

NOTAS SOBRE AS CONTRADIÇÕES DA POLÍTICA HABITACIONAL NA AMÉRICA LATINA NA ATUALIDADE: O CASO DO BRASIL E DA VENEZUELA

BEATRIZ TAMASO MIOTO – IE/UNICAMP

Doutoranda em desenvolvimento econômico na área de economia regional e urbana – Bolsista FAPESP. Email: bea.miot@gmail.com

PIETRO CALDEIRINI ARUTO – IE/UNICAMP

Economista-SST/SC, mestrando em desenvolvimento econômico na área de economia regional e urbana – Bolsista CAPES. Email: pietro.aruto@gmail.com

1. Introdução

A produção de moradias constitui-se numa importante atividade para a acumulação capitalista seja pela capacidade de ampliar a circulação e realização do capital, seja pelo fato de incidir sobre a reprodução da força de trabalho. Diante das contradições e conflitos presentes nesse segmento, sintetizados pela disputa e produção do espaço urbano, historicamente, a regulação estatal é exigida por diversos meios, e, entre eles, destacam-se as políticas habitacionais. É através delas que se torna possível a coerência de interesses das frações do capital e de parte dos trabalhadores. Ainda que as políticas habitacionais se verifiquem em muitos dos países que lograram certo grau de desenvolvimento capitalista, a sua dimensão e mecanismos econômico-financeiros estão condicionados, por um lado, pelo padrão de acumulação em curso e, por outro, pelas especificidades das próprias formações socioespaciais.

Com base nesse pressuposto metodológico, o objetivo do trabalho é, à luz da teoria crítica do subdesenvolvimento e das pesquisas de campo¹, analisar as atuais características e limites das políticas habitacionais da América Latina. Diante da variedade de experiências em curso, a discussão será centrada no programa Minha Casa Minha vida (Brasil) e Gran Misión Vivienda (Venezuela) enquanto dois modelos paradigmáticos da produção da cidade: no primeiro caso destaca-se a forte articulação dos setores econômicos privados (incorporadoras, construtoras, sindicatos patronais, etc.) nas decisões sobre os mecanismos de subsídio, financiamento, execução e na localização dos empreendimentos². No segundo caso, há um maior controle estatal sobre a operação e execução das obras, produção de insumos e, principalmente, na localização das moradias. Dessa forma, a análise

¹ Este artigo se originou das pesquisas realizadas pelos autores sobre as políticas habitacionais na América Latina. Parte dela constitui tese doutoral, financiada pela FAPESP. Entre as atividades de pesquisa destaca-se a realização de pesquisa de campo na Colômbia, México e Venezuela.

² Ainda que tratado marginalmente nesse texto, outro aspecto fundamental é a relação entre esses agentes e a apropriação dos fundos públicos, os quais definem as frações de capital e da classe trabalhadora que realmente ganham com as políticas.

da política habitacional nos países latinoamericanos deve ir além da discussão do enfrentamento do déficit habitacional, centrando-se na relação entre frações de classe, trabalhadores e produção do espaço urbano.

Nesse contexto, a primeira seção trata das características gerais do padrão de reprodução do capital nas economias subdesenvolvidas, para compreender os entraves “macroeconômicos” da produção da casa. A segunda mostra as características gerais da urbanização do século XX na região e os principais condicionantes históricos da superexploração do trabalho e da formação do mercado de trabalho. Aqui reside a explicação concreta para a impossibilidade de grande parte da população não aceder aos mercados formais de terra e moradia e, conseqüentemente, produzirem a cidade informal, as favelas, os *barrios*, os *ranchos*, etc. Na terceira seção destacam-se as políticas Brasileira e Venezuelana, contrastando os dois modelos. Por fim, algumas considerações são feitas sobre as políticas habitacionais na América Latina na atualidade.

2. Marcos gerais do padrão de reprodução do capital nas economias latino-americanas

O problema da habitação não é um fenômeno isolado da totalidade do desenvolvimento. É resultado de uma complexa combinação de fatores estruturais que, *na aparência*, estão postos fora do campo estrito da habitação e do mercado imobiliário. Dentro dessa totalidade os setores econômicos obedecem a leis gerais da acumulação, que condicionam as decisões concretas das classes sociais e do Estado na produção do espaço.

Na sua concepção mais abstrata, o padrão de reprodução do capital (PRC) trata da forma pela qual ocorrem os processos de circulação, produção e realização do capital. Do ponto de vista da economia, a produção da casa nos países capitalistas diz respeito a articulação dessas “fases” confrontando as seguintes questões: de quem é a decisão de investir? Quanto se investe? Como é a relação de produção (desde a compra da força de trabalho, as características da jornada de trabalho e as condições concretas de reprodução da força de trabalho)? Como as mercadorias produzidas são consumidas? Como os Estados atuam diante das contradições ligadas à produção e/ou à luta de classes (regulação do mercado de trabalho, políticas sociais, sistema de representação política, distribuição da riqueza etc.)?

As respostas a essas perguntas estão condicionadas pelo tempo/ espaço e escala de análise. As economias desenvolvidas baseiam seu processo de acumulação numa estrutura de

elevada composição orgânica do capital caracterizada pela crescente produção de mais-valor relativo. Nesses países, o aumento do nível de consumo (massa de valor de uso) do setor de bens-salários concomitantemente à diminuição do valor da força trabalho tiveram papel crescente no ciclo de reprodução do capital, dentro de uma conjuntura de conflito de classes. Isso permitiu, historicamente, níveis salariais em termos reais comparativamente maiores, maior homogeneidade entre os setores produtivos, e uma política social mais abrangente e/ou capacidade de consumo de bens e serviços públicos elevada.

Nos países subdesenvolvidos, no entanto, a fluidez do capital no seu processo de reprodução encontra contradições materiais próprias, cujo enfrentamento está baseado na relação entre a dependência externa e a superexploração da força de trabalho, sua contraparte interna. Esta é definida pela remuneração da força de trabalho abaixo do seu valor, seja via baixos salários, seja pelo aumento da intensidade e da própria jornada de trabalho (mais-valor absoluto), ou seja, pela transformação de parte do *fundo de consumo* do trabalhador em *fundo de acumulação* (Osorio, 2004; Marini, 2005). Isso não significa a inexistência de formas de exploração correlatas no capitalismo central, mas considera-se que nesses espaços essa é uma saída de capitalistas individuais, enquanto no subdesenvolvimento é uma categoria totalizante do movimento de reprodução do capital.

Essa dialética entre as condições internas e externas resultou em “desequilíbrios” de diversas ordens, como a segmentação do mercado de trabalho e de consumo, as fortes disparidades setoriais e regionais, as características da estrutura de propriedade, a “debilidade” das burguesias nacionais, etc. A inserção das regiões na divisão internacional do trabalho também é condicionada por estruturas remanescentes do período colonial, onde o binômio escravidão/latifúndio ou mineração/*encomienda*/latifúndio legaram uma apropriação perversa do território e a formação de uma elite extremamente patrimonialista.

Como será visto, a superexploração é um dos fundamentos da explicação de como ocorrem os processos de urbanização, produção da moradia e atuação dos Estados Nacionais. Neste último quesito também cabe destacar o papel ativo da política econômica no ciclo de reprodução das economias dependentes e seu processo de industrialização/urbanização. Ao Estado coube, historicamente, a realização de significativa massa de investimentos, tanto em função da incapacidade dos capitais privados em concentrar capital suficiente para sua realização, quando da falta de interesse, já que outras formas de valorização geralmente ligadas ao rentismo (petroleiro, da dívida pública, etc.) e à espoliação da terra e do trabalho imperam.

Portanto, a América Latina se desenvolve mediante PRC próprios que condicionarão a luta de classes internamente e a ação mediadora dos Estados. Tais padrões podem ser periodizados de diversas maneiras e apresentam especificidades conforme a conjuntura de cada país, mas, do ponto de vista econômico, podemos indicar três grandes momentos: o padrão primário exportador, até a segunda década do século XX; o padrão industrial; e o padrão neoliberal de especialização produtiva que inicia no final da década de 1980. Na próxima seção, será analisada a história dos mecanismos comuns das políticas habitacionais dos países tendo como fundamentos esses padrões de reprodução do capital e a urbanização subdesenvolvida.

3. Padrão de reprodução do capital, urbanização e políticas habitacionais no século XX.

Esta seção tem o objetivo de discutir as principais características das políticas habitacionais da América Latina que correspondem ao PRC do período da industrialização dependente. Partiremos da década de 1930 porque é nesse momento que se dão as transformações mais expressivas na base material da produção e na política econômica dos países. Os países da América Latina iniciam um novo PRC após a crise de 1929, que impulsiona, em diversos graus, a industrialização por substituição de importações. A industrialização teve seu avanço atrelado a condições políticas e econômicas específicas que permitiram aos países assumirem uma posição ativa frente aos desequilíbrios desencadeados pela crise de 1929 (Cano, 2007). Dentre essas condições, estão: implantação industrial prévia induzida pelas exportações e capaz de atender uma demanda interna; disponibilidade mínima de divisas internacionais suficientes para importar máquinas e insumos; e, um Estado Nacional com instrumentos de intervenção na economia capaz de induzir o setor privado.

Até 1945 assistiu-se não somente a um crescimento industrial de bens de consumo, como também a diversificação da produção industrial em segmentos de bens de produção, onde o Estado compensava as debilidades do capital nacional e a indiferença do capital internacional. Apesar da expansão e diversificação da estrutura industrial, a industrialização ainda era restringida diante da incompletude de sua base técnica e da dependência de divisas internacionais fornecidas pelo setor primário exportador. A superação desse limite para algumas nações se verificaria a partir de meados da década de 1950. Em grande parte o movimento de incorporação dos setores dinâmicos dentro da estrutura industrial ocorreu com a instauração de governos ditatoriais. Os governos militares, por vias

autoritárias e conservadoras, avançaram na industrialização pelo acúmulo de tensões internas, desigualdades sócioespaciais e forte vinculação com o fluxo internacional de capital.

Cabe ressaltar que esse esquema geral se aplica com maior precisão aos países que melhor avançaram na industrialização (Brasil, México e Argentina). A Venezuela constitui um caso que merece ser analisado a partir de suas especificidades, pois se formou como uma economia baseada no rentismo petrolífero, que só avançaria na diversificação industrial na década de 1950. Limitaremos a descrição no chamado “paradoxo fiscal e cambial”, apenas para destacar algumas características para o manejo da política econômica e social do país. Uma atividade eminentemente exportadora como o petróleo tem a capacidade de produzir alta carga fiscal para o Estado. Essas rendas, dependendo da conjuntura social e política, podem ser mais ou menos utilizadas em benefício da melhora dos níveis de vida da população em geral ou como fonte de renda extraordinária de parcela restrita das elites nacionais.

A produção petrolífera em países que se estruturam fundamentalmente nessa atividade tende a gerar, em momentos de auge da atividade, um excesso de divisas para o país com correspondente aumento da receita fiscal e gasto do governo. Caso esse excesso de divisas não seja de alguma maneira “esterilizado”, o impacto na taxa de câmbio valorizará a moeda nacional e incentivará o aumento das importações. Em uma conjuntura internacional desfavorável para o petróleo, no entanto, os efeitos serão opostos, porém em um quadro de acomodação mais difícil, uma vez que a estrutura de gastos do governo tende a não ser ajustável rapidamente. Nesse caso, o desequilíbrio fiscal pode ser grande – gerando um quadro inflacionário crônico – e a diminuição da capacidade de importação tende a comprometer os níveis de consumo.

Essa instabilidade também dificulta o desenvolvimento da produção interna, pois tende a privilegiar as importações em detrimento da diversificação da estrutura produtiva nacional. Pela indústria petrolífera ser um setor com alta composição orgânica do capital cuja parte significativa das máquinas, equipamentos e insumos para produção são importados, sua expansão tampouco representa um aumento significativo de postos de trabalho industriais, tornando a urbanização oriunda desse movimento ainda mais complicada e a política social em geral e habitacional em específico muito mais suscetível às variações cíclicas da economia.

Em contextos diversos, a política habitacional na América Latina nasce das contradições da industrialização periférica, onde o desenvolvimento das forças produtivas é limitado pela posição dependente frente ao sistema econômico, e a força de trabalho nacional ao ser remunerada abaixo do seu valor é impedida, como um todo, de acessar o mercado de

moradias. Como coloca Cano (2010), a partir dos anos de 1950, com a aceleração das migrações campo-cidade, a urbanização se torna “caótica” e a habitação se transforma em problema latente e, deste modo, a resposta via atuação estatal passa a ser disputada politicamente. As propostas mais elaboradas (como as da Cepal) consideravam que o problema era mais complexo do que a simples manifestação do déficit habitacional quantitativo (Utria, 1966). Esse reconhecimento articulava, portanto, a ideia de que o Estado era fundamental para amenizar os desequilíbrios econômicos (prover financiamento, terrenos, capacidade de pagamento, etc.) e para estimular o setor privado da construção civil. Um terceiro grupo de agentes que será fundamental para a política habitacional do período é o dos organismos internacionais e a Aliança para o Progresso que através das condições de empréstimo definiam, a priori, a orientação e o nível de investimento dos programas.

Nesse contexto, Brasil e Venezuela (e outros países latinoamericanos) tiveram iniciativas similares de políticas habitacionais estatais, principalmente num quadro institucional datado entre os anos 1960 e 1980³. Sob a ideia de que o ramo da construção civil é fundamento importante do crescimento econômico e do desenvolvimento urbano, nesse momento se consolidaram, em maior escala, as condições de disponibilidade permanente de capital financeiro para o setor privado. O financiamento vinha dos “sistemas nacionais de poupança e empréstimo para a habitação”⁴ e dos empréstimos no exterior.

Cabe destacar, nesse momento, que as políticas tiveram resultado semelhante: a produção da casa fundamentalmente para os estratos médio/altos de renda, gerando valorização fundiária e alta no preço dos aluguéis (Pradilla, 1987). Isso ocorreu porque: a) a parcela da população que podia aceder ao crédito era muito pequena; b) a valorização fundiária decorrente do aquecimento do mercado comprometia os recursos destinados a novos imóveis; c) era politicamente importante responder aos problemas habitacionais da classe média para legitimação dos governos (civil e, especialmente, militar)..

Destarte, dentre as diversas características do processo histórico de urbanização latinoamericano, dois fenômenos são importantes para compreender os limites das atuais políticas. O primeiro diz respeito à forma com que a terra urbana é apropriada, dentro de uma lógica mercantil e especulativa. A classe mercantil (pela simples propriedade fundiária e de outros instrumentos/objetos de produção) auferem ganhos extraordinários durante a fase de circulação do capital em um duplo sentido: pela cooptação do Estado nas esferas local,

³Destacados autores trataram do tema na América Latina: Pradilla Cobos, Martha Scheingart, Samuel Jaramillo, Gabriel Bolaffi, Ermínia Maricato, Rodrigo Hidalgo, Nabil Bonduki, Alfredo Cilento, etc.

⁴

Sistema nacional de Ahorro y Prestamo Venezuela – 1961; Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – 1964;

regional e nacional; e ao cristalizar os mecanismos de superexploração da força de trabalho nacional.

Esta última é o segundo traço distintivo da produção do espaço urbano latinoamericano. A industrialização com base na superexploração ao comprimir o consumo popular, impossibilitava o acesso ao mercado formal de terra e moradia. Assim, o desenvolvimento das cidades se deu via ocupação ou mercado ilegal de terras, geralmente periféricas. Dessa forma, a produção da cidade subdesenvolvida dá concretude à superexploração da força de trabalho, pois, as suas condições de reprodução são garantidas por um prolongamento da jornada de trabalho para a autoconstrução das casas, de parte da infraestrutura das comunidades e, no limite, pelo excessivo tempo de deslocamento entre o local de moradia e trabalho.

4. A crise do padrão de reprodução industrial, ascensão do neoliberalismo e as políticas habitacionais no século XXI

As transformações por que passaram os países latino-americanos a partir da ascensão do neoliberalismo a partir de 1980 impactaram profundamente na dinâmica dos espaços urbanos. O neoliberalismo surge enquanto “roupagem ideológica” adequada às necessidades de acumulação capitalista. Primeiramente, o desmonte do Estado Nacional se justificava pela suposta melhor e mais eficiente alocação de recursos proporcionada pelo mercado. Além disso, o neoliberalismo encarregou de se apropriar do conhecimento científico e tecnológico e da sua aplicação produtiva por parte das empresas transnacionais. As consequências desses dois grandes eixos foram profundas nas economias dos países centrais, entre elas estão: privatização de empresas estatais; desregulamentação econômica; debilitação fiscal dos Estados; globalização produtiva por meio da reestruturação produtiva/financeira; e, concentração de capital sob o controle de empresas monopolistas. Evidentemente, essa transformação alterou não só a relação capital-trabalho como também, a própria relação internacional travada entre o centro capitalista e os países subdesenvolvidos: exigiu-se uma nova rearticulação com a periferia, basicamente através das empresas transnacionais e dos fluxos capital.

Abertura comercial com taxa de câmbio valorizada significou o aumento substantivo das importações, ou seja, em muitos casos a demanda interna não significou aumento da produção interna. A abertura financeira, por sua vez, se fez via entrada de capitais especulativos, atraídos por altas taxas de juros internas ou de cunho patrimonialista para a desnacionalização das empresas nacionais. Ambos os aspectos não só impediram o avanço

dos setores produtivos internos, como deflagram um processo de regressão da estrutura produtiva. Não se defende aqui que a industrialização seria saída absoluta para os problemas que a região enfrenta, mas que a desestruturação dos setores produtivos tende a reforçar o quadro de dependência, o crescimento do emprego nos setores de menores salários e dificuldades no controle e produção dos insumos necessários para a realização, por exemplo, da política habitacional (principalmente venezuelana).

A partir dos anos 2000, apesar da manutenção do neoliberalismo enquanto regime político-econômico, os países do continente latinoamericano tiveram um crescimento expressivo quando contrastado com as duas últimas décadas, devido principalmente a dois fatores: o crescimento econômico chinês e o aumento dos preços dos produtos agropecuários e energéticos que conferiram um impulso às atividades primárias e extrativas para exportação; e pela ascensão de governos relativamente progressistas que implementaram políticas sociais e distributivas com foco no aumento do consumo interno. Medidas essas incapazes de reverter os efeitos da política de cunho liberal.

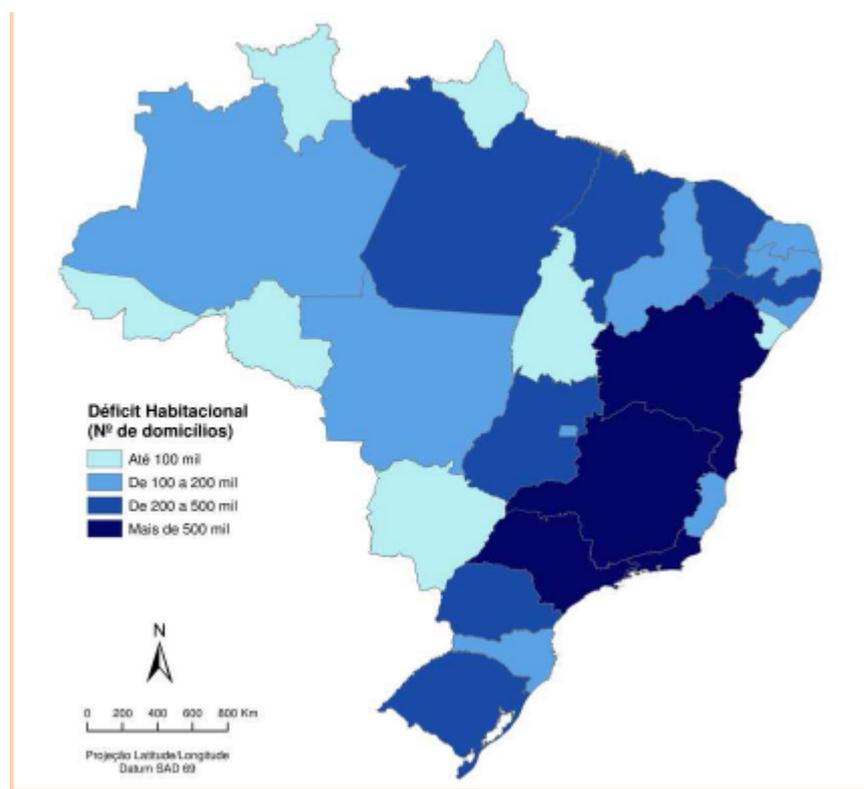
A economia nesse novo padrão de reprodução é marcada pela dominância do capital financeiro em relação às demais frações de capital, tornando a velocidade de circulação e valorização do capital muito maior. O espaço urbano foi lócus privilegiado da atuação capitalista, uma vez que os negócios imobiliários foram cada vez mais associados aos ganhos especulativos sobre a terra e aos grandes empreendimentos de infraestrutura e imobiliários. No caso dos países subdesenvolvidos, o desmonte do Estado desenvolvimentista alterou parcialmente a estratégia das construtoras e do capital imobiliário através da internacionalização das empresas e da abertura de capitais de muitas delas, colocando a valorização de ativos como objetivo último. Mas isso não significa que o Estado se tornou prescindível para a valorização do capital imobiliário. Não é por outra razão que as políticas habitacionais mais importantes do continente – exceto no caso da Venezuela – se baseiam fortemente na ideia do modelo subsídio/crédito, onde o Estado atua basicamente como facilitador e dota os capitais privados de novas e ampliadas possibilidades de acumulação.

4.1 *Política habitacional brasileira.*

Com a extinção do BNH em 1986 houve um grande desmonte da política habitacional no Brasil. Apesar de algumas iniciativas, a elevada austeridade fiscal a que estavam submetidos os entes federados fez com que houvesse apenas algumas medidas pontuais. Mesmo com a 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 poucos programas de habitação e um contexto de aumento do desemprego e diminuição do salário real o déficit habitacional tenha chegado a níveis exorbitantes. O déficit total do Brasil em 2010 foi de mais de 6,49 milhões de moradias, concentrado principalmente nas regiões Sudeste e Nordeste (mapa 1), nas Regiões Metropolitanas (São Paulo, de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza e Porto Alegre) e na população cuja renda não ultrapassa três salários (Fundação João Pinheiro, 2013).

Mapa 1: Déficit habitacional total por unidades da Federação - Brasil - 2010



Fonte: Fundação João Pinheiro, 2007, p. 31.

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. Mas essa esperança não encontrou respaldo material nos governos Lula, nem do ponto de vista econômico e, muito menos, político.

Como política anticíclica articulada ao Programa de Aceleração do Crescimento, o Minha Casa Minha Vida (2009)⁵ vem para atender primordialmente aos anseios de manutenção do nível de emprego e de investimento no setor imobiliário, subordinando-se à política macroeconômica. Antes mesmo do programa, o setor de edificações pressionava o Estado para melhorar as condições institucionais e de financiamento, pois a abertura de capitais das maiores empresas incorporadoras na bolsa de valores (em meados dos anos 2000) teve como resultado a formação de um estoque de terras que necessitavam entrar no processo de valorização⁶. Deve-se garantir a produção de novas mercadorias e as expectativas de realização no mercado, induzindo diversos setores que se articulam na produção da casa (insumos, máquinas e equipamentos, acabamento, etc.) e no abastecimento das novas famílias (móveis, eletrodomésticos, etc.). Em dezembro de 2013 o governo brasileiro tinha investido 200 bilhões de reais no programa (sendo aproximadamente R\$ 135 bilhões em crédito via Caixa Econômica Federal), entregando 1,5 milhão de casas com mais 1,7 milhão de unidades contratadas até a data de finalização deste trabalho.

O objetivo do ponto de vista do atendimento das necessidades da população é diminuir o déficit habitacional com a construção mais de 3 milhões de casas. O programa contempla a moradia rural, urbana e a atuação de entidades e movimentos sociais na elaboração de projetos. Neste momento, a discussão será centrada no caso urbano e nos moldes do financiamento governamental que privilegiam as empresas, pois é a parte mais relevante do programa em termos de montante gasto, número de unidades construídas e de impactos para a produção do espaço urbano.

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. No caso específico da produção para famílias entre 0 e 3 salários mínimos, apesar de contar com a possibilidade de doação do terreno como contrapartida do município, a “produção por oferta” permite que a construtora defina o terreno e o projeto, vendendo para Caixa Econômica Federal os imóveis, o que garantirá, sem riscos, sua realização. Também para as faixas superiores do programa, o financiamento para pessoa física garante a realização do produto e o crédito para produção e a desoneração fiscal garantem a produção. No entanto,

⁵ (MP n. 459, 25/03/2009). Para uma análise detalhada ver Cardoso et. al. (2011).

⁶ Sobre isso ver Fix (2011).

mesmo com essas facilidades, a entrega das casas destinadas à menor renda tem encontrado problemas. Segundo o Ministério das Cidades, na primeira fase do programa foram entregues 82% das unidades contratadas da faixa 1, enquanto na segunda fase foram entregues apenas 15%. Para a faixa de renda seguinte (entre 3 e 5 salários mínimos) esses números são de, respectivamente, 96% e 75% para o mesmo período.

Assim, é através da organização da demanda que as unidades são vendidas, isto é, os projetos são formulados fora do âmbito do setor público, abrindo brechas para contrariar a estratégia municipal de desenvolvimento urbano. Ademais o financiamento da infraestrutura compatível com as necessidades estabelecidas legalmente encontram dificuldades, já que os grandes empreendimentos são realizados em terrenos mais afastados e baratos. A produção dessa nova infraestrutura (via crédito do BNDES para as empresas, por exemplo) ou a diminuição da disponibilidade de terrenos urbanizados tende a aumentar o preço da terra. Pois, quando não há, juntamente com a expansão urbana, um alargamento compatível de infraestrutura e de terra urbanizada, prevalece a tendência de aumento de preços (JARAMILLO, 2006). Portanto, parte do subsídio para compra da casa é transferido ao proprietário fundiário na forma de renda principalmente em contexto de sucessivos aumentos do teto no preço dos imóveis e do financiamento. 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 "rurais" tiveram suas rendas apropriadas agora como terras urbanas, valorizadas fortemente pela necessidade de um mínimo de infraestrutura provida pelo Estado.

Como discutem Cardoso et. al. (2011), a lógica da provisão privada 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, (quando há) intensificação tecnológica e, no limite, pelo ajuste na remuneração do trabalho⁷. O segundo se dá pelos ganhos mercantis com a terra ou mesmo com a mudança de legislação para a compra de glebas restritas ou loteamentos em áreas rurais. Essas condições juntas implicam, geralmente, em um aprofundamento da periferização e da segregação socioespacial, pois os terrenos próprios para a escala – grandes e mais baratos – são raros em áreas dotadas de infraestrutura. Ademais, essa estratégia é compatível à política de *marketing* do padrão de

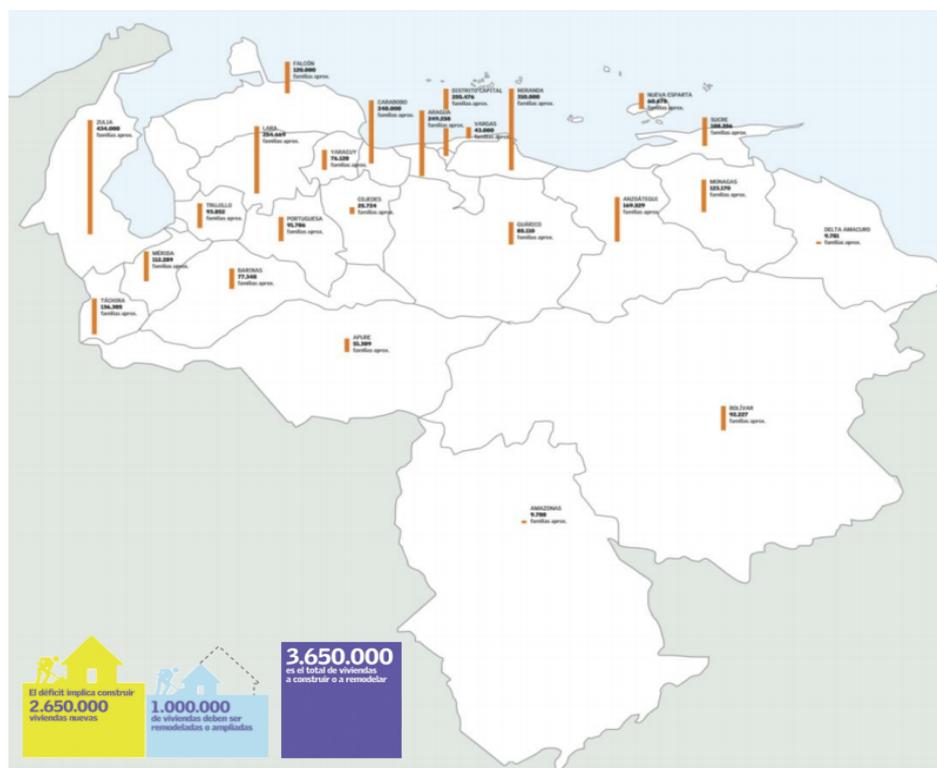
⁷ Assim como em outras reportagens, o Estado de São Paulo (2012) noticia a utilização de trabalho análogo à escravidão em obra do MCMV. <http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,mp-flagra-trabalho-analogo-a-escravidao-em-obra-do-minha-casa-minha-vida,871221,0.htm>.

“segurança”, “tranquilidade” e “lazer” dos condomínios fechados de alta renda, espreado a ideologia da auto-segregação.

4.2 Política habitacional venezuelana⁸

A Venezuela é o país com o maior grau de urbanização da América Latina (93%). A explosão urbana se deu nos anos 1950, causada pela ausência de reforma agrária e pela atração urbana gerada pela atividade petrolífera. Essa especialização produtiva, além dos problemas econômicos já mencionados, criou um espaço urbano extremamente dependente do movimento das rendas petrolíferas, já que não se desenvolveu atividades mais diversificadas capazes de expandir o emprego urbano em ramos mais estáveis. Assim, os efeitos que apontamos como geradores de um urbano extremamente desigual, segregado e pautado na informalidade das relações de trabalho e ocupação da terra são mais profundos na Venezuela. O déficit habitacional do país está apresentado no mapa 2 abaixo, chegando a mais de 3,6 milhões no país e mais de 350 na região metropolitana de Caracas.

Mapa 2: Déficit habitacional total por unidades da Federação - Venezuela - 2010



⁸Uma das dificuldades em se analisar a política habitacional na Venezuela está na insuficiente disponibilidade de dados oficiais. Dessa forma, os dados e as análises contidos nessa subseção foram obtidos a partir de entrevistas e questionários feitos durante a pesquisa de campo de agosto de 2013, realizada mediante recursos da Fundação de Amparo à Pesquisa de São Paulo.

A política habitacional recente foi concebida em uma conjuntura bastante distinta da brasileira. Apesar de reconhecer os efeitos econômicos e de expansão da demanda efetiva via aumento da produção da moradia, a Gran Misión Vivienda surge a partir da necessidade de atender as mais de 20 mil famílias que ficaram desabrigadas em Caracas em função de fortes enchentes em 2010. Além disso, o programa objetiva contrapor a ideia da cidade como mercadoria ou a produção do espaço ligada primordialmente à facilitação do processo de valorização do capital nos setores da construção civil. O Estado, com recursos gerados pela atividade petrolífera (via PDVSA) financia novas unidades com subsídios para os diferentes estratos de renda e controla a execução dos projetos (realizados por agentes privados ou entidades sociais), através do Ministério da Vivienda e da Oficina Presidencial de Projetos Especiais – vinculada diretamente à presidência. A outra linha da política é o melhoramento, onde possível, das residências já existentes.

A política difere do MCMV em três questões fundamentais: na política fundiária, na participação do capital estrangeiro e na relação com os setores dos principais insumos da construção. No caso da questão fundiária o governo (tanto no nível federal como municipal) realizou um inventário, na região metropolitana de Caracas, sobre a propriedade e utilização do solo na capital venezuelana. Sobre o primeiro aspecto, de acordo com o levantamento censitário, reconheceu-se institucionalmente que, historicamente, a terra foi sendo apropriada de formas extra-econômicas, ou seja, muitos dos terrenos ocupados não tinham título de propriedade e, muitos dos que tinham, não apresentavam compatibilidade entre o tamanho da terra documentado e seu tamanho real. Essa tendência foi notada inclusive nas regiões centrais ou que apresentam melhor infraestrutura. Não sem conflitos e com uma opção política diferenciada de outros países latino-americanos, essa foi a primeira linha de escolha dos terrenos para empreender as novas casas, ou seja, terrenos que deveriam estar sob o controle do Estado.

A segunda linha foi a classificação dos terrenos passíveis de edificação em três grupos: aqueles que não estavam sendo utilizados (áreas vazias, cuja função era reserva de valor – pública e privada); os subutilizados (lugares onde era possível aumentar a “eficiência” da ocupação – construção de casas, infraestrutura, etc.); e os mal utilizados, ou seja, cujo fim não era compatível à sua localização (depósitos, estacionamentos, grandes galpões, etc. geralmente no centro da cidade). Tal classificação permitiu a segunda rodada de definição de compra ou expropriação dos terrenos. Essa talvez seja a maior diferença entre a política venezuelana e a brasileira, pois modifica o modelo de controle do uso do solo urbano,

coibindo a apropriação indireta dos recursos do Estado pelos proprietários fundiários via aumento da renda da terra e inibindo a expansão da cidade nos moldes da periferização.

A segunda distinção é que, diferentemente do Brasil, na política habitacional venezuelana a participação do capital estrangeiro é relevante. Essa participação está ligada a uma linha de produção da cidade diferente da descrita anteriormente, onde o objetivo é criar novas centralidades. Dessa forma, são grandes conjuntos habitacionais, executados por empresas estrangeiras (Chinesas, Russas, Bielorrussas, Portuguesas, Espanholas e Brasileiras), concentrados na região metropolitana de Caracas. Tais empreendimentos utilizam tecnologia e parte da força de trabalho também estrangeira. Esses projetos são acordos bilaterais com o objetivo fazer de grandes inversões em troca não necessariamente de divisas (dólares), mas sim, de petróleo. Os conjuntos se encontram em regiões mais afastadas do centro da cidade, mas pretendem agrupar uma rede de serviços que evite a necessidade de grandes deslocamentos diários. Na sua maioria, os edifícios misturam apartamentos residenciais com pequenos negócios e ocupam grandes terrenos que pertenciam ao Estado e, um deles, ao Exército (Ciudad Tiuna). Dentro do discurso do governo essas são zonas especiais para fortalecer um novo modelo de autogoverno, de economia solidária e sustentável. A participação do capital estrangeiro nesses projetos parece necessária pela grande escala dos empreendimentos, os quais não poderiam ser realizados pelo Estado ou empresas nacionais.

A terceira especificidade é vinculada aos problemas estruturais da economia Venezuelana. Como já destacado, a especialização produtiva no país trouxe restrições para a diversificação produtiva e, nesse contexto, entram as dificuldades de abastecimento da economia interna. Os insumos e materiais de construção enfrentam esse problema, diferentemente do Brasil onde a produção é predominantemente interna. Nesse contexto, para que fosse possível abastecer a construção das casas, o Estado venezuelano, por um lado, estatizou parte da produção de cimento, louças e pisos cerâmicos e, por outro, aumentou o nível de importações, concomitantemente à participação dos capitais internacionais como dito acima. A oposição rno alega que a monopolização desses setores levaria a uma diminuição da produtividade e a escassez no mercado, mas o fato é que, a partir disso, o Estado conseguiu controlar e canalizar a produção de insumos para a construção das casas populares. A burocracia estatal, por outro lado, sustenta que as tentativas de aliança com essas empresas no início das construções não obteve sucesso e que, por isso, foi necessário o movimento de nacionalização. Obviamente esse fato extrapola as necessidades objetivas da política habitacional estando inscrita na situação política e no estágio da luta de classes do país. Nesse

modelo, baseado no controle da terra, dos insumos e projetos, a política habitacional parece ter mais coerência com o planejamento mais acurado da cidade.

5. Considerações finais

Este ensaio procurou mostrar a estreita relação entre as necessidades de reprodução do capital em determinadas condições históricas e as políticas habitacionais na América Latina. Como visto, os países subdesenvolvidos, do ponto de vista espacial, possuem duas características centrais e indissociáveis: a apropriação especulativa/espoliativa da terra urbana e a superexploração da força de trabalho. As mudanças concretas na política habitacional latino-americana nas últimas duas décadas mostram que esses dois fenômenos fornecem importantes elementos de análise das propostas. Assim, diante da correlação de forças políticas e seu reflexo na orientação das decisões estatais, as políticas habitacionais procuram combater ou reproduzir esses fenômenos estruturais. Esses dois encaminhamentos, em última instância, foram observados a partir das características gerais de dois programas importantes na região, o Minha Casa Minha Vida (Brasil) e Gran Misión Vivienda (Venezuela).

Em termos estatísticos ambos os programas são um sucesso (eram mais de 420 mil moradias construídas na Venezuela no final de 2012 e foram 1,5 milhão entregues no Brasil até o início de 2013), porém em termos de resolução dos problemas habitacionais para a população de baixa renda e os padrões de expansão da cidade, os resultados parecem ser mais contraditórios. Por isso a importância de se atentar ao caso venezuelano: ao “espalhar” pelas zonas de melhor infraestrutura urbana os empreendimentos e ao misturar a população dos *ranchos* à população de estratos médios de renda, a política pulveriza os efeitos da especulação e oferece melhor infraestrutura a custos menores de reprodução a uma população historicamente apartadas do acesso à cidade propriamente dita. Como referido no decorrer do ensaio, isso se deveu, fundamentalmente, à maneira que se tratou a questão fundiária, bem como pelo controle da participação do setor privado pelo Estado Nacional.

6. Referências

Arantes, P. e Fix, M. 2009. Como o governo Lula pretende resolver o problema da Habitação: Alguns comentários sobre o pacote Minha Casa, Minha Vida. *Passa a palavra* [em-linha]. Disponível em: <http://passapalavra.info/?p=9445>. Acesso em agosto de 2009.

Cano, W. 2007. *Soberania y política econômica en América Latina*. Havana: Ciencias Sociales.

_____. 2010. *Ensaio sobre a crise urbana do Brasil*. Campinas: UNICAMP.

Cardoso, A. et al. 2011. Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. *Anais: Encontros Nacionais da ANPUR*.

Cobos, E. 1987. *Capital, Estado y vivienda en América Latina*. México DF: Editorial Fontamara.

Fundação João Pinheiro. 2013. *Déficit habitacional municipal no Brasil 2010* [livro-eletrônico]. Belo Horizonte: Centro de Estatística e Informações. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>. Acesso em janeiro de 2014.

FIX, M. 2011. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP.

Jaramillo, S. 2006. *Reflexiones sobre la informalidad fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina*, Bogotá: CEDES-Universidad de los Andes.

Marini, R. 2005. Dialética da Dependência. In: TRASPADINI, R., STEDILE, J. P. (orgs). *Ruy Mauro Marini: Vida e Obra*. SP: Expressão Popular.

Osorio, J. 2004. *Crítica de la economía vulgar: Reproducción del capital y dependencia*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Utria, R. 1966. Los factores estructurales del desarrollo y el problema de la vivienda en América Latina. *Boletín Económico de América Latina*.