

## **SOBRE A FORMA DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA**

### **O projeto de desenvolvimento contraditório do PT**

Isadora de Andrade Guerreiro

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo

Email: [isaguerreiro@uol.com.br](mailto:isaguerreiro@uol.com.br)

Em Julho de 2009 foi lançado pelo Governo Federal, na gestão de Luís Inácio Lula da Silva, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Desde o final do BNH (Banco Nacional de Habitação) em 1986, o Governo Federal passou por um longo período sem uma política de habitação centralizada e de escala, buscando uma reestruturação política, institucional e financeira em meio à redemocratização do país e à onda neoliberal que atingiu de forma particular os países latino-americanos. Neste artigo pretendemos caracterizar o programa nos seus aspectos institucional e econômico, base de sua formulação – o que já é indício de uma distorção importante considerando seu estatuto aparente de programa habitacional. Consideramos que estes aspectos nos apresentam elementos importantes de análise da forma histórica da gestão do Partido dos Trabalhadores (PT) no governo federal, sendo portanto uma das possíveis chaves de entendimento da chamada atual crise da esquerda no país.

\*\*\*

O desenho institucional do programa delimita, a partir da definição das funções e responsabilidades dos agentes envolvidos, o seu caráter e finalidade como política pública. Nele poderemos identificar a intenção, por parte da gestão federal, de reconfiguração das relações entre agentes públicos e privados na condução do desenvolvimento urbano do país. Tal configuração reflete e participa da formação do contexto político-econômico brasileiro, que iremos abordar neste trabalho.

Para caracterizar os agentes públicos, é importante lembrar os primeiros anos de redemocratização (segunda metade da década de 1980). No âmbito propriamente do desenvolvimento urbano, o fim do BNH marcou a descentralização da política urbana e habitacional. Tal centralização era a marca do governo militar para todas as suas linhas de

ação: as políticas públicas eram desenvolvidas e controladas pelo governo federal, sem participação da sociedade civil e executadas pelos governos locais, que não tinham nenhuma autonomia. Um aparato público de porte porém não civil, mas militar.

Deste aparato público, nos interessa a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), composto pelo FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço), SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo) e recursos orçamentários. A gestão do FGTS era responsabilidade do BNH através de um Conselho Curador que representava esta centralização, composto inicialmente por dois representantes do governo federal, o presidente do BNH e apenas um representante das categorias profissionais (Lei nº 5.107, de 13 de Setembro de 1966). Esta configuração só é mudada em 1990, chegando hoje a 24 conselheiros<sup>1</sup> - refletindo a abertura democrática.

O BNH concentrava a gestão não apenas dos recursos do SFH, mas também a sua distribuição pelas COHABs (Companhia Metropolitana de Habitação), que executavam localmente a política habitacional: organizavam a demanda, constituíam banco de terras, projetavam, contratavam as construtoras e fiscalizavam as obras, além de administrarem o pagamento das parcelas do financiamento com os usuários. Desta maneira, existia um grande aparato público (embora sem controle social), com características centralizadoras, que conseguiu pela primeira vez alcançar escala na produção habitacional (4,3 milhões de unidades em 22 anos<sup>2</sup>) – embora sem atingir a baixa renda, que não tinha condição de acessar o financiamento, e também sem conseguir intervir de maneira substancial no déficit.

Em conformidade com a política desenvolvimentista autoritária do governo militar e com o contexto internacional de crescimento pós-guerra até meados da década de 1970, foi construído um Estado forte, centralizador e intervencionista, que marcou a política urbana com o planejamento territorial, grandes obras de infra-estrutura e produção pública em escala de habitação. O outro lado desta moeda foi o autoritarismo, a falta de liberdade e a violência estatal – que no espaço urbano ficou marcado pelos grandes conjuntos habitacionais periféricos e o crescimento descontrolado das favelas e loteamentos irregulares.

A partir deste contexto é que podemos entender o período seguinte, entre meados da década de 1980 e o início dos anos 2000, no qual a desestruturação do sistema público acompanha de perto o desenvolvimento internacional do neoliberalismo. O BNH é fechado em 1986 e suas funções, antes centralizadas, passam a ser exercidas por diversos agentes,

---

<sup>1</sup> 12 representantes do governo, 6 dos trabalhadores (centrais sindicais) e 6 dos empregadores (confederações patronais). (Decreto 6.827/09)

<sup>2</sup> Cf. Bonduki, 2004, p. 70.

principalmente a Caixa Econômica Federal (CEF) – um banco *estrito senso* –, que herda o aparato técnico (diminuído em função, número e centralidade) e a operacionalização do FGTS. Não há nenhuma centralização federal da política urbana neste período, que na prática é interrompida até o final da década de 1990, ainda assim de forma incipiente, sem escala e sem direcionamento. Ganham relevância neste contexto os programas municipais e estatais.

Há um desmanche da estrutura institucional pública na esfera federal, que perde sua capacidade técnica e produtiva (neste período também financeira). O entendimento da habitação como direito e de responsabilidade estatal se transforma a partir da lógica bancária da CEF. No entanto, ainda restam os estados e municípios com certa liberdade de ação.

É aqui que nos interessa analisar o significado da reestruturação institucional promovida pela gestão do Partido dos Trabalhadores (PT) no governo federal após 2002, principalmente com a criação do Ministério das Cidades em 2003. O Ministério inicia suas atividades no sentido de concretizar a proposta do Projeto Moradia<sup>3</sup>, publicado em 2000 ainda fora do governo federal:

*“A transformação do problema da habitação numa prioridade nacional requer uma estrutura governamental capaz de formular a política urbana nacional e as políticas setoriais de reforma urbana, habitação, saneamento e transporte urbano e de articular os diferentes agentes, instâncias e níveis de governo no sentido de implementar uma estratégia nacional para equacionar a questão urbana e habitacional no Brasil. Utilizando a estrutura administrativa da atual SEDU (Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano), que seria extinta, o Ministério das Cidades e da Habitação teria um papel decisivo para articular política e tecnicamente a criação do Sistema Nacional de Habitação.”* (Instituto Cidadania, 2000, p. 32-3)

A criação de uma instância estatal federal para lidar com o desenvolvimento urbano e a habitação, antes centralizada pelo BNH, aparece como a tentativa de reverter a tendência histórica de desestruturação do sistema institucional público: uma centralização agora com controle social, o Conselho das Cidades<sup>4</sup>, de 2004. A tentativa parece malograr

---

<sup>3</sup> O Projeto Moradia foi realizado pelo Instituto Cidadania, organização coordenada por Luis Inácio Lula da Silva. Coordenação temática: André Luiz de Souza, Ermínia Maricato, Evaniza Rodrigues, Iara Bernardi, Lúcio Kowarick, Nabil Bonduki e Pedro Paulo Martoni Branco; Coordenação executiva de Clara Ant e Tomás Moreira. Ele foi realizado num momento histórico de construção de alternativas para o planejamento urbano, dada a iminência da aprovação do Estatuto das Cidades (2001) e a construção do plano de governo do PT para a disputa eleitoral de 2002.

<sup>4</sup> “É um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades e tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da PNDU, bem como acompanhar a sua execução. (...) Atualmente, o ConCidades é constituído por 86 titulares – 49 representantes de segmentos da sociedade civil e 37 dos

com a substituição, em Julho de 2005, do ministro Olívio Dutra (PT) por Márcio Fortes de Almeida (Partido Progressista - PP), por conta de acordos com a base aliada. Tal mudança de rumos foi um duro golpe para os setores progressistas do PT, acentuado pelo lançamento do PMCMV em 2009. Tal evento, capitaneado pela Casa Civil e deslocado do Ministério das Cidades, passou por cima do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) que estava em fase final de desenvolvimento.

Nestes termos, se, à primeira vista, a criação do Ministério das Cidades aparece como a tentativa de retomar a estrutura da instituição pública, tal pensamento se dilui na medida da sua impossibilidade sistêmica. A centralização do poder público não pode mais significar intervenção na economia, planejamento e produção pública, algo que seria a contramão do processo histórico neoliberal em andamento – que a gestão petista não estava disposta a encarar e nem poderia. Ao mesmo tempo em que é retomada a centralização estatal, porém com um papel diferente do desenvolvimentismo autoritário, por um lado, o projeto do PT difere da ortodoxia neoliberal da década de 1990 nos países latino-americanos.

*Aparentemente* o PMCMV retoma, depois de mais de 20 anos de neoliberalismo ortodoxo e crise financeira nas contas públicas<sup>5</sup>, a produção habitacional federal em escala e centralizada. De maneira aparente pois, diferente do BNH, *o poder público não produz mais nenhuma unidade habitacional: toda a produção é delegada ao setor privado*. É este quem busca, negocia e incorpora a terra, produz e aprova os projetos, constrói e legaliza. No BNH, o setor privado era responsável apenas pela construção, cujo orçamento era licitado pelo poder público. A responsabilidade deste era de planejar onde e quantas unidades seriam produzidas, comprar ou desapropriar terras e incorporá-las, planejar e construir a infraestrutura adequada de acordo com as diretrizes de um plano urbano, projetar as unidades habitacionais e o urbanismo dos empreendimentos, orçá-los, licitá-los, fiscalizar as obras e gerir as dotações orçamentárias, legalizar os conjuntos e finalmente indicar a demanda e fazer trabalho social com ela.

No PMCMV, a maioria destas funções ficou a cargo do setor privado, pois o programa retira qualquer risco do mercado de habitação popular, principal fator para o afastamento do capital privado em épocas anteriores, abrindo um campo anteriormente fechado para a acumulação. O poder público regulamenta o programa (baseado nas pressões

---

poderes públicos federal, estadual e municipal (...)" Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php/o-conselho-das-cidades.html> [Consult. 12 de julho de 2014].

<sup>5</sup> A extinção da dívida brasileira com o FMI foi realizada no início de 2008, embora tenha sido substituída e acrescida por dívida interna. Dados do Tesouro Nacional. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br>, [Consult. 12 de julho de 2014].

do mercado), define os valores de repasse (sem licitação, portanto), aprova os projetos, fiscaliza a obra e indica a demanda. Dentre estas funções, a regulamentação e definição de valores são realizadas pelo Ministério das Cidades, a aprovação e fiscalização de obras são realizadas pela CEF e a demanda é indicada pelo poder público municipal.

O Ministério das Cidades tem na verdade pouca interferência no aspecto financeiro de determinação dos valores de repasse. Seu principal papel é, efetivamente, o de regulamentar o programa, ao elaborar as diretrizes e condições gerais de sua execução. Além disso, define a distribuição regional dos recursos; os critérios para priorização de beneficiários; e os modelos e padrões de tipologia e infra-estrutura.

A municipalidade tem atualmente exercido apenas a função de indicação de demanda. Sua atuação, no entanto, poderia ser fundamental e incisiva nas questões do planejamento urbano e fundiária, que são de competência municipal. No período entre a aprovação do Estatuto das Cidades (2001), a eleição da gestão Lula (2002) e a criação do Ministério das Cidades até o final da gestão de Olívio Dutra (2003-2005), ou seja, na primeira metade dos anos 2000, foi feito um grande esforço institucional na criação dos Planos Locais de Habitação, instrumento básico municipal de planejamento que deveria caracterizar qualitativa e quantitativamente o déficit habitacional e urbano do município, indicar as linhas de ação, a direção do desenvolvimento urbano, a estratégia fundiária a ser adotada, a adequação de instrumentos urbanísticos, entre outros.

Ou seja, estava presente a vertente do planejamento com uma visão de descentralização (autonomia municipal) com direcionamento central (uma espécie de federalismo) e controle social (fortalecimento das instâncias do sistema público através da democracia participativa). O PMCMV, contrariando este direcionamento, *retira as funções de planejamento da máquina pública local*. Não há controle sobre onde, quando, como e quanto será produzido – todas iniciativas partem do setor privado. O que o município *pode* fazer – a partir de eventuais negociações e vontade política – é doar terrenos, acelerar a aprovação de projetos, facilitar a legalização, ajustar a legislação urbana para incentivar a produção e fazer obras de infra-estrutura como contrapartida. Nenhuma destas ações interfere diretamente na produção, apenas a incentiva, pois ela está fora de seu controle.

Frente aos benefícios (principalmente relacionados ao subsídio) e à lógica institucional do PMCMV, tanto os poderes municipais quanto os estaduais deixaram de ter políticas urbanas e habitacionais próprias, no máximo contribuindo com parte financeira adicional aos recursos federais. Isso teve como consequência uma desmobilização

institucional destas esferas de governo que dá continuidade ao desmonte do sistema público causado pelo fim do BNH na esfera federal.

A consequência disso tudo é um desmonte *de grandes proporções e de difícil reversibilidade* do sistema público no que diz respeito à capacidade de planejamento e por outro lado um empoderamento do órgão governamental que gere os recursos envolvidos: a CEF. Neste sentido, o Estado se transforma de planejador e executor (interventor, portanto) em agente de mercado, não apenas facilitando a reprodução do capital, mas a tornando possível num momento em que a reprodução expandida alcança barreiras intransponíveis sem a intervenção estatal.

A CEF ganha poder no processo na medida em que centraliza a área técnica, gere os recursos e operacionaliza o programa, sendo na prática aquela que está em ligação direta com os executores, principalmente empreiteiras. Embora principal herdeira das funções e quadros do BNH, sua configuração é, diferente deste, a de uma instituição que opera funções bancárias normais. Ou seja, suas determinações e funcionamento internos seguem a lógica do sistema bancário, não de um órgão público com funções específicas. Ela não tem autonomia para lidar com as determinações do programa mas, ao mesmo tempo, como interface entre o Ministério e os executores, é aquela que efetivamente delimita quem participa e como – na medida em que é responsável por requisitar, analisar e aprovar documentação. Institucionalmente, é significativa a relação entre executores e governo se dar através de um banco – que, no limite, torna mediado e bloqueado o alcance ao centro do processo através de todo um aparato técnico burocrático que parece não ter controle e que tem uma lógica de retorno financeiro avessa à necessidade do acesso ao direito. O centro de decisão aparece, desta maneira, como algo inatingível – noção reafirmada pelo fato de não haver mecanismo de controle social no programa.

O PMCMV tem um desenho institucional-financeiro muito parecido com o do BNH: utiliza-se do SFH (FGTS) e de recursos orçamentários aplicados através dos mais recentes Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)<sup>6</sup> e Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)<sup>7</sup>. A grande diferença – e novidade – é o uso do subsídio direto ao beneficiário final em

---

<sup>6</sup> O FAR foi criado no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), programa que foi a base institucional do PMCMV, em 2001 (Lei nº 10.188, de 12 de Fevereiro de 2001). Seu patrimônio hoje é constituído por cotas que são integralizadas pela União.

<sup>7</sup> O FDS foi criado em 1993 e “destina-se ao financiamento de projetos de investimento de interesse social nas áreas de habitação popular” para agentes ou setores fora da administração pública. Sua composição inicialmente contava com 11 membros, sendo 5 representantes do governo, 3 representantes dos empregadores e 3 representantes dos trabalhadores. Em 2001 esta composição foi alterada, de forma não significativa. Como fundo financeiro com cotas adquiridas no mercado, seu recurso era originalmente oneroso. Depois do PMCMV, este fundo passou a financiar os empreendimentos das Entidades, com a integralização das suas cotas pela União.

alta porcentagem (que pode chegar a 96%). O Projeto Moradia era a construção de uma alternativa democrática ao BNH, baseando seu desenho institucional no Sistema Nacional de Habitação, articulado por um planejado Ministério das Cidades e de instâncias de controle social. Como vimos, o período entre 2003 e 2005, primeiros da gestão do PT, foram de construção destes pressupostos com a efetivação do Ministério e do Conselho das Cidades.

A conclusão deste processo foi a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), em 2005<sup>8</sup>. O SNHIS define o modelo democrático de gestão do ambiente construído através da tríade fundo, conselho gestor e plano: a possibilidade de relacionar recurso, gestão democrática e planejamento, ou as necessidades e interesses do poder público, iniciativa privada e sociedade civil. Além disso, propunha a descentralização através da atribuição de funções e conselhos aos diversos níveis de governo (federal, estadual e municipal). No nível municipal, para a adesão ao sistema, estabelecia a obrigatoriedade da criação de um Plano Habitacional de Interesse Social, de um fundo com dotação orçamentária própria e de um conselho “que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantido o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de 1/4 (um quarto) das vagas aos representantes dos movimentos populares” (Cf. Lei 11.124, Art.12 inciso II). Além disso, esta tríade deve acompanhar as diretrizes do Plano Diretor ou de legislação equivalente (nos municípios com menos de 20mil habitantes).

Os recursos do SNHIS são constituídos pelo FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), pelo FGTS e pelo então criado FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social). Este último tem um conselho gestor com grande controle social<sup>9</sup>. Sua constituição financeira é principalmente de recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS, de 1974), recursos orçamentários da União (OGU) e contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais<sup>10</sup>. Sua aplicação se daria a partir de uma política centralizada no Ministério das Cidades, o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), que estava em fase de finalização (foi lançado em dezembro de 2009) quando o PMCMV foi lançado (em julho daquele mesmo

<sup>8</sup> Lei nº 11.124, de 16 de Junho de 2005 e regulamentação pelo Decreto nº 5.796, de 6 de junho de 2006.

<sup>9</sup> 24 membros, sendo 12 representantes do governo e 12 da sociedade civil, eleitos pelo Conselho das Cidades (quatro movimentos populares nacionais, três entidades da área empresarial, três dos trabalhadores, uma da área profissional, acadêmica ou de pesquisa e um de organização não-governamental).

<sup>10</sup> Importante salientar que o FGTS integra o SNHIS, mas não o FNHIS. Isso é importante pois separa os recursos dos trabalhadores e da União e, fundamentalmente, a gestão sobre eles – como execução direta de recursos públicos (OGU), o FNHIS deve seguir a lei de licitações e ter conselho com ampla participação social, algo que os fundos mencionados e o FGTS não têm.

ano). Vale lembrar que o FNHIS, antes mesmo da conclusão do PlanHab, já estava em uso e vinculado às especificidades de uma produção pública habitacional ainda que sem escala<sup>11</sup>.

Segundo Inês Magalhães (Secretária Nacional de Habitação desde 2003), “o PlanHab se insere, portanto, num ciclo virtuoso de retomada do planejamento do setor habitacional (...)” (Brasil, 2010, p.6). Este planejamento era pensado a longo prazo (horizonte de 2023), através de estratégias baseadas em quatro eixos estruturadores: o modelo de financiamento e subsídio, a política urbana e fundiária, os arranjos institucionais e a cadeia produtiva da construção civil. Conta com uma intensa pesquisa que articula tipologias de municípios e Grupos de Atendimento (definidos de maneira mais complexa do que as Faixas do PMCMV<sup>12</sup>), tendo sido elaborado a partir de intenso processo participativo com diversos setores sociais, durante dois anos e meio. Além disso, conta com 5 linhas programáticas que entendem a questão urbana e habitacional de maneira aprofundada: 1. Integração Urbana de Assentamentos Precários (urbanização; regularização; e integração), 2. Produção e Aquisição da Habitação (novas unidades produzidas pelo poder público; para arrendamento; em áreas urbanas centrais; por autogestão; e por promoção privada; unidades para locação social, loteamento com assistência técnica e materiais de construção; aquisição de unidades prontas; autogestão rural), 3. Melhoria Habitacional (autopromoção habitacional assistida), 4. Assistência Técnica (população de baixa renda; cooperativas e ONGs), e 5. Desenvolvimento Institucional.

Vemos, desta maneira, que a formulação institucional-financeira do SNHIS (PlanHab, Conselho das Cidades e FNHIS) tem como pressuposto efetivamente uma política pública de habitação e desenvolvimento urbano nacionais a longo prazo, na qual o poder público seria central, acompanhado de perto por amplo controle social. Começa a ficar claro agora que o PMCMV, deste ponto de vista, está longe de ser uma política habitacional. No entanto, a sua implementação significa o arquivamento de uma possibilidade desta política existir, na medida que sua lógica de funcionamento é totalizante (acaba na prática com a existência de outros programas federais ou municipais), desestrutura o sistema público e impede o controle social. Hoje o FNHIS existe mas está sendo esvaziado por falta de recursos

---

<sup>11</sup> O FNHIS só podia repassar recursos a agentes públicos até 2007, quando é aprovada uma medida provisória (MP 387/07) que autoriza Entidades a recebê-los também através do Programa Social da Moradia (Cf. Rodrigues, 2013). A seleção de Entidades capacitadas para seu acesso foi concluída em março de 2009, antes portanto do PMCMV.

<sup>12</sup> “O PlanHab definiu e utilizou cinco faixas de Grupos de Atendimento, de acordo com sua capacidade de acessar um financiamento, considerando-se a renda familiar e *per capita*, análise da cesta de consumo e tipologia de municípios, relacionada com o *funding* adequado a cada situação e em função das simulações elaboradas para a montagem do modelo de financiamento e subsídios” (Brasil, 2010, p.17).



(escoados para o FAR e FDS), e o PlanHab não tem força institucional e financeira para se articular frente ao PMCMV.

\*\*\*

No desenho financeiro do PMCMV, o recurso disponibilizado para a construção é definido por unidade habitacional considerando apenas a região e o número de habitantes da cidade onde o empreendimento se realizará. O atendimento se dá em três faixas de renda familiar<sup>13</sup>.

A Faixa 1 tem uma configuração diferenciada por se tratar de uma população que não tem condição de acessar um financiamento e que nunca, portanto, esteve dentro da política habitacional – representando 60% do déficit habitacional brasileiro de 2010<sup>14</sup>. O SFH tem como pressuposto o equilíbrio financeiro para poder ser uma fonte permanente e renovável de recursos para a habitação, além de ter de cumprir suas obrigações com seus “investidores” (os trabalhadores, no caso do FGTS, e todos os que possuem caderneta de poupança) e portanto tem dificuldade de subsidiar a baixa renda. No entanto, após a crise do BNH e os difíceis anos 1990 (nos quais o governo federal não o utilizou), o FGTS passou por uma reestruturação e voltou a ter um grande fundo de reserva. Mesmo tendo que ser equilibrado, seria possível usar parte dos rendimentos de suas aplicações em subsídio direto ao beneficiário. Esta situação ocorreu anteriormente, na Resolução 460 do FGTS (Operações Coletivas), de 2004. Lembremos, neste íterim, que o FGTS é gerido por um Conselho Curador onde há participação dos trabalhadores através das centrais sindicais.

A decisão foi de usar para a Faixa 1 os recursos orçamentários que seriam depositados no FAR e no FDS (mudando portanto a origem de seus recursos) – o primeiro sem conselho gestor e o segundo com baixo controle social, com poucos membros e representação dos trabalhadores apenas via sindicatos. Importa aqui o deslocamento do FNHIS para os fundos não apenas pela presença do controle social, mas também pelas facilidades de gestão de recursos da União sem os trâmites da lei de licitações. O FAR é direcionado à parte do programa ligado ao mercado (realização via empreiteiras) e o FDS ligado às entidades. Desta maneira, estes recursos orçamentários são usados para o grande subsídio do programa, permitindo o acesso a uma faixa de renda que nunca foi atendida por

---

<sup>13</sup> Faixa 1 (0 a R\$1.600), Faixa 2 (de R\$1.600 a R\$3.275), Faixa 3 (de R\$3.275 a R\$5.000). Dados do PMCMV 2, lançado em 2011.

<sup>14</sup> Cf. Censo IBGE (Fundação João Pinheiro, 2013).

não ter condições de acessar a habitação pelo mercado formal ou pelas políticas públicas habitacionais vinculadas a financiamentos – um saldo positivo do programa. No entanto, é necessário atenção para o fato de que tal sistema é insustentável do ponto de vista de uma política a longo prazo, pois depende do escoamento constante de recursos orçamentários que são limitados, além de vontade política de gestão para serem efetivados.

O esvaziamento do FNHIS representado aqui pela centralidade dos fundos não foi, no entanto, responsabilidade do PMCMV. Antes mesmo do programa, já havia esta diretriz de “fuga” do SNHIS justificada pela burocratização do processo licitatório e decisões mediadas pelo Conselho das Cidades. O PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), de 2007, já foi desenhado fora do sistema com pretensão de agilidade. Inclusive é contra este processo de descolamento do FNHIS que a União Nacional por Moradia Popular (UNMP) faz um documento dirigido ao então Presidente Lula em dezembro de 2006 onde defende o caráter deliberativo do Conselho das Cidades e a centralização da política de habitação no FNHIS, o que evitaria “pacotes unilaterais”, como o que realmente veio a ser o PMCMV em 2009<sup>15</sup>.

O FGTS, por sua vez, que poderia ter seus rendimentos vinculados ao subsídio do PMCMV, foi posicionado para atender às Faixas 2 e 3, subsidiadas indiretamente através de uma taxa de juros extremamente baixa (5% ao ano para Faixa 2 e 6% a.a. para Faixa 3) - não sendo possível, portanto, aferir exatamente qual é o seu montante. O SBPE está fora do PMCMV, focalizando seu atendimento nas rendas mais altas, não atendidas pelo programa. As mudanças entre as faixas são muito bruscas (são patamares, não uma linha contínua) e relacionadas a subsídios e fundos totalmente díspares.

No aspecto do subsídio, elemento realmente inovador do programa, há uma grande dubiedade. É inquestionável a sua necessidade para fazer chegar o direito à moradia para a baixa renda, fazendo com que a habitação possa ser entendida como serviço público, como era na época dos IAPs (Institutos de Aposentadoria e Pensão), durante as décadas de 1940 e 1950. No entanto, a diferença essencial das duas experiências é que a produção habitacional dos IAPs era exclusivamente para aluguel. O direito à moradia não significa diretamente direito à propriedade privada. Há portanto uma grande distorção causada pelo PMCMV na Faixa 1, onde o direito à moradia se confunde com um estranho “direito” à propriedade privada.

Economicamente esta distorção é importante. Luciana Royer (Op. Cit. 2009) analisa o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) e a defesa ideológica do mercado em torno do

---

<sup>15</sup> Cf. Rodrigues, 2013.

mesmo como instrumento mais eficiente para o financiamento imobiliário do que o SFH. Na prática, significa a pretensa substituição de um sistema com controle público e social para um mecanismo de captação livre de recursos no mercado financeiro. O SFI foi regulamentado em 1997, mas melhorias institucionais que permitiram uma maior segurança jurídica para o sistema ocorreram apenas em 2005, quando ele passa a ser realmente efetivado. Ele pode ser entendido como um marco institucional e regulatório que implementa novos instrumentos financeiros que fazem a ponte direta entre o mercado imobiliário e o de capitais.

Interessa aqui um ponto central na hipótese de Royer: segundo a pesquisadora, o SFI não origina recursos para o mercado imobiliário, apenas reproduz de forma fictícia os ativos do mesmo. Desta maneira, necessita de um *gerador de recursos baratos* – papel do SFH. É possível entender o subsídio da mesma maneira: a entrada no mercado de ativos baratos e, no caso, seguros. O subsídio associado à propriedade privada tem a característica econômica de gerar mercado, na medida em que insere na reprodução de capitais ativos antes inexistentes ou inseguros. Desta forma, o Estado tem papel econômico fundamental, não apenas como marco institucional e regulatório, ou dando segurança jurídica ao processo (papeis importantes e exercidos pelo PMCMV), mas também como agente originador de ativos, aquele que permite a existência do mercado. Segundo Royer:

*“(...) de acordo com o Banco Mundial, era preciso que os governos garantissem condições para o surgimento dos mercados primários e secundários de hipoteca e que incluíssem o financiamento habitacional no processo de liberalização dos mercados financeiros. (...) A intervenção estatal, dizia o Banco, deveria se limitar ao patrocínio de instituições, ao fornecimento de garantias para os títulos emitidos por agentes privados, à promoção da liquidez por meio de compras governamentais e à concessão de incentivos à emissão de títulos hipotecários (especialmente com a desoneração tributária).” (Royer, 2009, p.141)*

Nada mais próximo à descrição do PMCMV. As “compras governamentais” associadas ao “mercado primário” são exatamente o conjunto subsídio associado à propriedade privada.

O ano de 2005 foi especialmente importante no que tange à vinculação entre mercado imobiliário e mercado de capitais. Além da efetivação do SFI – e talvez por isso mesmo – é o ano que marca o início do processo de abertura de capital das empresas do mercado imobiliário (Cf. Guerreiro, 2010). Dentro de uma lógica diferente da que

trabalhavam antes (industrial, de geração de lucros a partir da produção), tais empresas passam a responder a uma lógica financeira, de valorização fictícia de seus ativos. Dentro desta lógica, a expansão de mercado e rápido retorno de investimentos são fundamentais – fazendo com que a centralização do mercado habitacional brasileiro nas rendas médias e altas se esgotasse rapidamente (pois sua lógica é a de poucos empreendimentos com alto valor unitário, baixa industrialização e longo ciclo de retorno). São estas empresas que, sentadas junto ao governo federal, pressionam e desenham conjuntamente o PMCMV logo após a crise americana de 2008.

O mercado popular de habitação no Brasil sempre foi inalcançável para o mercado imobiliário e para a produção pública com base na geração de propriedade privada vinculada a financiamento. No entanto, neste momento de inversão da lógica de funcionamento do mercado imobiliário, a habitação popular passou a ser a chave necessária: só ela proporcionaria escala de produção e rápido retorno quando associada ao binômio repasse-industrialização.

Vemos que inúmeras são as conseqüências do binômio subsídio-propriedade privada quando associadas ao processo de trânsito livre entre mercado imobiliário e mercado de capitais acelerado após 2005. Estas conseqüências acompanham de perto a lógica da transformação institucional promovida pelo PMCMV que descrevemos acima, delimitando juntas um cenário típico de implantação do neoliberalismo no que concerne ao papel do Estado e à financeirização da economia (com suas conseqüências na transformação do setor produtivo<sup>16</sup>) – em direção a uma fase “especificamente capitalista” (Marx, 1978) brasileira.

No entanto, tal processo é capitaneado por um programa social de cunho desenvolvimentista, travestido de política habitacional. O que poderia ser um desenvolvimentismo sem um Estado interventor, mas neoliberal? Esta contradição, levada adiante pelas gestões petistas, fica muito clara quando paramos para analisar os resultados qualitativos do PMCMV no espaço urbano e no ambiente social e político – onde o deslocamento entre as duas concepções tem conseqüências graves que serão analisadas em momento oportuno.

\*\*\*

---

<sup>16</sup> Cf. Baravelli, 2014.

Podemos ter agora uma visão mais ampla dos significados do PMCMV. Além disso, podemos ver como o programa diz muito a respeito do processo em curso no país desde a ascensão do PT ao governo federal em 2002 e sua atual configuração a partir de 2009. Ainda que de maneira preliminar, pretende-se entender que a *forma urbana* do programa é coerente com a *forma especificamente capitalista* adaptada ao contexto brasileiro pelo PT. Nela, há uma combinação entre o neoliberalismo que desmonta o aparato institucional de intervenção pública de planejamento e desenvolve um ambiente aberto e flexível de mercado com o caráter desenvolvimentista de investimento direto na área social, como a habitação – promovendo o desenvolvimento via consumo (ao incluir no mercado, via crédito e subsídio, uma população antes segregada) e produção privada.

José Dirceu – ex -ministro da Casa Civil na gestão Lula e membro do Diretório Nacional do PT – , ajuda a esclarecer este ponto. De acordo com conceito desenvolvido por Luiz Carlos Bresser-Pereira, ele procura caracterizar a política da gestão do PT no governo federal como “neodesenvolvimentista”, em contraposição à gestão FHC da década de 1990 de caráter neoliberal. Nesta configuração “dissiparíamos o impasse entre a orientação neoliberal (ou ortodoxia liberal) herdada da década de 1990 (...) e a orientação desenvolvimentista” (Dirceu, 2012). O fundamental é a mudança do papel do Estado no setor produtivo: “Enquanto para o velho desenvolvimentismo o Estado devia ser também produtor, porque o setor privado não tinha capacidade de investir, hoje, no quadro do novo desenvolvimentismo, em um país que já realizou sua revolução capitalista, o papel do Estado na área econômica deve ser apenas estratégico ou indutor” (Bresser-Pereira, 2011).

*“As políticas desenvolvimentistas realizadas nos governos do PT e dos partidos aliados redimensionaram o papel e a importância das empresas estatais, dos bancos públicos e dos fundos de pensão, que têm sido vitais para estimular e direcionar o desenvolvimento nacional. São políticas que atuam de forma consistente e articulada no fortalecimento e na expansão do mercado interno de massas, um dos eixos estruturantes do nosso crescimento”.*

*“De fato, o desenvolvimentismo que praticamos combina transferência de renda, aumento da renda do trabalho (via uma política transparente e sólida de elevação do salário mínimo e pensões), ampliação em larga escala do acesso ao crédito, alta nos gastos ligados à área social (especialmente, Educação e Saúde [incluiríamos aqui a habitação]), melhora no nível de investimento público e medidas de proteção e apoio ao setor industrial, que cada vez mais se destinam a estimular um imprescindível salto em tecnologia e inovação”. (...)*

“Aliás, o conjunto de medidas anticíclicas administradas durante a crise [de 2008], com claro objetivo de facilitar o acesso ao crédito, estimular o consumo e impedir o desaquecimento da economia, só foi factível porque se tratava de um governo de orientação de esquerda, que se utilizou do arsenal do Estado para atenuar os impactos da crise”. (Dirceu, 2012)

Está colocada aqui a *forma* do “governo de orientação de esquerda” representada por uma especificidade histórica brasileira: as articulações sociais que desenharam nossa atual democracia pós-ditadura – nas quais partido, sindicatos e movimentos populares formam uma determinada rede de poder baseada no consenso e na mediação de políticas de Estado contraditórias. O urbano reflete e participa deste cenário, o que nos impele ao estudo mais aprofundado destas questões e suas conseqüências.

## Bibliografia

- Baravelli, José Eduardo 2014. *Trabalho e Tecnologia no Programa MCMV*, São Paulo, Tese de Doutorado, FAU-USP. Orientação de Ermínia Terezinha Menon Maricato.
- Bonduki, Nabil 2004. Urbanização no Brasil pós-golpe 64. *Revista Comunicare – Revista de Pesquisa da Faculdade Cásper Líbero*, Vol. 4 nº 2, p. 67-80.
- Bonduki, Nabil 2009. Do "Projeto Moradia" ao programa "Minha casa, Minha Vida". *Revista Teoria e Debate*, nº 82, p. 8-14.
- Bonduki, Nabil 2011. *Origens da Habitação Social no Brasil*, São Paulo, Estação Liberdade.
- Brasil 2010. *Plano Nacional de Habitação – versão para debates*, Brasília, Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos 2011. O Brasil e o Novo Desenvolvimentismo. *Revista Interesse Nacional* [Em linha], nº 13. Disponível em:  
<http://interessenacional.uol.com.br/index.php/edicoes-revista/o-brasil-e-o-novo-desenvolvimentismo/> [Consult. 11 de Julho de 2014].
- Dirceu, José 2012. Os Governos do PT e o Desenvolvimento do Brasil. *Revista Interesse Nacional* [Em linha], nº 17. Disponível em:  
<http://interessenacional.uol.com.br/index.php/edicoes-revista/os-governos-do-pt-e-o-desenvolvimento-do-brasil/>. [Consult. 11 de Julho de 2014].

- Fundação João Pinheiro, 2013, *Déficit Habitacional no Brasil*. [Livro eletrônico] Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/>, [Consult. 9 de Julho de 2014].
- Guerreiro, Isadora de Andrade 2010. *Arquitetura-capital: a funcionalidade dos edifícios corporativos paulistas*, São Paulo, Dissertação de Mestrado, FAU-USP. Orientação de Vera Maria Pallamin.
- Instituto Cidadania 2000. *Projeto Moradia*, São Paulo, Instituto Cidadania.
- Marx, Karl 1978. *Livro I Capítulo VI (Inédito)*, São Paulo, Livraria Editora Ciências Humanas.
- Rodrigues, Evaniza Lopes 2013. *A estratégia fundiária dos movimentos populares na produção autogestionária de moradia*, São Paulo, Dissertação de Mestrado, FAU-USP. Orientação de Raquel Rolnik.
- Royer, Luciana de Oliveira 2009. *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*, São Paulo, Tese de Doutorado, FAU-USP. Orientação de Ermínia Terezinha Menon Maricato.