

## A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA E OS GOVERNOS NEODESENVOLVIMENTISTA: a expansão dos programas habitacionais nos governos Lula e Dilma. <sup>1</sup>

Maria Juraci Rodrigues Luz Leônidas<sup>2</sup>

Quitéria Maria Sanny Ribeiro<sup>3</sup>

Sabrina Maira Lima Sousa<sup>4</sup>

**Resumo:** O presente trabalho aborda a questão da habitação no Brasil que tem suas origens associadas ao período de transição de um modelo socioeconômico agrário exportador para um modelo urbano industrial e a expansão das políticas habitacionais que iniciaram durante o governo de Getúlio Vargas com a criação dos IAPs, órgão vinculado a diversas categorias profissionais voltados para trabalhadores formalmente registrados, tornando incapaz de incluir as classes populares de trabalhadores que possuíam empregos informais e de baixa renda.. Findando o governo de Fernando Henrique Cardoso, novas oportunidades se abriram relativamente à questão urbana e habitacional o presidente eleito Lula tinha como umas das suas principais propostas a formulação e consolidação de uma estrutura política financeira e institucional que priorizasse a inclusão das classes populares. No ano de 2009 é criado o Programa minha Casa, Minha vida, com o objetivo de tornar a moradia acessível às famílias organizadas por meio de cooperativas habitacionais, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos, o programa é dirigido a famílias de baixa renda. O Programa Minha Casa, minha Vida é uma estratégia contrária a um ciclo econômico por meio de contribuição significativa de recursos públicos que previa o estímulo as atividades econômicas do setor de construção civil em toda a sua cadeia. O neodesenvolvimentismo apresenta-se de forma sociopolítica e ideológica, com propostas políticas macroeconômicas de responsabilidade fiscal e cambial e o Estado como principal indutor do desenvolvimento econômico sob a direção de uma elite composta pelo empresariado industrial interno e coalizão com uma burocracia estatal.

**Palavras-chave:** Política de Habitação, Neodesenvolvimentismo, Programas Habitacionais.

---

<sup>1</sup> Artigo apresentado como requisito de nota parcial na disciplina política social II, ministrada pela profa. Jackeline da Silva Moura.

<sup>2</sup> Estudante do curso de graduação em Serviço Social IERSA, atualmente cursa o 5º período. E-mail: mariajuraci@hotmail.com

<sup>3</sup> Estudante do curso de graduação em Serviço Social IERSA, atualmente cursa 5º período. E-mail: quiteriamariasr@hotmail.com

<sup>4</sup> Estudante do curso de graduação em Serviço Social IERSA, atualmente cursa 5º período. E-mail: Sabrinafs13@hotmail.com

## INTRODUÇÃO

As cidades brasileiras são fruto de um processo de urbanização extremamente desigual, uma crise existe há décadas e cada vez se aprofunda, e se agravou vinda das relações clientelistas nos âmbitos político e econômico que tem nas desigualdades excessivo processo de acumulação capitalista a força que se move para uma produção excludente e desigual do espaço urbano, culminando em evidente segregação socioespacial.

Ao fazermos uma revisão histórica da formação do problema habitacional brasileiro nos mostra que tanto quando o Estado atuou firmemente nessa questão, e teve origem no governo de Getúlio Vargas, com a formação dos institutos de aposentadoria e pensão, até quando o mesmo planejou e omitiu-se em agir com relação ao problema, quando, por exemplo, não impediu que ocorresse um desenfreado processo de loteamento e ocupação das áreas inadequadas à construção de moradia, processo esse que foi fundamental à transição da economia brasileira de um período agrário-exportador para um período urbano-industrial, na qual houve exclusão das classes populares.

O presente artigo aborda a questão da habitação no Brasil no século XXI, assim como identifica os principais desafios que o governo de Lula e Dilma enfrentou para implementar o Projeto Moradia proposta formulada pelo Instituto Cidadania e base do programa de governo na área da política habitacional e urbana do presidente Lula e para cumprir o compromisso de, a médio prazo, solucionar o déficit de moradia no país.

É importante tratar aqui de recuperar a trajetória do processo de formulação do programa de governo, identificando os avanços obtidos e apontando os desafios para implementá-lo. Buscamos ainda ressaltar o neodesenvolvimentismo forma sociopolítica e ideológica, com propostas políticas macroeconômicas de responsabilidade fiscal e cambial e o Estado como principal indutor do desenvolvimento econômico sob a direção de uma elite composta pelo empresariado industrial interno e coalizão com uma burocracia estatal.

## **Contextualização histórica da política habitacional a partir de uma perspectiva histórica.**

A situação habitacional no país é apresentada quantificando a dimensão das necessidades de moradia e de urbanização apresentamos o Projeto Moradia, formulado pelo Instituto Cidadania, organização não governamental dirigida por Lula e que, com o apoio de especialistas de diferentes áreas, desenvolveu uma série de propostas para o país no longo período em que o Presidente se preparou para governar (1990-2002).

Em 1999 e 2000 foi realizado, este projeto ouviu diferentes segmentos da sociedade relacionados com a questão da moradia dentre eles movimentos populares, entidades empresariais e profissionais, Universidades, centrais sindicais etc., sintetizou um grande conjunto de propostas dispersas e elaborou uma estratégia para, num prazo de quinze anos, encaminhou o problema em torno de uma diretriz estabelecido no projeto: um país com os recursos de que dispõe o Brasil não pode admitir que milhões de famílias morem em condições precárias de habitação e infraestrutura, como em favelas e cortiços.

A nova política implementada, não dispõe do necessário distanciamento para fazer uma avaliação dos resultados da ação do novo governo. Trata-se, portanto, de recuperar a trajetória do processo de formulação do programa de governo, identificar os avanços já obtidos e apontar os desafios para implementá-lo.

O problema da habitação no Brasil tem suas origens associadas ao período de transição de um modelo socioeconômico agrário-exportador para um modelo urbano industrial. Como argumenta Nabil Bonduki (2011), A massiva imigração de trabalhadores para o Brasil, no período de consolidação da economia cafeeira, colocava como condição produção massiva de moradias para atender as novas demandas. Essas novas necessidades habitacionais eram atendidas, sobretudo por um setor chamado de rentista, iniciativa privada que produzia unidades habitacionais altamente densas em ocupação e caracterizadas por condições insalubres de moradia, sendo os cortiços soluções recorrentes.

Os loteamentos periféricos, também importantes nesse período, além de conformarem uma solução barata à produção habitacional, contribuíram para a retenção especulativa de grandes vazios urbanos, localizados entre os centros urbanos consolidados e as mais distantes periferias, as quais não apresentavam qualquer infraestrutura urbana (BOTELHO, 2005).

Quando findou o governo FHC, foram surgindo novas oportunidades relativamente à questão urbana e habitacional em âmbito federal. O então eleito presidente Lula tinha como uma de suas principais propostas a formulação e consolidação de uma estrutura política, financeira e institucional que priorizasse ações inovadoras no referido setor, consolidados e as mais distantes periferias, as quais não apresentavam qualquer infraestrutura urbana (BOTELHO, 2005).

Dando grande ênfase na inclusão das classes populares a sua cadeia, contrário do que se vinha construindo até então, o PMCMV baseia-se exclusivamente na promoção privada de unidades habitacionais, sendo responsabilidade do poder público o mero repasse de recursos, ficando clara, mais uma vez, a prioridade do mercado nesse setor.

A questão da moradia será encarada como um problema estrutural das sociedades capitalistas. Assim a política habitacional será analisada como sendo uma estratégia de mediação entre a sociedade e o estado. É perceptível o empobrecimento crescente de determinados segmentos sociais e o problema da moradia passa a ter visibilidade no cenário político. A relação da questão habitacional com a migração, a urbanização, as lutas populares, bem como para enfatizar uma série de medidas adotadas ao longo da história nacional objetivando uma intervenção junto à questão habitacional, estão diretamente ligadas a estas políticas; onde seus impactos das lutas por moradia são resultados de uma relação dialética entre estado e sociedade.

Moradia é uma das necessidades básicas à reprodução social e da força de trabalho. Buscar um abrigo sempre fez parte da trajetória do homem na sua incessante luta pela sobrevivência. Historicamente, as expressões da questão da moradia, tais como o déficit de construções, as péssimas condições habitacionais, a segregação espacial, o alto valor dos aluguéis, estão relacionadas ao contexto social e refletem as determinações econômicas, sociais e políticas inerentes a cada época. (GONÇALVES, 2000, p.248).

Sheila Holz (1999-2008) afirma que as ocupações ilegais e irregulares estão presentes na maioria dos municípios brasileiros, escancarando uma triste realidade social: a da falta de moradia. Porém, o problema não é apenas a falta de imóveis para morar, mas também a ausência da segurança posse, que por sua vez faz favorece a péssima qualidade com que são construídos os que existem, em especial nas áreas ilegais.



O acesso informal ao solo e conseqüentemente à moradia é um dos maiores problemas das últimas décadas, fortemente agravado pela falta (intencional) de políticas habitacionais adequadas para atender a população mais carente. Conforme Funes (2005) o principal agente da exclusão territorial e da degradação ambiental é a segregação espacial, que traz consigo uma lista interminável de problemas sociais e econômicos, tendo como consequência a exclusão e a desigualdade social que propicia a discriminação, o que gera menores oportunidades de emprego, dentre outros problemas, ocasionando assim uma perpetuação da pobreza e a ausência do exercício da cidadania.

Objetivando reverter esse quadro social, a Constituição Federal Brasileira de 1988 instituiu um capítulo destinado à Política Urbana, no qual a regularização fundiária é destacada, através da função social da propriedade, como política de habitação social.

O mercado imobiliário capitalista, os baixos salários e a desigualdade social presente desde o início da formação da sociedade brasileira, impossibilitaram o acesso à moradia para grande parte da população, que principalmente nas últimas décadas, vêm sendo produto e produtor dos processos de periferização, segregação, degradação ambiental, má qualidade de vida e violência nas cidades. Portanto, percebe-se que desde o início do processo de construção das cidades e da sociedade brasileira, houve um descompasso entre o acesso à moradia e o crescimento populacional.

O crescimento desenfreado do espaço urbano ilegal, a exclusão social e o descaso do poder público frente às questões habitacionais, sobretudo na década de 1980-90, fizeram com que a questão urbana ressurgisse relacionada aos movimentos sociais de reivindicação por infraestrutura e regularização das áreas ilegais, e esses movimentos culminaram num novo ordenamento constitucional.

Portanto, a regularização fundiária passa a ser o objetivo da política habitacional social, Não há dinheiro público suficiente nem terra disponível para fazer projectos urbanísticos e habitacionais de qualidade. O Brasil não tem condições para produzir melhorias habitacionais verdadeiramente significativas, pelo que o esforço tem que inevitavelmente concentrar-se na urbanização da área, deixando à comunidade a melhoria habitacional, pelo menos por enquanto.” (Fernandes, 2005)

Algumas das diversas formas de irregularidade podem ser caracterizadas pelas favelas, que podem estar instaladas tanto em áreas públicas como privadas, cortiços, loteamentos clandestinos e/ou irregulares, construções sem “habite-se”, edifícios públicos ou privados abandonados que acabam por abrigar moradores, e, também, não é raro encontrar pessoas morando debaixo de pontes, viadutos ou na beira das estradas.

Para fazer valer este direito de moradia digna os Municípios têm que, em seu plano diretor, regulamentar os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade de forma a promover habitação consoante sem qualquer discriminação social, condição econômica, raça, cor, sexo ou idade. Para isso, podem os proprietários de imóveis que não estão destinados à moradia serem induzidos a cumprir a função social da propriedade, para não sofrerem sanções que lhes seriam desinteressantes.

Para Engels (1984:25-26), a questão da moradia não é um problema sócia atual, mas sim antigo que sempre atingiu de forma bastante semelhante todas as classes sociais oprimidas em todos os tempos. No entanto houve um agravamento e afloramento da questão quando esta passou a atingir , além dos proletários , outros segmentos de classes em decorrência da aceleração do processo de industrialização . a questão da moradia torna-se um problema estrutural do modo de produção capitalista em virtude da desigualdade na distribuição de renda.

### **Neodesenvolvimentismo e os programas de moradia popular**

O neodesenvolvimentismo seja lá o que signifique do ponto vista econômico ou do ponto de vista político, esse é o termo que tem sido usado por alguns teóricos e analistas políticos e econômicos para explicar o que vem ocorrendo no Brasil nesses últimos anos. A palavra seria um contraponto ao neoliberalismo, econômico e político, e poderia entre outras coisas explicar o atual crescimento econômico e as contínuas vitórias eleitorais do governo.

No Brasil é o período do governo Juscelino – 1956/1960 seu momento mais marcante. Grosso mundo pode- se afirmar que nesse modelo são feitos grandes investimentos em infraestrutura, construção de rodovias, modernização de portos, mineração, siderurgia, pelo Estado, mas realizados por grandes corporações e conglomerados privados, construtoras, siderúrgicas, grandes indústrias, transportadoras, etc.

A vertente desenvolvimentista retoma e começa a acontecer a partir da eleição de Lula em 2002. Só que com características que não existiam nos períodos de Juscelino e dos governos militares. A grande novidade sendo o reconhecimento da necessidade de lidar com os processos de globalização da economia e as chamadas políticas de distribuição de renda que vão se expressar em programas como bolsa família, minha casa minha vida, luz para e todos, fome zero.

O neodesenvolvimentismo, carregado de uma densidade sociopolítica e ideológica, apresenta-se como alternativa ao neoliberalismo. Constituído sob os alicerces da teoria da CEPAL, o neodesenvolvimentismo formula seu ideário teórico baseado nos erros do nacionaldesenvolvimentismo. São propostas políticas macroeconômicas de responsabilidade fiscal e cambial e o Estado como principal indutor do desenvolvimento econômico sob a direção de uma elite composta pelo empresariado industrial interno e coalizão com uma burocracia estatal. Sendo que para o seu sucesso há necessidade da existência de um pacto social entre as classes e as diversas camadas da população.

Conforme discutido neste artigo, para o neodesenvolvimentismo, o foco são os projetos macroeconômicos cuja principal mediação não é as reformas sociais com impacto na redistribuição de renda e, sim as medidas de combate à pobreza, que não afetam a dinâmica da acumulação capitalista. Para tanto, o Estado deveria impor limites à concentração de renda, oportunizados pelos programas de transferência de renda e com isso preservar a apropriação privada da riqueza social. Nesse sentido, o Estado assume como característica principal ser forte do ponto de vista fiscal, administrativo e apresentar legitimidade política. Portanto, para os neodesenvolvimentistas ele não é um Estado social.

Segundo Castelo (2010), o neodesenvolvimentismo busca “conciliar” essas estratégias descritas acima ao conjunto de medidas que atuem sobre a questão social e promovam a equidade e a justiça social. Este ideário político encontra amplo respaldo no atual modelo da política de Assistência Social brasileira, resumindo-a ao combate à pobreza, deixando de ser uma política de Seguridade Social. No momento atual, o contexto é de desresponsabilização do Estado Brasileiro com a “questão social” e, ao mesmo tempo, o combate à pobreza e as consequências advindas dela através de políticas sociais exercidas pelo desprendimento empresarial e pelas ações das organizações não governamentais do terceiro setor. O neodesenvolvimentismo recoloca a política social, desvinculando-a da universalização dos

direitos o que contribui para a reorganização da economia capitalista. O neodesenvolvimentismo acaba sendo uma estratégia ideopolítica, baseada em concepções compatíveis com as políticas de estabilização macroeconômica.

Com relação aos programas de moradia, o Projeto Moradia se tornou a base do programa eleitoral do futuro Presidente para a área da habitação e desenvolvimento urbano. Estão tratadas as condições concretas enfrentadas pelo novo governo, sobretudo no que se refere à política macroeconômica, muito mais dura e ortodoxa do que o previsto, e as iniciativas para colocar em prática seu programa urbano e habitacional, onde se destaca a criação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades e, mais recentemente, a ampliação dos recursos e das fontes de financiamento e subsídios. Buscamos mostrar os obstáculos e desafios de ordem financeira, institucional e urbana que precisam ser superados para que os objetivos traçados no Projeto Moradia possam ser alcançados.

A grande densidade de ocupação desses imóveis tornava-os altamente lucrativos, tendo em vista sua condição de acesso ser justamente o aluguel. É no período do primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945) que se iniciam as primeiras iniciativas públicas de produção da moradia, com a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), órgãos vinculados as diversas categorias profissionais, sendo que cada uma delas contava com seus distintos institutos. Assim surgiram o IAP dos bancários (IAPB) ou o dos industriais (IAPI), entre diversos outros (BONDUKI, 2011; CYMBALISTA e MOREIRA, 2006).

Pelo fato de os IAPs atenderem justamente aos trabalhadores formalmente registrados segundo as distintas categorias profissionais então instituídas, os mesmos foram incapazes de incluir as classes populares, nas quais já predominavam empregos informais e de baixa remuneração. Pela eminência do predomínio do aluguel sob as classes populares, o governo Vargas sancionou então, uma lei que congelava os preços dos aluguéis então vigentes.

Gaspar Dutra, é cria em 1946 a Fundação da Casa Popular (FCP), primeiro órgão federal a centralizar investimentos voltados à produção habitacional, tendo em vista serem os IAPs órgãos de gestão independente e, ainda que tivessem orientações mais gerais de atuação, eram providos de autonomia administrativa (BONDUKI, 2011). A FCP, no entanto, manteve relações clientelistas em sua produção habitacional, não contemplando mais uma vez as classes populares. Com o golpe militar, em 1964, ambos os órgãos são extintos, tanto os IAPs

quanto a FCP, sendo que o governo militar optou por construir uma instituição que operasse sobre suas próprias bases, fundando então o Banco Nacional de Habitação.

Por meio de um processo abrangente de participação, em 2003 é realizada a primeira Conferência Nacional das Cidades, a qual resultou a estruturação do Conselho Nacional de Cidades, o qual, por sua vez, em 2004 aprovou a Política Nacional de Habitação (PNH). A nova PNH, de modo coerente com a Constituição Federal e com o Estatuto da Cidade, reconhece a função social da propriedade e a habitação como questão do Estado e direito básico do cidadão, determinando-a como atribuição corrente dos três níveis de governo sugerindo a inclusão social e a gestão participativa e democrática, como afirma Bonduki e Rossetto (2008, p.35).

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) surge e é anunciado como uma estratégia que contraria um ciclo econômico que, por meio de aporte massivo de recurso a sua cadeia. Ao contrário do que se vinha construindo até então, o PMCMV baseia-se exclusivamente na promoção privada de unidades habitacionais, sendo responsabilidade do poder público o mero repasse de recursos, ficando clara, mais uma vez, a prioridade do mercado nesse setor.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procuramos argumentar no presente texto de forma geral, como as políticas habitacionais contribuíram para a consolidação do modelo periférico. A produção habitacional pública parece consolidar-se historicamente no contexto do capitalismo brasileiro ora como medida populista para garantir a dominação da massa que, ao obter a casa própria, por mais que essa apresente todos os problemas possíveis, resigna-se por sua vida de privações, sob proteção da pequena propriedade privada; ora como produto passível de altos rendimentos por seu aluguel ou venda, sendo que o direito de escolha da localização e desfrutando da moradia em um sentido amplo é relegado apenas as classes dominantes, capazes de pagar pela manutenção de seus direitos.

Historicamente, portanto, o processo de expansão urbana tanto pela produção periférica dos conjuntos habitacionais quanto pela ausência de atendimento às classes nas quais se concentra o déficit habitacional, tenderam a reproduzir modelos altamente precários de auto provisão habitacionais. Assim, para reverter esse processo, consideramos imprescindível a revisão dos modelos que orientam a provisão de moradias, que deveriam ter como foco uma concepção abrangente do que seja a habitação, objetivo certamente incoerente aos valores e aos moldes capitalistas.

Existe uma diversidade de programas adotados em momentos distintos são necessários para minimizar a questão da moradia, mas não é suficiente para solucioná-la. A política habitacional tem de ser articulada a uma política de desenvolvimento econômico e social que, entre outros aspectos gere, empregos, aumente o nível de renda, redefina o sistema financeiro habitacional, estabeleça normas para o mercado imobiliário e de terra.

Assim, pode-se afirmar que a moradia é um direito fundamental que deve ser respeitado e atendido por meio da função social da propriedade. Quanto ao neodesenvolvimentismo; em síntese, torna-se uma falsa alternativa, pois não resolve os problemas estruturais da sociedade capitalista, muito menos atende as condições de trabalho e de reprodução social daqueles que verdadeiramente produzem a riqueza, os trabalhadores.

## REFÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e a inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. Disponível em: link da pag: [usjt.br/arg.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_1809008.pdf](http://usjt.br/arg.urb/numero_01/artigo_05_1809008.pdf), acessado em: 13 de abril de 2018.

GONSALVES, M<sup>a</sup>. V. Habitação. In: UNB CEAD, **Capacitação em Serviço Social e Política Social**, Modelo 3-Brasileira, 2000, p: 248-258.

HOLZ, Sheila y MONTEIRO, Tatiana Villela de Andrade. Política de habitação social e o direito a moradia no Brasil. **Diez años de cambios en el Mundo, em la Geografia y em las Ciencias Sociales**. 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica.

<http://www.reportermt.com.br/opniao/neodesenvolvimento/20356>, acessado em: 30 de abril de 2018

LIMA, Bruno Avellar Alves, ZANIRATO, Silvia Helena. Uma revisão histórica da política habitacional brasileira e seus efeitos socioambientais na metrópole paulista. **I Seminário Internacional de pesquisa em políticas públicas e desenvolvimento social**. Disponível em: <http://www.franca.unesp.br/Home/Pos-graduacao/-planejamentoeanalisedepoliticaspUBLICAS/isippedes/bruno-avellar-alves-de-lima-e-silvia-helena-zanirato.pdf>, acessado em 16 de abril de 2018.