

O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO: UMA ANÁLISE PARTIR DAS CATEGORIAS VALOR DE USO E VALOR DE TROCA

Daniel Henrique Wirti¹

RESUMO: Objetivamos neste artigo discutir o processo de produção do espaço urbano a partir de uma política pública, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), sob a perspectiva das categorias valor de uso e valor de troca. A produção do espaço urbano envolve vários agentes com interesses, poder diferenciado e múltiplas escalas de atuação. Essa lógica determina o acesso à moradia, manifestando-se espacialmente. O PMCMV, criado em 2009 se, por um lado, trouxe a oportunidade a milhões de brasileiros de terem uma moradia própria, por outro lado, tendo em vista a localização dos conjuntos habitacionais na cidade, aprofundou as contradições no interior da cidade. Nesse sentido, fizemos uma revisão bibliográfica sobre outros autores vem tratando essa política pública no âmbito nacional. Percebemos que o problema da habitação no Brasil está mais relacionado com a submissão do valor de uso pelo valor de troca no interior da cidade, do que da produção de moradias em si.

PALAVRAS-CHAVE: Produção do espaço; Programa Minha Casa Minha Vida; Valor de uso valor de troca; Segregação residencial; Organização espacial.

THE MINHA CASA MINHA VIDA PROGRAM AND THE PRODUCTION OF SPACE: NA ANALYSIS FROM THE CATEGORIES USE VALUE AND EXCHANGE VALUE

ABSTRACT: This article aims to discuss the process of urban space production from a public policy, the Minha Casa Minha Vida Program (PMCMV), from the perspective of the use value and exchange value categories. The production of urban space involves various agents with interests, differentiated power and multiple scales of action. This logic determines access to housing, manifesting itself spatially. The PMCMV, created in 2009 if, on the one hand, brought the opportunity for millions of Brazilians to have their own housing, on the other hand, in view of the location of housing developments in the city, deepened the contradictions within the city. In this sense, we have made a literature review about other authors has been dealing with this public policy at the national level. We realize that the housing problem in Brazil is more related to the submission of the use value by the exchange value within the city, than to the production of housing itself.

¹ Graduado em Licenciatura em Geografia pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul Campus de Campo Grande. Mestre em Geografia pelo Programa de Pós-graduação da Universidade Federal da Grande Dourados. E-mail: danielwirti1014@gmail.com

KEYWORDS: Space production; Minha Casa Minha Vida Program; Use value exchange value; Residential segregation; Spatial organization.

EL PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA Y PRODUCCIÓN ESPACIAL: UN ANÁLISIS DE LAS CATEGORÍAS VALOR DE USO Y VALOR DE INTERCAMBIO

RESUMEN: Este artículo tiene como objetivo discutir el proceso de producción del espacio urbano desde una política pública, el Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), desde la perspectiva de las categorías de valor de uso y valor de cambio. La producción del espacio urbano involucra varios agentes con intereses, poder diferenciado y múltiples escalas de acción. Esta lógica determina el acceso a la vivienda, manifestándose espacialmente. El PMCMV, creado en 2009 si, por un lado, brindaba la oportunidad a millones de brasileños de tener su propia vivienda, por otro lado, en vista de la ubicación de los desarrollos de viviendas en la ciudad, profundizaba las contradicciones dentro de la ciudad. En este sentido, hemos realizado una revisión de la literatura sobre otros autores que se han ocupado de esta política pública a nivel nacional. Nos damos cuenta de que el problema de la vivienda en Brasil está más relacionado con la presentación del valor de uso por el valor de cambio dentro de la ciudad que con la producción de la vivienda en sí.

PALABRAS CLAVE: Producción espacial; Programa Mi Hogar, Mi Vida; Valor de uso y valor de intercambio; Segregación residencial; Organización espacial.

INTRODUÇÃO

Decorrido uma década da criação do PMCMV, vemos que são inúmeros os trabalhos de pesquisa, em diferentes áreas do conhecimento (geografia, arquitetura, economia, sociologia, etc.), que vem explorando a temática. Isso se dá tanto em razão do impacto quantitativo, em termos do número de conjuntos habitacionais e unidades produzidas, quanto em razão do número de pessoas que se tornaram “beneficiárias” do programa.

Até 2016 foram construídas e financiadas 4.219.366 unidades habitacionais, e pensando na média das famílias brasileiras representaria por volta de 10,5 milhões² de pessoas vivendo em residências próprias, ainda que financiadas.

² Disponível em <<http://www.ufpb.br/ebap/contents/documentos/0594-613-minha-casa.pdf>> Acesso em: 13/08/2018.

Os impactos que esses números causam no espaço intra-urbano, não ocorrem sem produzir contradições latentes, sobretudo, em uma sociedade de classes. Por esse motivo, realizar uma análise socioespacial de um Programa dessa magnitude, se coloca como um desafio.

Assim, este artigo será desenvolvido em dois momentos. Em um deles, abordaremos como o Programa foi discutido por autores que versam sobre o assunto. E no outro, utilizamos das categorias valor de uso e valor de troca e dos agentes sociais que produzem o espaço urbano para uma análise que vá no sentido do entendimento das contradições existentes.

Nesse sentido, começaremos a expor as contradições que são geradas no espaço a partir da articulação dessas categorias com a dinâmica urbana, sob a perspectiva da produção de moradias.

Portanto, a intenção aqui é revelar não só aparência, mas a essência do processo de produção do espaço a partir da produção de moradias. Dessa forma, é necessário entender como ocorrem as relações sociais e de produção no interior da cidade e como esses processos estão imbricados.

Se é verdade que o espaço urbano é funcional, isso significa que, em grande medida o é, para a expansão do capital. Logo, a minoria da população é favorecida na dinâmica espacial urbana, particularmente, os detentores dos meios de produção. O que é revelado, dessa forma, é que temos um espaço contraditório, que gera tensões pelo simples fato de que a lógica espacial urbana não favorece a grande maioria da população, ou seja, a parcela vendedora da sua mão de obra, a classe trabalhadora.

Essa funcionalidade que favorece a reprodução do capital não é um fenômeno recente, mas sim, advindo de fatores cumulativos no interior da cidade, ou seja, é produto histórico das relações sociais e de produção impostas pelo capitalismo. Nesse sentido, é importante a discussão de quais são os fatores que

influenciam a dinâmica espacial urbana que favorece a reprodução do capital em detrimento da reprodução social.

Para compreendermos a lógica que gera essas tensões no interior da cidade, é necessário expor como ocorre a submissão do valor de uso do espaço urbano pelo valor de troca. Subordinação essa que é facilitada pelo Estado e suas normas, sob a perspectiva da produção do espaço. Carlos (2007) tenta esclarecer como isso ocorre:

É nesse plano que as lutas se realizam, uma vez que as contradições aparecem com força, revelando o sentido e o caminho da reprodução da cidade a partir de interesses e jogo de forças diferenciadas, reduzindo o cidadão à condição de usuário de serviços em um espaço geométrico e visual onde a vida cotidiana é programada pelo consumo manipulado. Também o espaço é vivido e percebido como fragmento, pela existência e imposição das formas da propriedade privada, produto da concentração da riqueza em suas várias formas, que inaugura o conflito entre uso e troca, e é real e diz respeito a uma prática sócio-espacial concreta, em que o uso corresponde a uma necessidade humana, entorno do qual surgem os conflitos. (p. 30)

Nesse sentido, é importante a compreensão do aprofundamento do conflito entre valor de uso e valor de troca no interior da cidade, para assim termos o real entendimento das contradições presentes.

VALOR DE USO E VALOR DE TROCA

Marx, em sua obra *Para a crítica da economia política*, diz que

A única mudança de forma que sofrem as mercadorias em seu vir a ser valor de uso é, portanto, a supressão do seu modo de ser formal, em que eram não-valores de uso para seus possuidores e valores de uso para seus não-possuidores (1982, p. 41).

Nesse trecho, Marx trata da mercadoria como produto do trabalho humano e que dependendo em qual momento da circulação ela se encontra, ela tem valor de uso e, em outro, valor de troca. Aqui pode-se perceber a contradição de quem detêm os meios de produção, portanto as mercadorias, que não a tem como valor de uso, já que desde a produção são vistas como valor de troca. Já para quem não

a possui é caracterizada por seu valor se uso. Isso traduz o que ocorre com a produção de habitações na maioria das cidades brasileiras, cujo o número de pessoas que precisam de habitações (não possuidoras) é menor do que as habitações disponíveis (que podem vir a ser valor de uso). Falaremos mais sobre isso nos baseando em dados concretos mais à frente.

Importante ressaltar que no momento histórico em que o capital permeia todas as dimensões da vida humana, o valor de uso e de troca estão em uma relação dialética, no sentido que um não é sem o outro, sobretudo na questão da moradia, como assevera Rodrigues (2009).

Em que pese a especificidade do solo urbano, toda mercadoria tem em si valor de uso e de troca. Embora os proprietários que tenham uma única casa para moradia, tenham a propriedade como um bem de consumo, esta propriedade também tem em si um valor de troca, que poderá concretizar-se no momento de venda no mercado. (p. 49)

Isso significa que em toda mercadoria, incluindo a habitação, o valor de uso e de troca são indissociáveis, ou seja,

Fosse ela valor de uso para seu possuidor, isto é, fosse ela imediatamente meio para a satisfação de suas próprias necessidades, não seria mercadoria. Para ele (seu possuidor), ela é, pelo contrário, um não-valor de uso, a saber mero portador material do valor de troca, ou simples meio de troca; como portador ativo do valor de troca, o valor de uso torna-se meio de troca. Ela continua sendo valor de uso para ele, mas apenas como valor de troca. (MARX, 1982, p.40)

Portanto, para alguma mercadoria ter valor de troca, é imprescindível que antes tenha valor de uso, já que se não existisse um valor de uso, a troca se impossibilitaria.

Importante ressaltar que isso não faz o proprietário de um imóvel detentor do capital e, portanto, um capitalista. Mas só demonstra que no modo de produção onde tudo vira mercadoria a relação entre valor de uso e de troca é intrínseca.

Engels (2015), em sua obra *Sobre a questão da moradia*, faz uma crítica sobre essa afirmação, de que aquele que consegue possuir uma propriedade se transforma em um capitalista.

O capital representa poder de mando sobre o trabalho não pago de outros. A casinha do trabalhador, portanto, só se converte em capital no momento em que ele a aluga a um terceiro e se apropria de uma parcela do produto do trabalho desse terceiro na forma de aluguel. O fato de ele próprio residir na casa impede justamente que a casa se converta em capital, do mesmo modo que um casaco deixa de ser capital momento em que eu o compro do alfaiate e o visto. (p. 76-77)

Dessa forma, a produção de habitações sob a lógica do capital monopolista, não se dá de outra forma senão o favorecimento da concentração de riqueza em detrimento da socialização da mesma. Isso só é possível pelas ações dos agentes sociais que atuam no espaço urbano.

RELAÇÕES ESPACIAIS NO CAPITALISMO

A questão habitacional tem muito a contribuir para o estudo dessa dinâmica. A partir da produção espacial das habitações, podemos entender a localização dos diferentes segmentos sociais. E, se tratando de uma política pública, no caso o PMCMV, temos o Estado como um dos agentes essenciais no processo de produção do espaço.

A respeito da organização espacial Souza (2013) começa a nos esclarecer qual as características desse conceito.

[...]a organização espacial tem a ver com a divisão espacial do trabalho, com a disposição e distribuição espacial da infraestrutura técnica (malha viária, redes técnicas de abastecimento de água e energia, de esgotamento sanitário etc.) e social (escolas, postos de saúde etc.), com o padrão de segregação e autosegregação residencial, e assim segue. (p. 37)

Mesmo sabendo que não se limita a apenas isso, como o mesmo autor coloca, a análise que se segue também irá discutir sobre a segregação residencial e a forma que ela se organiza espacialmente. Nesse sentido concordamos com Corrêa (1986) quando esse diz que, "A origem da segregação residencial remonta ao próprio aparecimento das classes sociais e da cidade, as quais se verificaram ao mesmo tempo, sendo anteriores à emergência do capitalismo" (p. 74). Ou seja,

a segregação residencial, se relaciona primeiramente com o surgimento das classes sociais, mas, no entanto, sob a égide do capitalismo, essa relação se torna mais complexa, como o mesmo autor nos revela.

É no capitalismo, contudo, que a segregação residencial torna-se mais complexa, à medida que se amplia o processo de estruturação das classes sociais e seu fracionamento. Novos modelos espaciais de segregação aparecem impulsionados pelos diferentes agentes da organização espacial urbana: proprietários fundiários, incorporadores imobiliários, industriais, articulados em maior ou menor grau aos bancos, e o Estado (p. 76)

Como abordaremos mais à frente, o PMCMV pode ser evidenciado como um desses novos modelos espaciais de segregação, que a partir da articulação, principalmente do Estado e agentes imobiliários, determinam a lógica espacial urbana. Articulação essa que Corrêa (1986) chama de espaço do capital.

A organização espacial é o resultado do trabalho humano acumulado ao longo do tempo. No capitalismo, este trabalho realiza-se sob o comando do capital, quer dizer, dos diferentes proprietários dos diversos tipos de capital. Também é realizado através da ação do Estado capitalista. Isto quer dizer que o capital e seu Estado são os agentes da organização do espaço. Daí falar-se em espaço do capital. (p. 60-61)

Dentro do modo de produção capitalista a produção do espaço ganha uma maior relevância. Souza (2013) com base em Lefebvre, diz.

O filósofo francês sistematiza o *insight* sobre a importância crescente da produção do espaço (e não somente no espaço) para a acumulação capitalista. Segundo ele, na verdade, a sobrevivência do capitalismo dependeria, cada vez mais, precisamente disso. (p. 39)

E falando sobre Harvey o mesmo autor coloca a importância da produção imobiliária para a acumulação capitalista no trecho que se segue.

David Harvey, desdobrando a contribuição original de Lefebvre, discutiu a relevância do que chamou de "circuito secundário" da acumulação de capital. Esse circuito é aquele que se vincula não à produção de bens móveis, mas sim à produção de bens imóveis, isto é, do próprio ambiente construído. O capital imobiliário (fração do capital um tanto híbrida, que surge da confluência de outras frações) tem, nas últimas décadas, assumido um significado crescente na interface com o capital financeiro — às vezes com consequências globalmente catastróficas, como se pode ver pelo papel das "hipotecas podres" na crise mundial que eclodiu em 2008. (p. 39-40)

Portanto, temos a produção espacial contribuindo, ao mesmo tempo, para a segregação residencial e acumulação do capital. E, nesse caso, a partir da relação entre Estado e agentes imobiliários.

É ainda em Corrêa (1989), que aponta que:

No capitalismo, manifesta-se através das relações espaciais envolvendo a circulação de decisões e investimentos de capital, mais-valia, salários, juros, rendas envolvendo ainda prática do poder e da ideologia. Estas relações espaciais e de natureza social, tendo como matriz a própria sociedade de classes e seus processos. (p. 08)

Ou seja, o capitalismo determina uma dinâmica específica que o sustenta no espaço urbano, e que lhe confere funcionalidade onde,

O espaço passa a ser produzido em função do processo geral da sociedade. No capitalismo, as necessidades de reprodução do sistema fundado no capital vão estabelecer os rumos, objetivos e finalidades do processo geral de reprodução, no qual o espaço aparecerá como condição e meio, desvanecendo-se o fato de que também é produto. (CARLOS, 1994, p. 22)

Na cidade, os agentes sociais possuem poder (e, portanto, formas de atuação) diferenciado, como é o caso dos promotores imobiliários, a exemplo das grandes incorporadoras e construtoras, cujas ações sobre o espaço são marcantes e tem o Estado como agente facilitador de suas práticas. Pode-se perceber isso por meio da especulação imobiliária, que de forma geral, tem fragmentado o tecido urbano, sempre com o apoio do aparato estatal, gerando assim várias dificuldades de acesso para a população que mora em áreas periféricas.

As ações desses agentes são complexas como nos revela Corrêa (1989).

A complexidade da ação dos agentes sociais inclui práticas que levam a um constante processo de reorganização espacial que se faz via incorporação de novas áreas ao espaço urbano, densificação do uso do solo, deterioração de certas áreas, renovação urbana, relocação diferenciada da infra-estrutura e mudança, coercitiva ou não, do conteúdo social e econômico de determinadas áreas da cidade. (p. 11)

Além do Estado e promotores imobiliários, já citados, temos outros agentes sociais que produzem o espaço. Segundo Corrêa (1989) esses são:

- a) os proprietários dos meios de produção, sobretudo os grandes industriais;
- b) os proprietários fundiários;
- c) os promotores imobiliários;
- d) o Estado;
- e) e os grupos sociais excluídos (p. 12)

Os proprietários dos meios de produção, fundiários e promotores imobiliários são considerados agentes do capital. Os grupos sociais excluídos são os indivíduos da classe trabalhadora, e o Estado, de maneira geral, favorece de forma contraditória o capital, como destaca o referido autor.

[...] a ação destes agentes se faz dentro de um marco jurídico que regula a atuação deles. Este marco não é neutro, refletindo o interesse dominante de um dos agentes, e constituindo-se, em muitos casos, em uma retórica ambígua, que permite que haja transgressões de acordo com os interesses do agente dominante. (CORRÊA, 1989, p. 12)

Nesse sentido Harvey (2005) nos diz qual é a relação do Estado e os agentes do capital, sobretudo em uma sociedade dividida em classes.

A famosa máxima marxista de que “o Executivo do Estado moderno é apenas um comitê para gerenciar os negócios comuns do conjunto da burguesia” (MARX e ENGELS, 1952: 44) foi elaborada como resposta polêmica à asserção difundida e ilusória que o Estado expressava os interesses comuns a todos. No entanto, é bastante satisfatória como base para o entendimento das relações reais entre o Estado e o capitalismo. (p. 82)

Essa afirmação de Harvey sobre o Estado e o capitalismo nos indica como se comportam esses agentes sociais. No entanto, é preciso desvelar a questão ideológica para que essa assertiva se torne mais clara. O mesmo autor mostra qual é a verdadeira intenção do Estado quando se utiliza de determinadas práticas e ações:

O Estado também deve desempenhar um papel importante no provimento de “bens públicos” e infra-estruturas sociais e físicas; pré-requisitos necessários para a produção e troca capitalista, mas os quais nenhum capitalista individual acharia possível prover com lucro. Além disso, o Estado, inevitavelmente, envolve-se na administração de crises e age contra a tendência de queda da margem de lucro. Em todos esses aspectos, a intervenção do Estado é necessária, pois um sistema com base no interesse próprio e na competição não é capaz de expressar o interesse de classe coletivo. (p. 85)

No que diz respeito aos promotores imobiliários, Corrêa (1989) discute os vários papéis desse agente produtor do espaço. O que nos interessa no presente estudo é a “construção ou produção física do imóvel, que se verifica pela atuação de firmas especializadas nas mais diversas etapas do processo produtivo; a força de trabalho está vinculada às firmas construtoras”. (p. 20) A partir desse papel mais palpável do promotor imobiliário é necessário entender a estratégia que esse agente se utiliza para a produção dessas moradias.

Numa sociedade onde parte ponderável da população não tem acesso à casa própria ou mesmo não tem condições de pagar aluguel, a estratégia dos promotores imobiliários é basicamente a seguinte: a) dirigir-se, em primeiro lugar, à produção de residências para satisfazer a demanda solvável; e b) obter ajuda do Estado no sentido de tornar solvável a produção de residências para satisfazer a demanda não-solvável. (CORRÊA, 1989, p. 22)

A estratégia que é utilizada no caso de nosso objeto de pesquisa é a segunda mencionada pelo autor, em que a população de baixa renda não tem a possibilidade de comprar um imóvel, ou até mesmo pagar um aluguel, por conta dos baixos salários.

A viabilidade da produção de moradias pelos promotores imobiliários junto ao Estado tem uma razão de ser, a qual Corrêa (1989) nos esclarece:

Esta estratégia é viável em razão da importância da produção de habitações na sociedade capitalista. Cumpre ela um papel fundamental, que é o de amortecer as crises cíclicas da economia através do investimento de capital e da criação de numerosos empregos: daí ter o apoio do Estado capitalista, que por sua vez está fortemente repleto, através de seus componentes, de interesses imobiliários. (p. 23)

Assim, o outro agente produtor do espaço relevante para o estudo presente é o Estado.

Carlos (1994), destaca “o papel do Estado no processo de produção do urbano através de duas vertentes: de um lado, a de propiciador das condições gerais de reprodução do capital, e de outro, a de “gerenciador” das crises sociais”. (p. 15)

Antes de relatar qual é o papel do Estado na produção de moradias, e consequentemente produção do espaço urbano, acreditamos ser importante destacar um trecho de Corrêa (1989) sobre a ação estatal.

Sua ação é marcada pelos conflitos de interesses dos diferentes membros da sociedade de classes, bem como das alianças entre eles. Tende a privilegiar os interesses daquele segmento ou segmentos da classe dominante que, a cada momento, estão no poder. (p. 26)

Portanto, a ação do Estado obedece a uma lógica de garantia dos interesses da classe dominante. Em outras palavras,

A atuação do Estado se faz, fundamentalmente e em última análise, visando criar condições de realização e reprodução da sociedade capitalista, isto é, condições que viabilizem o processo de acumulação e a reprodução das classes sociais e suas frações. (CORRÊA, 1989, p. 26)

A ação do Estado influencia na segregação socioespacial, permitindo que os terrenos escolhidos para a produção de moradias (isso para a faixa de renda um) sejam os que se encontram nos limites da malha urbana. Corrêa (1989) demonstra que esse tipo de política não é um fenômeno novo quando cita o exemplo da cidade de Brasília no trecho a seguir.

A oposição entre Plano Piloto e as cidades-satélites é notável, conforme indicam os vários artigos contidos nas coletâneas organizadas por Paviani. Ela é o exemplo acabado do planejamento do Estado capitalista criando condições distintas de vida e reprodução das diferentes classes sociais. Neste sentido o planejamento reproduziu, sob outra forma, o velho modelo colonial descrito por Hansen e o padrão típico da cidade brasileira, com os pobres na periferia. (p. 27-28)

Mas não só a partir da dimensão espacial que podemos analisar as contradições no interior da cidade. É necessário abarcar uma análise também sob a ótica temporal, ou seja, articular espaço/tempo para compreender as relações contraditórias que ocorrem no intraurbano.

Nesse sentido, é importante demonstrar as contradições a partir da indissociabilidade da dimensão espacial e temporal sob a perspectiva da produção do espaço, mais especificamente da produção de moradias, que geram

impacto na cidade, sobretudo, quando efetuados a partir de uma política pública, portanto, pela intervenção estatal.

Em toda história republicana do Brasil, o Estado tem mostrado essa postura de servir ao capital em suas ações no desenvolvimento das políticas públicas habitacionais. Segundo Pontarolo (2015), desde a República Velha (1889-1930) passando pela Ditadura Militar (1964-1986) com o BNH (Banco Nacional de Habitação) e o PMCMV,

Todos esses momentos históricos, de certa forma, apresentam medidas aparentemente de cunho popular, mas, em sua essência, são medidas de proteção do grande capital em busca da valorização e da especulação imobiliária[...] (p. 28)

Dessa forma, o Estado vem sendo o agente social fundamental para reproduzir um espaço concentrador de riqueza e desigualdade. Dessa forma, o espaço urbano, cada vez mais espaço do capital, se assenta em dois grandes pilares, a) no valor de uso submetido ao valor de troca; e b) na propriedade privada. Ou seja, essas são as bases que sustentam a lógica da reprodução do capital em detrimento da reprodução social.

Sobre a propriedade privada, é necessário destacar que acaba por reproduzir a concentração de riqueza e a desigualdade socioespacial.

O desenvolvimento do capitalismo remonta a dois processos necessários e simultâneos: a instituição da propriedade privada (capitalista) e a expropriação dos meios de produção. Esses processos simultâneos irão compor a relação de necessidade fundamental ao desenvolvimento capitalista: formar, ao mesmo tempo, a propriedade privada e a não propriedade, já que a instituição da figura do proprietário só existe na relação essencial e negativa com a do não proprietário. (ALFREDO, 1999, apud SAMPAIO, 2018, p. 57)

A submissão do valor de uso ao valor de troca refere-se à transformação da terra urbana, sobretudo àquela destinada a moradia, em mercadoria. Esse raciocínio só ocorre de forma ampliada, em grande medida, pela atuação do Estado na produção do espaço urbano.

Nesse sentido, podemos dizer que o Estado produz, contraditoriamente, desigualdades socioespaciais na cidade.

A forma como os governos realizam a organização e regulamentação do uso do território é elemento fundamental na configuração dos espaços urbanos. O que as experiências traduzidas em diversas literaturas têm mostrado é que as práticas governamentais para o uso do território no Brasil configuram espaços de desigualdades e segregação sociais cada vez mais acentuados. Com a transformação da terra urbana em mercadoria, as contradições do sistema capitalista de produção se instalam. A existência do monopólio da propriedade privada impossibilita que um grande número de cidadãos tenha acesso à moradia própria, a um domicílio adequado e a um lugar digno nas cidades. (PONTAROLO, 2015, p.55-56)

Na região Sudeste, Centro-oeste e Sul do país, existem mais domicílios vagos em relação a famílias precisando de uma casa³.

Para ficarmos apenas com o exemplo de Mato Grosso do Sul, a subtração dos domicílios vagos, menos o déficit habitacional urbano, resultam no número de 5.298 habitações (PONTAROLO, 2015, p. 119).

O impacto dos empreendimentos do PMCMV gerou não só um aprofundamento na contradição entre os agentes sociais no espaço intra-urbano, mas também estimulou a produção de vários estudos.

Dessa forma, neste momento do texto, destacaremos alguns estudos e análises realizadas, para termos uma dimensão dos impactos e contradições do Programa como uma política pública habitacional nacional.

PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NO ÂMBITO NACIONAL

São trabalhos de graduação, dissertações de mestrado, teses de doutorado, artigos, capítulos e livros organizados sob essa temática, indicativo da importância

³ Segundo a Fundação João Pinheiro (2011, p. 15), são quatro os fatores que formam o déficit habitacional: a) Habitação precária (barracas, viadutos, entre outros); b) Coabitação familiar (soma das famílias conviventes secundárias); c) Ônus excessivo com aluguel (que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel); d) Adensamento excessivo (número de moradores superior a três por dormitório).

que esse Programa, as expensas das críticas de que vem também sendo alvo, representou em termos de política urbana e habitacional.

Dentro da vasta bibliografia sobre a temática, tomemos como exemplo o trabalho, organizado por Cardoso, intitulado “O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais” (2013), que faz um apanhado de vários escritos sobre o PMCMV em diversas cidades e regiões metropolitanas brasileiras. Outro trabalho mais recente e não menos importante, é o organizado por Amore, Shimbo e Rufino (2015), que reúne a “avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros”, sendo relevante para entender as diferenciações e similaridades na aplicação dos recursos, compreendendo a territorialização dessa política habitacional.

Também vale destacar alguns trabalhos desenvolvidos a partir do Programa de Pós-Graduação da UNESP – Campus de Presidente Prudente:

Alcântara (2018), na pesquisa intitulada “Minha Casa Minha Vida”: trajetórias e práticas espaciais na produção de um lugar na cidade de Londrina/PR”, destaca a articulação do Programa com os interesses do mercado imobiliário.

Por sua vez, Amorim (2016) no trabalho chamado “As cidades médias e suas múltiplas particularidades produção e consumo do espaço urbano em Marília/SP e Mossoró/RN”, faz uma análise comparativa do Programa entre as cidades em questão.

Já Querino Junior (2017) na pesquisa denominada “A produção do espaço urbano e os programas de habitação de interesse social: COHABs, CDHU e o Programa Minha Casa Minha Vida em Marília e Araçatuba”, discute a produção do espaço urbano articulado com a construção de moradias em duas cidades médias do estado de São Paulo.

Em um outro trabalho de Coimbra (2018) intitulado “Mercado imobiliário, produção habitacional e desigualdades socioespaciais em cidades médias

paulistas: Bauru e São José do Rio Preto”, analisa a produção do espaço urbano a partir de três perspectivas articuladas: as dinâmicas imobiliárias, a produção habitacional e as desigualdades socioespaciais. Nesse sentido a autora “visa avaliar os processos e relações presentes no espaço urbano como resultantes de ações realizadas no passado e que se articulam e se materializam no presente, como um processo de acúmulo de tempos” (p. 13).

Como forma de demonstrar o tratamento dado à temática, faremos uma abordagem de como vem sendo trabalhada por outros autores e assim, desvelar alguns impactos e contradições dessa política pública. Para tanto utilizaremos os trabalhos organizados por Amore, Shimbo e Rufino (2015), Cardoso (2013), entre outros.

Para os referidos autores, o PMCMV veio como uma política social e anticíclica, para combater o déficit habitacional nacional, principalmente para famílias de baixa renda.

As apresentações oficiais que acompanharam o lançamento do programa se apoiavam nos dados quantitativos do déficit habitacional – àquela altura calculado em 7,2 milhões de moradias, 90% delas concentradas nas faixas de renda inferiores a três salários mínimos, 70% nas regiões Sudeste e Nordeste, quase 30% nas regiões Metropolitanas – para afirmar que o Programa o reduziria em 14%. (AMORE, 2015, p. 17)

Nesse sentido, os investimentos em números absolutos foram concentrados no que o Programa denominou de faixa 1 (famílias com renda de até 1600 reais), mas também se mostrou muito lucrativo para as grandes construtoras Brasil afora. Lucro esse que se sustenta com estratégias utilizadas pelas construtoras, como é possível se verificar no trecho abaixo, sobre a implantação do Programa na Baixada Santista.

Visando assegurar a ampliação dos ganhos na produção de habitação para este segmento, evidencia-se a articulação de três estratégias fundamentais: padronização da construção, geração de economia de escala e procura de terrenos baratos. Estas estratégias dão início a uma importante mudança na lógica de produção das áreas das periferias metropolitanas, que apresentavam disponibilidade de grandes glebas e terrenos mais baratos. (RUFINO *al et.*, 2015, p. 103)

A partir dessas estratégias de barateamento dos empreendimentos e, principalmente, os baixos valores dos terrenos, surgem os conjuntos habitacionais cada vez mais afastados dos centros. Como consequência, surge a dificuldade dos moradores de acessar os serviços urbanos e a cidade como um todo. Podemos perceber essa dificuldade de acesso no mesmo estudo sobre a Baixada Santista:

De maneira geral, os moradores avaliam uma melhora ou manutenção da qualidade dos serviços de infraestrutura básica (requeridos pelo programa), enquanto o acesso a serviços urbanos tem avaliação negativa, registrando piora considerável nas condições de acesso à cidade, quando comparado a sua moradia anterior. Chama a atenção que 77% dos entrevistados considerem que as condições de acesso ao comércio pioraram, em relação ao domicílio anterior. (RUFINO *et al.*, 2015, p. 126)

Essa forma de produção do espaço intra-urbano gera uma nova dinâmica de periferização, como assevera Rufino (2015).

101

De maneira geral, o padrão de inserção urbana, o porte dos empreendimentos e a sua acelerada produção descoordenada com o avanço da urbanização vêm impondo novas dinâmicas ao processo histórico de periferização, caracterizado pelo crescimento espraiado e pela espoliação urbana dos moradores (p. 69).

Serviços de infraestrutura básica como saneamento e iluminação são parâmetros para que os empreendimentos sejam liberados e, como podemos constatar, existiu uma certa melhora. No entanto, um estudo feito por Cardoso, Mello e Jaenisch sobre o Rio de Janeiro, tem uma peculiaridade importante a ressaltarmos e que não obedecem aos parâmetros do Programa como,

[...] descompasso da prática com a norma também esteve presente na entrevista concedida pela gerente do trabalho social do PMCMV da Secretaria Municipal de Habitação (SMH) ao relatar que de 2009 a 2012 foram inaugurados 49 condomínios dos quais 36 foram usados para reassentamentos e apenas 13 para atender aos inscritos no cadastro para sorteio. Esses dados indicam que a Prefeitura do Rio de Janeiro tem usado massivamente o PMCMV para o deslocamento de famílias removidas de forma involuntária de seus locais originais de moradia, atribuindo como justificativas os deslizamentos causados pelas chuvas de 2010, as obras para os grandes eventos (Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016, por exemplo) ou as obras de urbanização de favelas. (CARDOSO; MELLO e JAENISCH, 2015, p. 78)

Ou seja, o PMCMV é uma política pública que busca diminuir o chamado “déficit habitacional” e não realocar pessoas para outras casas, o que desviaria o principal objetivo do Programa.

Dentro da realidade dos cadastros, sorteios e entregas das casas, foi encontrada uma questão de ordem burocrática que não cumpre as normativas do Programa, como nos esclarece Rufino (2015).

Com relação ao processo de definição da demanda, foram evidenciadas, em diversas situações, a falta de transparência na construção dos cadastros e nos processos de sorteios e a demora na entrega da lista dos beneficiários para a Caixa. Tais problemas tendem a dificultar a execução do trabalho social e a facilitar a ação do tráfico e de milícias, que passaram a controlar vários empreendimentos (p. 57)

Portanto, essa demora e/ou falta de transparência dos agentes na implementação do Programa, pode se desdobrar em outras problemáticas, que não só na espera dos beneficiários.

Ainda sobre os cadastros das famílias, Cardoso, Mello e Jaenisch (2015) demonstram como ações irresponsáveis como o não cumprimento normativo estabelecido atrapalham e burocratizam todo o processo.

A Portaria nº 610 estabelece que quando o percentual de 40% das obras seja atingido, a Prefeitura deve enviar a listagem dos sorteados para a Caixa. Porém, segundo a representante da Caixa, isto não acontece adequadamente e, em geral, essa listagem contendo a relação dos selecionados só tem sido liberada com o percentual de 90% ou quase 100% das obras concluídas. Este fato, segundo a representante da Caixa, ocasiona um acúmulo de trabalho para os funcionários de lá, que não conseguem dar conta de seguir todos os trâmites normais. (p. 90)

Não apenas questões conjunturais foram identificadas no que diz respeito às críticas feitas em cada cidade ou região em que o Programa foi abordado. Além da acumulação de capital a partir de estratégias das construtoras, existe também a concentração de produção em poucas empresas, característica do capitalismo monopolista, como destacado a seguir.

Um desses aspectos diz respeito à concentração da produção em poucas empresas, nesse sentido RUFINO identificou que apenas duas empresas são responsáveis por 70% da produção em Fortaleza, enquanto CARDOSO

e ARAGÃO identificaram que 10 empresas são responsáveis por 65% da produção no Rio de Janeiro. Essa concentração de capital reflete um processo que já vinha ocorrendo com a expansão do financiamento habitacional e com a “financeirização” do setor imobiliário, principalmente a partir da abertura de capital das grandes empresas. (CARDOSO e LAGO, 2013, p. 14)

Para Rufino (2015), a concentração da produção por algumas empresas apresenta diferenciações, dependendo da região e variando da fase 1 do Programa para a fase 2.

Na primeira fase, a atuação de grandes incorporadoras e empreiteiras para a Faixa 1 foi bastante significativa na região Sudeste, sendo pouco representativa no Norte e Nordeste. Nessas regiões, foi destacada a participação de empresas locais e regionais que, em muitos casos, adquiriram experiência na produção de habitação de interesse social pela prévia atuação no Programa de Arrendamento Residencial (PAR). (RUFINO, p. 55)

Na segunda fase do Programa, Rufino (2015) afirma que:

Na segunda fase do Programa, verifica-se a redução da atuação das grandes empresas no Sudeste e sua ampliação no Norte e Nordeste. A atuação das grandes empresas no Norte e Nordeste a partir de 2011 corresponderá também a uma tendência de ampliação do porte dos empreendimentos. (p. 55)

Isso nos mostra um indicativo que essa concentração possa ser uma “regra”, com algumas diferenciações dependendo da região, na implementação do Programa por todo o país. Um exemplo de como ocorre a concentração da produção em poucas empresas é relatado em uma fala de um representante da Caixa que consta no trabalho de Cardoso, Mello e Jaenisch (2015).

Há um lobby muito forte dessas empresas. As pequenas empresas que faziam principalmente faixa 1 elas estão sumindo, porque o valor e a quantidade, o tipo de construção já é pré-moldado, é inerente tu fazer obras grandes para ganhar dinheiro com ele. Então elas estão sumindo... Eles quando sentam com a Caixa, com o Ministério, eles têm muito poder. Se ela retira a carteira dela, a meta do governo ninguém mais faz. Elas estão hoje muito bem tratadas. Algumas dão bom resultado, outras nem tanto (Entrevista com representante da Caixa) (p. 85).

Além da concentração da produção de habitações em poucas empresas, temos outro trecho destacado pela autora que demonstra a diferença na atuação do PMCMV e do BNH em relação aos agentes desses Programas.

Uma das mudanças mais importantes a ressaltar em relação ao PMCMV é a ausência de um agente promotor público, papel antes desempenhado por Companhias Metropolitanas de Habitação (COHAB), associações e cooperativas, responsáveis pela incorporação imobiliária e gestão dos empreendimentos. Essas instituições mantinham vínculos diretos com os poderes públicos municipais e por vezes federais, o que abria maiores possibilidades para articulação com as políticas urbanas, embora isso nem sempre acontecesse. O desenho institucional adotado pelo programa PMCMV, no entanto, inviabiliza a possibilidade de o poder público atuar como promotor e gestor do empreendimento. (RUFINO, 2015, p. 55)

Essas diferenças irão impactar diretamente no desenho urbano e na produção da cidade.

[...] vale enfatizar que não há neutralidade no desenho urbano, ou seja, as diferentes organizações físico-espaciais atendem necessariamente aos interesses de quem as determinam. Assim, a organização da cidade segundo funções – morar, circular, trabalhar, relaxar –, contida na base da proposta do PMCMV, ainda que seja uma concepção bastante deturpada, foi determinada pela hegemonia capitalista do início do século XX. (ANDRADE, 2015, p. 172)

Dessa forma, o distanciamento do poder público no que tange à promoção e gestão dos empreendimentos, possibilita que o privado se sobreponha ao público, fazendo com que os interesses do capital determinem a lógica habitacional e a dinâmica no interior da cidade.

Essa sobreposição de interesses fica clara no trecho que segue.

A CAIXA afirma que não tem responsabilidade sobre os projetos e que não tem modelo padrão, ainda que defina medidas mínimas dos espaços por meio de *layouts* mínimos para cada cômodo, por meio de cartilha, e área mínima de cada unidade (tais medidas são referendadas pelo MCidades). As construtoras apresentam o projeto arquitetônico e urbanístico pronto, viável operacional e economicamente para as mesmas, próprio da lógica produtiva empresarial, não cabendo à CAIXA ou às prefeituras interferirem na sua elaboração. (NASCIMENTO *et al.*, 2015, p. 211-212)

Nesse sentido, tanto a dinâmica intra-urbana como também o interior dos conjuntos habitacionais fica submetidos à lógica do lucro e conseqüentemente do

capital. Essa lógica mercadológica se reafirma em outro trabalho sobre o Programa.

A partir de Logan e Moloch (1987) e sua formulação de uma “máquina imobiliária de crescimento” (*real estate growth machine*), consideramos o PMCMV como uma “máquina de provisão habitacional”, cujos mecanismos pressupõem a oportunidade do negócio imobiliário determinando a operacionalização do programa. Desse modo, a provisão habitacional pauta-se antes pela “lógica dos negócios”, do que por uma lógica de planejamento urbano e de atendimento às reais necessidades habitacionais. A forma pela qual a máquina opera não proíbe a participação de outros agentes (como entidades e prefeituras), mas inibe iniciativas pautadas por outros pressupostos (exemplos: direito à cidade, necessidades habitacionais etc.). (LOPES e SHIMBO, 2015, p. 242-243)

Dessa forma, Lopes e Shimbo (2015) chegam à conclusão que

[...] o PMCMV sujeita-se aos riscos da lógica do livre mercado, mas numa operação em que o lucro, se ocorrer, é privado e o prejuízo, se for o caso, terá que ser absorvido pela cidade: o Programa promete “fazer rodar a roda da economia”, porém através da renovação de um ciclo especulativo que, ao mesmo tempo, concentra renda e segrega significativas porções de cidade. (p. 242)

Para demonstrarmos o funcionamento do PMCMV, é de essencial importância entender quais foram as ações e o contexto político e econômico que deram base para a implementação do Programa. Para tanto, faremos um breve resgate das políticas habitacionais a partir do fim do BNH, que se iniciou em 1964, para então chegarmos às ações que sustentaram o PMCMV.

Após a extinção do BNH (1986), a política mais incisiva em relação a moradia no âmbito nacional foi o PMCMV. O Programa foi criado no ano de 2009 e segundo Amore (2015),

[...] é, na origem, um programa econômico. Foi concebido pelos ministérios de “primeira linha” – Casa Civil e Fazenda – em diálogo com o setor imobiliário e da construção civil, e lançado como Medida Provisória (MP 459)⁴ em março de 2009, como uma forma declarada de enfrentamento da chamada crise dos *subprimes*⁵ americanos que recentemente tinha provocado a quebra de bancos e impactado a economia financeirizada mundial. (p. 15)

⁴ Convertida na Lei número 11.977/2009 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm Acesso em: 01/09/2016

⁵ <http://cedeplar.face.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20342.pdf> Acesso em: 01/09/2016

O BNH foi extinto em 1986 e, com isso, houve uma sucessão de órgãos responsáveis pela política habitacional no Brasil, conforme segue:

Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente – MHU (1987), Ministério de Habitação e do Bem-Estar Social – MBES (1988), Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária – SEAC (1989), Ministério da Ação Social – MAS (1990), Ministério do Bem-Estar Social – MBES (1992), Secretaria de Política Urbana – SEPURB (1995) e Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SEDUR/PR (1999-2003). (CARDOSO e ARAGÃO, 2013, p. 17).

Do final da ditadura militar até a criação do Plano Real (1994), houve um arrefecimento das políticas públicas habitacionais no Brasil. Principalmente, pela recessão econômica causada pelo aumento da inflação, sobretudo durante o governo Collor (1990 – 1992) que “acreditava que a solução do problema da falta de moradia para a população de menor renda, estaria em atrair o setor capitalista para construção de moradias via iniciativa privada” (HOLANDA, 2011, *apud* PONTAROLO, 2015, p. 89).

106

Até 1997, destacava-se o Programa Pró-Moradia, sendo que para substituí-lo:

[...] o governo FHC criou o Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Contando com um mix de recursos do FGTS⁶ e do OGU⁷, o programa permitiu certo grau de subsídios, reduzindo o valor das prestações dos financiamentos, sem prejudicar a saúde financeira do FGTS. Do ponto de vista institucional, o programa era operado pela Caixa Econômica Federal e o crédito era repassado para companhias construtoras que, após a produção, entregavam os empreendimentos para a Caixa, responsável pela alocação da população a ser beneficiada. (CARDOSO e ARAGÃO, 2013, p. 24)

Ao assumir o mandato de presidente da República, em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva criou o Ministério das Cidades⁸. Esse Ministério

[...] preencheu uma lacuna institucional ao procurar integrar as políticas nacionais relacionadas ao território e às aglomerações urbanas, quais

⁶ Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

⁷ Orçamento Geral da União.

⁸ O Ministério das Cidades foi criado em 1º de janeiro de 2003, a partir da Medida Provisória nº 103/2003, convertida na Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003. Disponível em: <http://dados.gov.br/organization/about/ministerio-das-cidades-mcidades>

sejam: a habitação, o saneamento e o transporte urbano. Assim sendo, o Ministério das Cidades teria um caráter de órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). (SHIMBO, 2010, p. 74)

Como instrumento de captação de recursos, foi preciso a criação de um Fundo para começar a operar com o que viria ser o maior Programa de habitação em escala nacional, desde o fim do BNH.

Em 2005, foi aprovado o projeto de lei de criação do fundo de moradia, denominado então de Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)⁹. A lei que instituiu o FNHIS também estabeleceu os elementos institucionais básicos para a criação do Sistema Nacional de Habitação, baseado em uma distribuição das atribuições entre os 3 níveis de governo, em que se estabelecia um papel fundamental para os municípios na implementação da política de habitação. (CARDOSO e ARAGÃO, 2013, p. 30-31)

Importante lembrar que a Lei Federal que criou o FNHIS foi a mesma que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, onde:

107

O SNHIS previa a centralização de todos os programas e projetos destinados à urbanização de assentamentos subnormais e de habitação de interesse social, apoiados com os recursos orçamentários do FNHIS. (SHIMBO, 2010, p. 76)

O SNHIS teve suas diretrizes básicas instituídas pela Política Nacional de Habitação (PNH) no ano de 2004. A forma como se estruturou essa nova PNH é descrita por Jesus (2014):

A PNH estruturou-se em quatro eixos, dentre os quais: modelo de financiamento e subsídios, política urbana e fundiária, desenho institucional e cadeia produtiva da construção civil voltada à habitação de interesse social. A fim de que os objetivos da PNH pudessem ser encaminhados, foi criado então, o Plano Nacional de Habitação, que tem como função estabelecer as estratégias para a efetivação do acesso à moradia digna. Para enfrentar os desafios para equacionar o déficit habitacional no país, bem como a questão urbana, o PlanHab, seria desenvolvido a longo prazo – previsto para quinze anos. (p. 67)

Dessa forma, podemos perceber que a PNH não envolvia apenas a produção de moradias, mas passava por questões fundiárias, intervindo na

⁹ LEI Nº 11.124, de 16 de junho de 2005.

reestruturação da cidade e na geração de empregos, a partir da cadeia produtiva da construção civil. Isso, mais tarde, iria impactar também o comércio como, por exemplo, com a criação de crédito para as famílias mobiliarem suas casas, destaque aqui naquilo que se refere a linha branca¹⁰ dentro dos bens de consumo duráveis.

Vale ressaltar que, antes do PMCMV se estabelecer como política pública de habitação, em 2007, foi criado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que "(...) promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país"¹¹. Para tanto:

Segundo as medidas institucionais o PAC (Governo Federal, 2007), o programa consistia em uma série de medidas capazes de fomentar o crescimento acelerado do país nos 4 anos que seguiriam. O PAC 1 foi dividido em cinco blocos:

- 1) Investimento em Infraestrutura;
- 2) Estímulo ao Crédito e ao Financiamento;
- 3) Melhora do Ambiente de Investimento;
- 4) Desoneração e Aperfeiçoamento do Sistema Tributário;
- 5) Medidas Fiscais de Longo Prazo (FORAGI, 2012, p. 25)

Após um período de mais de 20 anos sem uma política habitacional no âmbito nacional e concomitante crescimento populacional, devido ao aumento da expectativa de vida e o êxodo rural para as grandes cidades, houve um crescimento no déficit habitacional¹² principalmente nos grandes centros urbanos do país.

¹⁰ "A indústria de eletrodomésticos de linha branca produz os bens de consumo duráveis denominados eletrodomésticos não-portáteis como fogões, refrigeradores, condicionadores e depuradores de ar, freezers horizontais e verticais, micro-ondas, lavadoras de roupa, secadoras, lava-louças, fornos elétricos, coifas e climatizadores". (ALVES FILHO; CALIFE e NOGUEIRA, 2010, p. 276) Disponível em:

<https://www.researchgate.net/publication/270467158_Empresas_do_setor_de_linha_branca_e_suas_estrategias_competitivas_e_de_producao> Acesso em: 30/10/2018

¹¹ Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>> Acesso em: 07/11/2016

¹² Indicador que analisa o total de famílias em condições de moradia consideradas inadequadas, tais como favelas, coabitação familiar (casos em que mais de uma família mora na mesma casa), adensamento excessivo (quando mais de três pessoas dividem o mesmo quarto ou o ônus excessivo do aluguel), ou quando uma família compromete mais de 30% de sua renda com aluguel. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2012). Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/banco-de-noticias/36-noticias-em-destaque/1619-fundacao-joao-pinheiro-atualiza-estudo-sobre-deficit-habitacional-dos-municipios-brasileiros>> Acesso em: 14/02/2018

Dessa forma, com a crise imobiliária de 2008 que atingiu os Estados Unidos e, por consequência, outros países centrais do capitalismo,

[...] o governo federal acabou usando essa adversidade como oportunidade para pôr em prática algumas estratégias. Para minimizar os efeitos dessa crise o governo adotou diversas medidas para aquecer o mercado interno. Ampliando as ações governamentais até então implantadas, em 7 de julho de 2009 foi promulgada a Lei 11.977 que criou o Programa Minha Casa Minha Vida. (FORAGI, 2012, p. 30)

Importante lembrar que medidas estavam sendo tomadas pelo Governo Federal sistematicamente desde o ano de 2003 (FORAGI, 2012) que se desenvolveu até 2007 com a criação do PAC 1.

[...] a concessão pela União de crédito à Caixa Econômica Federal (CEF) para aplicação em saneamento e habitação (R\$ 5,2 bilhões) e a ampliação do limite de crédito do setor público para investimentos em saneamento ambiental e habitação (R\$ 7,0 bilhões). Estas medidas visavam a ampliação de investimentos nas operações de crédito imobiliário que também estavam em plena ascensão (...) (p. 26)

Junto a essa crise, e de forma contraditória, o mundo passava por um aumento da demanda de produtos primários, chamadas de *commodities*¹³, principalmente pelos países emergentes e mais especificamente a China que estava tendo um aumento acelerado da produção de mercadorias e crescimento econômico acima da média dos outros países. Nessa perspectiva, o debate sobre desenvolvimento econômico muda de direção por diversas motivações, pois

A razão para esta questão voltar a ocupar um espaço maior no debate sobre o desenvolvimento econômico relaciona-se com a combinação de uma demanda crescente de matérias-primas e produtos da agricultura pelas economias emergentes, a escalada de preços da última década e sua consequente maior atratividade. (BELLUZZO e FRISCHTAK, 2014, p.9)

¹³ *Commodities* é o termo utilizado para se referir aos produtos de origem primária que são transacionados nas bolsas de mercadorias. São normalmente produtos em estado bruto ou com pequeno grau de industrialização, com qualidade quase uniforme e são produzidos e comercializados em grandes quantidades do ponto de vista global. Disponível em: <<https://www.agrolink.com.br/downloads/a%20produ%C3%A7%C3%A3o%20de%20soja%20no%20Brasil%20-%20uma%20an%C3%A1lise%20econom%C3%A9trica%20no%20per%C3%ADodo%20de%201994%20-%202008.pdf>> Acesso em: 14/02/2018

O Brasil se aproveita do aumento do preço das *commodities* e coloca em prática uma política anticíclica de enfrentamento à crise norte-americana e europeia. A esse respeito, Belluzzo e Frischtak (2014) afirmam:

Retornos acima da média estariam atraindo em economias emergentes e em desenvolvimento um fluxo crescente de investimento e mobilizando fatores (escassos) domésticos e externos, elevando o grau de especialização nos segmentos de recursos naturais em detrimento do restante da economia, particularmente da indústria de transformação e serviços avançados. (p.9)

Dessa forma, tanto os fatores econômicos, quanto políticos, criaram as condições necessárias para o implemento do maior Programa habitacional em escala nacional no Brasil, o PMCMV.

Segundo a cartilha da Caixa Econômica Federal (2009), em sua primeira fase, o funcionamento o Programa consiste em:

União aloca recursos por área do território nacional e solicita apresentação de projetos. estados e municípios realizam cadastramento da demanda e após triagem indicam famílias para seleção, utilizando as informações do cadastro único. Construtoras apresentam projetos às superintendências regionais da CAIXA, podendo fazê-los em parceria com estados, municípios, cooperativas, movimentos sociais ou independentemente. Após análise simplificada, a CAIXA contrata a operação, acompanha a execução da obra pela construtora, libera recursos conforme cronograma e, concluído o empreendimento, realiza a sua comercialização. (p.4)

A estimativa de contratação de unidades habitacionais (UH) nessa primeira fase do Programa foi de 400 mil unidades para famílias com renda de até três salários mínimos. Para tanto, as condições para as contratações dessas UH foram:

Aquisição de empreendimentos na planta com especificações e custos definidos. Empresa com análise de risco aprovada pela CAIXA, realizada a menos de 12 meses. Pagamento à vista do terreno ao empreendedor. Liberação de recursos mediante execução das etapas da obra. Possibilidade de antecipação do recurso equivalente à primeira parcela, mediante apresentação de garantias bancárias ou reais. Concluído o empreendimento, as unidades habitacionais são alienadas aos beneficiários finais. Sem seguro de término de obra. Exigência de contratação do seguro de risco de engenharia. Desoneração do Regime Especial de Tributação – RET pelo governo federal e dos impostos municipais e estaduais, a critério dos municípios e estados. (Cartilha do Minha Casa Minha Vida – Caixa Econômica Federal, 2009, p. 05)

A abrangência do Programa ocorre em “Capitais e respectivas regiões metropolitanas, municípios com mais de 100 mil habitantes, podendo contemplar em condições especiais municípios entre 50 e 100 mil habitantes, de acordo com o seu déficit habitacional” (Cartilha do Minha Casa Minha Vida – Caixa Econômica Federal, 2009, p. 04).

Para a implementação do Programa, além do mapeamento das cidades:

... o governo federal alocaria recursos de acordo com a necessidade de cada município. Estados, municípios e entidades sem fins lucrativos foram encarregados de fazer o cadastramento das famílias para futura seleção, e análise de demanda. Concluída essa etapa, os mesmos agentes ficaram encarregados de providenciar os projetos juntamente com construtoras e apresentar à Caixa Econômica Federal. (FORAGI, 2012, p. 33)

Ainda sobre os parâmetros e regras do Programa, as famílias com renda de até três salários mínimos que quisessem ser beneficiadas por essa política deveriam:

- a) Não possuírem imóvel ou financiamento em qualquer localidade do país;
- b) Não terem sido beneficiadas anteriormente por qualquer tipo de programa habitacional de cunho social;

Os benefícios para os contemplados consistiam em:

- a) As famílias só passariam a pagar as prestações na entrega das chaves;
- b) O pagamento se daria em 120 parcelas de 10% da renda mensal das famílias, limitado ao mínimo de R\$ 50,00, corrigidos pela TR;
- c) As famílias que possuíssem mulher em sua composição teriam suas habitações registradas em nome da mesma;
- d) As parcelas são isentas de seguros por Morte e Invalidez Permanente – MIP e Danos Físicos do Imóvel – DFI. (FORAGI, 2012, p. 34-35)

Em 2011 é lançada a fase 2 do PMCMV¹⁴, com a Lei 14.424 de 16 de julho. Essa lei altera aquela meta lançada em 2009, tendo como objetivo nessa segunda fase do Programa a construção de 2 milhões de moradias. Nesse sentido, houve mudança para facilitar a produção dessas moradias e a agilidade para a comercialização. A renda para a faixa de renda 1 (um) agora era de até R\$ 1.600,00.

¹⁴ Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/centrais-de-conteudos/imagens/lancamento-do-programa-minha-casa-minha-vida-2>> Acesso em: 13/02/2018

Esta faixa, no PMCMV2 corresponde à faixa de renda de até 3 salários mínimos no PMCMV1. De modo geral, as regras continuam as mesmas com alguns aperfeiçoamentos. Nesta faixa, a abrangência passa a incluir também a região metropolitana de Campinas e Baixada Santista, ambas no estado de São Paulo. Os municípios que possuem população entre 20 e 50 mil habitantes passam a ser passíveis de contemplação do programa desde que atendidas algumas exigências: possuírem população urbana igual ou superior a 70% da população total; ter apresentado, entre os anos de 2000 e 2010, taxa de crescimento populacional superior à taxa do estado no qual está localizado; e ter apresentado taxa de crescimento populacional superior a 5% entre os anos de 2007 e 2010. (FORAGI, 2012, p. 38)

Essa ampliação do Programa só foi possível porque no mesmo ano surgiu o PAC 2 e com ele o PAC Minha Casa Minha Vida, em que houve a previsão de investimentos no valor de 279 bilhões de reais divididos em: 30,5 bilhões para urbanização de assentamentos precários, 72,5 bilhões para o Programa Minha Casa Minha Vida e 176 bilhões para o financiamento habitacional, realizados pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE)¹⁵.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em termos econômicos tal política pública foi promotora de muitos empregos na construção civil. No período, foram gerados 1,3 milhões de novos postos de trabalho¹⁶.

Em termos sociais podemos ressaltar a maior segurança e dignidade conferida às famílias que puderam acessar os subsídios destinados à faixa 1, que não compõem a demanda solvável existente, ou seja, que necessitam de políticas públicas de habitação para terem, efetivamente, possibilidade de garantir uma moradia. Tais políticas, portanto, são fundamentais na reprodução social de uma parcela expressiva da população brasileira, que não teria a oportunidade de

¹⁵ Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2011/09/pac-minha-casa-minha-vida>> Acesso em: 07/11/2016

¹⁶ Disponível em: <<http://www.sintracomsc.com.br/component/k2/item/645-bolsonaro-poe-em-risco-o-programa-minha-casa-minha-vida-e-50-mil-empregos>> Acesso em: 02/09/2019.

adquirir uma moradia sem os subsídios canalizados para a faixa 1, em que 90% do custo do imóvel foi subsidiado pelo Programa.

Já na perspectiva espacial é fundamental observarmos que o processo de produção da cidade tem no poder público, em articulação com os setores ligados à promoção imobiliária, sua mola mestra.

Sendo assim, mesmo com suas contradições, o Programa tem uma importância central na vida da população de menor poder aquisitivo, revelando um avanço social com a introdução dessa política pública, que beneficiou milhões de pessoas por todo o Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, L. da S. É possível transformar em cidade a anticidade? Crítica ao urbanismo de empreendimentos do PMCMV. In: AMORE, C. S. SHIMBO, L. Z. RUFINO, M. B. C. (org). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 165-193.

ALCÂNTARA, D. M. de. **“Minha Casa Minha Vida”**: trajetórias e práticas espaciais na produção de um lugar na cidade de Londrina/PR. Presidente Prudente, 2018. 237 p. Tese (Doutorado em Geografia) – FCT/UNESP.

AMORE, C.S. “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. In: AMORE, C. S. SHIMBO, L. Z. RUFINO, M. B. C. (org). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 11-27.

BELLUZZO, L. G. FRISCHTAK, C. R. Produção de Commodities e Desenvolvimento Econômico: Uma introdução. In: **Produção de Commodities e Desenvolvimento Econômico**. BELLUZZO, L. G., FRISCHTAK, C. R., LAPLANE. M. (orgs.). Campinas: UNICAMP, 2014. p. 09-20.

BRASIL. Lei 11.977 de 07.07.2009. Institui o Programa Minha Casa, Minha Vida. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm> Acesso em: 01/09/2016.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Cartilha do Minha Casa Minha Vida**, 2009.

CARDOSO, A. L. LAGO, L. C. do. "O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais". In: CARDOSO, A. L. (org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 07-15.

CARDOSO, A. L. MELLO, I. Q. JAENISCH, S. T. A implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: agentes, processos e contradições. In: AMORE, C. S. SHIMBO, L. Z. RUFINO, M. B. C. (org). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 73-102.

CARLOS, A. F. A. **A reprodução do espaço urbano**. São Paulo: Edusp, 1994.

_____. **O Espaço Urbano: Novos Escritos sobre a Cidade**. São Paulo: FFLCH, 2007, 123p.

COIMBRA, A. F. **Mercado imobiliário, produção habitacional e desigualdades socioespaciais em cidades médias paulistas: Bauru e São José do Rio Preto. Presidente Prudente**, 2018. 156 p. Dissertação (Mestrado em Geografia) - FCT/UNESP.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

ENGELS, F. **Sobre a questão da moradia**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

FORAGI, R. **Uma análise do Programa Minha Casa Minha Vida**. Porto Alegre, 2012. 60p. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Economia) - Faculdade de Ciências Econômicas/UFRGS.

HARVEY, D. A teoria marxista do Estado. In: **A produção capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005, p. 75-94.

LOPES, J. M. de A. SHIMBO, L, Z. Projeto e produção da habitação na região central do estado de São Paulo: condições e contradições do PMCMV. In: AMORE, C. S. SHIMBO, L. Z. RUFINO, M. B. C. (org). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 229-253

MARX, K. **Para a crítica da economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

PONTAROLO, T. M. **Negócio do Estado e negócio privado: o Programa Minha Casa Minha Vida em Guarapuava – PR**. Guarapuava, 2015. 246p. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual do Centro-Oeste – UNICENTRO.

QUERINO NETO, S. **A produção do espaço urbano e os programas de habitação de interesse social: COHABs, CDHU e o Programa Minha Casa Minha Vida em Marília e Araçatuba.** Presidente Prudente, 2017. 224 p. Tese (Doutorado em Geografia) – FCT/UNESP.

ROYER, L. O. O FGTS e o mercado de títulos de base imobiliária: relações e tendências. In: **Cadernos metropolitanos**, São Paulo, v.18, nº 35, 2016, p. 33-51.

RUFINO, M. B. C. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In: AMORE, C. S. SHIMBO, L. Z. RUFINO, M. B. C. (org). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 51-70.

SAMPAIO, R. A. A violência do processo de urbanização. In: CARLOS, A.F.A. (org). **Crise urbana.** 1ª ed. – São Paulo: Contexto, 2018. p. 55-84.

SHIMBO, L. Z. **Habitação social, habitação de mercado:** a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. São Carlos, 2010. 359p. Tese (Doutorado em Engenharia) – USP.

SOUZA, M. L. de. Espaço geográfico, espaço social, organização espacial e produção do espaço In: **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. p. 21-42.

Submetido em 04 de dezembro de 2019

Aprovado em: 28 de abril de 2020

Publicado em: 30 de maio de 2020