

PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: UNIVERSALIZAÇÃO OU FOCALIZAÇÃO?

PROGRAM MINHA CASA MINHA VIDA: UNIVERSALIZATION OR FOCALIZATION?

Vitor Matheus Oliveira de Menezes*

Cite este artigo: MENEZES, Vitor Matheus Oliveira de. Programa Minha Casa Minha Vida: Universalização Ou Focalização? **Revista Habitus:** revista eletrônica dos alunos de graduação em Ciências Sociais - IFCS/UFRJ, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p.98-112, dezembro. 2014. Anual. Disponível em: <www.habitus.ifcs.ufrj.br>. Acesso em: 31 de dezembro. 2014.

Resumo: Este trabalho problematiza as noções de universalização e focalização no Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV. Do ponto de vista metodológico, utilizamos trabalhos empíricos organizados pelo Observatório das Metrôpoles e levantamento de dados oficiais, pelos quais é possível analisar a diferenciação entre estratos sociais no desenho e implementação do PMCMV. Com isso, realizamos considerações sobre o Programa, seguidas de uma abordagem teórica das noções de universalização e focalização nas políticas sociais. Desenvolvemos neste trabalho a argumentação de que o Programa baseia-se na perspectiva de segmentação dos beneficiários, o que termina por reproduzir a desigualdade do direito à cidade no desenho da política pública e enfraquecer os seus resultados distributivos.

Palavras-chave: Programa Minha Casa Minha Vida; Universalização; Focalização; Políticas Urbanas; Segmentação

Abstract: This article problematizes the notions of universalization and focus in the Program Minha Casa Minha Vida – PMCMV. From a methodological point of view, we use empiric works organized by the Observatório das Metrôpoles and also official data collection which make it possible to analyze the difference between social strata in the structure and implementation of the PMCMV. Thus we conduct observations on the Program followed by a theoretical approach to the notions of universalization and focus in social policies. We develop the argument that the Program is based on segmentation perspective of beneficiaries that ends up reproducing inequality of the right to the city in the design of the policy and weaken its distributional outcomes.

Keywords: Program Minha Casa Minha Vida; Universalization; Focalization; Urban Policies; Segmentation

O objetivo deste trabalho consiste em discutir acerca das noções de universalização e focalização no Programa Minha Casa Minha Vida. Para isso, partimos das considerações de Wanderley Guilherme dos Santos (1987), sob a argumentação de que o estudo de políticas públicas deve se centrar, em primeira instância, na análise da arena

sócio-política onde se dão os conflitos. Dessa forma, as noções de universalização e focalização necessitam de uma contextualização através dos diferentes projetos em disputa na elaboração e implementação da política pública.

Iniciaremos com um breve apanhado sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, evidenciando elementos importantes que servirão como suporte para a discussão do artigo. Logo após, trabalharemos a perspectiva de estudo sobre a universalização e focalização. E por fim, relacionaremos o Programa Minha Casa Minha Vida ao debate entre universalização e focalização.

Este artigo defende a necessidade de posicionamento crítico aos objetivos e ferramentas estruturados pelo Programa Minha Casa Minha Vida, sendo que as noções de universalização e focalização se mostram aqui como instrumentos de problematização de projetos em disputa sobre o urbano. A contextualização destes projetos não se dá, assim como salientado por Lenhardt e Offe (1984), em discussões tecnicistas sobre o melhor desempenho das políticas públicas, mas na arena política onde se relacionam sociedade civil e Estado.

1. Breves considerações sobre o Programa Minha Casa Minha Vida

O Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, atualmente o carro chefe da política de provisão habitacional brasileira, foi instituído através da Lei n. 11.977, em 7 de julho de 2009. Dessa forma, a lei sancionada dispõe sobre a “finalidade de criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais” (BRASIL, 2009).

A restrição das políticas ligadas ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social a ações de urbanização de assentamentos precários fortaleceu a consolidação do PMCMV como a principal política pública de provisão de moradias no país. E ainda, a elaboração do PMCMV se deu de maneira análoga a seu deslocamento do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, prejudicando o controle social dos movimentos sociais e sociedade civil sobre as diretrizes da política (CARDOSO; ARAGÃO, 2013). Chama a atenção o fato de que o PMCMV não passou por deliberação do Conselho Nacional das Cidades, estabelecido em 2003 como uma das principais pautas do Movimento Nacional Pela Reforma Urbana.

Vale apontar que o Programa representou um avanço no que diz respeito à inclusão da faixa de baixa renda na alocação de recursos, ao contrário do que foi o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) do governo Fernando Henrique Cardoso. No PAR, as famílias pagavam em média prestações de R\$132 durante 15 anos, o que restringia o alcance da política pública em relação aos estratos populares. No entanto, mesmo apontando a inclusão da faixa de 0 a 3 salários mínimos no desenho da política pública, a questão fundiária persiste como problema estruturante do PMCMV (MARICATO, 2011). A má localização dos conjuntos é resultado, assim, da busca do empresariado por terras baratas e sujeitas à urbanização, aumentando gradualmente o valor do terreno e tornando novas áreas possíveis de serem atingidas pela especulação imobiliária.

Sobre a etapa de elaboração da política pública, destaca-se o processo de incorporação

dos principais elementos da política habitacional mexicana à proposta do Sindicato da Indústria da Construção do Estado do Rio de Janeiro (SINDUSCON-RJ), que apresentou à então ministra da casa civil Dilma Roussef o projeto “habitação sustentável” [1]. A partir disso, o Governo Federal instituiu, após alterações, o PMCMV em março de 2009. Apesar da incapacidade de atribuir total fidelidade aos fatos narrados pelo presidente do SINDUSCON-RJ, se tornou explícito no PMCMV o protagonismo do setor privado no Programa, ao mesmo tempo em que a gestão participativa foi eliminada do desenho da política pública (ANDRADE, 2011). No entanto, como aponta Shinbo (2010), a formalização do Programa não pode ser encarada como uma surpresa formulada no gabinete da casa-civil. Para a autora, o pacote habitacional do PMCMV “formalizou o 'espírito' já corrente, desde meados dos anos 1990, de incentivo à provisão privada de habitação, por meio das medidas regulatórias e do aumento de recursos destinados ao financiamento habitacional” (SHINBO, 2010).

A estruturação do Programa Minha Casa Minha Vida se deu através da divisão em subprogramas (Programa Nacional de Habitação Urbana, Programa Nacional de Habitação Rural, MCMV Entidades) e criação de estratos diferenciados de renda. Os estratos estão ordenados a partir de três divisões, como a seguir:

§ 6º Na atualização dos valores adotados como parâmetros de renda familiar estabelecidos nesta Lei deverão ser observados os seguintes critérios: (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

I - quando o teto previsto no dispositivo for de R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais), o valor atualizado não poderá ultrapassar 10 (dez) salários mínimos; (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

II - quando o teto previsto no dispositivo for de R\$ 2.790,00 (dois mil, setecentos e noventa reais), o valor atualizado não poderá ultrapassar 6 (seis) salários mínimos; (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

III - quando o teto previsto no dispositivo for de R\$ 1.395,00 (mil, trezentos e noventa e cinco reais), o valor atualizado não poderá ultrapassar 3 (três) salários mínimos. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011) (BRASIL, 2009)

Como Cardoso e Aragão (2013) apontam, a execução do PMCMV para o estrato inferior do Programa (0 a 3 salários mínimos) se dá através do Fundo de Arrendamento Residencial, “cuja produção é por oferta, na qual a construtora define o terreno e o projeto, aprova-o junto aos órgãos competentes e vende integralmente o que produzir para a CAIXA”. Os municípios ficam com a responsabilidade de cadastrar as famílias com rendimento de 0 a 3 salários mínimos, elaborando uma lista de demandas e apresentando-a junto à CAIXA Econômica Federal. A prestação mensal para as famílias é atualmente de R\$25,00, uma prestação “simbólica”, já que o subsídio para esta faixa de renda seria integral, e o imóvel do beneficiário é posto como garantia ao pagamento do financiamento feito pela CAIXA.

Já para as faixas de 3 a 10 salários mínimos, o financiamento ocorre através do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Dessa forma, as construtoras apresentam projetos de

empreendimentos à CAIXA, que pré-avalia e autoriza a comercialização. A comercialização, então, é feita pelos “feirões” da Caixa, “havendo a possibilidade de que os pretendentes à aquisição consigam uma carta de crédito na Caixa para ir ao mercado buscar moradia para aquisição” (CARDOSO, ARAGÃO, 2013).

Merece discussão que a distinção das faixas de renda não se mostra apenas como um fator de organização institucional. Para Cardoso e Aragão (2013), “existe uma forte tendência à concentração dos empreendimentos na faixa de 0 a 3 salários mínimos nas periferias”, fruto do protagonismo do setor empresarial na elaboração dos projetos, que ao considerar o valor teto do programa e o subsídio do Governo (sendo este diferenciado para cada estrato de renda) busca terras mais baratas e sem infra-estrutura, maximizando o lucro final. Como exemplo, aponta-se que os empreendimentos do PMCMV destinados à faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos no Rio de Janeiro se concentraram na zona oeste da cidade, região mais precária de infra estrutura e deslocada da malha urbana (CARDOSO et ali, 2013). Assim como aponta Shinbo (2010), a valorização do espaço urbano realizado pelas empreiteiras, serve como qualificação das áreas da cidade a partir de seu público-alvo, a classe média ou a classe C. Além disso, o próprio desenho arquitetônico se modifica a partir do estrato de renda ao qual ele está direcionado, sendo que para os empreendimentos “econômicos” o princípio norteador dos conjuntos é a taxa de ocupação máxima, em detrimento de espaços livres, de lazer e de circulação (SHINBO, 2010).

Mercês (2013) traça uma importante discussão sobre a relação entre os empreendimentos do PMCMV, a doação de terras pelo Estado e os estratos inferiores de renda do Programa. Segundo a autora, a partir de trabalho empírico em Belém, a localização dos conjuntos se mostra como um resultado da busca por terras baratas e a contiguidade com terras passíveis de serem investidas. Se por um lado a localização dos empreendimentos para os estratos mais altos é explicado diretamente pelo preço da terra, os empreendimentos para a faixa de 0 a 3 salários mínimos exigem maior complexificação. Dessa forma, os agentes empresariais podem optar, na escolha do terreno, por terras não tão baratas, mas que resultem em retorno de lucro através do aumento do preço de terras próximas aos conjuntos. De fato, como aponta Maricato (2011), um dos principais resultados do PMCMV foi o aumento notável do preço de terras da periferia de São Paulo e Rio de Janeiro, chegando por vezes a dobrar de valor.

Além disso, Mercês (2013) argumenta que a doação de terras pelo Estado, como relatado através de estudo da Companhia Municipal de Habitação na Região Metropolitana de Belém, pode resultar na ocorrência de novos fatores sobre a escolha do terreno, representando a possibilidade da construção de conjuntos inseridos na malha urbana a partir do interesse do Estado na visibilidade pública e de resolvimento de conflitos fundiários. Como pode ser percebido na instituição do PMCMV, a cessão de terras pelo Estado mostra-se como primeiro critério de prioridade para contemplação dos empreendimentos:

§ 10 Em áreas urbanas, os critérios de prioridade para atendimento devem contemplar também:

I – a doação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de terrenos

localizados em área urbana consolidada para implantação de empreendimentos vinculados ao programa; (CIDADES, 2009)

É notório que o protagonismo empresarial impactou diretamente no desenho institucional da divisão dos estratos de renda dos beneficiários. Como aponta Maricato (2009), o PMCMV

ouviu especialmente os empresários de construção e parte da contradição que apresenta, como a inclusão das faixas de renda situadas entre 7 e 10 salários mínimos, derivam desse fato. O mercado imobiliário privado produz no Brasil, um 'produto de luxo acessível apenas a menos de 20% da população (...) A classe média, excluída do mercado, foi incluída no pacote.

O Programa possuiu como direcionamento a ampliação do mercado para o atendimento da demanda habitacional de baixa renda, sendo apresentado como uma das principais ações do governo em reação à crise econômica internacional (SHINBO, 2010). Dessa forma, como destaca Shinbo (2010), o pacote habitacional representou um conjunto de medidas de estímulo à produção habitacional centrados no desenvolvimento dos setores imobiliários e da construção civil, através da qual a rentabilidade dos investimentos baseia-se na garantia pelo Estado da demanda para o consumo das unidades habitacionais.

No contexto da crise econômica, a criação de empregos no setor da construção (aliado ao crescimento da demanda por materiais de infra-estrutura) e a provisão de moradias inserem o PMCMV em uma intersecção de dois imperativos: os objetivos econômicos e os objetivos sociais (SHINBO, 2010). Nesse trabalho centraremos nossos esforços em questionar os elementos que validam o segundo ponto, a partir da problematização sobre o Programa enquanto política social que visa agir enquanto elemento positivo nos indicadores de déficit habitacional no Brasil.

Segundo Cardoso e Aragão (2013), o destinação de verbas aos estados pelo Minha Casa Minha Vida baseou-se nos estudos sobre déficit habitacional da Fundação João Pinheiro, no ano de 2005. No entanto, o que ocorreu foi a estipulação de tetos máximos de alocação de recursos, visto que a apresentação de demandas se dava através do setor empresarial. Assim, como exemplificam Campos e Mendonça (2013), entre 2009 e 2012 na Região Metropolitana de Belo Horizonte os empreendimentos alcançaram apenas 5% do déficit habitacional apontado pela Fundação João Pinheiro.

Como argumenta Maricato (2011), o Programa Minha Casa Minha Vida “retoma a política habitacional com interesse apenas na quantidade de moradias, e não na sua fundamental condição urbana”. Os terrenos utilizados situam-se próximos a fontes de transporte, mas estariam inseridos em localizações periféricas. Da mesma forma, os conjuntos habitacionais reproduzem a lógica do condomínio-clubes, noção urbanística rejeitada pelo repertório político estruturado nos espaços de organização dos movimentos de moradia a partir dos anos 80. Ainda segundo a autora, a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto das Cidades representam uma base legal capaz de garantir a função social da propriedade, além de

demonstrar a necessidade de inserção da moradia no espaço urbano. No entanto, o desenho do Programa Minha Casa Minha Vida terminaria por reproduzir desigualdades sociais e a segregação urbana (MARICATO, 2011), fenômeno que analisaremos mais detalhadamente no desenvolvimento deste trabalho.

2. Universalização e Focalização

O debate traçado por Esping Andersen se mostra como um divisor de águas da economia política do Estado de Bem Estar Social, a partir da criação de noções que, sob concordâncias ou discordâncias, apontaram perspectivas de problematização da provisão de bem estar pelo Estado democrático.

Para o autor, é central compreender “que tipo de sistema de estratificação é promovido pela política social (...) uma força ativa no ordenamento das relações sociais” (ESPING-ANDERSEN, 1990). Complexificando a análise sobre o Estado de Bem Estar Social enquanto garantidor do bem estar básico dos cidadãos, Esping-Andersen (1990) questiona: as políticas sociais seriam emancipadoras? Estariam auxiliando a legitimação do sistema? Contradizem ou ajudam o mercado? E afinal, o que seria o bem estar básico? A partir disso, contrariando enfoques de pesquisa limitados aos gastos relacionados ao bem estar, o autor analisa o conteúdo substantivo que orienta a política de bem estar em determinadas conjunturas e contextos históricos.

Segundo Esping-Andersen (1990), em contraste à política focalizada residual, o universalismo seria capaz de promover igualdade de status entre os cidadãos. Independentemente da posição de classe ou da posição de mercado, os cidadãos seriam dotados de direitos semelhantes. No entanto, as mudanças históricas na estrutura das classes trariam dilemas ao modelo universalista, já que o surgimento de novos estratos de classe média viria de maneira análoga à procura da provisão privada de bem estar, na busca por padrões de diferenciação e benefícios superiores ao benefício universal. A resposta dos Estados baseados no modelo beveridgiano se deu a partir de dois padrões: o padrão corporativista, através da divisão entre provisão estatal para as classes populares e provisão de mercado para as classes médias; e o padrão nórdico, onde existe diferenciação de provisão de bem estar entre classes sociais dentro do próprio Estado, bloqueando o papel do mercado (ESPING-ANDERSEN, 1990).

A análise do autor é centrada nas relações de força entre Estado, família e mercado, a partir do papel exercido por cada uma dessas esferas na provisão de bem estar à população. Baseando-se em sua famosa tipologia ideal, Esping-Andersen (1990) relaciona a política focalizada e condicionada aos “testes de pobreza” com o modelo liberal, na qual o Estado interviria somente em segundo plano, estando no centro da provisão de bem estar o mercado. Os benefícios limitados e modestos do modelo liberal, que garantiriam um alto grau de mercadorização relacionada à ética do trabalho, estariam em um polo oposto ao modelo social-democrata. Em tal modelo, os benefícios seriam mais amplos e universais, com uma efetiva desmercadorização e com maiores impactos na diminuição da desigualdade social, sendo que a desmercadorização referida pelo autor centra-se na discussão sobre a independência do bem estar da população em relação às transferências monetárias relacionadas ao trabalho. No

entanto, trabalharemos neste estudo a perspectiva da lógica do mercado em relação aos investimentos, elaboração e implementação das políticas públicas, elemento essencial a ser discutido nas políticas urbanas de provisão de moradias.

Apontando para o caráter universalista da Constituição Brasileira de 1988, Alvarenga (2011) argumenta que as políticas focalizadas não são um problema em si, visto que a focalização em grupos socialmente excluídos pode favorecer a eficiência de políticas sociais. No entanto, a autora defende que as políticas focalizadas não podem substituir a existência de sistemas amplos e universais de proteção social. A complementaridade – muitas vezes conflituosa – entre focalização e universalização pode ser percebida através de um estudo da economia política brasileira, já que o Governo “se, por um lado (...) passou a utilizar de forma cada vez mais significativa as políticas sociais focalizadas, por outro, assentou-se fortemente na hipótese da existência de um aparato de proteção social com acesso universal” (ALVARENGA, 2010).

A permanência da classe média no acesso a bens e serviços pelo setor público é apontada como fator importante de aumento da barganha política para ampliação da provisão de bem estar. Além disso, a existência de estratos diferenciados no acesso universal da política social se mostra como elemento legitimador dos gastos perante os contribuintes (ALVARENGA, 2010). De maneira semelhante, Ocampo (2008) relaciona a universalização do acesso a serviços com a progressão dos gastos pela política pública, sendo que determinadas políticas anteriormente regressivas (incluindo-se a habitação) se tornaram progressivas a partir da universalização.

Dessa forma, Ocampo (2008) aponta que a maior eficácia da focalização se encontra na universalização. Segundo o autor, “la mejor focalización es una política social universal y, aún más, que la focalización debe visualizarse no como un sustituto, sino como un complemento – y, de hecho, como un instrumento– de la universalización” (OCAMPO, 2008). Em contraste ao paradigma defendido pelo autor, nos anos 80 e 90 na América Latina se desenvolveram desenhos de políticas públicas amplamente baseadas no ideário neoliberal. Para Ocampo, tal desenho levou em conta um tripé bem consolidado: focalização, participação privada apoiada com subsídios pela demanda e descentralização. Este tripé, visto como um fim em si mesmo, ocasionou na perda do caráter estratégico das políticas sociais (OCAMPO, 2008).

Para este trabalho, uma das contribuições mais importantes do autor diz respeito à crítica feita à segmentação das políticas sociais. Por segmentação entende-se a discriminação entre os diferentes beneficiários de uma política pública, de acordo com níveis de renda e/ou localização espacial (OCAMPO, 2008). Tal segmentação seria mais comum em políticas focalizadas, mas estariam também presentes quando múltiplos provedores são responsabilizados pelo desenho da política pública.

A proposição do autor, então, consiste na necessidade de universalização das políticas sociais, onde a focalização se mostra como uma ferramenta inserida em um horizonte estratégico. Para isso, Ocampo (2008) propõe a substituição do nome “focalização” por “seletividade”, em uma tentativa de alijar da palavra o conteúdo ideológico advindo com a

reestruturação produtiva dos anos 90. A “seletividade” assumiria então um caráter subsidiário, não substitutivo, das características universais de um amplo desenho de políticas públicas (OCAMPO, 2008). Assim,

[os programas focalizados] deben considerarse como subsidiarios de una política social básica de carácter universal y, por ese motivo, deben integrarse, en la medida de lo posible, a dicha política. La segunda función de los programas focalizados es permitir el diseño de planes especiales adaptados a algunas poblaciones (como los indígenas) o grupos específicos de la población (por ejemplo, sistemas de pensiones que tengan en cuenta la actividad reproductiva de las mujeres). La tercera función es servir de puente para garantizar que sectores con dificultades para acceder a los servicios sociales básicos universales puedan obtener dicho acceso. En todos estos casos, la focalización (o selectividad) debe ser vista como un instrumento de la universalización, nunca como un sustituto de ella.

Complexificando a discussão sobre universalização e focalização, Kerstenetzky (2006) aponta que o central para compreender o desenho das políticas públicas consiste no questionamento sobre os princípios de justiça social em disputa. Com isso, a autora critica a perspectiva de que os estudos focalizados estariam associados a políticas residuais, e as políticas universais a uma ampla garantia de direitos sociais. Focalização e universalização seriam ferramentas alternativas, e muitas vezes complementares (KERSTENETZKY, 2006).

Partindo da discussão sobre diferentes esferas de justiça, a autora argumenta que a “justiça de mercado” atribuiria aos atores econômicos a responsabilidade de distribuição de vantagens e desvantagens. A política social é percebida, então, como política econômica, capaz de incluir todos os setores da população a partir da inclusão produtiva. O critério do mérito e a ética do trabalho assumem na justiça de mercado centralidade como valores orientadores da política pública. No debate brasileiro, por muitas vezes a focalização é associada ao residualismo da justiça de mercado (KERSTENETZKY, 2006).

No entanto, a focalização também pode ser entendida a partir de duas perspectivas: “a focalização no sentido de busca do foco correto para se atingir a solução de um problema previamente especificado” e a política social “como ação reparatória, necessária para restituir a grupos sociais o acesso efetivo a direitos universais formalmente iguais” (KERSTENETZKY, 2006). Levando em conta a focalização e universalização como ferramentas inseridas em uma contextualização ampla de conflito entre perspectivas de justiça, a autora argumenta que, para se alcançar um ideal de justiça redistributiva – sendo esta oposta à justiça de mercado - “é possível, ademais, conciliar focalização e universalização na implementação de justiça social, levando em consideração uma combinação eficiente dos dois métodos” (KERSTENETZKY, 2006).

Por fim, Sottoli (2002) relata o surgimento no início do século XXI de uma “política social emergente” na América Latina. Tal concepção de política social se relacionaria de forma conflituosa com a “política social nova” - leia-se políticas públicas neoliberais – diferindo nos instrumentos utilizados no arranjo da intervenção estatal. Assim, a autora aponta para a existência de “cobertura universal de servicios y prestaciones básicas para la integración

económica y social, combinada con acciones selectivas y focalizadas, según criterios de pobreza y vulnerabilidad” no desenho da política social emergente (SOTTOLI, 2002).

No entanto, a passagem da “política social nova” neoliberal para a “política social emergente” não se mostra como uma simples ruptura de uma concepção para a outra. Na verdade, elementos das duas políticas entram em conflito na arena pública, em um processo onde se combinam, por exemplo, a presença do setor privado na provisão de bens e serviços e o reconhecimento dos efeitos desiguais das políticas de mercado no âmbito social (SOTTOLI, 2002). Traduzindo nos termos utilizados por Kerstenetzky (2006), o século XXI é marcado na América Latina pelo conflito entre a justiça de mercado e a justiça distributiva.

3. Contextualização da discussão sobre a universalização e focalização no Programa Minha Casa Minha Vida

Como vimos, o Programa Minha Casa Minha Vida é estruturado a partir da divisão em estratos de renda. Para cada estrato, existe um valor máximo de custo das obras e formas diferenciadas de contratação do projeto e acesso pelo beneficiário. Além disso, a inclusão de faixas de renda correspondentes à classe média se mostrou como resultado do protagonismo empresarial na elaboração e implementação do Programa, a partir da inclusão de um setor da população que estava excluído do acesso a bens de luxo. Dessa forma, a ampliação de estratos de renda para além de 3 salários mínimos correspondeu à ampliação do alcance dos investimentos de empreendimentos imobiliários, com grande rentabilidade a partir da garantia da demanda pelo Estado.

Prosseguindo com nossa síntese sobre o Programa, vê-se que a diferenciação de estratos de renda corresponde também à desigualdade na localização urbana dos empreendimentos e os projetos arquitetônicos (sendo que estes se baseiam na taxa máxima de ocupação). Os conjuntos habitacionais dirigidos aos estratos inferiores, de maneira mais intensa do que para a população com renda de 3 a 10 salários mínimos, tenderam a ser construídos em zonas periféricas urbanas.

Apontamos aqui que o Programa Minha Casa Minha Vida atendeu de forma desigual os diferentes estratos, tendo em vista uma comparação proporcional aos índices de déficit habitacional. Segundo o IPEA (2012), a faixa de 0 a 3 salários mínimos corresponde a 73,6% do déficit habitacional brasileiro. Ainda assim, a redução do déficit habitacional se mostra mais lento neste setor populacional do que nas faixas de renda acima de 3 salários mínimos. Como mostram Cardoso e Aragão (2013), a meta de construção de moradias para o Programa Minha Casa Minha Vida 1 foi dividido dessa forma: 400 mil moradias para a faixa de 0 a 3 salários mínimos; 400 mil moradias para a faixa de 3 a 6 salários mínimos; e 200 mil moradias para a faixa de 6 a 10 salários mínimos. Ou seja, para a primeira etapa do Programa, 40% das moradias foram destinadas para o estrato inferior de renda, enquanto para esta faixa o déficit habitacional corresponde a 73,6%. Ainda segundo os autores, os estudos da Fundação João Pinheiro sobre déficit habitacional apenas apresentaram tetos de contratação das obras, já que a demanda era solicitada pelas empresas imobiliárias (CARDOSO; ARAGÃO, 2013). No entanto, argumentativamente o Programa “tem como meta reduzir o déficit habitacional brasileiro, um

dos problemas mais crônicos do país” (fonte: <http://www.pac.gov.br/minha-casa-minha-vida>)

Segundo o último balanço oficial, podemos ver a seguinte relação entre entrega e contratação das moradias para as distintas faixas de renda:

Relação entre faixas de renda do PMCMV, unidades contratadas e unidades entregues (ALVARENGA, 2013)

Faixa de renda	Unidades Contratadas	Unidades Entregues
0 a 3 salários mínimos	1. 272.624	340.774
3 a 6 salários mínimos	1.184.942	822. 361
6 a 10 salários mínimos	325.709	84.724

Disponível em <http://g1.globo.com/economia/noticia/2013/07/minha-casa-minha-vida-esta-com-75-da-meta-cumprida-diz-ministra.html>.

Para a faixa de 0 a 3 salários mínimos, somente 26,77% das unidades contratadas foram entregues. Para a faixa de 3 a 6 salários mínimos, o número corresponde a aproximadamente 69,40% das unidades contratadas. E por último, para a faixa de 6 a 10 salários mínimos, 26,01% das unidades contratadas foram entregues. A baixa entrega das unidades destinadas às faixas de 0 a 3 salários mínimos se complexifica quando percebemos que tais unidades apresentam o menor teto de custo das contratações (atualmente de R\$55.000), e representam uma quantidade de habitações substantivamente superior à faixa de 6 a 10 salários mínimos.

Seguindo com a análise da tabela, a faixa de 0 a 3 salários mínimos corresponde a 45,72% das unidades contratadas. Índice muito abaixo dos indicadores reais do déficit habitacional para esta faixa de renda. E pior: para esta faixa, foram entregues apenas aproximadamente 27,31% do total de unidades do Programa.

Esse quadro de análise gera uma preocupação quanto aos objetivos do PMCMV. Em primeiro lugar, a localização geográfica dos conjuntos habitacionais apresenta distinções no que diz respeito ao arranjo institucional da política pública. Em segundo lugar, o teto diferenciado do Programa, menor para os estratos inferiores, gera uma discrepância da qualidade das casas. Visto que o subsídio governamental é igual independente do valor da construção, a procura por terras baratas e por materiais inferiores se mostra mais frequente na faixa de 0 a 3 salários mínimos, já que o valor teto de custo das unidades é menor. Em terceiro lugar, a contratação das unidades habitacionais para a faixa de 0 a 3 salários mínimos é inferior ao déficit habitacional real, fator que se mostra mais preocupante quando comparado com o baixo número de unidades entregues. Tais considerações se somam ao referido estudo do IPEA (2012), segundo o qual a queda do déficit habitacional na faixa de 0 a 3 salários mínimos se apresenta mais lento do que nas outras faixas de renda.

Assim, nos questionamos: atualmente, o Programa Minha Casa Minha Vida, ao incluir a classe média na provisão habitacional, se configura como um Programa universal? A focalização

na faixa de 0 a 3 salários mínimos seria uma alternativa de combate ao déficit habitacional?

Para isso, precisamos retomar a discussão sobre a segmentação das políticas sociais, termo proposto por Ocampo (2008). Visivelmente, o PMCMV estrutura uma discriminação entre os beneficiários, tendo em vista os distintos níveis de renda. Tal discriminação altera a qualidade do acesso a bens e serviços, devido à periferização das construções, a distinção entre valor das obras a partir dos estratos de renda, o atraso das obras e a baixa oferta de moradias em comparação ao déficit habitacional real. A desigualdade urbana é, dessa forma, reproduzida no desenho da política pública. Vemos, como dito por Esping-Andersen (1990), um sistema de estratificação social, que nesse caso apresenta-se como extremamente desigual.

É necessário lembrar também que a elaboração e implementação do Programa Minha Casa Minha Vida estabeleceu-se a partir da desvinculação da política de provisão habitacional do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, espaço de presença e participação dos movimentos sociais. Da mesma maneira, a desvinculação da provisão habitacional da política urbana trouxe sérias consequências para o objetivo da política pública. O empoderamento do setor empresarial como principal agente político também evidencia um conflito entre a moradia como direito social e a moradia enquanto mercadoria.

Assim, partindo da preocupação de Kerstenetzky (2006), necessitamos encarar a focalização e universalização como ferramentas inseridas em disputas por concepções diferenciadas de justiça. No caso do PMCMV, de maneira contraditória, a ampliação do Programa para distintos estratos de renda não se deu de maneira análoga ao fortalecimento da justiça distributiva. Pelo contrário, a suposta universalização correspondeu à ampliação do nicho de mercado da indústria imobiliária e de construção civil, sendo que os princípios que norteiam a política pública (assim como seus resultados) estão baseados na justiça de mercado ancorada na ideia do “cidadão cliente”. Tal tipologia específica de cidadão, defendida na Reforma do Estado nos anos 90, parte da perspectiva de que o acesso do cidadão ao bem estar é condicionado pela sua condição de renda e pela sua relação com o mercado.

Além disso, evidencia-se o fato apontado por Esping-Andersen (1990), de que dentro do desenho da política pública existe a criação de uma diferenciação quanto à qualidade dos serviços e o nível dos subsídios, reproduzindo o desejo de diferenciação da classe média consolidada e ascendente. A segmentação do PMCMV se apresenta não como a busca por universalização, mas como estratificação social e reprodução da desigualdade do direito à cidade. Como aponta Carvalho (2006), o padrão periférico de urbanização brasileira produziu cidades extremamente desiguais e segmentadas, segregando o espaço urbano entre áreas centrais, mais equipadas, para as camadas de alta e média renda; e áreas periféricas, distantes e precárias, para a massa de trabalhadores residentes em loteamentos e moradias auto-construídas. Assim o Programa, através da periferização dos conjuntos habitacionais destinados ao estrato de 0 a 3 salários mínimos, terminaria por reproduzir o padrão de urbanização centro-periferia.

A partir desse panorama, se mostra de suma importância a discussão de Tilly (2007) sobre as possíveis relações entre desigualdade e democracia. Para o autor, a característica

distintiva da democracia seria a neutralização das desigualdades nas condições de vida e o isolamento dos processos públicos das desigualdades sociais. Assim, uma das principais medidas a serem tomadas na democracia seria o processo de equalização de bem estar entre as diferentes categorias da população (TILLY, 2007). As considerações do autor nos fornecem ferramentas importantes para questionar quais os impactos para a concepção de democracia e justiça que podem ser aferidas do pacote habitacional problematizado. Na medida em que a política pública expressa diferentes níveis de eficácia e efetividade entre os distintos estratos de renda da população, podemos afirmar que se mostra incongruente com a atuação de um Estado democrático. E ainda, a submissão da provisão de moradias à lógica do mercado, com todas os seus impactos anti-redistributivos, revela também a baixa capacidade do Estado em atuar nos conflitos urbanos.

Foi presente no trabalho a perspectiva apresentada por diferentes análises que questionam a participação social na elaboração e implementação do Programa Minha Casa Minha Vida. Como apontamos, a desvinculação da provisão de moradias do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (assim como das instâncias participativas relacionadas a esse sistema), assim como a ausência de discussão no Conselho Nacional das Cidades sobre a elaboração da política, servem como problematizações fundamentais. No entanto, é necessário que escapemos de análises que invisibilizem a atuação da sociedade civil na disputa por significados e por decisões práticas sobre o Programa. O Programa Minha Casa Minha Vida Entidades expressa uma conquista fundamental, através da qual os movimentos sociais e cooperativas podem assumir funções das empresas, como elaboração dos projetos e escolhas dos terrenos. No entanto, a sua abrangência ainda é considerada extremamente limitada. E ainda, vale destacar aqui a recente discussão travada na 4a. Conferência Nacional das Cidades sobre ações que aproximassem o Programa da política de desenvolvimento urbano, submetida ao Estatuto das Cidades.

É possível notar que o anúncio da terceira etapa do PMCMV 3 trouxe consigo um conjunto de discussões extremamente importantes sobre o desenho e implementação da política. Assim, a Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas propôs, em maio desse ano, um conjunto de medidas para a política pública ao Conselho Nacional das Cidades. Entre elas, destacam-se a vinculação do Programa ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, a condicionalidade de benefício dos municípios àqueles que apresentassem instrumentos concretos estipulados pelo Estatuto das Cidades, a superação da lógica do condomínio fechado e a contratação das obras condicionada à existência de projetos.

Também nesse ano, no contexto do Minha Casa Minha Vida 3, diversos movimentos sociais se reuniram com o Ministério das Cidades, entregando uma carta-proposta fruto de discussões realizadas sobre o Programa, através da qual os movimentos se posicionam contra o surgimento de novos “guetos” nas periferias; reivindicam 10% dos empreendimentos para o PMCMV Entidades; se posicionam a favor da submissão do Programa ao Plano Diretor e de Habitação de cada município e da existência de incentivos para construção de empreendimentos em áreas centrais; afirmam a necessidade da melhoria da qualidade das moradias, não

submetidas à lógica de grandes conjuntos habitacionais, do fortalecimento do controle local transparente sobre a demanda e sobre a implementação da política e do fortalecimento do trabalho social com os beneficiários.

Para fortalecermos a discussão sobre o Programa com indicadores qualitativos, destacamos que através de pesquisa realizada no Residencial Jardim Cajazeiras, conjunto habitacional destinado à população de 0 a 3 salários mínimos na cidade de Salvador (BA), pudemos perceber que a percepção de efetividade do Programa é relacionada pelos beneficiários ao processo de vulnerabilidade que vivenciam no cotidiano. A pesquisa, desenvolvida pelo autor e vinculada ao curso de Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia, partiu de entrevistas semi-estruturadas com os moradores realizadas entre dezembro de 2013 e maio de 2014. Os resultados apontam que, ao mesmo tempo que expressam a percepção positiva em relação às transformações da moradia após o benefício, os beneficiários destacam no momento pós-ocupação a insuficiência dos serviços urbanos na nova localidade de habitação.

Além disso, os beneficiários associam a percepção sobre a política pública às condições diferenciadas que possuem de utilização da família enquanto esfera de proteção social e garantia de bem estar mínimo (através da família enquanto rede social ampla de intercâmbios materiais e simbólicos ou como núcleo provedor domiciliar). Dessa forma, para o estrato de 0 a 3 salários mínimos, mostra-se de extrema importância a garantia da geração de renda dos beneficiários, já que muitos dependiam de serviços e empreendimentos localizados na antiga habitação. E ainda, a presença do Estado mostra-se limitada na provisão habitacional, processo relegado à Caixa Econômica Federal, que como observado no conjunto termina por gerar conflitos entre os beneficiários e o poder público. A necessidade apontada pelos beneficiários de manutenção dos vínculos sociais também expressa a necessidade de trabalho social após o benefício, assim como defendido pela matricialidade sócio-familiar da assistência social brasileira.

Retomando o argumento de Sottoli (2002), as políticas sociais emergentes seriam capazes de fornecer “cobertura universal de servicios y prestaciones básicas para la integración económica y social, combinada con acciones selectivas y focalizadas, según criterios de pobreza y vulnerabilidad”. No entanto, o PMCMV é emblemático no conflito relatado pela autora: a evidência da relação dual entre política social neoliberal e política social emergente. A justiça de mercado entra em conflito com a justiça distributiva, produzindo resultados únicos. No caso do PMCMV, se relacionaram a inclusão da faixa de renda mais pobre na provisão da moradia com a segmentação desigual da política pública; a conquista de espaços participativos em 2002 e a negação dos mesmos a partir de 2009 com o Programa; e a presença dos movimentos sociais na institucionalidade do Estado conjuntamente ao fortalecimento do setor empresarial no desenho e implementação da política pública.

Conclusão

Tendo como perspectiva a justiça distributiva, concordamos com Kerstenetzky (2006), de que é possível conciliar focalização e universalização na disputa pela justiça social, apresentando uma combinação eficiente dos dois métodos. Em contraste, o PMCMV representa

a segmentação da política pública em estratos sociais, que como vimos, reproduz o acesso desigual à cidade enquanto produto social. O empoderamento do setor privado, o enfraquecimento de canais de participação e o enquadramento das faixas de renda de maneira desproporcional ao déficit habitacional, segmentando os diferentes estratos de renda a partir de efetividades diferenciadas da política pública (tendo em vista, por exemplo, o desenho arquitetônico das moradias e a periferização dos conjuntos destinados à faixa de 0 a 3 salários mínimos), terminam por reconfigurar em outros termos a desigualdade urbana. Assim como apontamos no trabalho, a segmentação da política pública expressa um arranjo institucional antitético ao desenvolvimento de políticas urbanas democráticas. 🌱

NOTAS

*Vitor Matheus Oliveira de Menezes é estudante de graduação do Bacharelado em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia (UFBA).

[1] Através de entrevistas com o então presidente do SINDUSCON-RJ, Roberto Kauffman, Andrade (2011) aponta que o Programa Minha Casa Minha Vida começou a ser gestado no final do governo de Fernando Henrique Cardoso como um projeto piloto denominado “habitação sustentável”. No fim de 2007, “o SINDUSCON-RJ, a FIRJAN, o vice-governador do governo do estado do Rio de Janeiro, representantes da prefeitura do Rio de Janeiro e um grupo de empresários foram ao México, em uma missão”, com o intuito de conhecer e estudar o amplo programa habitacional que estava sendo desenvolvido nesse país (ANDRADE, 2011).

REFERÊNCIAS

ALVARENGA, Darlan. **Minha Casa, Minha Vida' está com 75% da meta cumprida, diz ministra**. Disponível em <http://g1.globo.com/economia/noticia/2013/07/minha-casa-minha-vida-esta-com-75-da-meta-cumprida-diz-ministra.html>.

ALVARENGA, Livia Vilas-Bôas. **A Focalização e Universalização na Política Social Brasileira: Opostos e Complementares**. Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento, 2011.

ANDRADE, Eliana Santos Junqueira de. **Política Habitacional no Brasil (1964 a 2011): “do Sonho da Casa Própria à Minha Casa, Minha Vida”**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2011.

BRASIL. Lei n. 9.887, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Presidência da Casa Civil, Brasília, DF, 7 julho. 2009. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Leis/L11977compilado_2009_07_07.pdf

CAMPOS, Paola Rogedo; MENDONÇA, Jupira Gomes. **Estrutura socioespacial e produção habitacional na Região Metropolitana de Belo Horizonte: novas tendências**. in CARDOSO, Adauto Lúcio (org), O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. **Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil** in CARDOSO, Adauto Lúcio (org), O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, Adauto Lúcio; JUNIOR, Décio Rodrigues Nunes; ARAÚJO, Flávia de Souza; SILVA, Nathan Ferreira da; ARAGÃO, Thêmis Amorim; AMORIM, Tomás Pires. **Minha Casa Minha Sina: implicações da recente produção habitacional pelo setor privado na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro**. In CARDOSO, Adauto Lúcio (org), O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. **Globalização, metrópoles e crise social no Brasil**. Revista eure, n.95, Santiago de Chile, 2010, p.5–20.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As Três Economias Políticas do Welfare State**. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton: Princeton University Press, 1990. Tradução de Dinah da Abreu Azevedo.

IPEA. **Estimativas do Déficit Habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012)**. Brasília, novembro de 2013. Disponível em

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131125_notatecnicadiruro5.pdf

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **Políticas Sociais : focalização ou universalização?** P Revista de Economia Política, vol. 26, n° 4, pp. 564-574, outubro-dezembro, 2006

LENHARDT, Gero. OFFE, Claus. **Teoria do Estado e política social: tentativas de explicação político sociológica para as funções e os processos inovadores da política social**. In: OFFE, Claus. Problemas estruturais do estado capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 10-53.

MARICATO, Ermínia. **O Impasse da Política Urbana no Brasil**. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.

_____. **O "Minha Casa" é um avanço, mas segregação urbana fica intocada.**

Disponível em Carta Maior http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=16004, acesso em junho de 2009

MERCÊS, Simaia. **Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Belém: localização dos empreendimentos e seus determinantes** in CARDOSO, Adauto Lúcio (org), O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

OCAMPO, José Antonio. **Las Concepciones de la política social: universalismo versus focalización**. Revista Nueva Sociedad, no.215, mai-jun, 2008.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Teoria Social e Análise de Políticas Públicas**. Cidadania e Justiça. 2. ed.- Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SHINBO, Lúcia Zanin. **Habitação Social, Habitação de Mercado: A confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. Tese (Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e Área de Concentração em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo). Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, 2010.

SOTTOLI, Susana. **La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas**. Papeles de Población, vol. 8, núm. 34, out-dez, 2002.

TILLY, Charles. **Democracia**. Petrópolis: Vozes, 2013.

Recebido em 20 de março de 2014

Aprovado em 1º de outubro de 2014