A QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL E O PROGRAMA CASA VERDE E AMARELA

Maria Caroline da Silva Souza[1]

RESUMO

O presente artigo busca dissertar sobre a habitação no Brasil e o Programa Casa Verde e Amarela, lançado pelo governo federal em 2020. Tendo em vista a dificuldade de acesso à habitação por diversos extratos da classe trabalhadora, o país detém um gigantesco déficit habitacional, o qual não está sendo efetivamente combatido por este programa. Para este trabalho utilizamos levantamento bibliográfico sobre o debate em tela, o relatório sobre o déficit habitacional produzido pela Fundação João Pinheiro e a lei de promulgação do Programa Casa Verde e Amarela.

Palavras-chave: Habitação; déficit habitacional; Programa Casa Verde e Amarela.

ABSTRACT

This article seeks to discuss housing in Brazil and the Casa Verde e Amarela Program, launched by the federal government in 2020. In view of the difficulty of access to housing by different sections of the working class, the country has a gigantic housing deficit, the which is not being effectively tackled by this program. For this work, we used a bibliographic survey on the debate on screen, the report on the housing deficit produced by the João Pinheiro Foundation and the law enacting the Casa Verde e Amarela Program.

Keywords: Housing; housing deficit; Casa Verde e Amarela Program.

1 INTRODUÇÃO

A moradia, apesar de aparecer na Constituição Federal de 1988 como um direito social da população, é inacessível à uma grande parcela da população brasileira. Assim, mesmo com a criação de diferentes programas habitacionais ao longo do tempo no país, o déficit habitacional continua sendo um problema latente na vida de milhões de brasileiros.

[1] Assistente Social Residente da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestranda no programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGSS/UFRJ). Especialista em Cidades, Políticas Urbanas e Movimentos Sociais pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da UFRJ. E-mail: carolinedassouza@hotmail.com

Para a elaboração deste trabalho, adotamos como procedimentos metodológicos levantamento bibliográfico e pesquisa documental, tendo como referência a teoria marxiana. Foi utilizada como base, a pesquisa em andamento de mestrado da autora.

O objetivo principal do trabalho é dissertar sobre a questão habitacional no país, evidenciando que a questão da moradia se deve à lógica do modo de produção capitalista, e problematizar o Programa Casa Verde e Amarela, atual programa habitacional do governo federal.

O artigo está dividido em dois itens, fora este e a conclusão. No primeiro item problematizamos a habitação no Brasil, apresentando os dados da estimativa do déficit habitacional do país. No segundo momento, trazemos algumas considerações sobre o Programa Casa Verde e Amarela, lançado em agosto de 2020 pelo governo federal.

2 A HABITAÇÃO NO BRASIL

No modo de produção capitalista a classe trabalhadora vende a sua forma de trabalho em troca de um salário a fim de garantir a sua existência. Este salário deveria cobrir todos os itens básicos à sobrevivência dos trabalhadores. Contudo, pela natureza do modo de produção capitalista isto não se concretiza. Dentro os elementos básicos à vida e reprodução da classe trabalhadora está a habitação, que no Brasil nunca fez parte do cálculo do salário mínimo pago aos trabalhadores.

Como uma mercadoria que pode ser comprada e acumulada, o acesso à moradia, de forma legal, foi condicionado à compra e/ou aluguel de terrenos e imóveis. Isto em um país onde o assalariamento consolidou-se como um privilégio, conforme apontado por Florestan (2013), torna-se de difícil acesso à uma grande parcela da população.

Enquanto a classe trabalhadora quer a cidade pelo seu valor de uso, para saciar uma necessidade de habitação e utilização de serviços. O capital age em prol do seu valor de troca, pela renda que ela pode gerar, pois para ele a cidade é uma mercadoria. Como Harvey (1982, p. 8-9) assinala, “a força de trabalho necessita do

espaço para viver. A terra é, portanto, uma condição de vida para a força de trabalho, da mesma maneira que é uma condição de produção para o capital". Assim, a necessidade da classe trabalhadora de usufruir da cidade a coloca em uma posição antagônica à propriedade fundiária, o que em uma sociedade dividida em classes resulta em um conflito entre os trabalhadores e os grandes proprietários de terras.

É apontado por Maricato (2015), que nos países periféricos, a habitação dos trabalhadores não é de interesse do capital e na maioria das vezes nem do Estado. Por isto que os bairros de moradia da classe trabalhadora são construídos por ela mesma nos seus momentos de folga do trabalho. Logo, as favelas e periferias são estruturais em países periféricos como o Brasil, uma regra e não exceção.

Deste modo, a ocupação de terrenos, imóveis e a autoconstrução de moradias são a maneira que a classe trabalhadora encontrou de saciar a sua necessidade habitacional. No debate da autoconstrução de moradia devemos levar em consideração que:

> [...] o chamado "problema" habitacional deve ser equacionado tendo em vista dois processos interligados. O primeiro refere-se às condições de exploração do trabalho propriamente ditas, ou mais precisamente às condições de pauperização absoluta ou relativa a que estão sujeitos os diversos segmentos da classe trabalhadora. O segundo processo, que decorre do anterior e que só pode ser plenamente entendido quando analisado em razão dos movimentos contraditórios da acumulação do capital, pode ser nomeado de espoliação urbana: é o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários ainda mais a dilapidação que se apresenta no âmbito das relações de trabalho. (KOWARICK, 1979, p. 59)

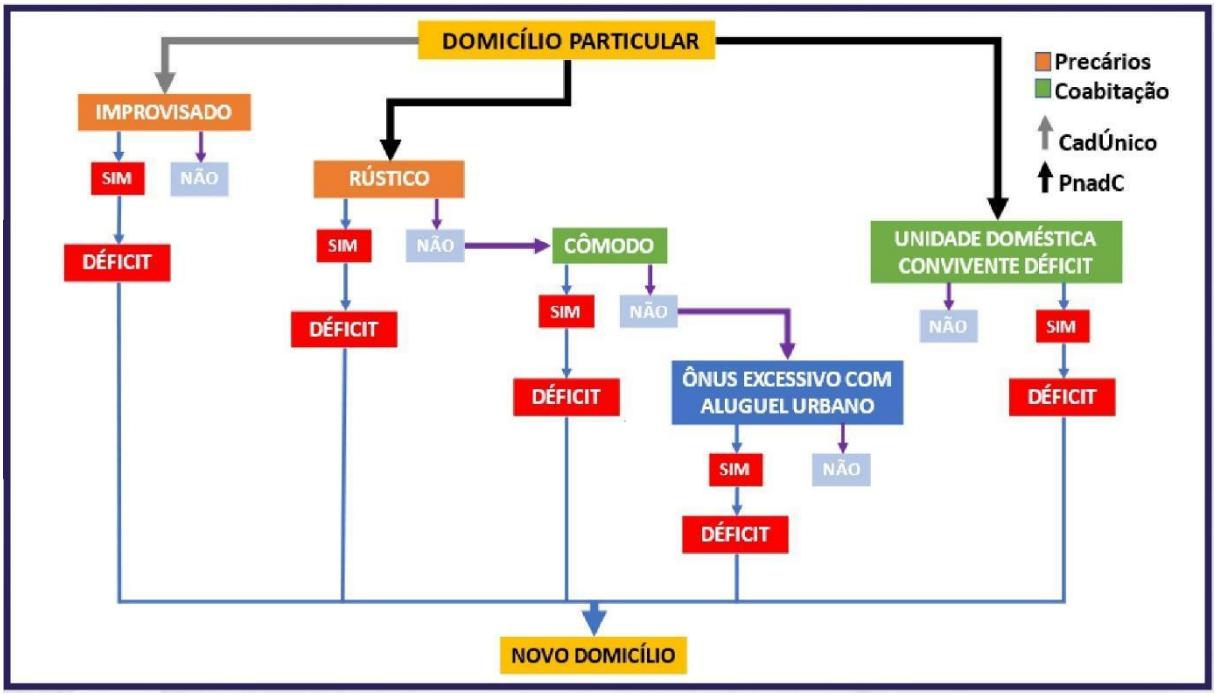
O direito à moradia aparece na Constituição Federal de 1988 (CF-88) como um direito social à toda a população do país, assim como a determinação de que as propriedades devem cumprir a sua função social. Entretanto, nenhuma destas garantias legais valem na ordem do capital, pelo o Estado desempenhar o papel de gerente do poder político da burguesia e não ter interesse de solucionar o problema da moradia. (ENGELS, 2015)

A Fundação João Pinheiro (FJP) realiza, desde o ano de 1995, a estimativa do déficit habitacional e da inadequação domiciliar no Brasil. Para este cálculo, a Fundação utiliza uma noção ampla de necessidades habitacionais e faz uso dos

dados domiciliares produzidos pelas Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (Pnad) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Cadastro Único do Governo Federal.

O conceito de déficit habitacional que tem dado sustentação aos indicadores procura estimar a falta de habitações e/ou as habitações em condições inadequadas. Segue abaixo o fluxo simplificado utilizado pela FJP:

1 - FLUXO SIMPLIFICADO DOS COMPONENTES DO DÉFICIT HABITACIONAL DA FJP



Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil: 2016 - 2019. Belo Horizonte: FJP, 2021b.

Assim, o déficit habitacional é calculado pela soma de cinco (sub)componentes: 1) domicílios rústicos[2]; 2) domicílios improvisados[3]; 3) unidades com coabitação

[2] Por domicílios rústicos entende-se os construídos sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, que resultam em desconforto e risco de doenças para os seus habitantes.
[3] Os domicílios improvisados são os locais que não foram construídos com o objetivo de moradia, mas que tem servido como residência, como carros e barracas.

familiar; 4) domicílios identificados como cômodos; e, 5) domicílios com ônus excessivo com aluguel urbano.

Para o cálculo da inadequação de domicílios, são excluídos, pela FJP, os domicílios já contabilizados pelo déficit habitacional em função da sua precariedade, os domicílios improvisados, os rústicos e os compostos por apenas um cômodo. Assim, para o cálculo da inadequação de moradias são considerados os domicílios urbanos que possuem ao menos uma inadequação entre: : infraestrutura urbana, no que se refere ao abastecimento de água, energia elétrica, esgoto e destino do lixo; inadequação edilícia, com os subindicadores de armazenamento de água, cômodos (com exceção dos banheiros) servindo como dormitórios, ausência de banheiro de uso exclusivo, material do piso e da cobertura; e a inadequação fundiária, que se refere aos imóveis não regularizados.

Desde o primeiro relatório publicado pela FJP, a sua metodologia tem sofrido ajustes buscando o seu aperfeiçoamento. Entretanto, no decorrer dos anos o cálculo também sofreu retrocessos. O maior se deve ao IBGE, a partir do ano de 2015, ter substituído a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC). Pela forma com que os dados são coletados atualmente não é mais possível se ter a estimativa do déficit referente ao adensamento excessivo de domicílio[4] e nem a estimativa dos imóveis vagos/desocupados no país[5], o que proporcionava realizar uma relação entre o estoque habitacional vago no país versus o déficit habitacional.

O mais recente relatório publicado pela FJP traz os dados referentes aos anos de 2016-2019. Neste relatório (FJP, 2021a), o déficit habitacional absoluto apresenta uma tendência de aumento nos anos analisados. Enquanto a coabitação teve um declínio em ambos os seus componentes – cômodos e unidades conviventes-, o ônus excessivo com o pagamento de aluguel urbano apresentou um crescimento contínuo entre 2016 e 2019. Pelo levantamento deste relatório, foi possível averiguar que as

[4] O adensamento excessivo de domicílio referia-se às moradias alugadas que comportam mais de três pessoas por dormitório.

[5] O último dado levantado referente a isto, coletado a partir da Pnad de 2015, apontou que o Brasil possuía 7,906 milhões de imóveis vagos, 80,3% deles em áreas urbanas. (FJP, 2018)

mulheres são as principais responsáveis pelos domicílios caracterizados pertencentes ao déficit habitacional.

Os dados referentes ao ano de 2019 expõem uma estimativa de déficit habitacional de 5,876 milhões de domicílios no país, dos quais 5,044 milhões estão localizados em área urbana e 832 mil, em área rural. Em termos absolutos, o Sudeste é a região que concentra o maior número, ao somar um déficit de 2,287 milhões de domicílios. Em termos relativos, a região com maiores números é a Norte, cujo déficit representa 12,9% do estoque de domicílios particulares permanentes e improvisados. Em seguida, vem o Nordeste, com 9,2%; o Centro-Oeste, com 8,4%; o Sudeste, com 7,2%; e, por fim, o Sul, com 5,6%. Neste mesmo ano, o principal componente do déficit habitacional no Brasil foi o ônus excessivo com o pagamento de aluguel urbano. Ao todo, 3,035 milhões de domicílios, que representam 51,7% do total do déficit do país. Em quatro das cinco regiões geográficas do país o ônus excessivo com o aluguel urbano foi o principal componente do déficit habitacional. (FJP, 2021a)

Com a pandemia da covid-19 e acentuação dos rebatimentos da crise do capital para a classe trabalhadora, acreditamos que o problema da habitação no Brasil teve um agravamento, com o aumento do número de famílias que perderam o seu meio de subsistência e não puderam mais arcar com o pagamento de um aluguel. Apesar de alguns decretos que proibiam os despejos e as remoções durante a pandemia, estes continuaram a acontecer e famílias inteiras passaram a viver em situação de rua e/ou domicílios improvisados.

Como é próprio das contradições do capitalismo, é a exploração a qual a classe trabalhadora é submetida que desperta a sua organização. Deste modo, a classe trabalhadora não permanece inerte frente a mercadorização da terra e do espaço urbano, segmentos dela organizam-se e exigem do Estado habitação popular.

Buscando conciliar interesses desiguais e contraditórios, o Estado incorpora algumas demandas da classe trabalhadora, ao mesmo tempo em que preserva os interesses do capital e permite a sua reprodução. No que se refere às políticas de habitação, isto ocorre pela criação de programas habitacionais que serão geridos pela iniciativa privada. Neste sentido, foram lançados no Brasil, desde a década de 1960, três grandes programas habitacionais, que atendem a algumas demandas do

proletariado, ao construírem novas unidades habitacionais, e às demandas do capital ao propiciarem formas de acumulação e reprodução de capital. No item a seguir, abordaremos o último programa criado, o Programa Casa Verde e Amarela, lançado em agosto de 2020.

3 PROGRAMA CASA VERDE E AMARELA

O cenário que já não era positivo para as políticas habitacionais, e políticas sociais em geral, tem enfrentado maiores retrocessos com o aprofundamento do ajuste fiscal e as políticas empregadas pelo ultraneoliberalismo do governo que chegou à presidência no ano de 2019. Logo no início do mandato dão o recado que a habitação popular não é de seu interesse, com a extinção do Ministério das Cidades.

Assim como tem feito com outros programas criados durante os governos petistas, o governo Bolsonaro envia para o Congresso Nacional, em agosto de 2020, a medida provisória (MP) nº 996 de 2020 de criação do Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), em substituição ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Até então o PMCMV, criado pela No ano de 2009, pela lei º 11.977, havia sido o maior programa habitacional já criado no país. Concebido sob a justificativa de solução do problema habitacional no país, o programa atendia famílias com renda familiar bruta entre R$ 1.800,00 e R$ 7.000,00, divididas em três diferentes faixas, de acordo com sua renda.

É importante ressaltar que a criação do PMCMV ocorreu para beneficiar o capital imobiliário após a crise de 2008. Apesar de ter beneficiado milhões de famílias pelo país ao promover subsídios de até 90% do valor do imóvel, parcelas de valor irrisórios, e ter tido a modalidade Entidades[6], o programa não deixou de apresentar contradições ao deixar as construções das unidades habitacionais a cargo da iniciativa privada. O resultado do repasse dessa responsabilidade são moradias de baixa

[6] Esta modalidade do programa era exclusivamente destinada aos movimentos sociais e demais entidades organizadas da sociedade civil. A construção das habitações ficava a cargo destas entidades, o que resultava em unidades habitacionais de melhor qualidade que as convencionais geridas por parcerias público-privadas. A modalidade *Entidades* foi a primeira modalidade do programa a ser extinta, logo após o golpe da presidente Dilma Rousseff, com o cancelamento dos contratos firmados.

qualidade, de tamanho pequeno, longe dos centros urbanos e em lugares periféricos deficientes de serviços públicos, já que a construção destas habitações não era acompanhada de projetos de urbanização.

Para Maricato (2018), o PMCMV acabou por piorar a vida das cidades, pois os grandes investimentos na construção civil promoveram um *boom* imobiliário que aumentou o preço da terra, dos imóveis e dos aluguéis. Uma das consequências disto foi a expulsão dos mais pobres para lugares ainda longes das regiões centrais da cidade, lugar com mais concentração de empregos e serviços públicos.

> As cidades explodiram horizontalmente, algo que todo urbanista condena, porque você tem de estender a rede de água, esgoto, de transporte. Quem paga por isso? Todos. E os que ganham são muito poucos: as empreiteiras, as incorporadoras imobiliárias e os donos de terrenos. (MARICATO, 2018)

Ao longo do ano de 2019, o PMCMV, que já apresentava queda de investimentos desde o final do governo Dilma, foi esvaziado e em dezembro deste mesmo ano anunciado o fim de novos investimentos na faixa 1 do programa, que contemplava as famílias com renda familiar mensal até R$ 1.800,00.

Após ter sofrido algumas alterações, em 12 de janeiro de 2021, pela lei nº 14.118, foi promulgado o PCVA. A finalidade do programa, expressa na lei é:

> [...] promover o direito à moradia a famílias residentes em áreas urbanas com renda mensal de até R$ 7.000,00 (sete mil reais) e a famílias residentes em áreas rurais com renda anual de até R$ 84.000,00 (oitenta e quatro mil reais), associado ao desenvolvimento econômico, à geração de trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habitabilidade e de qualidade de vida da população urbana e rural. (BRASIL, 2021)

Além do financiamento imobiliário, este programa prevê regularização fundiária e melhoria habitacional. Conforme o artigo 25 da lei de sua instituição, desde o dia 26 de agosto de 2020 todas as operações com benefício habitacional, geridas pelo governo federal, integram o PCVA. Assim, o programa mais rebatiza e remodela políticas habitacionais já existentes do que institui algo novo, pois as operações habitacionais continuam a submeter-se às regras da Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009, que instituiu a regularização fundiária de assentamentos urbanos e o PMCMV.

O PCVA conta com três diferentes faixas de renda, a faixa 1 contempla as famílias com renda bruta de até R$ 2 mil mensais; a faixa 2 famílias com renda bruta até R$ 4 mil; e a faixa 3, famílias com renda até R$ 7 mil. Para a aquisição de moradia, a faixa 1 terá acesso a uma taxa de juros que pode chegar até 4,75% ao ano e subsídio de até R$ 47.500,00, de acordo com a renda e região onde mora; os subsídios para a faixa 2 podem chegar até R$ 29.000,00, a depender da sua renda mensal e da localização do imóvel; para a faixa 3 são oferecidas atrativas taxas de juros para a aquisição da casa própria. (CAIXA, 202?)

Para a faixa 1 a lei também prevê as modalidades de regularização fundiária e a melhoria habitacional. Para as famílias das faixas 2 e 3 com renda até R$ 5.000,00 a regularização fundiária. Não é previsto no programa nenhuma modalidade destinada a movimentos sociais e outras entidades organizadas da sociedade civil.

No que se refere ao crédito imobiliário, apesar de anunciar a menor taxa de juros da história, e oferecer taxas de juros menores para as famílias das Regiões Norte e Nordeste do país, com renda de até R$2,6 mil. Por não oferecer um subsídio forte, acaba excluindo a camada mais empobrecida da população, que não atende aos critérios para fornecimento de crédito e não consegue arcar com as parcelas do financiamento, mas que concentra a maior necessidade habitacional.

Para Guerreiro (2020) ao invés de um mero retrocesso, o PCVA parece ser na verdade um avanço do setor imobiliário brasileiro em direção a formas mais atuais de acumulação, ligadas ao capital financeiro. Pois os moldes deste programa abrem mais possibilidades de investimentos de capital, ao transformar “o que é bem fixo (casas), em ativos mobiliários, títulos negociáveis no mercado financeiro”. (Ibid.).

Logo no lançamento do programa, foi afirmado pelo governo que não seriam realizados novos investimentos em habitação para a faixa 1 do programa, somente a finalização das construções de unidades habitacionais já iniciadas.

Deste modo, como a construção de habitação popular não é de interesse do mercado imobiliário, o acesso à moradia pelos estratos mais empobrecidos da classe trabalhadora foi dificultado por este programa, já que ele foi fim a modalidade

5 CONCLUSÃO

O Brasil experimentou durante alguns períodos grandes investimentos em políticas habitacionais, voltadas principalmente para a construção de novas habitações. Todavia, nem mesmo estes investimentos na área da habitação foram suficientes para solucionar ou até mesmo diminuir de forma significativa o déficit habitacional. Pois, conforme elenca Engels (2015), o problema da habitação não é um problema da construção de casas, mas da lógica social.

O PCVA, ao não oferecer um forte subsídio, como os até 90% ofertados pelo PMCMV para a menor faixa de renda, e não ter uma modalidade voltada aos movimentos sociais e entidades organizadas da sociedade civil, o programa deixa de fora quem mais precisa ter acesso à moradia adequada, que são as famílias com renda mensal de até três salários mínimos.

Por ainda não ter muito tempo da promulgação do PCVA, não foi possível trazer maiores considerações sobre ele e dados da sua materialização. Contudo, neste primeiro ano do programa, se pode observar que as unidades habitacionais entregues até então foram despendidas inicialmente dentro do Programa Minha Casa Minha Vida, que com o lançamento do PCVA passaram a ser entregues como o nome do novo programa.

Consideramos assim, que o PCVA não está atuando efetivamente para diminuir o déficit habitacional e nem se propõe concretamente a o enfrentar. Funcionando como mais uma forma de acumulação do capital e uma tentativa do governo Bolsonaro de tomar para si a paternidade de um programa já existente.

REFERÊNCIAS

BOULOS, Guilherme. **De que lado você está***?* Reflexos sobre a conjuntura política e urbana no Brasil. 1ª ed. – São Paulo: Boitempo, 2015.

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil**. 1988.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021**. Institui o Programa Casa Verde e Amarela

BRASIL. Vice-presidente da república no cargo de Presidente da República. **Lei nº 11.977 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

CAIXA. Casa Verde e Amarela - **Habitação Urbana - Recursos FGTS**. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/casa-verde-e-amarela/urbana/Paginas/default.aspx> Acesso em: 10 de agosto de 2021.

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

FERNANDES, Florestan. **Sociedade de Classes e o Subdesenvolvimento**. São Paulo: Globo, 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Diretoria de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2018

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil** – 2016-2019 / Fundação João Pinheiro. – Belo Horizonte: FJP, 2021a

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil**: 2016 - 2019. Belo Horizonte: FJP, 2021b

GUERREIRO, Isadora Andrade. Casa Verde e Amarela, securitização e saídas da crise: no milagre da multiplicação, o direito ao endividamento. Por **LabCidade** em 02/09/2020. Disponível em: **<**http://www.labcidade.fau.usp.br/casa-verde-e-amarela-securitizacao-e-saidas-da-crise-no-milagre-da-multiplicacao-o-direito-ao-endividamento/>. Acesso em 22 de agosto de 2021.

HARVEY, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. **Espaço & Debates**. São Paulo: Cortez, ano II, no 6, jun-set, 1982 pp. 6-35

KOWARICK, Lúcio. **A Espoliação urbana**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana.** 1. Ed. – São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARICATO, Ermínia. Minha Casa Minha Vida piorou cidades e alimentou especulação imobiliária, diz ex-secretária do governo Lula. BBC. **G1** em 04/06/2018. Disponível em: < https://g1.globo.com/economia/noticia/minha-casa-minha-vida-piorou-cidades-e-alimentou-especulacao-imobiliaria-diz-ex-secretaria-do-governo-lula.ghtml> Acesso em 19 de agosto de 2021.