



SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL,  
TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL  
Universidade Federal de Santa Catarina  
Florianópolis SC - 27 a 29 de Outubro de 2015

## POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL: EQUÍVOCOS REPETIDOS OU NEGAÇÕES PERPETUADAS? ELEMENTOS PARA ANÁLISE

Patricia de Figueiredo Ferreira Zürcher<sup>1</sup>

### Resumo

O trabalho objetiva apontar elementos pouco explorados nas análises das políticas habitacionais brasileiras. Procura-se identificar diretrizes seguidas pelos governos no enfrentamento da questão, bem como acompanhar as linhas de questionamento formuladas. Resulta daí um painel que destaca a repetição de equívocos como ponto de interseção entre os diferentes programas implementados. A partir dessa constatação surge o questionamento acerca de possíveis explicações para tal repetição. Sugere-se que o tratamento da questão vem negligenciando determinantes de processos históricos de segregação e exclusão territorial, que não têm origem na negação do direito à cidade, mas que tampouco são enfrentados pelas políticas que pretendem superá-la.

**Palavras-Chave:** moradia, direitos humanos, segregação, exclusão.

### 1 INTRODUÇÃO

O tema da habitação no Brasil tem estado na pauta de movimentos sociais, adquirindo contornos mais específicos nas regiões afetadas pelos grandes eventos esportivos. Recentemente, com a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida e seu desenho institucional amplamente problematizado, a questão se impõe cada vez mais para além da área de planejamento urbano, como uma questão de inegável dimensão política e social.

Na observação da implementação do Programa Minha Casa Minha Vida, o que salta aos olhos de imediato é a repetição do modelo de construção padronizada e periférica – que retoma o formato do antigo BNH – Banco Nacional de Habitação, extinto no bojo do processo de redemocratização, por ter “se tornado uma das instituições mais odiadas do país” (BONDUKI, 2004, p.75) na ocasião.

É corrente na literatura produzida com objetivos de avaliação do PMCMV, a constatação de “equívocos” que estariam se repetindo, dando idéia de “incompetência técnica”, ou algo como uma “insensibilidade social”, que estariam comprometendo a eficácia da política. Neste trabalho são apresentados alguns questionamentos com relação ao tratamento da questão habitacional por parte do Estado ao longo do tempo, a partir da leitura de análises já empreendidas por outros autores, bem como algumas problematizações a respeito das mesmas.

### 2 DESENVOLVIMENTO

#### 2.1 - O Estado e a questão da moradia - breve histórico e reflexões

Segundo Bonduki (1994, p. 712), é na chamada Era Vargas, que “a questão habitacional é assumida pelo Estado e pela sociedade como uma questão social, dando início a uma incipiente política habitacional no país.” O autor aponta, no entanto, iniciativas isoladas e de certa forma pioneiras, de produção de habitações por parte do Estado, marcadamente no Rio de Janeiro e em Recife, esta última acompanhada da criação da Fundação A Casa Operária em 1924. Neste mesmo período, em São Paulo, a comissão criada pelo prefeito Pires do Rio para discutir o problema habitacional, aponta em seu

<sup>1</sup> patriciazurcher@hotmail.com – UFF.



relatório claramente a diretriz de que a construção de casas populares devam ficar a cargo da iniciativa privada “e a solução tida como ideal, tendo recebido inúmeros incentivos do poder público, é a promoção de vilas operárias pelos próprios industriais para servirem de moradia a seus empregados.” (1994, p.715) São esses os primeiros empreendimentos habitacionais de grande porte construídos no país.

É com a revolução de 30 e todo o processo intervencionista característico do governo Vargas que o Estado entra em cena na questão habitacional, atuando em duas frentes: formulação de um programa de produção de moradias e regulação dos preços dos aluguéis.

No entanto, é o próprio Bonduki que argumenta que “seria equivocado considerar que o governo Vargas e os que se lhe seguiram chegaram a formular uma política habitacional articulada e coerente.” (id., p.717) Arretche (1990 p.183) também destaca que “até 1946, o Estado não participou diretamente do processo de produção residencial, limitando-se a regulamentar as relações entre fornecedores de crédito e agentes privados.”

O marco institucional da intervenção direta do Estado na questão da moradia, delineando os primeiros contornos de uma *política* habitacional é a criação da Fundação da Casa Popular – FCP - em 1946. “Quando de sua concepção, pensava-se na FCP como um órgão que centralizaria as diretrizes da política urbana e a promoção de habitações para baixa renda no país. (Arretche:1990, p.185) A iniciativa marca o reconhecimento, também por parte da sociedade civil, da necessidade de intervenção do Estado na questão habitacional. Além da criação da FCP, destaca-se também a promulgação do decreto-lei do inquilinato, datado de 1942, que congelou os valores dos aluguéis e regulamentou as relações entre proprietários e inquilinos.

É nesse contexto que entram em cena as incorporadoras, beneficiadas com o crédito dos IAPs e a expansão das caixas econômicas promovidas pelo governo Vargas. Se, num primeiro momento os IAPs resistiam em investir seus recursos na construção de unidades habitacionais, temendo a dilapidação de seu patrimônio, as aplicações junto às incorporadoras, para o chamado “Plano C”, que previa o financiamento de construções voltadas para as camadas médias, passam a ser atrativas.

Com a elevação dos preços dos terrenos nos centros urbanos, e já tendo se consolidado o mercado imobiliário nessas regiões, a alternativa do Estado foi direcionar as camadas de baixa renda para as periferias, estimulando a autoconstrução. Começam a surgir loteamentos regularizados cujos terrenos eram vendidos a prestação e entregues com o material para a construção e as primeiras favelas - ambos em áreas carentes de infraestrutura.

A próxima clivagem no enfrentamento da questão habitacional no Brasil vai ser observada após o golpe de 64, com a criação do Banco Nacional de Habitação. Os fundamentos norteadores do BNH não fogem muito dos padrões anteriores de tratamento do problema da moradia. A dinamização da economia, através da geração de empregos e fortalecimento do setor da construção civil, foi o pilar de sustentação da atuação do Banco.

A década de 80 é marcada pelo crescimento dos problemas sociais e urbanos que engendram, por sua vez, forte movimentação social. Como resultado das mobilizações populares e do avanço do processo de redemocratização do país, entra em vigor a Constituição Federal de 1988, imprimindo às políticas sociais um caráter universalista e de direitos. No que se refere especificamente à questão da habitação, introduz o capítulo da Política Urbana “a fim de construir nas cidades brasileiras uma nova ética, na qual o pensar e o interesse coletivo se sobreponham ao interesse privado, individual ou de determinadas classes.” (COSTA, 2014, p. 197) e o artigo 182 que institui o Plano Diretor, instrumento essencial na gestão do desenvolvimento urbano. O próximo marco será a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001 que



---

introduz o direito à moradia como um direito humano complexo que não se resume apenas ao acesso à casa própria, mas estabelece que a moradia seja um dos elementos indispensáveis para o entendimento do direito à cidade sustentável e que à propriedade urbana deve ser assegurada as necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas. (RAMOS, 2011, p.40 apud COSTA op. cit.)

Em 2003, com a criação do Ministério das Cidades, o Governo Lula reassume a questão da moradia como atribuição do Estado e dá início a uma nova fase de implementação de uma política habitacional em âmbito nacional. Com a criação do Ministério, muito embora o Governo tenha se pautado numa abordagem ampliada da questão habitacional, ao entregar a gestão financeira da política à Caixa Econômica Federal volta a comprometer os objetivos de interesse social.

Como já havia ocorrido em outros momentos de intervenção estatal na questão da moradia é preciso “resguardar o patrimônio dos trabalhadores”, garantindo rentabilidade às aplicações que são feitas com os recursos do FGTS.

Em 2004 é aprovada a nova Política Nacional de Habitação cujo foco é a melhoria da qualidade de vida e de moradia das classes populares. Como desdobramento desses objetivos, promulga-se em 2005 a Lei 11.124 que cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social cujos recursos, na prática, ficam restritos às dotações orçamentárias. Para dispor do financiamento via FNHIS os municípios precisam elaborar seus Planos Locais de Habitação de Interesse Social, para os quais a participação popular é legalmente necessária, ficando instituído o padrão de constituição de Conselhos e Conferências que visam garantir transparência e responsabilidade na aplicação dos recursos.

Paralelamente o governo Lula lança, em 2007 o Programa de Aceleração do Crescimento visando incrementar o desenvolvimento econômico via investimentos em infraestrutura. Nesse contexto, os projetos privilegiados para a área habitacional vão se concentrar na urbanização de favelas, mecanismo que já se revelara problemático em outras ocasiões, como observa Souza (2003) a respeito do Programa Favela-Bairro da cidade do Rio de Janeiro:

De forma geral, o Favela-Bairro propõe a integração social das favelas à cidade, através de melhorias físicas, entendendo que levando melhorias urbanísticas às áreas faveladas, consegue-se a integração social dessas ao espaço formal da cidade. Para manutenção das melhorias criadas foi implantada a figura do POUZO – Posto de Orientação Urbanística e Social. Sua função básica é preservar, definir, caracterizar o espaço público e o privado em cada comunidade e assegurar a presença dos serviços públicos nas mesmas. É uma ação eminentemente educativa para a fixação da nova ordem espacial que se estabeleceu. E, também, garante, mais tarde, a cobrança das taxas públicas. (SOUZA, 2003, p.68)

No entanto, a mudança mais significativa na política habitacional do Governo do PT viria em 2009 com a Lei 11.977 que institui o Programa Minha Casa Minha Vida. As críticas ao PMCMV são vastas: prioriza os interesses do capital privado, reproduz o padrão do BNH, não incentiva inovações, privilegia metas quantitativas, abandona o debate sobre moradia como direito humano.

## 2.2- Repetição de equívocos ou negações perpetuadas?

Desde os primeiros momentos da intervenção estatal no setor habitacional, a origem dos recursos destinados à política habitacional conformou um modelo que Arretche (1990) classificou como “estatal-privatista”. Na Era Vargas, os recursos eram provenientes dos fundos de aposentadoria e pensão dos IAPs, e com a justificativa de não arriscar o



patrimônio dos trabalhadores, os investimentos no setor habitacional privilegiavam o financiamento de projetos com maior rentabilidade garantida – o que terminava por excluir o atendimento às demandas da população de baixa renda. Com a criação do BNH o cenário não mudou substancialmente, na medida em que os recursos passam a ser captados majoritariamente no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço Também nesse contexto os financiamentos habitacionais continuam submetidos à lógica de mercado, sempre com a justificativa de salvaguarda do patrimônio do trabalhador. O mesmo se aplica ao PMCMV, também financiado majoritariamente com recursos do FGTS.

Cumpre também observar o papel da participação popular, que aparece a partir dos primeiros governos do PT, ainda apenas em níveis municipais, como um dos poucos avanços observados no decorrer dos diferentes momentos de formulação e implementação de políticas para o setor de habitação. A criação de conselhos, conferências, planos locais, leis, fundos, o Ministério das Cidades, o Estatuto das Cidades, enfim, “instrumentos [...] considerados os mais avançados do mundo” nas palavras de Arantes (2013), não foi capaz, no entanto, de dar um rumo diferente ao que já se havia assistido em outros momentos de intervenção estatal na questão da moradia. Ainda segundo Arantes, podemos encontrar a explicação para esse “fracasso” da participação popular no sentido de interferir para que os rumos da política habitacional não se desviassem de seus supostos objetivos principais - a saber, garantir o direito à moradia digna como um direito humano fundamental - no próprio processo de institucionalização dessa participação:

Tudo resultado de anos de luta popular, mas também de sua institucionalização, graças à prevalência de certa tecnocracia espalhada em centenas de administrações públicas, universidades, gabinetes e ONGs, que canalizou a ação direta de desobediência civil (o ciclo das ocupações) na direção da prática “responsável” de quem propõe novos instrumentos legais, participa de conselhos de fundos públicos e seus programas governamentais, tudo dentro da ordem (o ciclo institucional). (ARANTES, 2013, p. 1)

Nessa perspectiva no entanto, o processo de canalização institucional das demandas populares parece ser tomado, em si mesmo, como enfraquecedor e esvaziador das lutas que dão origem a ele, deixando em aberto a questão do *como* fazer avançar os movimentos sociais. O cenário desolador apontado é amplo, no entanto o questionamento a respeito dos motivos de tantos “equivocos repetidos” nem tanto.

### 3 CONCLUSÃO

Tentar entender os rumos que seguem as intervenções estatais na questão habitacional no Brasil é uma tarefa que demanda a compreensão dos processos pelos quais se constituem as cidades, a quem elas são destinadas, com que finalidades. Por isso ao se falar em direito à moradia, se fala necessariamente em direito à cidade. Arantes (2013) destaca, nesse sentido, a necessidade de identificação do *projeto societário* que se inscreve nos processos de constituição das cidades brasileiras:

Se a forma urbana das metrópoles pode dizer algo sobre a sociedade brasileira e os sentidos da nossa (de)formação nacional, ou de nossa precária e incompleta cidadania, não é preciso ser especialista para perceber que o Brasil, como projeto de civilização – visto pelo ângulo das nossas cidades – está longe de resultar em algo integrado, coerente e igualitário. (ARANTES, 2013, p.1)

Se admitimos o fato que os diferentes programas destinados ao equacionamento do problema da moradia repetiram formatos de segregação espacial e exclusão territorial, resta tentar entender então, o *porquê* dessa “repetição de equivocos”. Voltando a Arantes (2013) e no tempo, procura-se então nesta breve reflexão, trazer



elementos que considera-se ainda pouco explorados para o “desfiar” dessa complexa teia que envolve a discussão sobre política habitacional no Brasil:

O movimento pela Reforma Urbana, mesmo em sua fase mais criativa, também não chegou a ultrapassar algumas barreiras fundamentais, sobretudo não avançou no questionamento da propriedade privada do solo urbano – que por 350 anos da história brasileira foi de livre acesso. A terra tornou-se cativa, isto é, foi privatizada no momento em que a escravidão ruía e que os homens cativos eram alforriados. A Lei de Terras, de 1850, ano em que o tráfico negreiro tornou-se ilegal, antecipava a despossessão dos trabalhadores assalariados em relação à terra para morar. O sistema se modernizava e armava o jogo para a venda da força de trabalho como único meio para alcançar a moradia e qualquer outro bem de subsistência: o trabalhador assalariado deveria pagar pela terra cativa, que até então fora livre. (ARANTES, 2013, p.2)

O que se procura destacar com a reprodução desse trecho é que a discussão sobre a privatização da propriedade no Brasil não tem sido tomada como elemento passível de reflexão nas análises das políticas e programas habitacionais. Assim se observa tanto no PMCMV como em projetos supostamente mais inclusivos de regularização fundiária, que terminam por estender a uma parcela da população, valores e ideologias que não lhes serão favoráveis. O que se observa é a continuidade de um processo de *negação do outro*, como se a população favelada fizesse parte de *uma outra humanidade*. Voltando a Souza:

O Rio de Janeiro nunca se estruturou, de forma plena, para garantir a todos os seus trabalhadores o usufruto dos bens e serviços contidos em seu espaço. Muito pelo contrário: “suga-se” tudo que é possível de seus trabalhadores e no momento em que é atingido um patamar saciável, passa-se a rejeitá-los.

A dificuldade de inserção desses trabalhadores tem sido o grande gerador de conflitos sociais na cidade. *Tais personagens* só contam com seus próprios esforços para conseguirem construir alternativas que venham a amenizar seus problemas. A luta pela moradia é um exemplo típico dessa trajetória: esses *seres obstinados* buscaram e fizeram suas próprias residências, o que gerou as chamadas favelas por toda a cidade. (SOUZA, 2003, p. 46. grifos meus)

O que se conclui dessas reflexões acerca das políticas habitacionais no Brasil e das análises que vêm sendo feitas sobre elas é que o problema da moradia se apresenta como desdobramento de negações históricas e as soluções, tanto do PMCMV, como de projetos de regularização fundiária e urbanização em favelas, só vêm perpetuar tais negações. Com relação aos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, por exemplo, o relatório de avaliação dos impactos urbanos e sociais apresentado pela equipe do Observatório das Metrôpoles/ IPPUR-UFRJ, em março de 2015, destaca recorrentemente os problemas de inadequação do modelo efetivado de oferta de moradia, às necessidades habitacionais das populações que deveriam ser primordialmente atendidas pelo Programa. A adoção da forma condominial, a localização periférica, a impossibilidade de alterações construtivas nas unidades, a proibição de comércio e serviços e toda uma gama de fatores que, somados aos custos financeiros de aquisição e manutenção das moradias, terminam por não atender justamente as famílias que deveriam ser privilegiadas por uma *política* habitacional. O que se constata é que, as soluções habitacionais que vêm sendo adotadas, bem como as análises que vêm sendo feitas a respeito das mesmas, não problematizam o próprio modelo de provisão baseado na propriedade privada da moradia e todo o ideário que o acompanha que, invariavelmente não se coaduna com as experiências concretas de vida das populações às quais deveriam atender. Dessa forma, tais populações permanecem “à margem” de um projeto de cidade e de sociedade, que segrega e exclui Uma sociedade que não enxerga a maioria de seus indivíduos como fazendo parte de si mesma, e insiste em classificar como “excluídos”



aqueles que efetivamente a constroem e a sustentam, dificilmente estará apta a resolver não só o problema habitacional, mas todos os outros correlatos.

## REFERÊNCIAS

ARANTES, Pedro Fiori. *Da (Anti)Reforma Urbana brasileira a um novo ciclo de lutas nas cidades*, 2013.

Disponível em: <[http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=9047%3Asubmanchete091113&catid=72%3Aimagens-rolantes&2013](http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=9047%3Asubmanchete091113&catid=72%3Aimagens-rolantes&2013)> Acesso em 12 dez. 2014.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. *Estado e Mercado na Provisão Habitacional – Três modelos de política*, Unicamp, São Paulo, 1990.

BONDUKI, Nabil. *Origens da Habitação Social no Brasil*. *Análise Social* vol. XXIX ..(127), 1994 (3º), 711-732.

\_\_\_\_\_ *Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula*, 2007. Disponível em:

[http://www.usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf) Acesso em 27 nov. 2014.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAÚJO, Flávia de Sousa. *Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano*. XIV Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, maio/2011.

CARDOSO, Adauto Lúcio; JAENISCH, Samuel Thomas. *Nova política velhos desafios – problematizações sobre a implementação do programa Minha casa minha vida na região metropolitana do Rio de Janeiro*. *e-metropolis*, nº 18 – ano 5 – setembro de 2014.

CARDOSO, A. L. e LAGO, L. C. *Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: impactos urbanos e sociais – Relatório Final*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2015. Disponível em:  
[http://www.observatoriodasmetropoles.net/images/abook\\_file/relatorio\\_mcmv\\_rj\\_2015.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.net/images/abook_file/relatorio_mcmv_rj_2015.pdf)

COSTA, Simone da Silva. *Impactos da política de habitação social e o direito humano à moradia no Brasil*. *RIDH*, Bauru, v.2, n.3, p.191-206, jul./dez. 2014.

Relatório da Rede Cidade e Moradia sobre o PMCMV. Disponível em  
<[http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=1047%3Arede-cidade-e-moradia-avalia%C3%A7%C3%A3o-mcmv&Itemid=164](http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1047%3Arede-cidade-e-moradia-avalia%C3%A7%C3%A3o-mcmv&Itemid=164)>. Acesso em 28 nov.2014.

SOUZA, José Nilton. *A exclusão pela urbanização – favela: governo e conflito na cidade do Rio de Janeiro*. *GEOgraphia* – Ano V – Nº 10 – 2003.