

Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação

Alguns comentários sobre o pacote habitacional *Minha Casa, Minha Vida*

Pedro Fiori Arantes e Mariana Fix (*)

O pacote habitacional lançado em abril de 2009, com a meta de construção de um milhão de moradias, tem sido apresentado como uma das principais ações do governo Lula em reação à crise econômica internacional – ao estimular a criação de empregos e de investimentos no setor da construção –, e também como uma política social em grande escala. O volume de subsídios que mobiliza, 34 bilhões de reais (o equivalente a três anos de Bolsa-Família), para atender a população de 0 a 10 salários mínimos de rendimento familiar, é, de fato, inédito na história do país – nem mesmo o antigo BNH dirigiu tantos recursos à baixa renda em uma única operação. Por isso, o governo Lula tem destacado que o investimento, apesar de focado na geração de empregos e no efeito econômico anti-cíclico, tem um perfil distributivista, ao contrário do que faria a oposição – que provavelmente executaria obras diretamente de interesse do capital.

O objetivo declarado do governo federal é dirigir o setor imobiliário para atender à demanda habitacional de baixa renda, que o mercado por si só não alcança. Ou seja, é fazer o mercado habitacional finalmente incorporar setores que até então não tiveram como adquirir a mercadoria moradia de modo regular e formal. Se as “classes C e D” foram descobertas como “mercado” por quase todas as empresas nos últimos anos, ainda havia limites, numa sociedade desigual e de baixos salários, para a expansão no acesso a mercadorias caras e complexas, como a moradia e a terra urbanizada. Com o pacote habitacional e o novo padrão de financiamento que ele pretende instaurar, esses

* Agradecemos às sugestões e comentários realizados a partir de versões preliminares deste texto de Leda Paulani, Plínio de Arruda Sampaio Jr., Ermínia Maricato, Paulo e Otilia Arantes, Jorge Grespan e Iná Camargo Costa. Este texto também recebeu a contribuição das discussões do grupo de estudos interdisciplinar do qual participamos, formado por pesquisadores de pós-graduação, que debate, no momento, a política habitacional brasileira.

limites pretendem ser, se não superados, alargados por meio do apoio decisivo dos fundos públicos e semi-públicos, de modo que a imensa demanda por moradia comece a ser regularmente atendida pelo mercado.

Para os mais pobres, o subsídio é alto (entre 60% a 90% do valor do imóvel) e o risco de despejo, no caso de inadimplência, é zero (a única penalidade é não receber o título da moradia enquanto não forem quitadas as prestações). Para os demais, que entram em financiamentos convencionais, mas também subsidiados, o governo estabeleceu um “fundo garantidor” para fornecer um colchão público no caso de inadimplência dos nossos mutuários *subprime*. Isso quer dizer que o “pacote de bondades” é generoso para todos os que conseguirem nele entrar, empresários ou famílias que necessitam de moradia. Para as construtoras, a promessa é que “haverá *para todos*, grandes e pequenos”, como se manifestou um empresário da construção em seminário da categoria. Entretanto, para os sem-teto, o atendimento previsto é para *apenas 14%* da demanda habitacional reprimida, do nosso déficit habitacional de ao menos 7,2 milhões de casas. Mas parece claro que, no caso de “sucesso” desse novo sistema produtor da mercadoria-habitação colocado em marcha, o programa poderá deixar de ser conjuntural para se tornar estrutural e prolongado no tempo.

A seguir pretendemos apresentar uma avaliação o pacote, a partir das informações, medidas e instruções normativas que foram divulgadas até o momento (julho de 2009), por meio de algumas questões que nos auxiliam a compreendê-lo melhor.

1) Qual é o modelo de provisão habitacional que o pacote favorece?

97% do subsídio público disponibilizado pelo pacote habitacional, com recursos da União e do FGTS, são destinados à oferta e produção direta por construtoras privadas, e apenas 3% a entidades sem fins lucrativos, cooperativas e movimentos sociais, para produção de habitação urbana e rural por autogestão. O pacote não contempla a promoção estatal (projetos e licitações comandados por órgãos públicos), que deve seguir pleiteando recursos através das linhas existentes, com fundos menores (apesar do aumento recente), muito mais concorridos, com restrições de modalidades de acesso e de nível de endividamento – além de depender por vezes de intermediários que agenciem a solicitação dos municípios junto ao governo federal.

Esse perfil de investimento já indica qual o modelo claramente dominante no pacote habitacional e a aposta na iniciativa privada como agente motora do processo. A justificativa é a dificuldade do poder público (sobretudo municipal) na aplicação de recursos e a lentidão na execução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o que acabou induzindo o Governo Federal e a Casa Civil a optarem por uma produção diretamente de mercado, que dispensa em grande medida a gestão pública. Ineficiência, falta de quadros, burocratismo, restrições legais e fiscais, licitações demoradas, órgãos

de fiscalização (tribunais de contas e controladorias) são, efetivamente, fatores que contribuem para a lentidão e a baixa efetividade da administração pública, que sucumbe diante da solicitação de rapidez operacional exigida pela situação emergencial de reversão da crise (e das eleições no ano que vem). De outro lado, os movimentos populares e seus mutirões ou cooperativas teriam pouca capacidade de resposta a uma demanda em grande escala, além de apresentarem dificuldades e atrasos na execução das suas obras. Desse modo, o governo federal ao invés de atuar para reverter esse quadro de entraves à gestão pública e de fragilidade do associativismo popular, reconhece que a eficiência, enfim, está mesmo do lado das empresas privadas.

A produção por construtoras, para a faixa de mais baixa renda, entre 0 e 3 salários mínimos por família (até 1.394 reais), é por oferta privada ao poder público, com valores entre 41 e 52 mil reais por unidade, dependendo do tipo de município (acima de 50 mil habitantes) e da modalidade de provisão (casas ou apartamentos). Estão previstas, para esta faixa, denominada de “interesse social”, 350 mil unidades habitacionais urbanas mais 50 mil unidades para habitação rural por autoconstrução, sempre com subsídio orçamentário da União.

Uma produção “por oferta” significa que a construtora define o terreno e o projeto, aprova junto aos órgãos competentes e vende integralmente o que produzir para a Caixa Econômica Federal, sem gastos de incorporação imobiliária e comercialização, sem risco de inadimplência dos compradores ou vacância das unidades. A Caixa define o acesso às unidades a partir de listas de demanda, cadastradas pelas prefeituras. Assim, os projetos não são formulados a partir do poder público ou da demanda organizada, não são licitados, não são definidos como parte da estratégia municipal de desenvolvimento urbano e podem inclusive contrariá-la. São estritamente concebidos como mercadorias, rentáveis a seus proponentes. Mesmo que submetidas à aprovação dos órgãos competentes, estes estão pressionados em todas as instâncias a obter resultados quantitativos para cumprir as metas do programa.

Nas faixas imediatamente superiores, de 3 a 10 salários por família, ou de “mercado popular”, são previstas 600 mil unidades. Os recursos são do FGTS e contemplam subsídios diretos de até 20 mil reais, mais redução nos juros, em montante inversamente proporcional ao rendimento familiar. Os valores ficam entre 73 a 130 mil reais, faixa que interessa às construtoras que já atuam nos chamados mercados “econômico” e “super-eco” para a classe média baixa. Nesse caso a comercialização é feita diretamente pelas empresas e o interessado vai diretamente aos estandes de vendas ou aos cada vez mais concorridos “feirões da casa própria” patrocinados pela Caixa Econômica Federal.

2) O pacote irá mesmo beneficiar as famílias que mais precisam?

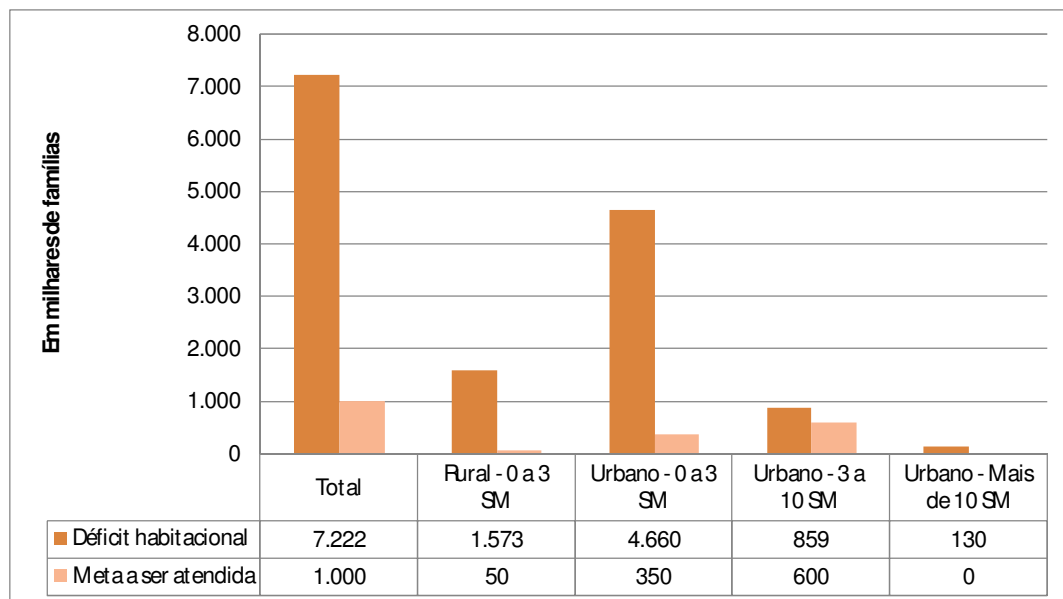
A história do subsídio habitacional no Brasil é conhecida pela constante captura da subvenção pelas classes médias e agentes privados da produção imobiliária, ao invés de atender, na escala necessária, os trabalhadores que mais precisam. Embora essa tendência deva novamente prevalecer, há que se considerar o interesse político e eleitoral do governo em atingir a base da pirâmide. Ao contrário do regime militar, no qual a sustentação era dada sobretudo pelas classes médias, o governo Lula precisa fazer chegar a casa a uma parcela do seu eleitorado, como fez com o ProUni no caso das bolsas do ensino superior.

Existem algumas diferenças entre as prioridades do governo e do mercado imobiliário que precisam ser avaliadas, mesmo que a dependência recíproca proporcione a convergência de interesses e de ganhos, tanto eleitorais quanto econômicos. De um lado, o governo quer que o subsídio favoreça o deslocamento do mercado imobiliário para faixas de baixa renda, onde obtém maiores dividendos políticos, enquanto o mercado quer aproveitar o pacote para subsidiar a produção para classe média e média-baixa, onde obtém maiores ganhos econômicos. Em ambos os casos, o mercado depende do governo para expandir a oferta e não do sistema privado de crédito, como nos países centrais, ou seja, é um mercado que não é plenamente capitalista e acaba alimentado pelos fundos públicos. De outro lado, o governo depende do mercado para implementar uma política social, pois o sucateamento dos órgãos públicos, das secretarias de habitação e das Cohabs, além de questões ideológicas, impedem uma ação dirigida predominantemente pelo Estado. Há, assim, um amálgama de interesses econômicos e políticos que exige de ambas as partes, governo e empresas, que atuem em unidade – em uma aliança muito mais instrumental do que propriamente programática (no sentido de um “capitalismo popular”, por exemplo).

O perfil de atendimento previsto pelo pacote revela, por sua vez, o enorme poder do setor imobiliário, pois favorece claramente uma faixa estreita da demanda que mais lhe interessa, conforme demonstram os Quadros apresentados a seguir. O déficit habitacional urbano de famílias entre 3 e 10 salários mínimos corresponde a apenas 15,2% do total (dados da Fundação João Pinheiro para o ano 2000), mas receberá 60% das unidades e 53% do subsídio público. Como mostramos no Quadro 2, essa faixa poderá ser atendida em 70% do seu déficit, satisfazendo o mercado imobiliário, que a considera mais lucrativa. Enquanto isso, 82,5% do déficit habitacional urbano concentra-se abaixo dos 3 salários mínimos, mas receberá apenas 35% das unidades do pacote, o que corresponde a 8% do total do déficit para esta faixa. No caso do déficit rural, como discutiremos adiante, a porcentagem de atendimento é pífia, 3% do total necessário.

Quadro 1 – Descolamento entre atendimento do pacote e perfil do déficit

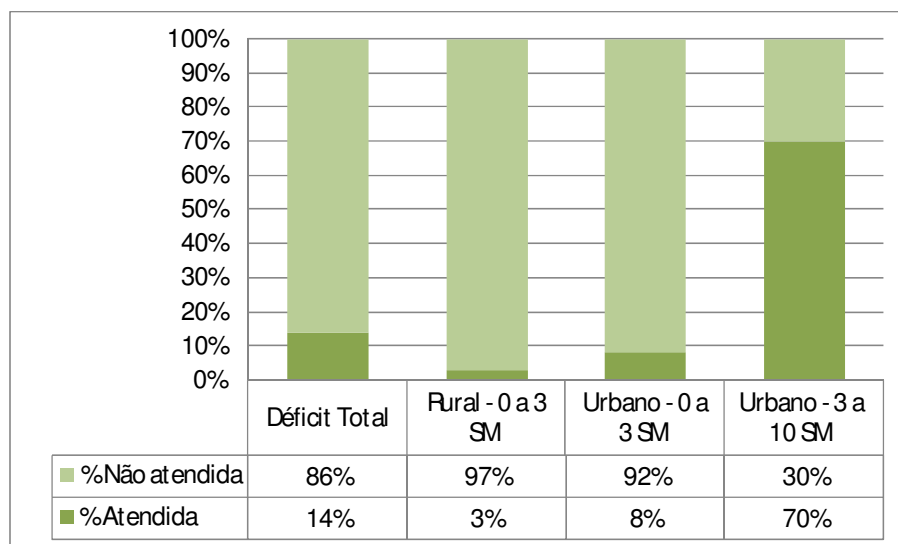
O gráfico abaixo revela a disparidade entre o perfil do déficit e do atendimento proposto pelo pacote.



Fonte: elaboração própria a partir de dados da Fundação João Pinheiro para o déficit calculado com base no IBGE para o ano 2000.

Quadro 2 – A faixa de 3 a 10 SM é a maior beneficiada, graças ao interesse do mercado

A enorme diferença entre as porcentagens de atendimento demonstra que as construtoras conseguiram dirigir o pacote para atender o filão que mais lhe interessa.



Fonte: elaboração própria a partir de dados da Fundação João Pinheiro para o déficit calculado com base no IBGE para o ano 2000.

Tais dados evidenciam que o atendimento aos que mais necessitam se restringirá, sobretudo, ao *marketing* e à mobilização do imaginário popular. Mesmo para alcançar os 8% do déficit de 0 a 3 salários a empreitada será difícil, pois as construtoras irão privilegiar a faixa acima de 3 salários, que irá capturar atenções e as iniciativas do setor. A entrada na faixa inferior só ocorrerá de forma maciça se as empresas conseguirem torná-la igualmente lucrativa – por uma simples regra de mercado. Para tanto, estão fazendo pleitos junto ao governo para que amplie os valores da produção “por oferta”, até alcançar o ponto ótimo da viabilização do negócio, pois é disso que estamos falando.

3) Como o pacote mobiliza a ideologia da casa própria?

O pacote habitacional e sua imensa operação de *marketing* retomam a “ideologia da casa própria” que foi estrategicamente difundida no Brasil durante o regime militar, como compensação em relação à perda de direitos políticos e ao arrocho salarial. Em diversas pesquisas de desejo de consumo dos brasileiros, em todas as faixas de rendimento, a casa própria aparece em primeiro lugar. Ao mesmo tempo, a casa própria, sobretudo para os trabalhadores que não tem como adquiri-la pelo salário, ao ser entregue pelo governo aparece como uma dádiva (ou um fetiche), um benefício que promove dividendos para todos os seus intermediários, dos empresários aos políticos.

As similaridades e diferenças entre o padrão de dominação social atual e do regime militar estão para além dos objetivos deste artigo, mas o paralelo imediato que se pode traçar é a promessa de casa própria como substitutiva da emergência histórica do trabalhador como sujeito que controla a mudança social (seu sentido, alcance, padrão de integração etc). Seja por coerção, cooptação ou consentimento, a casa própria é inserida num contexto de apaziguamento das lutas sociais e de conformismo em relação às estruturas do sistema. A casa talvez seja o marco mais poderoso da chamada “integração” social.

Evidentemente que não se trata apenas de um fenômeno ideológico. A casa própria é percebida e vivida pelas camadas populares como verdadeiro bastião da sobrevivência familiar, ainda mais em tempos de crise e de instabilidade crescente no mundo do trabalho. A casa própria, no Brasil, representa a garantia de uma velhice “com-teto”, na ausência ou insuficiência da previdência social, ou seja, é vista como a única garantia para um fim de vida com o mínimo de segurança e dignidade. Para os jovens casais com filhos ou mães chefes-de-família, a casa própria é a garantia de uma estabilidade em vários níveis, em relação à escola dos filhos, aos laços de solidariedade de bairro, à segurança real e simbólica de não ser ameaçados ou vitimados pelo despejo em caso de desemprego. Nesse sentido, a casa própria cumpre um papel de amortecedor

diante da incompletude dos sistemas de proteção social e da ausência de uma industrialização com pleno emprego e é, por isso, o “sonho número um dos brasileiros”.

Para os políticos, a operação de *marketing* se faz necessária para amplificar os dividendos eleitorais, pois grande parte do pacote ocorre no plano do imaginário, dada a disparidade entre a promessa e o atendimento previsto, como indicamos anteriormente. Para o capital imobiliário, que ganha a parcela substantiva dos dividendos econômicos da operação, a mobilização do imaginário e da expectativa popular é um excelente negócio, pois ela colabora ativamente para garantir a continuidade do pacote, independente de quem esteja no governo, e dos valores que reafirma, entre eles o da propriedade privada individual. Como ressalva o dono de uma incorporadora: “impossível acabar com um pacote como o ‘Minha Casa, Minha Vida’. Tal como o ‘Bolsa-Família’, um presidente que fizer isso será derrubado”.

A mobilização da ideologia da casa própria tem como outro paralelo – guardadas as diferenças – a “*homeownership society*” norte-americana, particularmente como foi estimulada no governo Bush. Essa ideologia esteve por trás da mobilização do sistema de crédito de segunda linha (*subprime*) e do estímulo ao endividamento das famílias, posteriormente apontado como um dos estopins da crise mundial.

4) O pacote favorece a desmercantilização da habitação, enquanto política de bem-estar social?

O volume de recursos públicos ou do FGTS destinados a subsidiar a operação dá a entender que se trata de uma imensa operação de distribuição de renda e de “salário indireto”. A taxa de subsídio é alta, variando entre 60% a 90% para a faixa de 0 a 3 salários de rendimento familiar. As famílias devem pagar 10% de seu rendimento ou o mínimo de 50 reais por mês, com juros zero, por um período de 10 anos. Mesmo que o desenho da transferência de renda seja positivo, é preciso compreender quais as intermediações sobre o recurso e seu resultado qualitativo, pois não se trata de uma transferência direta, como no caso do cartão do Bolsa-Família. Enquanto o trabalhador recebe uma casa com apenas 32 m² de área útil, como discutiremos adiante, provavelmente em um condomínio nas periferias extremas, a empreiteira pode receber por essa casa-mercadoria até 48 mil reais, um valor cujo preço do m² (1,4 mil reais) chega a ser 2 a 3 vezes superior ao custo do m² dos mutirões autogeridos dos movimentos populares de São Paulo – que obtém ganhos não apenas graças ao trabalho gratuito dos futuros moradores (o que representa ao fim entre 10 a 20% da redução no custo), mas sobretudo graças à gestão direta e sem lucro dos projetos e obras e à participação de assessorias técnicas, pequenas empreiteiras e cooperativas de trabalho.

Tal como é desenhado pelo pacote, o subsídio, neste caso, tem a família sem-teto como “álibi social” para que o Estado favoreça, na partição da mais-valia, uma fração do capital, o circuito imobiliário (construtoras, incorporadoras e proprietários de terra).

Na verdade, o subsídio está sendo dirigido ao setor imobiliário tendo como justificativa a “chancela social” dada pela habitação popular.

Como efeito de comparação, uma política de “desmercantilização da habitação”, como ocorreu no Estado Social europeu, quando na sua melhor forma (porque lá também foi feita uma política de segregação em grandes conjuntos periféricos), deveria ser baseada em alguns princípios que estão muito distantes do pacote habitacional e do contexto brasileiro em questão: o entendimento da moradia como direito e não como propriedade mercantil; a existência de uma forte política de taxaço urbana para forçar a ocupação e combater a retenção especulativa da terra e de imóveis; estoques de terras públicas que funcionam como reguladoras do mercado e suporte para um parque de habitações públicas; a prevalência do modelo de habitação de aluguel subsidiado, de modo a desvincular o uso da propriedade privada e permitir mobilidade do trabalhador em função do trabalho e do estudo; a política habitacional pensada nacionalmente como forma de (re)ordenar o crescimento das cidades, promover alguma mistura social e fortalecer o equilíbrio demográfico regional e entre cidades grandes, médias e pequenas.

5) O pacote colabora para a qualificação arquitetônica e a sustentabilidade ambiental dos projetos de habitação popular?

Mesmo não superando a condição da forma-mercadoria, o pacote poderia pretender qualificar minimamente os projetos de habitação popular, inclusive obtendo os dividendos eleitorais favorecidos por casas mais funcionais, bonitas e sustentáveis. Para tanto deveria mobilizar arquitetos, engenheiros e suas agremiações profissionais, universidades e laboratórios de pesquisa, avaliar referências internacionais e nacionais premiadas, favorecer critérios de sustentabilidade ambiental das edificações e dos sistemas de saneamento etc. Do ponto de vista do processo produtivo, poderia promover apoio a estudos sérios de pré-fabricação com qualidade, já aproveitando o conhecimento acumulado, por exemplo, pelas fábricas públicas de produção de escolas, hospitais e mobiliário urbano, coordenadas pelo arquiteto João Filgueiras Lima (o Lelé) – atual inimigo número um das empreiteiras e combatido por elas, graças ao seu método de produção de equipamentos públicos econômicos e de altíssima qualidade.

Mas não se encontra no pacote qualquer preocupação com a qualidade do produto e seu impacto ambiental, a não ser a que é posta pelo próprio capital da construção e suas pífias certificações de qualidade, que garantem na verdade sua viabilidade como mercadoria, ou seja, a ratificação da prevalência do valor de troca sobre o valor de uso. A despreocupação, sobretudo na faixa de 0 a 3 salários, é também decorrente do fato de que a demanda é tão grande, que não pode sequer fazer escolhas e exigências mínimas, ou seja, exercer a chamada “liberdade” de consumidor.

O amplo repertório nacional e internacional de soluções para a habitação social é sumariamente ignorado na formulação do pacote e nas moradias padrão apresentadas

pela Caixa Econômica. As duas tipologias propostas pela Caixa foram divulgadas pela instituição como solução padrão para todo o território nacional, desconsiderando condições climáticas, culturais, geográficas diferenciadas do Brasil. Elas já estão pré-aprovadas (o que agiliza prazos e diminui o tempo de análise de projetos) e se tornaram referência para incorporadores imobiliários como parâmetro para os estudos de viabilidade e rentabilidade dos empreendimentos – evidentemente que os empresários não pretendem fazer nada melhor ou maior para a faixa de 0 a 3 salários, sob pena de reduzirem seus lucros, e até já estudam a supressão de paredes internas das unidades habitacionais.

A casinha térrea apresentada como exemplo pela Caixa no manual de orientação do pacote tem 32 m² de área útil, paredes em bloco baiano rebocado, janelas de ferro, quartos de 7m², cozinha mínima, sem área de serviço, com tanque e varais ao relento. Pode-se argumentar que a família vai fazer a casa crescer por autoconstrução e poupança própria, de modo a melhorar sua qualidade, mas esse é um pressuposto perverso da política. Já o apartamento tem 37 m² de área útil e adota o tradicional modelo de prédio em H, que possui baixa qualidade urbanística. No caso dos apartamentos, a área construída não pode ser ampliada pelo morador. Para famílias com mais de 4 pessoas (nos cadastros de um movimento de sem-teto de São Paulo, elas chegam a 40% da demanda), a área por habitante é claramente insuficiente, cerca de 7 m² por pessoa, o que produz sobrelotação, problemas de salubridade, falta de espaço para as crianças estudarem e brincarem, além de favorecer a violência doméstica e sexual. As condições materiais e simbólicas de conjuntos habitacionais desse tipo, como se sabe, promovem a segregação dos trabalhadores e a falta de qualidades mínimas de vida urbana e serviços públicos. Quem visita conjuntos habitacionais desse tipo reconhece neles o mesmo arquétipo dos presídios, inclusive similaridades no tipo de fachadas, janelas e muros. Evidentemente que, em um milhão de casas, por exceção à regra podem surgir alguns projetos melhores, que certamente serão estampados nas campanhas de *marketing*. Além disso, as moradias produzidas para atender as famílias de rendimento superior a 3 salários poderão mais facilmente proporcionar imagens mais animadoras para as peças publicitárias.

6) O pacote favorece a gestão democrática das cidades e o fortalecimento das administrações municipais?

Como mencionamos, o pacote entrega nas mãos da iniciativa privada o protagonismo da provisão habitacional. São as construtoras que decidem onde construir, o quê e como. Os municípios não têm um papel ativo no processo a não ser na exigência de que se cumpra a legislação local, quando muito, pois a proposta da casa apresentada pela Caixa Econômica contraria códigos de obra e legislações municipais em diversas cidades, gerando impasses. Não são fortalecidas as estruturas municipais de gestão,

projetos e controle do uso do solo. Não cabe ao poder público local decidir onde investir, definir a qualidade dos projetos e realizar licitações de obra.

É provável ainda que os municípios sejam pressionados, nas cidades médias (acima de 50 mil moradores, e que serão o alvo principal da investida), a alterar a legislação de uso do solo, os coeficientes de aproveitamento e mesmo o perímetro urbano, para viabilizar economicamente os projetos. As companhias habitacionais e secretarias de habitação devem estar preparadas para se tornar um balcão de aprovações, muitas delas “flexibilizadas”.

Os municípios ainda são convocados pelo governo federal a “doar terras públicas” e outras benfeitorias aos empreendedores privados, de modo a serem atendidos mais rapidamente e por mais projetos – ou seja, acentua-se uma competição entre cidades para atrair investimentos a todo custo. As urbanizações periféricas ainda trarão custos adicionais aos municípios, com gastos em infra-estrutura, transportes e serviços públicos. Alguns deles, de médio e pequeno porte, estão recebendo ou receberão uma somatória de condomínios periféricos que é percentualmente expressiva em relação à sua população atual, promovendo um crescimento demográfico desequilibrado, além de agressivo ambientalmente.

O pacote não prepara nem estimula os municípios a aplicarem os instrumentos de reforma urbana previstos no Estatuto da Cidade. Pode-se dizer que isso não é papel do governo federal, mas dos poderes locais e, de acordo com a correlação de forças em cada município, já foram ou podem vir a ser implementados. Mas o problema é que o pacote estimula um tipo de urbanização e de captura dos fundos públicos que, por si só, torna mais difícil a aplicação desses instrumentos. Estes aparecem agora como entraves a serem derrubados pelo *laissez-faire* imobiliário que o pacote favorece. Assim, aplicar a legislação de reforma urbana e “impor condições públicas” aos empresários privados parece algo desaconselhável no momento, pois a competição entre cidades irá estimular o contrário. O pacote é, assim, pró-sistêmico e não promove qualquer mecanismo que contrarreste a lógica especulativa que ele próprio estimula.

Por sua vez, os municípios têm como incumbência cadastrar as famílias com rendimento de 0 a 3 salários mínimos, e os que já processaram estes dados obtiveram números muito acima do previsto para ser executado. Com isso, o poder local deve arcar com o ônus de filas imensas não atendidas. Mas, por outro lado, pode se beneficiar eleitoralmente ao intermediar a provisão habitacional das construtoras, fazendo a tradicional entrega clientelista das chaves para as famílias que serão escolhidas.

7) O pacote favorece a reforma urbana e o cumprimento da função social da propriedade?

Na ânsia de poder viabilizar o máximo de empreendimentos, o poder local ficará refém de uma forma predatória e fragmentada de expansão da cidade. O “nó da terra”, na expressão de Ermínia Maricato, permanece intocado (uma vez que os instrumentos do Estatuto da Cidade – como o IPTU progressivo, a dação em pagamento e a urbanização compulsória não foram implementados em 99% dos municípios brasileiros) e seu acesso se dará pela compra de terrenos por valores de mercado (ou ainda acima destes) para felicidade dos proprietários de terra. O modelo de provisão mercantil e desregulada da moradia irá sempre procurar, no caso brasileiro, a maximização dos ganhos por meio de operações especulativas com a terra. Isso porque o mercado imobiliário no Brasil é eminentemente “patrimonialista” (no sentido de procurar a valorização de forma dissociada ou prevalente em relação ao circuito de reprodução produtiva do capital) e trabalha com incrementos na renda fundiária. O que quer dizer que grande parte do subsídio público para a provisão habitacional será capturada pelo capital enquanto propriedade, cujos ganhos são especulativos, ou seja, derivam da variação de preços dos ativos – mas também pelas grandes empresas que associam produção e rentismo sob o mesmo comando.

Do ponto de vista urbanístico, esse modelo favorece, no caso da provisão de 0 a 3 salários (mas não só), a produção de casinhas térreas em grandes conjuntos nas periferias urbanas ou mesmo em área rural que será transformada em área urbana (nesse caso o custo da terra, próximo a zero por m², permite o maior ganho de incorporação de renda diferencial possível). Basta lembrar que a mudança na legislação do uso do solo e a definição dos limites do perímetro urbano passam pelas Câmaras Municipais, que tradicionalmente representam os interesses dos principais proprietários de cada cidade e de suas entidades de classe. A máquina patrimonialista-rentista é posta a funcionar enquanto fortalece o modelo de espraiamento urbano, que é oneroso para o poder público e para a sociedade como um todo.

Não há nada no pacote que estimule a ocupação de imóveis construídos vagos (que totalizam mais de 6 milhões de unidades, ou 83% do déficit, segundo dados da Fundação João Pinheiro para o ano 2000), colaborando para o cumprimento da função social da propriedade. A existência desse imenso estoque de edificações vazias é mais um peso para toda a sociedade, pois são em sua maioria unidades habitacionais providas de infra-estrutura urbana completa, sendo muitos inadimplentes em relação ao IPTU (em diversos países da Europa, por exemplo, imóveis vazios pagam mais impostos dos que os ocupados, forçando seu uso). A constituição de fundos públicos para fomentar aquisição, desapropriação e aluguel subsidiado de imóveis isolados é uma política existente em diversos países como forma de minimizar o déficit, combater a ociosidade imobiliária e o espraiamento urbano, ao mesmo tempo em que permite o atendimento

imediate de famílias em situação de risco e colabora com certa mistura social, inserindo-as em áreas já urbanizadas.

O que prevalece, contudo, é a lógica produtivista, de execução de novas unidades, que mais interessa ao setor da construção. Mesmo nesse caso, não há incentivo às construtoras para que promovam a produção adensada em áreas mais centrais, em lotes menores inseridos na malha urbana ou para reforma de edifícios (isso seria simples, por meio de um escalonamento de valores inversamente proporcional ao número de unidades habitacionais, de modo a privilegiar conjuntos e terrenos menores ao invés de grandes conjuntos periféricos, o que também favoreceria as empresas menores e locais).

O pacote, tal como proposto, irá estimular o crescimento do preço da terra como um todo (a menos que a cidade entre em colapso e os preços despenquem), favorecendo ainda mais a especulação imobiliária articulada à segregação espacial e à captura privada de investimentos públicos. Assim, a política habitacional de interesse social se tornará cada vez mais inviável, dado o crescimento do preço dos terrenos, o que poderá ser, ironicamente, mais uma justificativa, por parte do mercado e da tecnocracia, para que se atenda apenas as faixas de rendimento acima de 3 salários mínimos.

8) Por que o pacote desconsidera os avanços institucionais recentes em política urbana no Brasil?

O pacote foi elaborado pela Casa Civil e pelo Ministério da Fazenda, em diálogo direto com representantes dos setores imobiliários e da construção, como uma política de governo em resposta à crise, desconsiderando diversos avanços institucionais na área de desenvolvimento urbano bem como a interlocução com outros setores da sociedade civil.

O Ministério das Cidades, que foi uma inovação do primeiro mandato do governo Lula, com toda uma nova estrutura operacional – que articula as políticas de habitação, saneamento, transportes e desenvolvimento urbano –, foi posto de lado na concepção do programa. Vale lembrar que, de todo modo, já havia sido entregue em 2005 ao PP de Maluf e Delfim, com o afastamento de Olívio Dutra e de parte da sua equipe, como forma de reduzir as pressões dos escândalos do “mensalão” e do “mensalinho”, de Severino Cavalcanti. Mas ainda assim, a Secretaria de Habitação havia sido parcialmente preservada e seguia atuante, inclusive com a elaboração do Plano Nacional de Habitação, entregue alguns meses antes do anúncio do pacote – que o ignorou em sua quase totalidade. O Estatuto da Cidade, de 2001, resultado da luta pela reforma urbana no Brasil e que até o momento foi pouquíssimo implementado, não é um elemento definidor dos investimentos (municípios que o aplicam poderiam ser priorizados ou ter condições mais favoráveis). O Conselho das Cidades, órgão deliberativo mais importante do Ministério, sequer foi consultado a respeito do pacote.

O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) que até então deveria concentrar todos os recursos da política habitacional de modo a uniformizar os critérios de acesso, bem como seu Conselho, foram dispensados. O pacote também não favorece a criação de um Sistema Único das Cidades, reivindicação dos movimentos sociais, que permitiria gerenciar programas, terras e fundos federais, estaduais e municipais de modo a criar uma isonomia nos critérios de atendimento, na política fundiária e nos valores aportados, de forma similar ao Sistema Único de Saúde. O pacote direciona seus recursos para um fundo público secundário e sem conselho, o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), mais maleável e desregulado, capaz de atender ao interesse do capital da construção. O decreto regulamentador do pacote também define um comitê de acompanhamento formado exclusivamente por integrantes do governo, sem participação da sociedade, e coordenado pela Casa Civil.

9) O pacote habitacional é uma política anti-cíclica acertada?

O pacote é anunciado como uma política anti-cíclica com objetivos sociais – que, em última instância, o justificam. A finalidade social parece desobrigar os defensores do plano de uma avaliação pública do seu impacto nas cadeias produtivas e seus efeitos anti-crise.

Mesmo se considerarmos que a indústria da construção tenha de fato um efeito multiplicador positivo, este se verifica não pela base do produto (cimento, pedra, areia, tijolo, madeira têm um ciclo curto), mas principalmente pelos seus acabamentos e por tudo aquilo que os proprietários investem nos imóveis depois de prontos (os produtos associados a mobiliário, eletrodomésticos e decoração). O acabamento e a decoração têm um poder multiplicador, porque são produzidos industrialmente. Mas em casas e apartamentos de padrão popular que, em geral, são entregues sem nenhum acabamento, e com famílias de rendimento exíguo, pouquíssimos recursos serão destinados a mobiliário e decoração, uma vez que seus moradores ainda arcarão com custos de prestações, condomínio, água e luz regulares em um contexto de crise e desemprego (no qual não é aconselhável o endividamento em crediários). Assim, a indústria da construção, no caso da habitação popular, acaba por reduzir-se praticamente à base dos produtos (à sua estrutura mínima), com um poder multiplicador muito menor.

Do ponto de vista da *quantidade* dos empregos gerados, não há dúvida de que, pela sua baixa composição orgânica, a construção civil é uma empregadora maciça de mão-de-obra. Mas a “não-questão” do debate é a *qualidade* dos empregos gerados e seu patamar de exploração (como discutiremos adiante). Provavelmente a negociação entre governo e construtoras para definir o menor custo viável por unidade habitacional (o governo quer eleitores atendidos, enquanto as construtoras, rentabilidade crescente) poderá redundar em um aumento da extração da mais-valia absoluta, com precarização dos trabalhadores.

De uma perspectiva mais estritamente keynesiana, o pacote imobiliário não é uma política anti-cíclica, mas apenas uma política imobiliária que terá efeitos de médio prazo sobre o mercado de trabalho. Como definiu Keynes, a política anti-cíclica requer agilidade e absoluta desconsideração pela rentabilidade do negócio e, por isso, deve ser feita diretamente pelo poder público. Ela não tem como objetivo imediato recompor a rentabilidade do mercado e a criação de novos “negócios” para a iniciativa privada, como é o caso do “Minha casa, minha vida”. O tempo lento dos investimentos habitacionais e a preocupação com a rentabilidade privada descaracterizam o pacote como política anti-cíclica. Uma opção keynesiana teria sido a criação de frentes de trabalho diretamente mobilizadas pelos governos, com gastos dissociados do rentismo imobiliário, como a canalização de córregos, a implantação de redes de esgoto, a melhoria dos calçamentos e praças nas periferias, a reforma de escolas e postos de saúde etc. Além disso, é preciso lembrar que o governo mantém o superávit primário, mesmo que em menor proporção, quando a base da política anti-cíclica é a criação de déficit público.

Mesmo assim, o pacote é propagandeado como uma política anti-cíclica, e este *marketing* tem servido de pretexto para justificar uma política habitacional privatista e a captura de fundos públicos por determinadas frações do capital. Mas se considerarmos que o pacote não é, na verdade, a melhor política anti-cíclica, o “emergencial” e o “quantitativo” devem deixar de ser razões absolutas para ser condicionados por determinações mais *substantivas*, de modo a que prevaleçam critérios urbanos, sociais e ambientais mais adequados para se avaliar e implementar uma política habitacional.

10) Como o pacote habitacional colabora para que as construtoras saiam da crise?

O setor imobiliário residencial no Brasil esteve descapitalizado desde o fim do BNH (Banco Nacional de Habitação), em meados dos anos 1980, quando perdeu sua fonte de financiamento público. Nos últimos anos, contudo, graças a intervenções ativas do governo federal e à abertura de ações ele foi sendo recapitalizado. Em um primeiro momento, a partir de 2003, houve ampliação da faixa de financiamento habitacional compulsório do FGTS e SBPE para o setor imobiliário, o que promoveu a ampliação dos prazos de financiamento e a redução nos juros. Associado a isso, desde 1997 já existe o instrumento da “alienação fiduciária”, que facilita ao credor a tomada do imóvel no caso de inadimplência, ampliando as garantias para o setor privado. A partir de 2006, as principais empresas construtoras e incorporadoras abriram seu capital na Bolsa de Valores, capturando bilhões de reais em poucos meses. Ao que tudo indica, gastaram grande parte na aquisição de bancos de terra. As três maiores empresas somam hoje cerca de cinco bilhões de reais em terras. Com a abertura na Bolsa e a injeção de capital, as empresas tiveram que se expandir, tanto geograficamente quanto para faixas do mercado até então inexploradas. Isso significa uma ampliação do circuito imobiliário,

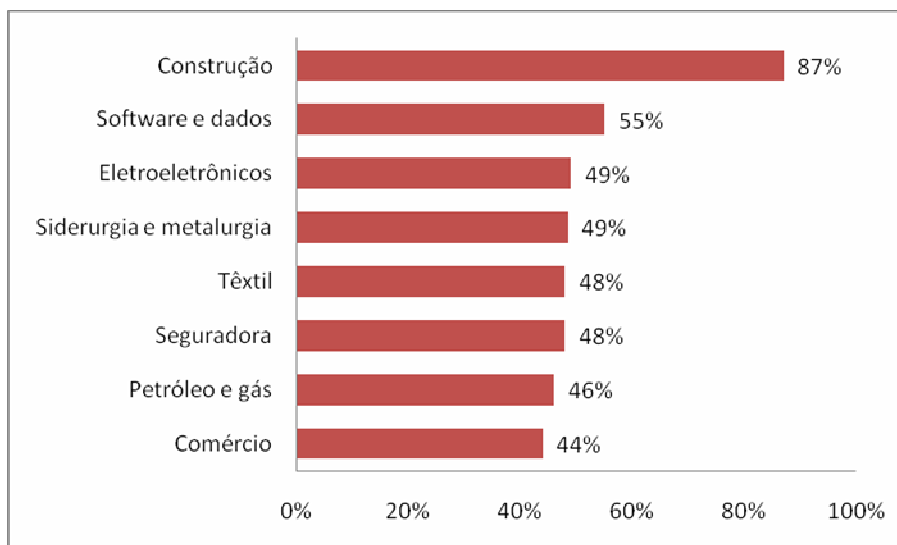
antes concentrado, para outras cidades e a entrada das empresas no chamado “setor econômico” (de 6 a 12 salários mínimos de rendimento familiar).

Todos esses fatores somados produziram o *boom* imobiliário brasileiro a partir de 2007. O crescimento repentino com a capitalização e a ampliação do rendimento no setor foi, contudo, insustentável. Produziu-se em 2008 um pico de inflação na construção (12,2%, o dobro do índice geral), houve falta de determinados insumos e de mão-de-obra especializada, casos de má gestão em algumas empresas, redução de exigências em relação ao crédito e à qualidade dos produtos, produção acima da demanda e, por fim, uma oferta acima da capacidade do crédito.

A crise mundial, portanto, embora venha a agravar a situação, não está na origem dos limites para o crescimento do setor e dos problemas mencionados. As empresas do setor têm uma queda vertiginosa em suas ações (caíram para um décimo do valor de poucos meses antes). Na queda, e mesmo um pouco antes dela, há indícios de que investidores estrangeiros compraram ações das empresas e participaram na elaboração do pacote, como condição para reerguê-las. O pacote surge como salvação para o setor que estava entrando em crise profunda, por fatores internos e externos. No primeiro semestre de 2009, conforme apresentamos no Quadro 3, o setor da construção lidera disparado (58% acima do segundo colocado) a alta na Bolsa de Valores, impulsionado pelo anúncio do pacote habitacional, segundo afirmam diversos analistas. As empresas que mais se beneficiaram foram as voltadas ao mercado econômico (Tenda, MRV e Rodobens), que apenas nos dois meses após o anúncio do pacote tiveram ganhos especulativos de até 126% em suas ações na Bolsa, refletindo a expectativa de ganhos futuros. O despejo de subsídios públicos e semi-públicos deve colaborar não apenas para ativar o setor como para restituir o valor de troca de terrenos e de imóveis construídos e vacantes desde o ano passado. Novamente, o Estado estende sua rede de proteção para que a mercadoria não caia fora da circulação e possa dar o seu “salto mortal” da realização do valor.

Quadro 3 – O setor da construção lidera alta semestral na Bolsa de Valores

O gráfico abaixo revela a expectativa de ganhos futuros e que a alta das empresas de construção foi muito superior a dos demais setores, graças, sobretudo, ao anúncio do pacote habitacional.



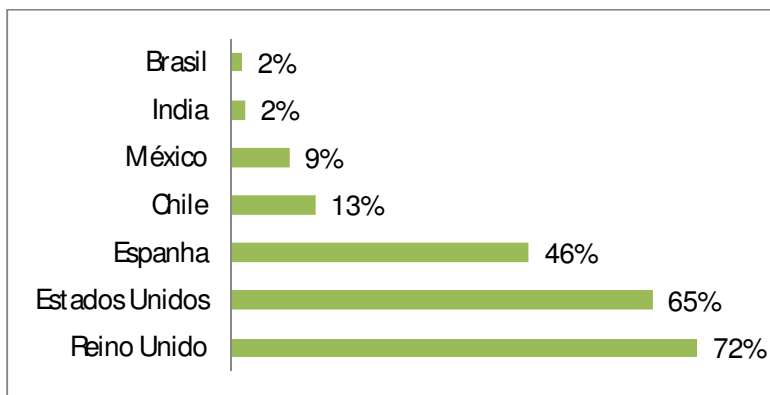
Fonte: Economática. Publicado em *O Estado de S. Paulo*, 25 de julho de 2009, p. B5.

11) Por que o sistema bancário não financia a produção habitacional e são utilizados recursos públicos e dos trabalhadores (FGTS)?

A proporção entre a oferta de crédito e o PIB no Brasil era de pouco mais de 30% em 2005, baixa se comparada à norte-americana, correspondente a mais de 190%, ou à espanhola, 146%, no mesmo período. A participação do total de financiamentos imobiliários é ainda mais baixa, comparativamente: representa 2% do PIB no Brasil, 46% na Espanha e 65% nos Estados Unidos. O capital bancário no Brasil, apesar de seu porte significativo, não financia a longo prazo. Nossos bancos de investimento, pensados pelo PAEG dos militares justamente para financiamentos do longo prazo, nunca fizeram isso. Sempre foram, e continuam sendo, meros gestores de carteiras (portfólio) privadas, individuais (de grandes fortunas) ou coletivas (como as de fundos mútuos e fundos de pensão). O longo prazo sempre foi financiado com dinheiro público desde a era Vargas, passando por Juscelino e pelos militares, sem falar das privatizações de FHC.

Quadro 4 – Porcentagem do crédito habitacional em relação ao PIB

A escassez do crédito habitacional revela a dificuldade do capital bancário emprestar a longo prazo e indica a necessidade dos fundos públicos para viabilizar a reprodução do capital neste setor.



Fonte: BNDES e FGV Projetos. Publicado em *Folha de São Paulo*, 17 de janeiro de 2007.

O mercado imobiliário no Brasil, de viés predominantemente patrimonialista-rentista, não se completa só no setor privado e precisa do setor público para a realização de capital. Deste modo ele não é ortodoxamente capitalista e tem características próprias que o diferenciam dos países centrais. O circuito de financiamento imobiliário privado é curto (ou um “curto-circuito”), o que faz com que procure estruturalmente recursos em fundos públicos e semi-públicos. Além disso, o principal agente financiador é um banco 100% estatal, a Caixa Econômica Federal, que detém cerca de 70% da oferta de crédito no setor habitacional. Segundo um diretor do Santander, apenas um banco estatal pode correr o risco da operação dentro das regras de jogo atuais, pois é capaz de socializar os prejuízos sem sofrer a pressão de acionistas. Um banco privado, diferentemente, enfrenta problemas operacionais, de *spreads*, e deve justificativas aos acionistas, que não permitem alcançar as taxas de juros da Caixa.

O governo federal tem feito reiteradas chamadas para que os bancos privados ampliem o crédito habitacional, participem do “Minha Casa, Minha Vida”, ou que ao menos financiem a faixa acima de 10 salários mínimos, que não contaria com subsídios públicos. Os bancos privados, por sua vez, esperam a regulamentação favorável do “fundo garantidor” do pacote e a montagem do cadastro positivo de pessoas físicas para definir se participarão do programa.

A concessão de crédito é uma questão técnica e também de poder. Define quem está dentro e quem está fora do sistema de mercado: os *primes*, os *subprimes* e os infantiáveis. Na verdade, estabelece uma hierarquia em relação às possibilidades de acesso ao crédito e ao consumo em função da capacidade de pagamento de cada indivíduo, numa esfera muito distante da isonomia do campo dos direitos da cidadania.

Mesmo assim, recorrem ao Estado e aos fundos dos trabalhadores (em especial ao FGTS) para poder alimentar seus circuitos de créditos segmentados.

O uso do FGTS, desde o regime militar, é uma recorrência na captura privada de um fundo dos trabalhadores que alimenta a produção habitacional. A composição do Conselho curador do FGTS dá ao governo 50% dos votos, aos empresários, 25%, e aos trabalhadores, divididos em centrais sindicais fragmentadas e concorrentes, outros 25%. De modo que estamos longe de um controle dos trabalhadores na destinação deste fundo. Por sua vez, o expediente continuado de recorrer ao FGTS permite que os sucessivos governos evitem o uso de recursos orçamentários para o desenvolvimento de políticas subsidiadas.

A novidade do pacote atual é a mobilização substancial de recursos orçamentários da União, associados aos do FGTS, o que pode mudar qualitativamente e quantitativamente o sistema de crédito habitacional. Contudo, é preciso verificar se o mesmo padrão de investimento público se manterá após a crise, pois a justificativa anti-cíclica pode não ser mais suficiente diante da retomada de porcentagens maiores de superávits primários.

12) O pacote colabora para o fortalecimento das organizações dos trabalhadores da construção civil e da melhoria de suas condições de trabalho?

O pacote habitacional não faz nenhuma exigência em relação às condições de trabalho nos canteiros de obra. Seria possível que o pacote fosse acompanhado de uma revisão da legislação trabalhista e de segurança no trabalho específicas da construção civil, que os diversos órgãos de fiscalização fossem fortalecidos, para que houvesse um equilíbrio mínimo na correlação de forças entre capital e trabalho. Mas não há ações nesse sentido.

Como se sabe, a construção civil é um dos setores da produção em que as condições a que são submetidos os trabalhadores são das mais violentas e precárias: acidentes e intoxicações são comuns, incluindo mortes; exposição às intempéries; alta rotatividade dos trabalhadores; remuneração por produtividade; cadeias de subcontratação; precarização das relações trabalhistas e uso sistemático da informalidade; baixos salários (estão entre os menores na indústria, junto com o setor de confecções); abuso de horas-extras; baixos índices de sindicalização; sindicatos apadrinhados pelos patronais etc. A massificação da produção nessas condições tende à barbarização na extração da mais-valia absoluta e à esfolação da força de trabalho.

Os sindicatos de trabalhadores não têm se pronunciado contrariamente ao pacote ou exigido algumas salvaguardas. A injeção de recursos no setor tende a ser bem vista por todos, como expectativa de mais empregos. Como explicou Florestan Fernandes, parte das debilidades da classe trabalhadora no Brasil é decorrente do entendimento do

emprego como forma principal de inclusão social. Dada a instabilidade do capitalismo no Brasil e a precariedade dos sistemas de proteção social, a classe operária foi constrangida a ter uma visão positiva do assalariamento, o que dificulta a crítica à alienação do trabalho e mesmo à sua mais severa exploração.

Do ponto de vista dos empregadores, evidentemente, isso não é um problema. Uma missão de representantes do Sinduscon, o sindicato patronal da construção civil, voltou de Dubai encantada com seu modelo de (des)proteção trabalhista. Mike Davis, em mais de uma ocasião denunciou as condições de trabalho nestas cidades dos Emirados Árabes, com imigrantes sem direitos, submetidos a condições das mais precárias de trabalho, alimentação e alojamento. Dubai é um “paraíso” do capitalismo financeiro (hoje, com a crise, transformado em “cidade fantasma”) construído por uma gigantesca máquina de sugar trabalho vivo, alimentada pelo rentismo do petróleo. Na verdade, trata-se de um *Paraíso do Mal*, na expressão-título de uma coletânea organizada por Mike Davis e Daniel Monk sobre esses processos de “urbanização” tão acelerados quanto inumanos.

13) O pacote fortalece os movimentos populares?

Os movimentos sociais urbanos e seus apoiadores lutam há décadas por subsídios massivos para a habitação popular. O mesmo fazem as empresas de construção, sobretudo através do seu sindicato patronal, o Sinduscon. A inusitada “aliança” entre ambos deu-se na proposta de uma emenda constitucional (PEC-285, de 2008) que tramita no Congresso para vincular porcentagens fixas dos orçamentos federal, estaduais e municipais à política habitacional. A luta por mais recursos, por si só, não é garantia do perfil social da política, como vemos no pacote. A conquista do subsídio em grande escala para baixa renda pode ser capitaneada pelo capital da construção ao invés de fortalecer as organizações populares.

Da perspectiva dos trabalhadores, a luta por *quantidades* (de recursos, de unidades habitacionais, de famílias atendidas) não pode estar desvinculada das *qualidades* – isto é, das relações de produção, da concepção dos projetos, das condições de trabalho nos canteiros, do valor de uso das edificações, da forma urbana resultante, enfim, das qualidades de todo o processo social envolvido.

No “Minha Casa, Minha Vida”, os recursos disponibilizados para a política gerida por entidades sem fins lucrativos, isto é, pelas organizações populares, correspondem a apenas 3% do total do subsídio e é restrita à faixa de 0 a 3 salários mínimos, justamente a que menos interessa às empresas privadas. O recurso limitado também pode promover uma disputa entre os movimentos, que passariam a se digladiar ao invés de questionar a desproporcionalidade de valores em favor das empreiteiras e o modelo geral do pacote.

Do ponto de vista do governo, não há uma disposição explícita em prejudicar ou excluir os movimentos populares, uma vez que são, em sua maioria, ligados ao PT ou tiveram origem no partido. Uma parcela significativa já está envolvida em projetos e obras com recursos do FNHIS e deve continuar recebendo recursos públicos na medida em que permitirem suas capacidades operacionais, de gestão de obras e de organização das demandas. Neste sentido, os movimentos, sobretudo os quatro grandes, que possuem expressão nacional e presença nos conselhos de habitação e cidades, acabam por funcionar como meio de acesso disperso à política pública (pois não concentrado num único ponto do território, como é um município), em substituição às prefeituras e seus infundáveis cadastros. Tornam-se, assim, “entidades organizadoras” de uma parcela da política pública, permitindo o acesso a seus militantes por caminhos diferentes aos da multidão demandatária anônima.

A instrução normativa que regulamenta o “MCMV-Entidades” fornece, em grande medida, regras bastante favoráveis para que os movimentos desenvolvam seus projetos e obras. Resta ver sua aplicabilidade e operacionalização cotidiana pela Caixa. A normativa possibilita, por exemplo, a escolha de diferentes regimes de construção por gestão direta dos beneficiários (por autoconstrução, mutirão, empreitada, cooperativa ou a combinação entre elas), a compra e reforma de imóveis ociosos (como é o caso de áreas urbanas consolidadas), além de disponibilizar valores financeiros similares aos das empreiteiras por unidade habitacional (o desconto de 8% é facilmente revertido em mais área construída, igualando os valores), o que permite um termo de comparação. Isto é, se os movimentos e suas assessorias técnicas estiverem preparados, e cobrarem o apoio de administrações municipais progressistas (algumas delas já definiram que só doarão terrenos para as entidades sem fins lucrativos e não para as construtoras), poderão definir parâmetros de qualidade de projetos e obras em contraponto à produção mercantil privada.

Vale lembrar que, em geral, os projetos realizados pelos movimentos populares, por não serem comandados por uma perspectiva mercantil, obtêm áreas construídas em cada habitação significativamente maiores, tipologias diferenciadas, novas qualidades arquitetônicas e construtivas, além de diversos espaços coletivos e equipamentos comunitários – sinais da prevalência do valor de uso em relação ao valor de troca. Em projetos mais recentes, estão sendo propostas novas características espaciais que favorecem a urbanidade, a integração e a permeabilidade na relação com o entorno, de modo que o projeto habitacional se torne um novo trecho da cidade, de uma outra cidade possível, ao invés de um conjunto murado (o que, infelizmente, também foi a regra entre os mutirões). Nessas propostas atuais, a habitação deve estar estruturalmente articulada a equipamentos públicos, praças, espaços culturais, terminais de transporte, áreas para cooperativas e geração de renda, além de adotar critérios de sustentabilidade ambiental. O nome de um desses projetos, “Comuna Urbana”, indica o sentido da nova experiência territorial que alguns dos movimentos estão dispostos a conduzir, inclusive questionando a propriedade privada individual, ao propor a cessão de uso coletiva ou

outras formas de propriedade coletiva. Os regimes de construção podem ser igualmente revistos, para que a prática autogestionária e a tecnologia social que foram acumuladas historicamente, sobretudo nos “mutirões” de São Paulo, possam ser transmitidas (e também transformadas) para novas cooperativas e coletivos de construção civil dos movimentos. Talvez seja esse o caminho para que as organizações populares não entreguem o comando do processo às próprias construtoras, o que nos devolveria desastrosamente ao reino da produção mercantil e da predação social e urbana.

Contudo, a construção de um espaço diferenciado, sem o apoio da luta social (e de novas ocupações) e da compreensão política do processo mais amplo, não constitui por si só uma ação anti-sistêmica e contra-hegemônica. Territórios concebidos sob gestão popular precisam corresponder a um projeto político engajado na transformação mais ampla do país – neste sentido, cada experiência pode ser uma pequena lição, mesmo ainda limitada e contraditória, do que pode vir a ser uma sociedade liberada. Mas, se essa correspondência não se estabelecer de modo intrínseco, a existência de grupos organizados de sem-teto dispostos a atender a demanda que menos interessa às construtoras e a enclausurar-se em canteiros de obra ao invés de ir às ruas, só irá colaborar para esterilizar a luta popular e equilibrar a balança de ganhos eleitorais e econômicos das classes dominantes.

14) O pacote garante a isonomia entre campo e cidade no atendimento à moradia?

O pacote prevê 500 milhões de reais para o Programa de Habitação Rural. Os valores são irrisórios: menos de 2% do total de subsídio do programa e com teto de 10,6 mil reais por unidade habitacional. Do ponto de vista quantitativo são propostas 50 mil unidades habitacionais, o que corresponde a apenas 2,5% do déficit rural, estimado em 1,75 milhões de unidades, segundo a Fundação João Pinheiro.

A definição de que a casa popular rural custa apenas 10 mil reais induz a soluções precárias, com materiais de baixa qualidade e com execução exclusiva por autoconstrução. Na verdade, a habitação rural, devido às dificuldades logísticas, distâncias entre lotes e limites para o ganho de escala, não despertou interesse das construtoras. O fato de ter um recurso a ela destinado cerca de 80% inferior ao da moradia urbana não pode ser justificado pelo custo da terra ou da infra-estrutura nas cidades. Há aqui uma clara quebra da isonomia do direito social à moradia expresso na Constituição Federal, em prejuízo dos habitantes das áreas rurais.

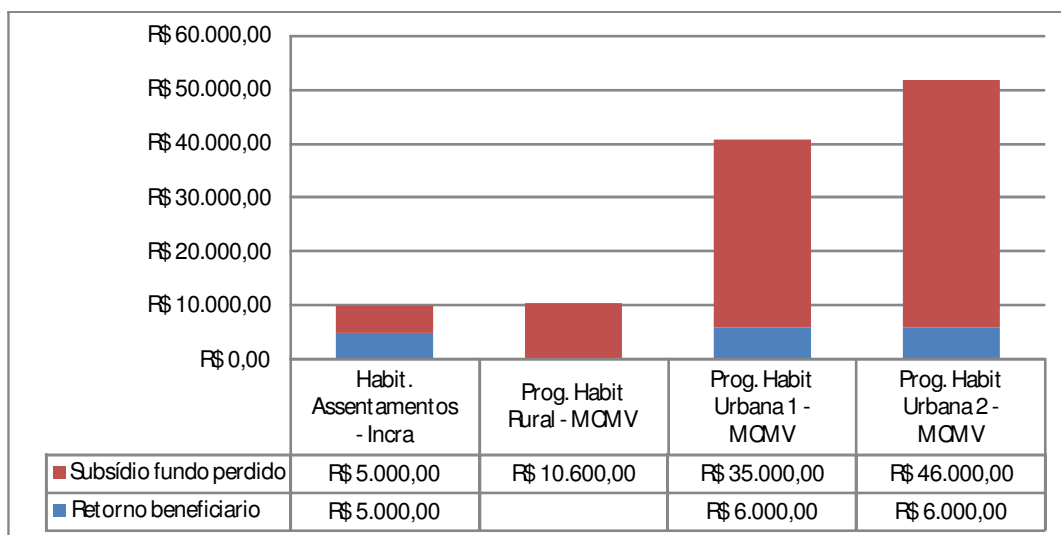
Além disso, os recursos para moradia no campo previstos no pacote não podem ser aplicados em assentamentos de reforma agrária complementarmente aos recursos do Incra. Os assentamentos deverão contar exclusivamente com os recursos do Incra, historicamente insuficientes (hoje ampliados de 7 para 10 mil reais por unidade). A precarização das moradias e do processo de sua execução colabora com o fracasso do programa mais amplo de reforma agrária e de construção de cidadania no campo. No

caso dos recursos do Incra, 50% dele é oneroso, deve ser devolvido pelo beneficiário. Com isso, o subsídio para a casa de um assentado é de apenas 5 mil reais, enquanto para um morador das regiões metropolitanas pode chegar a 46 mil reais, ou seja, nove vezes mais.

Trata-se também de uma incoerência da política habitacional com a de desenvolvimento regional no país, pois o fortalecimento da política de moradia rural colaboraria para a redução do êxodo campo-cidade e do crescimento das precárias periferias urbanas. A maior quantidade individual de subsídios destinados à habitação urbana em detrimento da rural corrobora a divisão cada vez maior entre os padrões de cidadania no campo e na cidade e, por fim, incentiva a migração e a inviabilidade crescente das próprias cidades. Mais uma irracionalidade flagrante.

Quadro 5 – Programas federais ferem a isonomia ao direito habitacional entre moradores do campo e da cidade

O gráfico abaixo demonstra a disparidade de recursos e subsídios para habitação no campo e na cidade e adota, para efeito de comparação, a situação para famílias de rendimento igual ou inferior a 500 reais por mês. Os subsídios para habitação urbana foram divididos no gráfico em duas modalidades: 1) com valor menor, de 41 mil reais por unidade, em municípios de porte médio, com mais de 50 mil habitantes; e 2) com valor maior, de até 52 mil reais por unidade, para o Distrito Federal e regiões metropolitanas do Estado de São Paulo.



Fonte: USINA, a partir dos valores divulgados pelo Governo Federal.

15) Quais as diferenças e similaridades com o BNH?

A construção do Sistema de Financiamento Habitacional (SFH) que deu origem ao Banco Nacional de Habitação (BNH) nos anos imediatamente posteriores ao golpe de 1964 teve conseqüências mais estruturais para a economia brasileira do que o pacote

atual, de perfil conjuntural, formulado no calor da crise. Na concepção de Roberto Campos e seus colaboradores, a articulação entre FGTS, BNH e SFH teria um viés virtuoso para sair da recessão daqueles anos e para a dinamização de um setor essencial para o crescimento econômico. Uma das âncoras do “milagre econômico” foi o *boom* da construção civil, que durou consistentemente por mais de uma década, até o início dos anos 1980. Foi neste período que de fato se constituíram as principais empresas do setor e que se formou um verdadeiro “circuito imobiliário” de acumulação capitalista nas cidades brasileiras. A construção civil também se constituiu na grande porta de entrada dos trabalhadores migrantes nas cidades, pagando os menores salários e oferecendo as piores condições, mas sem exigir qualificação prévia.

Nesse sentido, o BNH e o SFH dos militares estabeleceram um sistema muito mais completo e complexo do que o atual, com a perspectiva de uma política econômica continuada de crescimento econômico baseado na mercantilização progressiva da cidade e da força-de-trabalho migrante. O objetivo então era o de expansão capitalista sem necessariamente a repartição de seus ganhos, que ficaram concentrados sobretudo nas classes médias urbanas e empresas privadas. O sistema habitacional do regime, que chegou a produzir 4 milhões de moradias, atuava como um verdadeiro moinho de expansão da forma-mercadoria, por meio de mecanismos atrasados e modernos articulados, mobilizando terras, capitais, trabalhadores e consumidores numa máquina de produzir riquezas e consensos sociais. Ou seja, ia muito além da questão da moradia.

O pacote atual, apesar do gigantismo propagado nos números, aparece como um arremedo se comparado à iniciativa do regime militar, sendo feito às pressas, sem de fato constituir um sistema consistente e duradouro de financiamento do setor. Contudo, ele apresenta duas novidades: em primeiro lugar, um maior foco para baixa renda, com uma quantidade de subsídios dirigidos aos mais pobres, apesar de tudo, superior ao que ocorreu no BNH; em segundo lugar, a extensão da política ofertista privada (que no BNH restringia-se à classe média) para todas as faixas, dispensando a promoção pública, sobretudo das Cohabs. Isso não quer dizer que se evitará a construção de grandes conjuntos periféricos, como já comentamos, pois a racionalidade mercantil que move a operação é a mesma, bem como a manutenção do padrão de segregação social.

Do ponto de vista ideológico, o mote da “casa própria” e do “emprego”, como vimos, é similar ao do regime, apesar de emitido por agentes antagônicos na política brasileira e em momentos históricos distintos. Essa proximidade discursiva é reveladora, no caso atual, ao obter a adesão das classes populares dirigindo suas atenções para a conquista da propriedade privada num momento em que há um descenso das lutas sociais e a impossibilidade de mudanças mais profundas, como uma reforma urbana de fato. É, nesse sentido, uma fantasia compensatória dentro do próprio campo popular – e não do seu inimigo direto.

Considerações finais

O problema da moradia é real e talvez seja um dos mais importantes no Brasil. Contudo o “Minha Casa, Minha Vida” o formula falsamente, não a partir das características intrínsecas ao problema, mas sim das necessidades impostas pelas estratégias de poder, dos negócios e das ideologias dominantes – como já afirmou o sociólogo Gabriel Bolaffi em sua interpretação certa sobre o BNH. Ou seja, o pacote alçou a habitação a um “problema nacional” de primeira ordem, mas o definiu segundo critérios do capital, ou da fração do capital representada pelo circuito imobiliário, e do poder, mais especificamente, da máquina política eleitoral.

Como definiu Florestan Fernandes, constituem “problemas nacionais” aqueles “desajustamentos” que em um momento histórico determinado “são identificados e reconhecidos como ‘situações problemáticas’ por aqueles grupos que possuem poder de decisão”. Problemas reais são transformados em “falsos problemas”, explica Gabriel Bolaffi, cuja “solução” é pensada para assegurar a manutenção das estruturas de poder e de produção mercantil. Assim, “formulam-se problemas que não se pretende, não se espera e nem seria possível resolver, para legitimar o poder, e para justificar medidas destinadas a satisfazer outros propósitos”.

Impressiona, no pacote do governo Lula, a capacidade de articular um problema social real, a falta de moradias, à mobilização conformista do imaginário popular, o que lhe trará dividendos políticos e eleitorais, assim como aos interesses capitalistas – seja nos ganhos especulativos com a renda fundiária, seja na produção do valor, em um setor abundante em mais-valia absoluta. O circuito imobiliário é rico em combinações de diferentes modalidades de acumulação, rentismo, expropriação, captura de fundos públicos e espoliação urbana. Ele integra diversos meios, lícitos e ilícitos, de se obter dividendos: superfaturamento de obras; modificação na legislação em benefício próprio (sempre em detrimento do planejamento urbano); licitações fraudadas; corrupção; redução da fiscalização; financiamento de campanhas eleitorais; baixa taxação e regulação da renda fundiária; uso de fundos públicos, semi-públicos e financiamentos subsidiados; predação ambiental; apoio à remoção de favelas e à expulsão de pobres e moradores de rua; produção de territórios anti-urbanos em enclaves fortificados (condomínios fechados); estímulo à compra por campanhas de *marketing* (o sonho da casa própria, o desejo de status social etc); baixos investimentos nas forças produtivas (em pré-fabricação, máquinas e capital fixo); super-exploração nos canteiros de obra etc. A capacidade de gerir espaços caóticos e precarizados de produção para extrair o máximo de rentabilidade faz com que nossas construtoras exportem tecnologia de gestão para outros setores da economia, como uma espécie de vanguarda da flexibilização produtiva. Por sua vez, o circuito imobiliário é igualmente uma das conexões fundamentais da financeirização da economia e do capital fictício (em suas várias formas e, agora, na de ações de empresas imobiliárias S.A.) com a base real da produção do valor e de acumulação física de riqueza no território, aliada a formas de acumulação por despossessão, de privatização de fundos públicos e da riqueza social.

Daí a necessidade de “colocar o problema nos seus verdadeiros termos”. A transformação efetiva das cidades, dos usos e direitos sociais que ela propicia – a cidade como expressão da cidadania e não dos negócios imobiliários –, só se dará por meio de um programa radical de “reforma urbana”. Programas de reforma urbana muito sensatos, social-democratas ou democrático-populares já foram formulados no Brasil nos últimos 50 anos, mas sem grande, ou mesmo nenhuma efetividade. Alguns chegaram a ser parcialmente realizados, em algumas administrações municipais do antigo PT, em períodos curtos e quase sempre sofrendo reversões posteriores. Leis, Planos e o Estatuto da Cidade foram aprovados, mas são pouquíssimo implementados na prática – foram, aliás, redigidos de modo que se tornassem inaplicáveis na escala e rapidez necessárias para uma reforma urbana. Por isso é possível afirmar que a reforma urbana brasileira não se realizou e foi, inclusive, barrada – a despeito dos esforços de movimentos populares e de técnicos progressistas –, de forma ainda mais contundente do que a reforma agrária.

Essa impossibilidade da reforma urbana no Brasil só pode ser explicada na chave de Florestan Fernandes, quando afirmou que, no contexto histórico de uma sociedade na qual “as reformas não têm como se realizar”, a transformação social (e das cidades) deve ser concebida dentro de um projeto socialista. Contudo, no caso das cidades, um programa socialista nunca foi formulado no Brasil, dado o atraso, o idealismo ou o pragmatismo das discussões nesse campo. É preciso, no entanto, que ele seja imaginado coletivamente pelas forças de esquerda, sob pena de assimilarmos novas derrotas e acumularmos resignações, sem termos uma perspectiva clara do que fazer e pelo que lutar.

Julho de 2009

Mariana Fix é arquiteta e urbanista formada pela FAU-USP, mestre em sociologia pela FFLCH-USP e doutoranda no Instituto de Economia da UNICAMP. É autora de *Parceiros da Exclusão: duas histórias da construção de uma nova cidade em São Paulo* e *São Paulo Cidade Global: fundamentos financeiros de uma miragem*, ambos pela editora Boitempo. E-mail: mfix@uol.com.br

Pedro Fiori Arantes é arquiteto e urbanista, mestre e doutorando pela FAU-USP. É coordenador da Usina, assessoria técnica de movimentos populares em políticas urbanas e habitacionais, e assessor do curso “Realidade Brasileira”, da via Campesina. É autor de *Arquitetura Nova* (Editora 34, 2002), e organizador da coletânea de textos de Sérgio Ferro, *Arquitetura e trabalho livre* (CosacNaify, 2006). E-mail: pedroarantes@uol.com.br