



A produção de indicadores sociais no contexto neoliberal: O caso do Programa Minha Casa Minha Vida

The production of social indicators in the neoliberal context: The case of the “Programa Minha Casa Minha Vida”

Me. Thalles Vichiato Breda¹

Resumo

Este artigo discute a produção dos indicadores habitacionais no contexto do “Lulismo” (PT, 2003-2016) e das mudanças políticas e econômicas no Estado brasileiro a partir da Constituição de 1988 e do alinhamento neoliberal. O foco central é o Programa Minha Casa Minha Vida (2009) e a produção dos indicadores habitacionais que justificam sua própria existência. Assim, exploramos as instituições que produzem os indicadores e como eles são apropriados durante a cadeia produtiva, especialmente pelo capital imobiliário, com a finalidade de gerar lucros a partir de uma política social. Assim, a regulação dos conflitos sociais entre o mercado e a população se realinha também, uma vez que o Estado, agora, parece contribuir para desenvolvimento do mercado, por meio de parcerias público/privado.

Palavras-chaves: Programa Minha Casa Minha Vida; PT (Partido dos Trabalhadores); Indicadores sociais; Gestão do social contemporânea; Neoliberalismo.

Abstract

This article aims to discuss the housing indicators adopted over the “Luslismo” (PT government, 2003-2016) taking as historical background the economic and political changes that have happened since the 1988 Constitution and the neoliberal agenda. The focus is the Program Minha Casa Minha Vida – 2009, and on how the related housing indicators were formulated to evaluate the demands and to support the existence of the mentioned program. We explore the institutions that propose the indicators and, further, how these indicators are considered along the productive chain, especially by the real estate capital, with the purpose of generating profits from a social policy. Thus, the regulation of social conflicts between the market and the population also takes place, since the State now seems to contribute to the development of the market, through public-private partnerships.

Keywords: Programa Minha Casa Minha Vida; PT (Workers Party); Social indicators; Contemporary social management; Neoliberalism.

1 Graduado em Ciências Sociais com ênfase em Sociologia e Ciência Política pela UFSCar. Mestre em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia, UFSCar. E-mail: thallesvbreda@gmail.com.



1. Introdução

A discussão presente diz respeito às formas contemporâneas de gestão do social do período Lulista² (2003-2016), com destaque para o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). O PMCMV foi lançado (2009) visando o atendimento à população de baixa renda aliado à recuperação da crise econômica internacional (2008), assim, intentou-se impulsionar a cadeia de mercado da construção civil e com um aparente intuito de reduzir o déficit habitacional (AMORE, 2015). O Programa surge no contexto das políticas públicas empreendidas pelo Governo Federal do Partido dos Trabalhadores (PT), desde 2003, de características redistributivas, de aumento salarial e redução da pobreza, visando melhorar o bem estar social, sem romper com a lógica neoliberal (privatizações e terceirizações de serviços) e integração pelo consumo. Esta nova geração de políticas sociais é permeada por diversos atores, dentre eles: instituições públicas, organizações internacionais e locais, ONGs e atores privados (GEORGES et al., 2014).

O PMCMV se insere neste ciclo de políticas, sendo resultado de parcerias público/privado, revelando suas ambiguidades e contradições. Concebido em diálogo com o setor da construção civil e entidades empresariais, revela-se fortes vínculos com o capital financeiro e o mercado imobiliário, transformando uma política pública em um negócio altamente rentável (GEORGES et al., 2014; RIZEK et al., 2014). Esta confluência entre o público e o privado, no caso habitacional, realiza-se por meio da **habitação social de mercado** (SHIMBO, 2010). O conceito foi idealizado em uma gradação que ficaria entre a Habitação de Interesse Social (HIS) – promovida exclusivamente pelo Estado – e a Habitação de Mercado – promovida exclusivamente pela iniciativa privada. A habitação social de mercado se dá em uma específica articulação entre Estado e mercado, por meio da privatização da cadeia produtiva das políticas públicas habitacionais. Essa lógica encara a moradia enquanto mercadoria, mas, ao mesmo tempo, dependendo das linhas de financiamento público, tanto para a produção quanto para a compra do imóvel. Dentro desta especificidade, cabe compreender onde está o centro de controle das decisões da cadeia produtiva: no Estado ou no capital privado?

É importante salientar que cabe às esferas do Estado, principalmente a municipal, conceder ou não o controle da cadeia produtiva para os agentes do capital privado, os quais têm monopolizado quase todos os processos, configurando, portanto, uma ausência de controle público sobre os impactos da produção privada, que varia em grau nas diversas gestões públicas e níveis de governo.

A convergência entre políticas sociais e a lógica liberal não é exclusiva do PMCMV, tendo se materializado no Brasil desde a ditadura militar (1964) através de uma lógica privatizante nos serviços sociais. Tal convergência se fortaleceu na década de 1990, com o neoliberalismo global e nacional, enfraquecendo as recentes conquistas da cidadania brasileira com a Constituição de 1988. Neste período houve uma descentralização e uma reorientação da cidadania para o plano econômico, criando sujeitos de consumo ao integrar os pobres por meio do mercado, mesmo em um momento de redução salarial. Houve uma reformulação do Estado de Bem-estar social em favor do mercado. A cidadania passa a atrelar-se mais ao consumo, ao mercado privado, ao indivíduo e a noção de meritocracia do que à provisão de direitos básicos coletivos pelo Estado (IVO, 2008).

Se, inicialmente, a gestão do social aparece como uma tentativa do Estado equilibrar os déficits econômicos e sociais ao regular o conflito social e político provocados pelo

2 Sobre o Lulismo ver Singer e Loureiro (2016).



mercado dentro do sistema capitalista liberal, ou seja, a regulação entre o mercado e a democracia visando uma justiça social (DONZELOT, 2007 [1984]); no contexto brasileiro pós-constituição de 1988 e dos adventos do neoliberalismo, o alinhamento entre o Estado e mercado parecem confluírem. De que modo se acomodariam estas forças antagônicas ao longo das últimas duas décadas? Por um lado, há a Constituição que garante amplos direitos universais, na outra ponta, uma política econômica e de forte base ideológica que visa “reduzir” o Estado ou cooptá-lo para fins de incentivo ao “livre” mercado.

A chegada do século XXI foi marcada pela retomada de um “novo social”, uma vez que a sociedade reconheceu a necessidade de se reformular os ajustes institucionais para minimizar os impactos do mercado. Assim, figuram-se políticas de transferência de renda mínima aos segmentos extremamente pobres, apontando para políticas sociais focalizadas, em áreas que não deveriam comprometer a liberdade dos mercados. É dessa ambiguidade que se trata pelo menos as duas últimas décadas no Estado brasileiro, uma transição entre as formas de gestão do social e a reformulação do Estado social em favor do mercado (IVO, 2008).

Antes de entrarmos na nossa hipótese, acredito ser fundamental apresentar de modo rápido a concepção de neoliberalismo compreendida neste artigo. Segundo Perry Anderson (1995), o neoliberalismo nasce, enquanto fenômeno, após a Segunda Guerra Mundial, principalmente na região da Europa e da América do Norte. Esse movimento foi uma reação política e teórica ao Estado de Bem-estar social, atacando deliberadamente qualquer mecanismo que limitasse a ação de mercado por intermédio do Estado, visando promover a “liberdade” de mercado e sua “autorregulação”, combatendo o keynesianismo e as formas de solidariedade operantes e preparar as bases para um capitalismo mais desenvolvido e “livre”.

Assim, as raízes do neoliberalismo se concentravam em atacar a regulação do conflito entre mercado e a população, que visava promover justiça social (os alcances destas políticas não serão pontuados aqui). Neste mesmo sentido, o argumento apresentado por Hibou (2015) também aponta para a redefinição do Estado por meio do neoliberalismo, defendendo que longe de tentar tornar o Estado impotente ou “menor”, ele passou de um intervencionismo direto para um “governo remoto”, isto é, agindo por delegação, por intermédio de parcerias com entidades privadas e atos por meio de uma burocratização renovada. As características desta nova administração pública compõem um leque de padrões de disciplinas, regras, metodologias de avaliação coletiva e individual e por fim, a promoção do autocontrole. Em outras palavras, os estados estão remodelando o seu poder por intermédio de novos modelos de regulação e relações entre o público e o privado.

Hibou entende que o neoliberalismo constitui uma ordem política e econômica e tem por princípio a promoção de desregulamentação e flexibilidade econômica, a concorrência, a lucratividade e a competitividade a qualquer custo. No outro lado, o próprio neoliberalismo tenta combinar a sua utopia de mercado autorregulatório com intervenções burocráticas discricionárias que visam impulsionar o próprio mercado. O estado neoliberal, então, por intermédio de políticas público-privado, está redefinindo novos campos e novos modos de intervenção ou de gestão do social, que beneficia o capital privado. Desta forma, não se trata de um “enxugamento” estatal, trata-se de uma disputa política sobre as práticas estatais, trata-se de desenvolver intervenções sociais que impulsionem os mercados e não regulem sua relação, buscando a promoção de uma justiça social. As intervenções estatais, portanto, são moldadas dentro do padrão de economia neoliberal (HIBOU, 2015).

A hipótese que buscamos explorar neste artigo é que a produção de indicadores sociais na formulação de políticas públicas no contexto neoliberal tem sido manipulada pela



iniciativa privada com finalidade de justificar parte das políticas sociais e manter os lucros gerados pela captação de recursos públicos por meio da privatização dos financiamentos. Assim, objetiva-se compreender a engenharia organizacional do PMCMV e os indicadores sociais que justificariam a sua própria existência: o déficit habitacional. Questionamos a composição deste índice e de que modo ele é cooptado pela cadeia produtiva. Para tanto, apresentamos os dados a respeito da questão habitacional, a nível nacional, da Fundação João Pinheiro, instituição que fornece oficialmente os dados ao governo federal; da Caixa Econômica Federal, principal órgão gestor e financiador do PMCMV, com alto grau de decisão na sua engenharia organizacional; e, as unidades contratadas pelo Programa, estratificada por faixa de renda– Faixa 1; Faixa 2; Faixa 3.

2. POLÍTICA SOCIAL PARA QUEM? Produção do público-alvo

A finalidade de uma política social parte da necessidade de atender uma demanda posta pela sociedade, visando equilibrar as deformidades econômicas e sociais promovidas pelo mercado dentro do sistema capitalista liberal (IVO, 2008). No contexto contemporâneo brasileiro de políticas sociais de tendência focalizadora (opondo-se às políticas de caráter universais propostas em 1988), a produção de uma política pública social passa por mecanismos e condicionalidades específicas, visando atender uma dada demanda, em contextos e locais específicos (LAUTIER, 2014). No caso do PMCMV, a demanda que justifica a sua própria existência são os indicadores habitacionais. A distribuição dos recursos da União para a categoria Faixa 1, voltada para a Habitação de Interesse Social, do PMCMV, deveria ser submetido aos indicadores de déficit habitacional, para cada região. Em outras palavras, o déficit habitacional é o indicador que justifica a própria existência do PMCMV. Neste contexto, é importante compreender como são produzidos estes indicadores e como são apropriados pela cadeia produtiva.

A proposta é observar a composição do déficit habitacional brasileiro por meio da Fundação João Pinheiro que historicamente realiza estudos sobre a questão habitacional e fornece oficialmente os dados para políticas públicas e também para o PMCMV; em um segundo momento, observar os dados produzidos pela Caixa Econômica Federal – principal órgão responsável pela gestão e fiscalização do PMCMV (FUNDAÇÃO, 2012; 2016; CAIXA, 2012). E, finalmente, apresentaremos os índices de produção habitacional realizadas pelo PMCMV, desde 2009, separadas pelas suas Faixas de atendimento, Faixa 1 (de 0-3 salários mínimos), Faixa 2 (de 3-6 salários mínimos), Faixa 3 (de 6-10 salários mínimos). Entende-se pela produção tanto a contratação quanto as unidades efetivamente construídas, a nível nacional.

Assim, nosso percurso pretende discutir os índices habitacionais desde sua proposta ao seu atendimento e se há o cumprimento ou deformidade ao longo da cadeia produtiva. O corpo do artigo ganha delineamento por meio da discussão das diferentes metodologias apresentadas ao longo dos documentos analisados. A Fundação João Pinheiro apresenta o índice por meio do conceito de **déficit habitacional**, levando em conta recortes socioeconômicos especificados. Na outra direção, a Caixa Econômica Federal trabalha com um conceito de **demanda habitacional**, calculada por meio daqueles que “desejam ter” casas, independente dos recortes socioeconômicos.

Nestas negociações entre os conceitos e indicadores revelam-se os atores envolvidos e as formas de apropriação destes indicadores para a produção habitacional. As constituições do público-alvo e dos beneficiários refletem a construção de grupos e categorias,



que é ferramenta fundamental das tecnologias de gestão social como nos demonstrou Ivo (2008, p.93), “sempre foi um objetivo e uma necessidade do Estado e de organizações, como condição de conhecimento sobre indivíduos e sociedades, para intervir de forma mais eficaz sobre eles.”, ainda, “Essas medidas e indicadores não são neutros, não se explicam por si mesmos, mas referem-se a definições e conceitos que integram sistemas de interpretação da realidade social, influenciando as formas de intervenção daí decorrentes.” A construção dos indicadores passa pela composição moral das categorias de atendimento e as políticas sociais são ferramentas fundamentais para o próprio processo da construção do que Lautier (2014) chamou de *o governo moral dos pobres*, a separação entre o *bom* e o *mau* pobre e o atendimento focalizado das políticas sociais contemporâneas.

2.1 O Programa Minha Casa Minha Vida

Quando o Programa Minha Casa Minha Vida foi lançado (2009) em meio à crise econômica internacional, frisou-se que sua produção habitacional seria voltada para a população de baixa renda em consonância com o aquecimento do mercado da construção civil, visando à recuperação econômica nacional. Assim, o PMCMV se inseriu em um novo modelo de crédito pensado para enfrentar a crise internacional e combater parte do déficit habitacional brasileiro (AMORE, 2015). Deste modo, o Programa foi concebido pelo Ministério da Fazenda e o Ministério da Casa Civil em diálogo com entidade empresariais do setor da construção civil e do setor imobiliário, deixando-se revelar os fortes vínculos com o mercado imobiliário e o capital financeiro. Neste contexto, aponta-se para uma transformação de uma política pública em um negócio altamente lucrativo (RIZEK et al., 2014; SHIMBO, 2010). Quais seriam as consequências desta engenharia organizacional para o PMCMV? Vamos observar a proposta inicial e sua relação com a cadeia produtiva.

O PMCMV “tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais, à requalificação de imóveis urbanos e à produção ou reforma de habitações rurais (...)”³ e compreende dois subprogramas, o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). O principal subprograma é o PNHU, sobretudo no que diz respeito à construção de novas unidades habitacionais.

Dentro do PNHU, há mais duas subdivisões, a Habitação de Interesse Social – a Faixa 1, onde o subsídio do Estado pode chegar a 90% do valor do imóvel, sem juros, e; Habitação de Mercado/Incorporação Imobiliária, representadas pela Faixa 1,5 (incluída em 2016), Faixa 2, Faixa 3, alterando os limites de subsídio e a taxa de juros no financiamento⁴. As faixas que contemplam a habitação de mercado/incorporação imobiliária o comprador negocia diretamente com a construtora ou imobiliária, pedindo o financiamento aos bancos.

Além das condicionalidades financeiras - os limites de renda estabelecidos pra cada Faixa - o beneficiário não pode: estar cadastrado no Cadastro Nacional de Mutuários e/ ou no Sistema Integrado de Administração de Carteiras Imobiliárias; ter débitos com o governo; ser dono ou ter financiamento de imóvel residencial; ter recebido benefício de

3 DECRETO Nº 7.499, de 16 de junho de 2011. **Regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõem sobre o PMCMV e dá outras disposições.**

4 Dados disponíveis em: <http://www.minhacasaminhavidagov.br/habitacao-cidades/programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv>. Acessado em 12/2017. Sobre o PMCMV-Entidades, ver Rizek et al., (2014).



outro programa habitacional do governo. Para o Faixa 1, as condicionalidade são mais criteriosas, além das anteriores: o beneficiário deve se cadastrar no órgão responsável pela HIS (Habitação de Interesse Social) em sua cidade, atender aos critérios municipais de seleção e sorteio das unidades habitacionais. Ao ser sorteado, o candidato deve comprovar estas condicionalidades para a Caixa Econômica Federal e realizar obrigatoriamente o seu cadastro no Cadastro Único⁵. É interessante notar que estas condicionalidades se referem ao beneficiário final, no caso do Faixa 1, ao beneficiário já sorteado. Desta forma, ele deve comprovar as informações dadas anteriormente somente no momento de aquisição do imóvel. Na outra ponta, no início da cadeia organizacional do PMCMV, é outra metodologia que aparentemente move suas ações: os indicadores de déficit habitacional.

A primeira pista para compreender a composição do déficit é observar a metodologia da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, uma vez que os subsídios e recursos destinados a Faixa 1 tem origem da União pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e devem ser direcionados para a produção dos empreendimentos “(...) de acordo com a estimativa do déficit habitacional para famílias com renda até três salários mínimos, considerando os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, referente ao ano de 2007 e suas atualizações⁶.”

Como dito anteriormente, é a Fundação João Pinheiro (Fundação) em parceria com a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades que promovem estudos sobre o déficit habitacional e a inadequação dos domicílios no Brasil, sendo considerada “referência entre os estudiosos da questão habitacional, e adotada oficialmente pelo governo federal, tem sido aprimorada, sempre que possível, com a preocupação em retratar cada vez mais fielmente a situação habitacional do Brasil” (FUNDAÇÃO, 2012, p.02). Por outro lado, observando a condição da Caixa Econômica Federal na qualidade de gestora e executora do FAR, na condição de instituição financeira que analisa e autoriza os empreendimentos, também produz um relatório sobre a questão habitacional tornando-se imprescindível compreender também a sua metodologia.

2.2 Fundação João Pinheiro e a metodologia do Déficit Habitacional

A Fundação João Pinheiro fornece oficialmente os dados para os programas habitacionais públicos e se utiliza de um conceito amplo de **necessidades habitacionais**. Este conceito é composto por dois segmentos distintos: a inadequação de moradias e o déficit habitacional. A inadequação de moradias se refere aos problemas na qualidade de vida dos moradores, não sendo relacionada à produção de unidades habitacionais, mas sim as condições da unidade habitacional e as possibilidades de reforma ou adequação fundiária. Este segmento implica em políticas complementares voltadas para a melhoria e adequação domiciliar. Por sua vez, o déficit habitacional se refere à noção imediata da necessidade de construção de novas unidades (FUNDAÇÃO, 2012, p. 17-18).

O que nos interessa neste artigo refere-se à produção de unidades habitacionais. A

5 Ver nota de rodapé anterior.

6 Portaria nº 93 de 24 de fevereiro de 2010, Dispõem sobre o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e do PMCMV. Embora esta portaria tenha sido revogada, o sentido permanece o mesmo nas respectivas Portarias do Ministério das Cidades que a sucederam.



metodologia da Fundação para a estimativa do déficit habitacional é baseado em quatro componentes básicos: (a) domicílios precários – entendidos como rústicos ou improvisados; (b) situação de coabitação, compreendendo famílias conviventes secundárias com intenção declarada de se mudar (coabitação familiar forçada) e/ou residentes de casa-cômodo; (c) domicílios cujo valor do aluguel é superior a 30% da renda domiciliar total e (d) adensamento excessivo, caracterizado por domicílios em situação de aluguel com mais de três habitantes usando o mesmo cômodo de dormitório (FUNDAÇÃO, 2012, p.11).

De modo geral, a metodologia e os indicadores utilizados pela Fundação João Pinheiro trabalha com uma perspectiva interessante entre a necessidade de produção de novas unidades habitacionais como também a necessidade de políticas que trabalhem com a questão da reforma habitacional e adequação fundiária, colaborando para avançar em políticas complementares que não visam somente à construção. Especificamente, a respeito do conceito de déficit habitacional, observamos uma construção por meio de indicadores socioeconômicos específicos. Ainda, o relatório indica a importância da Fundação João Pinheiro não estar atrelada ou ser orientada por interesses da indústria da construção civil que constantemente associam o problema da habitação popular somente à necessidade de construção de novas unidades (FUNDAÇÃO, 2012; 2016). Vamos observar a seguir como se constrói o indicador da Caixa Econômica Federal.

2.3 Caixa Econômica Federal e a metodologia da Demanda Habitacional

A Caixa Econômica Federal se destaca quando a questão é financiamento de políticas públicas sociais, sendo ela a principal instituição pública financeira responsável por executar políticas de caráter social do governo. Um dos principais destaques históricos da Caixa Econômica Federal é no setor habitacional, onde ela “Executa os programas habitacional do Governo Federal com recursos de diversas fontes. Analisa, acompanha, supervisiona e avalia projetos de empreendimentos dos setores público e privado” (CAIXA, 2012, p.10). No caso da política pública habitacional, a Caixa tem se apresentado como agente operadora histórico na qualidade de gestora do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e agente executora do Programa de Arrendamento Residencial (PAR)⁷.

Especificamente para o Programa Minha Casa Minha Vida, a Caixa tem competência para deliberar sobre os atos necessários à atuação de instituições financeiras oficiais federais e atos normativos necessários na operacionalização do Programa. Compete à Caixa a aprovação e distribuição de recursos e financiamentos, mediante avaliação dos projetos de empreendimento, tanto para ao setor público quanto privado.

Compete a Caixa estabelecer condições de operacionalização do PMCMV, dentre outros programas habitacionais relacionados ao FAR/PAR, relativas às instituições financeiras oficiais federais, publicadas no Diário Oficial da União; definir critérios técnicos de aprovação dos empreendimentos voltados para habitação de interesse social, com base em diretrizes fixadas em Portarias específicas; analisar a viabilidade técnica e jurídica dos projetos, além de acompanhar a execução das respectivas obras durante todo o processo;

7 O PAR é um programa do Ministério das Cidades operacionalizado pela CAIXA e financiado pelo FAR. O PAR tem como objetivo reduzir o déficit habitacional em municípios com mais de 100.000 habitantes, viabilizando imóveis residenciais para famílias com renda de até R\$ 1.800,00. Valores atualizados periodicamente. Dados disponíveis em: http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programa_des_urbano/programas_habitacao/par/saiba_mais.asp. Acessado em: 08/01/2017.



adquirir as unidades habitacionais e ceder aos respectivos beneficiários; acompanhar a execução do trabalho técnico social; dentre outras funções⁸.

Na condição de agente de política habitacional, a Caixa Econômica Federal tem exercido importante papel na cadeia produtiva do PMCMV. Huana Carvalho (2015) analisou de maneira detalhada as ações da instituição que valem ser pontuadas aqui para colaborar com o nosso argumento. A autora sugere que as ações da instituição na condução do PMCMV são caracterizadas pela existência de práticas competitivas e negociais, características do mercado econômico. A autora frisa que o próprio formato do PMCMV colabora para que estas práticas ocorram, sendo elas: (i) a promoção de competição entre os dois órgãos financiadores do PMCMV, a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil, que colabora para uma lógica interna onde o PMCMV é determinado por metas financeiras e por uma racionalidade de concorrência, criando conflito com os pareceres técnicos (engenheiro civil e arquiteto, por exemplo), onde os gerentes de negócio estão visivelmente mais presentes nas negociações das contratações e acompanhamento das obras resultando em ações que condizem com as formas empresariais, como por exemplo, prática de negócios em confluência com as construtoras e promoção de formas gerenciais às prefeituras e parceiros; (ii) o modelo onde o banco contrata as empresas construtoras para produção de unidades habitacionais, que seguem critérios específicos, resulta na inserção da HIS na lógica bancária de contratação e crédito imobiliário. Para a autora, neste contexto, o PMCMV, por intermédio da Caixa Econômica Federal, se aproxima muito da racionalidade dos agentes da construção civil e do mercado imobiliário.

É preciso ressaltar que, segundo Carvalho (2015), a confluência entre as instituições públicas e as práticas gerenciais empresariais tem ligação direta com o contexto das reformas gerenciais do Estado da década de 1990⁹. No momento em que houve um fortalecimento da política econômica neoliberal o setor bancário também foi redesenhado, incorporando em suas instituições práticas e racionalidades empresariais de gerenciamento e competição de mercado, modificando as formas de relação entre o Estado e o mercado. Agora, o Estado, por meio de suas instituições públicas, visa intervir no mercado para promovê-lo e não regulá-lo. Assim, a instituição pública ganha características de empresas privadas a partir do marco das reformas gerenciais e da hegemonia do neoliberalismo.

Ainda sobre as formas de gerenciamento da Caixa Econômica Federal, Rufino (2015), também apontou a prevalência de uma lógica financeira na implementação do PMCMV pela instituição. Para a autora, a Caixa Econômica Federal adquire papel central e se relaciona direto com os agentes imobiliários. Ainda, nos projetos dos empreendimentos aprovados são observadas apenas as condições mínimas estabelecidas para viabilizá-los. Estas práticas da racionalidade de mercado se relacionam com a produção do índice habitacional da Caixa.

No estudo a respeito da questão habitacional realizado pela Caixa Econômica Federal (2012), desde 2005, as ações de práticas competitivas de mercado se apresentam logo na justificativa para a própria elaboração do estudo. Aponta-se que é necessário compreender a questão habitacional contemporânea para poder refinar as “metodologias e técnicas, voltadas para o aprimoramento de sua atuação como executora das políticas públicas de caráter social. (...) para auxiliar o entendimento do comportamento das principais variáveis

8 MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria nº 465, de 03 de outubro de 2011. **Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV.**

9 Sobre a reforma gerencial da década de 1990, ver Bresser Pereira (1998).



que determinam a dinâmica do mercado imobiliário,” buscando identificar como se comportam as principais variáveis que determinam a demanda potencial por habitação (CAIXA, 2012, p. 07). Fica explícito a preocupação da instituição com o mercado imobiliário. Interesse este que pode entrar em conflito com uma política social, uma vez que a política social supostamente não deveria se preocupar primeiramente com o mercado imobiliário e sim em atender famílias com determinadas características socioeconômicas.

O conceito utilizado pela instituição para tratar da questão habitacional é o de demanda e não o de déficit, como utilizou a Fundação João Pinheiro. A escolha, segundo a Caixa (2012), se justifica na medida em que o conceito de déficit evocaria apenas uma falta de unidades habitacionais para aqueles que “necessitam”. Aponta-se que o conceito de déficit apenas considera a falta física da unidade habitacional, sem relacioná-la ao contexto econômico e demográfico. A saída proposta é utilizar-se do conceito de **Demanda Habitacional**, que segundo a Caixa (2012, p. 22) é:

que representa a necessidade dos indivíduos residirem em local adequado, sob o aspecto demográfico das relações sociais e econômicas da população com o meio urbano. A demanda pode ser potencial, se no cálculo forem considerados os indivíduos caracterizados como demandantes, sem levar em conta sua capacidade econômica e financeira para aquisição do “bem habitação”, ou efetiva quando este aspecto é verificado.

O conceito tem como referência “pessoas que pretendem formar um novo arranjo domiciliar (uma pessoa sozinha, duas pessoas unidas pelo casamento, duas ou mais pessoas com ou sem laços de parentesco que decidam morar juntos, entre outros) ou que necessitam substituir um domicílio inadequado”. A necessidade de atender essa demanda se justifica, para a Caixa, a partir das mudanças demográficas do país, especialmente a estrutura etária¹⁰ (CAIXA, 2012, p.11).

Este conceito toma forma pela soma de dois conceitos. O primeiro, Demanda Habitacional Demográfica – **Demanda Demográfica** –, refere-se à formação de novos arranjos domiciliares relacionados diretamente com a dinâmica demográfica e social. Toda a metodologia é baseada nos **potenciais demandantes** de novas unidades, onde o domicílio deve haver apenas um responsável provedor, acima disso, há um potencial demandante, segundo a Caixa. A Demanda Demográfica é “uma demanda potencial e não se confunde com a noção de déficit habitacional, embora considere fatores que costumam ser computados nos cálculos de déficit”.

O segundo, Demanda Habitacional Domiciliar – **Demanda Domiciliar** –, refere-se ao número de domicílios inadequados que precisam ser substituídos uma vez que não oferecem condições de habitabilidade e segurança. Neste particular, encontram-se incluídos unidades habitacionais que poderiam ser alvo de políticas de readequação. A Demanda Habitacional, portanto, é a soma dos dois conceitos apresentados. A Caixa Econômica Federal considera este índice contemplativo no que se refere à carência de moradia, visando atender as necessidades da população e de reposição de unidade habitacional (CAIXA, 2012, p.28-29).

Observando a metodologia empregada pela Caixa Econômica Federal, onde se pretende atender uma população que “deseja ter” casas, independente de um recorte econômico específico, sua crítica realizada em relação ao conceito “vazio” de déficit ha-

10 Considera-se o ciclo de transição da adolescência para a idade adulta; a idade média para se casa; a formação de novos arranjos domiciliares e a distribuição das taxas de chefia (CAIXA, 2012).



bitacional se repete uma vez que a solução apresentada pela instituição tem como única proposta o financiamento e construção de habitação. Ao comparar as duas metodologias empregadas, pela Fundação João Pinheiro e pela Caixa Econômica Federal observamos uma distinção clara entre os indicadores. Enquanto o primeiro intenta-se atender uma população socialmente específica, a segunda busca atender o mercado imobiliário, qual destes indicadores se aproxima mais da produção habitacional do PMCMV? Vamos observar a produção nacional do Programa para responder esta pergunta.

2.4 Orientação nacional do PMCMV – demanda ou déficit?

É importante frisar que ao observamos de que modo os índices sobre a questão habitacional são produzidos e, posteriormente, utilizados na produção das unidades habitacionais, observa-se o próprio modo de materialização do Programa, nos indicando as diferentes esferas de negociação/apropriação entre os agentes e interesses diversos envolvidos na própria produção do espaço urbano onde serão aplicadas técnicas de gestão social. A **Tabela 1**, apresentada a seguir, mostra-nos um panorama geral sobre os índices habitacionais apresentados anteriormente.

	Déficit Habitacional, Fundação João Pinheiro, 2009	Demanda Habitacional, Caixa Econômica Federal, 2009
Urbano	5.089.159	6.859.255
Rural	909.750	2.437.959
Total	5.998.909	9.297.214

Fonte: Elaboração própria. **Dados:** Fundação, 2012; Caixa, 2012.

Em um primeiro momento, nota-se uma diferença considerável entre o índice da Fundação João Pinheiro em relação ao índice da Caixa Econômica Federal, totalizando uma diferença acrescida de mais de três milhões de unidades habitacionais. Outra observação interessante é o fato de que o estudo da Caixa aponta uma diferença quase três vezes maior em relação ao da Fundação no que se refere ao índice rural. No índice urbano a Caixa apresenta quase dois milhões a mais de unidades habitacional em relação aos dados da Fundação. De modo geral, podemos observar que a metodologia que trabalha com uma demanda em potencial tende a construir um referencial numérico mais elevado em relação aos índices que utilizam um corte socioeconômico mais detalhado, como da Fundação.

De maneira mais específica, apresenta-se a seguir a **Tabela 2**, onde é possível observar a concentração nacional do déficit habitacional urbano e da demanda habitacional geral, por faixa de renda.



TABELA 2. Concentração (absoluta e relativa) do déficit habitacional urbano e da demanda habitacional geral, por renda familiar mensal, Brasil, 2009.

	Déficit Habitacional Urbano, Fundação João Pinheiro, 2009	Demanda Habitacional, Caixa Econômica Federal, 2009
0 a 3 s.m.	4.578.124 90 %	3.208.469 34,5%
3 a 10 s.m.¹	477.630 9,5%	4.382.707 47,15%
>10 s.m.	25.405 0,5%	1.229.092 13,22%
Ignorado	-	5,13%
Total	5.081.159	9.297.214

Fonte: Elaboração própria. **Dados:** Caixa, 2012; Fundação, 2012.

A concentração dos indicadores aparece de maneira clara em cada uma das instituições e metodologias. A Fundação aponta que 90% do déficit habitacional urbano se encontram na faixa entre 0 a 3 salários mínimos; enquanto que no relatório fomentado pela Caixa a principal demanda habitacional se encontra na faixa entre 3 a 10 salários mínimos, correspondendo a quase 50 % da demanda. É preciso ponderar que embora a amostra da Fundação possa sofrer uma pequena deformação quando comparada com os dados da Caixa Econômica Federal, devido ao estudo não apresentar a amostra rural por renda familiar mensal, a concentração da questão habitacional aparece de maneira clara em ambas as metodologias¹¹. A diferença fundamental em relação aos dados da Fundação se encontra nas faixas acima de 3 s.m. Destaque ainda para os quase 15% de demanda habitacional localizado acima dos 10 s.m., no caso da Caixa.

Podemos apontar que em relação aos indicadores produzidos, o indicador do déficit habitacional concentra-se majoritariamente na faixa de habitação de Interesse Social, entre 0 e 3 salários mínimos, por outro lado, o indicador da demanda habitacional se concentra majoritariamente na faixa de incorporação imobiliária. Ainda, o estudo relativo à demanda habitacional quase dobra a necessidade de provisão habitacional em relação ao índice da Fundação.

Por fim, vamos observar estes índices em relação à produção de unidades habitacionais do PMCMV para discutir as possibilidades de sua orientação. Ficaria extensivo fazer um detalhamento histórico maior, seja na sequência de atendimento ou na trajetória do déficit habitacional. A escolha do ano de 2009 foi devido o Programa ter sido lançado neste mesmo ano, desta forma podemos ver os índices e o comportamento do atendimento em quase dez anos de Programa. Pretendemos compreender sua concentração de atendimento. Os valores absolutos e relativos foram recalculados em relação a última tabela, com finalidade de incluir apenas as faixas de renda atendidas pelo PMCMV, como amostra total.

11 Mesmo se colocássemos todo o déficit habitacional rural ausente na metodologia da Fundação na faixa acima de 3 s.m., cerca de um milhão de unidades, a concentração do déficit ainda seria predominante na faixa de 0 a 3 s.m. (75%).



TABELA 3. Concentração (absoluta e relativa) do déficit habitacional urbano, da demanda habitacional geral e unidades contratadas PMCMV, por renda familiar mensal de até 10 s.m., Brasil, 2009 -2016.

	Déficit Hab. Urbano, Fundação, 2009	Demanda Hab., Caixa Econômica Federal, 2009	Unidades Contratadas, MCMV, entre 2009-2016
0 a 3 s.m.	4.578.124 90,5%	3.208.469 42%	1.761.244 39%
3 a 10 s.m.*	477.630 9,5%	4.382.707 58%	2.781.355 61%
Total	5.055.754	7.591.176	4.542.599

Fonte: Elaboração própria. **Dados:** Caixa, 2012; Fundação, 2012; Avaliação, 2017.

* Devido a incompatibilidade de faixas salariais entre os dois relatórios, somou-se as faixas de 3 a 6 s.m. com a faixas de 6 a 10 s.m. (FJP, 2012) e, respectivamente, de 3 a 5 s.m. e de 5 a 10 s.m. (CAIXA, 2012).

Lembrando que o déficit habitacional se concentra majoritariamente na população entre 0 a 3 s.m., a política social habitacional supostamente deveria se preocupar em atender a população de baixa renda, visando garantir condições mais dignas de moradia para os brasileiros, segundo a proposta do PMCMV. Entretanto, ao comparar os dados, aponta-se que o atendimento, no quesito de unidades habitacionais contratadas, se concentrou na faixa de renda entre 3 a 10 s.m., realinhando o público-alvo delineado pelo PMCMV para diferentes beneficiários finais.

No quesito dos números relativos apresentado, observamos que os números entre a demanda habitacional e as unidades contratadas são muito semelhantes. A Faixa 1, concentradora do maior déficit habitacional recebeu apenas 39% das unidades contratadas enquanto que as unidades contratadas focou sua ação nas Faixas 2 e 3; especialmente a 2, que foi responsável por quase 50 % das unidades habitacionais construídas (AVALIAÇÃO, 2017). Em relação aos números absolutos, na faixa entre 3 a 10 s.m. produziu-se quase seis vezes mais unidades em relação ao déficit apontado. Enquanto que para a faixa de 0 a 3 s.m. a produção ultrapassou um pouco mais que um terço do déficit apontado. Em relação à demanda, em todas as faixas a produção atingiu mais do que 50% do valor estipulado.

De modo geral, a produção de unidades habitacionais e o índice estipulado pela Caixa Econômica Federal são muito semelhantes. Na faixa entre 0 a 3 s.m. a demanda concentrou cerca de 42% de necessidade de construção enquanto que as unidades contratadas representaram 39%. Na faixa entre 3 a 10 s.m., a demanda concentrou 58% das unidades enquanto que as unidades contratadas representaram 61%. Neste contexto, entendemos que o Programa Minha Casa Minha Vida é orientado pela demanda habitacional e não pelo déficit habitacional.

2.5 Considerações finais

Nos nos jogos de indicadores e das instituições envolvidas na produção do PMCMV, o principal público-alvo proposto pela lei – as famílias de baixa renda –, se distorce em



benefício da população com melhor poder aquisitivo, sendo orientada por uma lógica mercantil da habitação. A análise apresentada aqui corrobora com os apontamentos apresentados por Rufino (2015) e Carvalho (2015), demonstrando a centralidade da Caixa Econômica Federal e das práticas de mercado exercidas pela mesma. Explorando outras faces da cadeia produtiva e da própria produção da política social em questão, apontamos uma das possíveis maneiras que a Caixa Econômica Federal pode influenciar na cadeia produtiva visando promover o mercado imobiliário: por meio do indicador habitacional. Aponta-se para uma cooptação da política social habitacional pelas classes com melhor poder aquisitivo, via financiamento, em relação às classes mais carente. Em outras palavras, a constituição da categoria atendida desta política habitacional fica a disposição da agência financiadora e do mercado imobiliário, ambas em confluência.

Ainda, torna-se importante frisar como o contexto de políticas sociais pós 1988 se relaciona com o neoliberalismo, promovendo zonas cinza entre a iniciativa privada e pública, onde é preciso um detalhamento maior para compreender as relações entre o Estado e a iniciativa privada, uma vez que as oposições não parecem mais tão delimitadas.

Concluimos que metodologia da Fundação João Pinheiro apresenta dados a partir de recortes socioeconômicos restritos, concentrando a necessidade de provisão habitacional na Faixa 1. Os dados da Caixa Econômica Federal, calculados a partir de uma demanda habitacional, por aqueles que “desejavam ter” uma casa, sem um recorte socioeconômico, o que eleva os índices habitacionais nas classes com maior poder aquisitivo. Ao compará-los à produção do PMCMV, observou-se que ela segue os indicativos da Caixa. A instituição é um importante filtro das ações públicas e aplica práticas gerenciais de mercado e competição imobiliária, beneficiando a cadeia produtiva privada, distorcendo o atendimento do déficit habitacional. Assim, há uma deformação da proposta inicial do PMCMV ao passar os eixos de decisões por uma instituição pública, porém com algumas características de instituição privada. A Caixa produz indicadores inflados visando justificar a suas ações mercadológicas. No contexto neoliberal, inflam-se os indicadores para justificar políticas sociais altamente rentáveis para a cadeia produtiva privada, não priorizando o foco no atendimento às classes menos favorecidas.



Bibliografia

- AMORE, C. S. “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Orgs.). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. 1ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 11-28.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; ENTILI, P. (orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.
- AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: PMCMV. Outubro, 2017. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/InformativoAvaliacaoPoliticPublicasPMCMV_WEB.pdf. Acessado em: 16/11/2017.
- BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. In: **Lua Nova**, nº 45, p.50-95, 1998.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Demanda habitacional no Brasil**. Caixa Econômica Federal, Brasília, 2012.
- CARVALHO, H. A. O. **A Caixa Econômica Federal como agente da política habitacional**: um estudo a partir do PAC e PMCMV em Carapicuíba. 2015, 200 p. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e área de concentração em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo – Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2015.
- DONZELOT, J. **La invención de lo social**: ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas. [1984] Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 2007.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2009**. Centro de Estatística e Informações, Belo Horizonte, 2012.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2013-2014**. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte, 2016.
- FURTADO, B. A.; NETO, V. C. L.; KRAUSE, C. **Nº1 Estimativas do déficit habitacional brasileiro: (2007-2011) por municípios (2010)**, IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013.
- GEORGES, I. P. H ; RIZEK, C. S. CEBALLOS, M. As políticas sociais brasileiras – o que há de novo?. In: **Caderno CRH**. Salvador, v.27, n.72, set./dez, 2014, p. 457-460.
- HIBOU, B. El delito económico y los modos neoliberales de gobierno: el ejemplo de la región mediterránea. In: **Revista Colombiana de Antropología**, vol. 51, n.1, 2015. P. 161-189.
- IVO, A. B. L. **Viver por um fio**: pobreza e política social. São Paulo: Annablume; Salvador:



CRH/UFBA, 2008.

LAUTIER, B. O governo moral dos pobres e a despolitização das políticas públicas na América Latina. Tradução: RIZEK, C. S. In: **Caderno CRH**. Salvador, v.27, n.72, set./dez, 2014, p. 463-477.

RIZEK, C. S.; AMORE, C. S.; CAMARGO, C. M. Política social, gestão e negócio na produção das cidades: o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades. **Caderno CRH**. Salvador, v. 27, n. 72, set./dez., 2014, p. 531-546.

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. (Orgs.). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 51-72.

SHIMBO, L. Z. **Habitação Social, Habitação de Mercado:** a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2010.

SINGER, A.; LOUREIRO, Isabel (Orgs.). **As contradições do Lulismo:** a que ponto chegamos? São Paulo: Boitempo, 2016.