

X Seminario
Investigación Urbana y Regional

POLÍTICAS DE VIVIENDA Y DERECHOS HABITACIONALES. *Reflexiones sobre la justicia Espacial en la Ciudad Latinoamericana*

O PROGRAMA “MINHA CASA, MINHA VIDA” E A SEGREGAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL: A ATUAÇÃO DO CAPITAL INCORPORADOR E DO ESTADO NA CONSTRUÇÃO DO URBANO BRASILEIRO.

Beatriz Miotto

Doutoranda da Unicamp e Bolsista Fapesp

[*bea.miotto@gmail.com*](mailto:bea.miotto@gmail.com)

RESUMO: A questão do uso do solo é recorrente no estudo sobre o desenvolvimento tanto regional como urbano. O Brasil, nesse sentido, apresenta características marcantes, já que, apesar do seu amplo território, a apropriação restrita do espaço se constituiu como forma de dominação econômica e política. Especificamente na produção do espaço urbano essas características se traduziram em uma forte segregação sócio-espacial, comandada a partir da atuação do capital imobiliário e do Estado. Nesse sentido, este trabalho tem como objetivo geral problematizar a segregação a partir da atuação desses agentes, avaliando os programas governamentais de habitação e urbanização, em especial o Programa Minha Casa, Minha Vida – lançado pelo Governo Federal brasileiro em 2009.

Breve introdução:

O processo de urbanização capitalista nos países subdesenvolvidos apresenta características bastante específicas, principalmente em relação à perversidade na produção, reprodução e apropriação do espaço urbano. Isso não se deve apenas à formação de uma sociedade urbano-industrial pautada em fortes desigualdades, mas, também, a uma relação histórica das elites com a propriedade privada da terra. É desde a nossa formação que as oligarquias regionais, operadoras do capital mercantil, aproveitam-se das formas especulativas e rentistas para garantirem o controle político e econômico do país (TAVARES, 1999) e é, até os dias atuais, que o “nó da terra” figura como uma das contradições mais aguçadas do subdesenvolvimento.

A maneira pela qual a questão fundiária insere-se nos problemas regionais e urbanos dos países subdesenvolvidos depende do padrão de acumulação vigente e da forma que se articulam, em cada momento, as diversas frações do capital e suas faces mais “modernas” e mais “atrasadas”¹. O capital mercantil, nesse contexto, tem papel fundamental já que representa historicamente os interesses mais conservadores dessas sociedades e, apesar de se metamorfosear ao longo do tempo em faces mais modernas (dos capitais bancário, financeiro, industrial, etc.), persiste como motor da cidade informal e pilar do poder político sobre o Estado e sobre o território. Essa dominação confere à classe mercantil ganhos extraordinários em um duplo sentido: através da superexploração da força de trabalho – via relações pré-capitalistas de produção/informalidade/baixos salários – e pela cooptação do Estado nas esferas local, regional e nacional, cuja regulação e direcionamento dos investimentos alteram recorrentemente os patamares de apropriação das rendas fundiárias financeirizadas.

Diante dos vários interesses materiais associados ao controle do território (cuja especificidade do subdesenvolvimento está no predomínio do capital mercantil), as classes sociais se apoderam de maneira desigual do território fazendo com que a luta de classes se imprima no ambiente construído através da disputa por localização. Portanto, podemos dizer que, intrinsecamente vinculada à questão fundiária, a segregação sócio-espacial é uma das mais importantes manifestações espacial-urbanas da desigualdade, constituindo-se

¹ Não queremos dizer, com isso, que haja um dualismo extremado entre essas frações e suas formas de acumulação. Pelo contrário, à medida que a heterogeneidade estrutural está presente em todas as esferas e regiões das sociedades subdesenvolvidas, podemos considerar que essas frações se articulam de modo a assentar/garantir seus interesses com menos conflitos possíveis, ou seja, o “moderno” varre o “atrasado” apenas quando esse se coloca eminentemente como um obstáculo econômico ou político para sua expansão. Para uma discussão sobre o capital mercantil no urbano brasileiro ver Cano (2012).

como “(...) um processo de dominação social, econômica e política por meio do espaço” (Villaza, 1998, p.150).

No caso dos países periféricos como o Brasil, a conformação espacial da produção e as péssimas condições de vida nas regiões fizeram com que os grandes movimentos populacionais se tornassem mais radicais e concentradores. Assim, além de veloz, a urbanização que era “suportável” até a década de 1950 passa a ser “caótica” nas décadas subsequentes (CANO, 2012). Mesmo com períodos de melhor desempenho econômico e mudanças demográficas, o padrão de urbanização do país mantém suas manifestações mais dramáticas: a ocupação desordenada do território, a favelização, a periferização, segregação sócio-espacial, diferenciação no acesso aos bens públicos, violência, entre outras.

O problema da habitação ocupa papel importante nesse debate, já que os processos citados culminaram num crescente déficit habitacional, relacionado não apenas com a escassez de moradia, mas também às péssimas condições infra-estruturais básicas. Deste modo, refletir sobre a questão da habitação significa ir além da construção/locação/desapropriação de unidades habitacionais: requer entender as possibilidades de produção de outro espaço urbano e os limites que são impostos a esse movimento. Além disso, é capaz de mostrar como a população itinerante do país teve que moldar seus espaços de vida. Nesse cenário, a moradia é expressão concreta da ilegalidade e da restrição do mercado formal; não apenas o da “aquisição”, mas também da sua produção, que está calcada tradicionalmente na superexploração da força de trabalho. Isso, de um lado, forma um mercado de trabalho da construção civil extremamente precarizado e, de outro, coloca a autoconstrução (tempo de

trabalho não pago para a reprodução da força de trabalho) como regra na produção da cidade.

Entendemos também que a potencialidade da política habitacional é enorme, não apenas por sua escala de produção, mas também pelo fato dela poder ser efetivamente uma política social de caráter universal. A partir dessas três dimensões – renda da terra, da segregação e da atuação do Estado – este ensaio tem como objetivo discutir os principais aspectos do urbano brasileiro, considerando, em especial, as principais tendências do novo programa do governo brasileiro, o Minha Casa, Minha Vida.

A atuação do Estado no mercado imobiliário e a produção da cidade:

O Estado brasileiro começou a intervir no mercado imobiliário (produção, aluguel, legislação) nos anos 1930. É a partir desse momento, como coloca Bonduki (1994), que a questão habitacional passa a ser percebida como questão social. Além disso, a habitação também se coloca no plano político, uma vez que, é já nessa época que a “ideologia da casa própria” começa a ser gestada para se transformar no que Bolaffi (1982) chamará – para o período da ditadura militar – de “falso problema da habitação popular”, onde o acesso à moradia se transforma, estritamente, na propriedade privada da casa dirigida a classe média. Essa expansão, do ponto de vista do circuito imobiliário, era operada pelo capital mercantil local que, diante da internacionalização da economia brasileira através do Plano de Metas, tinha nesse setor uma fronteira de valorização. Como explicitam Lessa (1980) e Cano (2012), o circuito imobiliário nas metrópoles – principalmente naquelas que se formavam sem um forte respaldo industrial – era grande responsável pela expansão do emprego e da renda urbana e seus efeitos multiplicadores.

No final dos anos de 1960, a crise da moradia se colocava como um dilema e o regime militar, que buscava legitimar-se, levantou a bandeira da habitação. Não é surpresa, portanto, que os programas levados a cabo nessa época tenham um forte viés conservador. Além disso, a crise econômica do início da década também fortalecia a ideia da necessidade de geração de empregos e dinamismo econômico o que, convenientemente, colocava a alternativa do fomento à construção civil. Como nos mostra Bolaffi (1972, p.139), a orientação do Banco Nacional da Habitação foi a de transmitir/delegar suas funções para o setor privado, que não resolvia o problema da população de baixa renda, impossibilitada de arcar com os custos dos financiamentos. Como sugere extensa literatura², além de não resolver os problemas agravou, novamente, aqueles referentes à urbanização que ainda se acelerava (segregação, favelização, violência, etc.). Vale destacar também que os maiores beneficiados com o Programa não foram os trabalhadores de menor renda (da cidade e do campo) e sim a classe média/alta urbana que legitimava o governo e, indiretamente, estimulava a especulação imobiliária.

Com a extinção do BNH em 1986 houve um grande “vazio” institucional, de onde e como deveria ser tocada a política habitacional. Isso também coadunava com a crise fiscal e financeira do Estado e com a gestação dos pilares neoliberais, que diminuiria de forma significativa a participação do Estado nos moldes “desenvolvimentistas”. Apesar de algumas iniciativas, os governos subseqüentes realizaram programas marginais de habitação popular, marcados – principalmente no governo Collor – pela má utilização dos recursos e um forte clientelismo (AZEVEDO, 1995). Nos governos de Fernando Henrique

² Maricato (1982 e 1987); Valladares (1980); Arretche (1990); Bolaffi (1972); etc.

Cardoso (1994 – 2002) as iniciativas mais inovadoras, voltadas para habitação popular, foram, majoritariamente, no âmbito dos estados e municípios específicos³. Isso se reforçou ainda mais a partir do ajuste fiscal do Estado e da fragilização da fiscalidade subnacional, freando as possibilidades de um novo projeto nacional/regional mais coerente para o problema habitacional. Apesar da aprovação do Estatuto da Cidade em 2000 e, por conseguinte, da possibilidade de aplicação da função social da Terra, o século XXI inicia com um quadro bastante agravado da questão social e urbana. Não é de se espantar que com os programas de habitação, voltados na sua maioria para o financiamento de famílias via mercado, o déficit habitacional tenha chegado a níveis exorbitantes, principalmente nas regiões metropolitanas; em 2007 era, segundo a Fundação João Pinheiro, de aproximadamente 6,3 milhões de moradias.

Nesse quadro geral, a necessidade de estabelecimento de uma política mais eficaz e articulada se coloca. Isso foi reforçado não só pela esperança de uma administração mais progressista do PT, como também pelos quadros críticos que julgavam a questão dentro do governo. A criação do Ministério das Cidades deu fôlego à possibilidade de pensar e coordenar um projeto de Reforma Urbana mais democrática, que respondesse de fato aos graves problemas urbanos do país e de sua população. No entanto, com o aumento do financiamento e as perspectivas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi criado, em abril de 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV)⁴, que pretende diminuir consideravelmente o déficit habitacional e fomentar a regularização fundiária. Não obstante, está claro também que esta foi e continua sendo – com o Minha Casa Minha Vida

³ Pró-Moradia e o Programa de Arrendamento Residencial de 1999.

⁴ (MP n. 459, 25/03/2009). Para uma análise detalhada do programa ver Cardoso et. al. (2011).

II – uma opção de enfrentamento da crise econômica mundial iniciada em 2008, o que significa que primordialmente o Programa deve atender os anseios de manutenção do nível de emprego e de investimento no setor imobiliário, subordinando-se à política macroeconômica e relegando a construção do direito à cidade.

No MCMV, o setor imobiliário é estimulado/financiado para investir no atendimento da demanda habitacional de baixa renda, principalmente a população entre 0 e 3 salários mínimos e até 10 salários. Seria, portanto, uma saída de e para o mercado visando uma população historicamente apartada do acesso à moradia. Como alertam Arantes e Fix (2009) o perfil do investimento atribui à iniciativa privada a decisão de como e onde investir. Os autores colocam que no caso específico da produção para famílias entre 0 e 3 salários mínimos isso é mais gritante, já que a “produção por oferta” permite que a construtora defina o terreno e o projeto e posteriormente venda para Caixa Econômica Federal os imóveis – sem gastos de incorporação imobiliária e sem risco de inadimplência em relação aos compradores.

Como discutem Cardoso et. al. (2011), a lógica da provisão privada, regulada por parâmetros técnicos e por um teto no preço do imóvel, buscará ampliar sua taxa global de lucro em dois sentidos: diminuindo ao máximo os custos de produção e barateando a terra. O primeiro aspecto ocorre pelos ganhos de escala, intensificação tecnológica e, no limite,

pelo ajuste na remuneração do trabalho⁵. O segundo se dá pelos ganhos mercantis na redução do preço pago ao proprietário, através da conversão de terra rural em terra urbana ou mesmo com a mudança de legislação para a compra de glebas antes restritas. Essas condições juntas implicam, geralmente, em um aprofundamento da periferização e da segregação sócio-espacial, pois os terrenos próprios para a escala – grandes e mais baratos – são raros em áreas mais centrais. Ademais, essa estratégia é compatível à política de marketing do padrão de “segurança”, “tranqüilidade” e “lazer” dos condomínios fechados de alta renda.

É através da organização da demanda (feita pelos municípios), que essas unidades são vendidas, isto é, os projetos são formulados fora do âmbito do setor público e do planejamento, abrindo brecha inclusive para contrariar a estratégia municipal de desenvolvimento urbano (ARANTES e FIX, 2009). Ademais, pela incapacidade dos municípios de financiarem sozinhos a expansão da infra-estrutura urbana outro problema se coloca, já que os grandes empreendimentos são realizados em terrenos mais afastados e baratos. A produção dessa nova infra-estrutura ou a diminuição da disponibilidade de terrenos urbanizados tende também a aumentar o preço da terra, confirmando o caráter especulativo do mercado imobiliário. Como ensina Jaramillo (2006), quando não há, juntamente com a expansão urbana, um alargamento compatível de infra-estrutura e terra

⁵ Assim como em outras reportagens, o Estado de São Paulo de 10 de maio de 2012 noticia a utilização de trabalho análogo à escravidão em obra do MCMV. “MP flagra trabalho análogo à escravidão em obra do 'Minha Casa, Minha Vida'” <http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,mp-flagra-trabalho-analogo-a-escravidao-em-obra-do-minha-casa-minha-vida,871221,0.htm> acesso em: 12/05/2011.

urbanizada prevalece a tendência de aumento de preços. Assim, parte do subsídio para compra da casa é transferido ao proprietário fundiário na forma de renda.

O aumento recente do teto do financiamento do programa parece ir nessa direção: além da elevação da securitização e do crédito imobiliário – que estimulam a coordenação do capital fictício sobre a organização espacial – podemos notar que, em moldes semelhantes à época da política do BNH, a opção de construção de novos conjuntos habitacionais converteu-se em um campo de extensa acumulação primitiva, já que as terras antes "rurais" tiveram suas rendas apropriadas agora como terra urbana, valorizadas fortemente inclusive pela necessidade de um mínimo de infra-estrutura provida novamente pelo Estado. Essa valorização, cujo caráter é também especulativo, contamina – diferenciadamente – não apenas esses novos "bairros" como toda a cidade através da produção social de nova "localização".

Considerações Finais:

Este ensaio buscou conciliar analiticamente três dimensões importantes da produção do espaço urbano: a terra – seu mercado e a renda fundiária –, a segregação espacial e a intervenção o Estado em um dos setores que moldam mais fortemente a produção da cidade: a habitação. Não tratou especificamente das questões empíricas, consideradas de suma importância para o entendimento mais profundo do problema e legada para pesquisas em andamento. Ainda assim, pode constatar que se considerarmos o papel histórico patrimonialista e conservador do setor imobiliário na construção do espaço urbano brasileiro e mesmo que, por um lado, o destino dos investimentos recentes do MCMV seja em grande medida para solucionar o déficit habitacional de baixa renda, não é surpresa

aufferir, por outro lado, que esses investimentos tendem a fortalecer os padrões de segregação do território. Segundo Rolnik e Nakano (2009), o pacote confunde política habitacional com política de geração de empregos no setor da construção civil o que, junto com outros fatores, traçaria um impacto sócio-espacial semelhante ao vivido na época do BNH, isto é, de forte segregação sócio-espacial. Isso não quer dizer que não seja possível coadunar uma política habitacional ampla com o crescimento do emprego – inclusive de maneira menos precária –, mas que, nos moldes atuais, essa política tem priorizado fundamentalmente o segundo aspecto em detrimento do primeiro.

Referências

- ARANTES, P e FIX, M. Como o governo Lula pretende resolver o problema da Habitação. Alguns comentários sobre o pacote Minha Casa, Minha Vida. In: <http://passapalavra.info/?p=9445>, Agosto de 2009. Acesso em 23/08/2010.
- ARRETCHE, M. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. **Revista Espaço e Debates**, n. 21, Ano X, 1990.
- AZEVEDO, S. O desempenho do poder público na área habitacional: um breve retrospecto. In: **Déficit habitacional no Brasil**.— Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1995.
- CARDOSO, A. D. et al. Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado. 2011. Disponível em http://www.observatoriodasmetrosoles.net/download/adauto_cardoso.pdf
- BONDUKI, N. “Origens da Habitação Social no Brasil” in **Análise Social**, vol. xxix (127), (3.º), 711-732, 1994.
- _____. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Arq.urb – Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**. São Paulo, n. 1, 2008. disponível em <http://www.usjt.br/arq.urb/>. Acesso em 12/09/2010.
- BOLAFFI, G. **Aspectos sócio-econômicos do Plano Nacional de Habitação**. Tese de doutoramento – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. SP: 1972.
- _____. Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema. IN: MARICATO, E. (org.) **A Produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2a ed. São Paulo, SP: Alfa-Omega, 1982. xi, 166p.
- CANO, W. **Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2002.
- _____. **Ensaio sobre a crise urbana do Brasil**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, c2011. 373 p
- FIX, M. A. B; CANO, W. (orient.). **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. 263 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000815022>>. Acesso em: 19 dez 2011.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil** (2000, 2005, 2007, 2008) Disponíveis em: <http://www.fjp.gov.br/index.php/servicos/81-servicos-cei/70-deficit-habitacional-no-brasil>. Acesso em: 10/08/2011.
- HARVEY, D. **Los limites del capitalismo y la teoria marxista**. Mexico, D.F.: Fondo de Cult. Economica, 1990. 469p
- _____. **Urbanismo y desigualdad social**. 3. ed. Mexico, D.F.: Siglo Veintiuno, 1985. 340 p.
- JARAMILLO, S (2006), **Reflexiones sobre la informalidad fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina**, Bogotá, Colombia, CEDES-Universidad de los Andes.
- LESSA, C. **A crise urbana e o circuito imobiliário**. Mimeo. 1980.
- LOJKINE, J. Existe uma renda fundiária urbana? In: FORTI, Reginaldo (Org.). **Marxismo e Urbanismo Capitalista: textos críticos**. São Paulo: Editora Ciências Humanas, 1979, p. 81-91.
- MARICATO, E. (org.) **A Produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2a ed. São Paulo, SP: Alfa-Omega, 1982. xi, 166p.
- _____. **Política habitacional no regime militar: do milagre brasileiro a crise econômica**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987. 96p.
- _____. O “Minha Casa” é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. **Carta Maior**, maio de 2009. Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=16004. Acesso em: 06/09/2010

- _____. **O Impasse da Política Urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011, 219p.
- QUIJANO, A. Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamérica. **Revista Mexicana de Sociología**, XXX (3), jul.- set. 1968.
- RANGEL, I. (autor); SILVA, J. G. (co-aut.). **Questão agrária, industrialização e crise urbana no Brasil**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 2000. 266 p.
- ROLNIK, R. NAKANO, K. As Armadilhas do Pacote Habitacional. **Le Monde Diplomatique**. Março de 2009. Disponível em: <http://raquelrolnik.wordpress.com/2009/03/16/as-armadilhas-do-pacote-habitacional/> Acesso em: 13/09/2010
- SMOLKA, M. **Preço da Terra e Valorização Imobiliária: Esboço para o Enquadramento da Questão**. Texto para discussão, IPEA: Brasília. 1979.
- _____. **Estruturas infra-urbanas e segregação social no espaço**: elementos para uma discussão da cidade na teoria econômica. Rio de Janeiro: Programa Nacional de Pesquisa Econômica, 1983. 353p.
- TAVARES, M.C. “Império, território e dinheiro”. In: FIORI, J.L. (org.). **Estado e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.
- VALLADARES, L. (org.) **Habitação em Questão**. 2. ed. Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 1980. 196 p.
- VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Fapesp/Lincoln Institute/Nobel, 1998.