combate a esse problema será apresentada na seção a seguir.

### **3 A PROVISÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL**

Desde 1891, o Brasil organiza-se como uma república de regime presidencialista e federalista. O princípio federativo atribui uma divisão das atividades do governo entre um poder central e um poder subnacional (ou constituinte), em que cada um deles possui autonomia para tomar a decisão final sobre, no mínimo, alguma



atividade específica (RIKER, 1975). De 1891 a 1987, o país possui um Governo Federal e os Governos Estaduais como as unidades subnacionais. A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, mantêm-se os governos estaduais e cria-se um novo ente federado, o município.

No entanto, entre os anos de 1964 a 1985, o federalismo brasileiro foi interrompido pelo golpe militar que anulou na prática a autonomia dos governos estaduais como entes federados, além de restringir os direitos políticos dos cidadãos. Assim, toda a formulação e planejamento de políticas e diretrizes se davam no Governo Federal, caracterizando uma gestão altamente centralizadora e não participativa.

Durante este período, o setor habitacional enfrentava graves problemas devido à falta de unidades habitacionais disponíveis no mercado (SANTOS, 1999). Dois fatores explicam essa demanda. Em primeiro lugar, as políticas anteriores atuaram de forma ineficiente, seja na produção de novas unidades habitacionais, seja na regulação do setor imobiliário de aluguéis (MARICATO, 1987; SANTOS, 1999)<sup>2</sup>.

Em segundo lugar, o Regime Militar é um momento importante para a industrialização brasileira, pois nunca se havia verificado taxas de crescimento tão altas - em torno de 10% ao ano (MELLO, 2007). O aumento da produção industrial, vivenciada em proporção nunca antes vista no país, atrai grande fluxo migratório da população para as cidades. No entanto, a ausência de oferta de moradias associada aos baixos salários e ao desemprego de muitos novos habitantes os impede de estabelecer moradia, e a opção é habitações precárias, cujo aglomerado viria a se chamar de favelas (MARICATO, 2011).

---

2 - Para mais informações sobre o período habitacional pré-Regime Militar, ver Bonduki (1994).

Como resultado, o governo entende que esta é uma área prioritária de investimento social. No entanto, um dos principais desafios era saber como atuar, considerando os principais problemas já verificados nas décadas anteriores e que permaneciam sem solução: a concentração do problema nas famílias com até três salários mínimos; o difícil acesso destas famílias ao mercado imobiliário de aluguéis; o difícil acesso dessa parcela da população à terra urbanizada; e o baixo poder aquisitivo e de financiamento dessa faixa de renda (SANTOS, 1999).

Desde a década de 1940, a concepção de atendimento público é através da casa própria, pois era histórico o problema dos aluguéis: devido à falta de regulação e livre atuação do mercado, o alto valor cobrado pelos empreendedores imobiliários não era acessível aos trabalhadores de mais baixa renda (BONDUKI, 2004). A solução encontrada pelos próprios cidadãos gerou a expansão dos cortiços - habitação irregular precursora das atuais favelas -, caracterizada não só pelas moradias precárias (em acomodação e infraestrutura), mas também à irregularidade da terra (BONDUKI, 2004).

140

A expansão desse tipo de moradia começa a trazer, dentre outros fatores, problemas para a saúde pública. Por isso, o governo vê como alternativa a conscientização de um novo tipo de moradia: a casa própria que, além de representar um alto valor agregado, trazia status social ao trabalhador (BONDUKI, 2004; NASCIMENTO, TOSTES, 2011). O governo militar dá suporte a essa ideia, pois se acreditava que através da promoção de políticas conservadoras (como o direito à propriedade) ter-se-ia apoio popular ao regime (GOMES, 2006; MELLO, 2007).

Assim, houve pesada intervenção governamental no sentido de criar um forte aparato financeiro e institucional; um sistema que possibilitasse o acesso à casa própria através do crédito habitacional

(ARRETCHE, 1990). Para tanto, o setor público seria o financiador e gestor dos recursos, atuaria na regulação do sistema, e seria também o planejador do tipo de construção a ser empreendida. Cabia ao setor privado a construção propriamente dita das unidades habitacionais, bem como a venda destas ao consumidor final.

A necessidade de criação de um aparato financeiro para a habitação se justifica pela forma de atendimento desta política pelo governo: financiar a casa própria sem dar subsídios, com baixas taxas de juros e alargado período de pagamento. Visando este fim, em 1966 foi criado o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que agia como uma captação de poupança de longo prazo voltado para os investimentos em habitação (SANTOS, 1999). As suas principais fontes de recurso eram o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) - um sistema de poupança voluntário e privado - e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), este recém-criado pelo governo e tinha como fonte de receita “as contribuições compulsórias dos trabalhadores empregados no setor formal da economia” (SANTOS, 1999, p. 10).

141

Com o SFH, esperava-se criar uma fonte de financiamento que fosse estável, de longo prazo e autofinanciada. A estrutura institucional responsável tanto pelo gerenciamento, normatização e fiscalização dos recursos do FGTS e das cadernetas de poupança do SBPE, bem como pela coordenação das atividades habitacionais era o Banco Nacional de Habitação (BNH), órgão ligado ao Governo Federal (SANTOS, 1999).

Com a estrutura do SFH, molda-se a atuação da esfera pública e define-se a atuação dos agentes privados da seguinte forma: Os recursos do SBPE se voltam para o investimento habitacional de famílias de classe média e alta (acima de cinco salários mínimos), propostos por empreendedores ou construtoras privadas que

também se responsabilizavam pela venda dessas unidades (SANTOS, 1999). Os recursos do FGTS atenderiam às famílias de mais baixa renda, cujos principais agentes promotores seriam as Companhias de Habitação (COHAB): agências estatais associadas a empresas privadas de construção civil (ARRETCHE, 1990; SANTOS, 1999). Neste caso, o setor público acaba por substituir o setor privado e passa a atuar como um ator privado: obtinha financiamento junto ao BNH, produzia as unidades habitacionais, segundo o projeto estipulado pelo BNH, supervisionava a construção e se responsabilizava pela venda da unidade habitacional às famílias de baixa renda (SANTOS, 1999).

142

O funcionamento da política habitacional aos moldes do BNH - denominada neste artigo como a “política da casa própria” - esteve em vigência até a metade da década de 1980. A partir de então, o país enfrenta uma grave crise financeira que atingiu tanto a fonte de financiamento do BNH, quanto a capacidade de pagamento dos mutuários - principalmente os de mais baixa renda. Como consequência, tem-se o fechamento do BNH seguido de um período de crise financeira e institucional neste setor até o início dos anos 2000 (KLINTOWITZ, 2011).

Ao todo, durante o período de funcionamento do BNH (1964-1986), o SFH financiou o correspondente a 25% das novas moradias construídas no país (ARRETCHE, 1990; BONDUKI, 2007), conforme os dados da tabela a seguir.

**Tabela 1- Nível de intermediação financeira na construção habitacional no Brasil (1964-1986)**

Anos	Novas unidades construídas* (em milhões) (a) <sup>1</sup>	Novas unidades (em milhões) (b) <sup>2</sup>	financiadas pelo SFH (em %) a/b
1964-70	2,3**	0,5	17,4
1971-78	5,6	1,5	26,8
1979-80	2,3	1,1	47,8
1979-83	5,1	2,1	41,1
1984-86	2,5	0,2	8,0
1964-86	15,5	4,8	25,8

Fonte: (1) PNADs 1978, 1983, 1986; Censo 1960, 1970, 1980.

(2) Habitação e Poupança 1988, maio, p. 16

Extraído de: Melo, 1988:10

\*Todos os tipos de habitação (inclusive barraco etc)

\*\*Estimado por interpolação.

**Fonte: ARRETCHE, 1990, p. 28.**

143

Muitos autores argumentam que o número de unidades habitacionais construídas não foi suficiente para sanar o déficit habitacional, principalmente nas faixas de mais baixa renda (CARDOSO, s/d; BONDUKI, 2007). Ainda, o modelo de habitação às famílias de baixa renda é alvo de críticas tanto da atuação do poder público quanto do privado. Ao poder público, critica-se o modelo do projeto técnico concebido pela COHAB e a falta de infraestrutura urbana dos conjuntos habitacionais. Ao setor privado, critica-se a localização em que essas unidades eram construídas: distantes dos centros urbanos.

Passado o período de reestruturação econômica e política que o Brasil atravessou durante a década de 1990 até o início do ano 2000, os novos aspectos institucionais da política habitacional têm início em 2003 e está em implementação atualmente. Assim como na década de 1960, a questão habitacional tem prioridade na agenda

do governo em busca de soluções que busquem combater o enorme déficit habitacional ainda existente (BONDUKI, 2009). Para tanto, em 2003, cria-se o Ministério das Cidades (estrutura executiva do Governo Federal), cuja organização da pasta e as diretrizes habitacionais estão na Secretaria Nacional de Habitação. Em 2004 é lançado a nova Política Nacional de Habitação (PNH), que define as estratégias e diretrizes habitacionais que serão alcançadas até 2023. Tendo em vista o cenário habitacional deixado pela política do BNH, o PNH traz inovações significativas, pois há quatro grandes eixos de atuação:

Modelo de financiamento e subsídios [*para a produção de unidades habitacionais*]; política urbana e fundiária [*políticas voltadas para a gestão e uso do solo*]; desenho institucional [*ligado à capacitação institucional de Governos Estaduais e municípios*]; e cadeia produtiva da construção civil voltada à habitação de interesse social. (BRASIL, 2009, p. 13).

144

Essas demandas eram almejadas por vários analistas do setor, no sentido de interpretar a questão habitacional como uma questão mais ampla em termos urbanísticos e de melhor acesso ao espaço das cidades (CARDOSO, s/d; NASCIMENTO, TOSTES, 2011).

A estrutura financeira voltada para a política habitacional ainda é composta por praticamente os mesmos atores do período militar. O SFH continua em funcionamento até o presente momento, apesar de ter sofrido reestruturação na década de 90. As COHABs continuam atuando como agências estatais na produção de unidades habitacionais, e o extinto BNH é realocado para a Caixa Econômica Federal (CEF), banco público também controlado pelo Governo Federal.

No entanto, em 2008 tem-se uma nova crise econômica mundial, iniciada pelo setor imobiliário norte-americano que, ao chegar ao

Brasil, gerou “incertezas e uma paralisia no setor [*habitacional*], pego no contrafluxo, pois estava em pleno processo de aceleração da produção” (BONDUKI, 2009, p.11). Uma das alternativas encontradas pelo governo brasileiro para contorná-la foi incentivar o mercado interno. Um dos diversos setores responsáveis por impulsionar o crescimento econômico e gerar empregos é a construção civil, que teve no Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) seu principal propulsor.

Lançado em 2009, o PMCMV tem como objetivo estimular a produção e a aquisição de novas unidades habitacionais através da concessão de subsídios ao financiamento da unidade habitacional, distribuídos segundo faixas de renda. As metas do programa podem ser mais bem visualizadas na tabela a seguir.

**Tabela 2 - déficit acumulado e as metas do programa minha casa, minha vida - distribuição do déficit por faixa de renda (2009)**

Renda	Déficit acumulado		Metas do Minha Casa, Minha Vida		Déficit Acumulado Atendido
	(em %)	(valor absoluto, em mil)	(em %)	(valor absoluto, em mil)	(em%)
Até 1.395	91	6.550	40	400	6
1.395 a 2.790	6	430	40	400	93
2.790 a 4.600	3	210	20	200	95
	100	7.200	100	1.000	14

Fonte: Elaboração própria, com base na Fundação João Pinheiro e no programa Minha Casa, Minha Vida, folheto de divulgação.

**Fonte: BONDUKI, 2009, p. 13.**

Como pode ser observado, a meta inicial do programa previa a construção de 1 milhão de unidades, divididas por faixas de renda. O

primeiro grande incentivo do programa está voltado para a produção via setor privado, com a contratação de empreiteiras e construtoras que apresentam os projetos à CEF (NASCIMENTO, TOSTES, 2011).

O segundo incentivo dessa política é a aquisição via subsídio total para as famílias de mais baixa renda (com maior concentração de déficit habitacional), e subsídio parcial para as famílias entre três a seis salários mínimos (BONDUKI, 2009). A fonte de recursos para os subsídios permanece sendo via FGTS, e a principal estratégia do governo continua sendo via casa própria. Assim, é possível perceber que se mantém a lógica de financiamento da casa própria via recursos federais, com o setor privado responsável pela produção. As consequências dessas medidas serão discutidas a seguir.

#### **4 A ARTICULAÇÃO DA ECONOMIA E DO BEM-ESTAR SOCIAL SOB A ÓTICA DA MORADIA**

146

Uma vez apresentada a natureza da área habitacional e a construção do aparato institucional e financeiro para contornar os problemas sociais dela inerentes, esta seção busca fazer uma análise da forma de ação de governo como produtor de resultados ou mudanças personificadas em políticas sociais.

Em primeiro lugar, vale mencionar a opção do poder público em participar ativamente de, praticamente, todas as etapas do processo produtivo do setor habitacional (ARRETCHE, 1990). Na função de agente regulador, havia a forte presença, no controle do governo, das operações de fluxo de crédito e transações para o setor da construção civil, além da regulamentação do crédito destinado ao consumidor final para os recursos do SBPE. No entanto, há quase total ausência regulatória no tipo de unidade habitacional a ser produzida: “sequer para tetos/tabelamentos dos preços das mercadorias e seus componentes, menos ainda sobre a qualidade das unidades residenciais produzidas” (ARRETCHE, 1990, p. 27).



Como resultado, o setor privado teve ampla liberdade na provisão do mercado habitacional, o que gera críticas de duas naturezas. A primeira delas refere-se ao projeto de casa própria, idealizado pelo governo: este não atende às necessidades dos seus usuários, devido tanto ao espaço físico quanto ao número de moradores por unidade. Este problema foi primeiramente apresentado no pós-BNH e se faz presente ainda hoje com o programa MCMV (CARDOSO, s/d; NASCIMENTO, TOSTES, 2011).

O segundo grupo de críticas refere-se ao espaço urbano das cidades. Sabe-se que, para a produção da unidade habitacional, agrega-se ao valor final não só os materiais de construção ou a mão de obra, mas também o valor da terra. Tendo em vista que as unidades habitacionais produzidas pelo poder público atendem a uma faixa de renda com menor poder aquisitivo, os terrenos destinados a esse tipo de construção costumam ser os mais baratos e, conseqüentemente, mais afastados dos centros urbanos. Este problema ainda persiste com o programa MCMV, uma vez que são as construtoras que indicam o terreno em que serão construídas as unidades habitacionais (NASCIMENTO, TOSTES, 2011).

147

Contribui para essas críticas o fato de que a provisão pública à moradia através da casa própria não se constitui em um bem coletivo, mas sim o oposto. A peculiaridade desse setor está no fato de que se tem um bem individual, o que reforça a noção de propriedade privada (MARICATO, 1987). Ainda, ao divulgar a ideia da casa própria, é comum associar o direito à moradia com direito à propriedade (NASCIMENTO, TOSTES, 2011). Constitucionalmente, prevê-se como direito social o direito à moradia. Ao tratar de propriedade, está-se fazendo referência ao acesso à terra, e principalmente à terra urbanizada que não está disponível em todo (e para todos) no espaço urbano. De fato, persistem muitos desafios para combater

este problema, e estão previstos na nova Política Habitacional de Habitação, mas não contemplada no programa MCMV.

Assim, a solução colocada em prática contribui, de certa forma, para a segregação territorial e social dos indivíduos nas cidades, pois se alocam as famílias de baixa renda nas áreas periféricas, onde são precários o sistema de transporte e a estrutura urbana como um todo (tal como a existência de rede de iluminação e coleta de esgoto e água) (MARICATO; 1987, 2011).

Em terceiro lugar, vale ressaltar o processo de produção das unidades habitacionais. O setor privado foi beneficiado pela garantia de investimento contínuo através da fonte de financiamento público - via SBPE (década de 60) e historicamente via FGTS - colocando-o como o principal agente executor da política habitacional brasileira. Este ator se estruturou em uma rede de agentes que controlavam tanto a produção quanto o consumo da unidade habitacional (MARICATO, 1987).

148

Enquanto o setor privado provia a casa própria para as famílias de maior valor aquisitivo, cabia ao setor público a provisão às famílias de baixa renda. Mas, durante a gestão do BNH, tanto as construtoras privadas quanto as COHABs não recebiam subsídios para a produção das unidades habitacionais, de forma que os custos eram inteiramente repassados ao beneficiário final (ARRETCHE, 1990). Ambos buscavam financiamento junto ao SBPE e ao FGTS, respectivamente, e recebiam “subsídios creditícios” para pagamento. Como ambos buscavam a solvência financeira, do ponto de vista dos indivíduos, o tratamento para todas as faixas de renda era praticamente o mesmo, e as agências (tanto público como privadas) operavam segundo uma lógica de mercado: ofertar um produto (a casa própria) para os que podem pagar por ela (ARRETCHE, 1990).

O problema é que tanto as COHABs quanto as famílias de baixa renda não conseguiram ser atendidas por esse molde, devido às altas taxas de inadimplência e baixo retorno no rendimento do financiamento (ARRETCHE, 1990; MARICATO, 1987). Logo, ainda que com intervenção estatal, a provisão de uma política de bem-estar social habitacional parece ter sido proposta pelo Estado à população assalariada ou com renda própria (via poupança privada) sem buscar a igualdade no acesso às de baixo poder aquisitivo.

Ao buscar contornar este problema, atualmente o MCMV oferece subsídio financeiro para o beneficiário final. Mas, antes que se pense em uma ação estatal voltada para a promoção de uma política social aos setores mais necessitados, a política de subsídios a famílias de três a seis salários mínimos parece estar, mais uma vez, beneficiando o setor privado como fonte de financiamento estável. O valor do subsídio quase total às famílias de baixa renda é desnecessariamente elevado, e está aplicado via programa que parece estar desarticulado dos demais instrumentos da Política Nacional de Habitação (BONDUKI, 2009; NASCIMENTO, TOSTES, 2011).

149

Uma das interpretações para a perpetuação desses desastros diria que a real estratégia da política habitacional é a de desenvolvimento econômico mais do que uma promoção de bem-estar social (BONDUKI, 2009). O incentivo ao setor privado como agente executor está intimamente ligado à utilização dessa política social como solução para crises econômicas. A promoção de subsídios via setor público mostra que o Estado está, de fato, intervindo na economia, mas não necessariamente para a promoção do direito à moradia.

## 5 CONCLUSÃO

A partir da exposição feita ao longo do artigo, a natureza da política habitacional no Brasil se dá através da promoção de um bem privado, a casa própria, constantemente associada não só ao direito à moradia,

mas também ao direito à propriedade. Tanto a estrutura do BNH na década de 1960 quanto a atual política habitacional contam com uma forte parceria entre o setor público e privado, principalmente no que se refere à estrutura de incentivos via acesso do crédito imobiliário e produção de unidades habitacionais. Esta atuação parece ser benéfica não só para os cidadãos, mas também para a economia brasileira como estratégia de desenvolvimento econômico.

Este seria um dos motivos pelos quais é duvidoso afirmar que a promoção de uma política de bem-estar social na habitação é estratégia prioritária do Estado, pois, apesar de sua forte intervenção na regulação e no incentivo ao acesso à casa própria, o papel de destaque desta política social está na promoção de políticas econômicas via aquecimento da construção civil. Assim, parece ser difícil superar a lógica do “Estado desenvolvimentista”, pois a intervenção do setor público na produção econômica não só regula as ações do mercado, como também se insere como parte estruturante do processo tanto em sua promoção quanto na correção dos erros que dela são resultados.

150

Historicamente, sedimentou-se no Brasil a lógica de provisão habitacional que depende inteiramente do poder público na promoção desta política - com o fornecimento de subsídios e controle financeiro - e do setor privado para a produção. A popularização da casa própria como solução mais fomentada para o problema da moradia para famílias de baixa renda está tão arraigada no Brasil que seguiu duas trajetórias.

A primeira delas é incentivada pelo setor público e visível na produção de conjuntos habitacionais, dominada pelo setor privado. Contudo, esta parceria não impossibilitou a criação de um mercado informal de moradias, denominado de “autoempreendimento” dos indivíduos, que se dá de maneira informal e sem apoio do governo. Como

resultado, tem-se o povoamento de favelas e ocupações irregulares em que, além da característica precária da unidade habitacional, os cidadãos se veem mal servidos de infraestrutura e equipamentos sociais (BONDUKI, 2007).

Estas observações indicam que, apesar dos avanços no número de unidades habitacionais construídas e aumento das faixas de renda pelos programas habitacionais de produção, o fomento a soluções alternativas, tais como programas de urbanização e assentamento de habitações precárias também seria uma alternativa tão eficiente quanto a entrega da unidade habitacional construída. Resta chegar o momento econômico, o cenário político e a visibilidade popular adequados para tal.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Intervenção do Estado e Setor Privado: o Modelo Brasileiro de Política Habitacional. **Espaço & Debates**, São Paulo, v. 10, n. 31, p. 21-36, 1990.

151

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BONDUKI, Nabil. Política Habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, n. 1, 2008. Disponível em: <[http://www.usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf)>. Acesso em: 29 ago. 2011.

BONDUKI, Nabil. Do projeto moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. **Teoria e Debate**, n. 82, 2009. Disponível em: <<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida?page=full>>. Acesso em: 12 jun. 2012.

BRASIL. **PlanHab**: Plano Nacional de Habitação. Brasília, Ministério das Cidades, 2009. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/plano-nacional-de-habitacao>>. Acesso em: 29 ago. 2011.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Política Habitacional no Brasil: balanço e perspectivas. **Observatório das Metrôpoles**, s/d. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/download/adauto\\_polhab\\_brasil.pdf](http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/download/adauto_polhab_brasil.pdf)>. Acesso em: 29 ago. 2011.

CARVALHO, José M. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do *welfare state* na nova ordem mundial. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 35, p. 73-111, 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n35/a04n35.pdf>>. Acesso em: 05 dez. 2012.

152

GOMES, Fábio G. Conflito social e *welfare state*: Estado e desenvolvimento social no Brasil. **RAP**, vol. 40, n. 2, p. 201-236. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a03.pdf>>. Acesso em: 05 dez. 2012.

HÖFLING, Eloisa M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES**, vol. 21, n. 55, p. 30-41, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>>. Acesso em: 09 dez. 2012.

KLINTOWITZ, Danielle C. Como as políticas habitacionais se inserem nos contextos de reforma do Estado? A experiência recente do Brasil. **Pensamento & Realidade**, v. 26, n. 3, p. 101-120, 2011. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/8080/5967>>. Acesso em: 28 mar. 2013.

LEFÈVRE, Christian. Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos. **Cadernos Metrôpoles**, v. 11, n. 22, p. 299-317, 2009. Disponível em: < <http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/5936/4289>>. Acesso em: 20 maio 2013.

MARICATO, Hermínia. **Política Habitacional no Regime Militar**. Petrópolis: Vozes, 1987.

MARICATO, Hermínia. Metrôpoles desgovernadas, **Estudos avançados**, v. 25, n. 71, p. 7-22, 2011.

MELLO, Marinilzes M. Políticas sociais e políticas de bem-estar: algumas considerações. **InterfacEHS**, v. 2, n. 4, p. 1-20. Disponível em: <<http://www.revistas.sp.senac.br/index.php/ITF/article/viewFile/142/162>>. Acesso em: 20 maio 2013.

NASCIMENTO, Denise Morado; TOSTES, Simone Parrela. Programa Minha Casa Minha Vida: a (mesma) política habitacional no Brasil. **Vitruvius**, jun. 2011. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/12.133/3936>>. Acesso em: 11 dez. 2012.

RIKER, William. Federalism. In: GREENSTEIN, Fred; POLSBY, Nelson. **Handbook of Political Science**, v. 5. Reading: Addison-Wesley Publishing Company, 1975.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998. **IPEA**, Brasília, 1999. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/td/td\\_99/td\\_654.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_99/td_654.pdf)>. Acesso em: 03 ago. 2011.

SOUZA, José M.; CARNEIRO, Ricardo. Moradia popular e política pública na Região Metropolitana de Belo Horizonte: revisitando a questão do déficit habitacional. In: Murilo Fabel e Jorge Neves

Walkiria Zambrzycki Dutra

(Org.). **Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2007.

Recebido: 25/03/2013

Aprovado: 23/04/2013