



**Universidade de Brasília – UnB  
Instituto de Ciências Humanas – IH  
Departamento de Serviço Social – SER  
Programa de Pós-Graduação em Política Social – PPGPS**

**SEGREGAÇÃO SÓCIOESPACIAL NA POLÍTICA URBANA: CONTRADIÇÕES  
HISTÓRICO-ESTRUTURAIS DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA**

**Marta Ferreira Rosa**

**Brasília/2015**

**Universidade de Brasília – UnB**

**SEGREGAÇÃO SÓCIOESPACIAL NA POLÍTICA URBANA:  
CONTRADIÇÕES HISTÓRICO-ESTRUTURAIS NO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA  
VIDA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília – UnB como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Política Social.

Orientador: Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup>. Perci Coelho Souza

Brasília/2015

Marta Ferreira Rosa

**SEGREGAÇÃO SÓCIOESPACIAL NA POLÍTICA URBANA:  
CONTRADIÇÕES HISTÓRICO-ESTRUTURAIS NO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA  
VIDA**

BANCA EXAMINADORA:

---

Profª. Drª. Rosa Helena Stein  
(SER/UnB)

---

Prof. Dr. Perci Coelho Souza  
(Orientador – SER/UnB )

---

Profª. Drª. Nelba Penna  
(NEUR/UnB)

## AGRADECIMENTOS

A conclusão desta Dissertação de Mestrado representa uma vitória coletiva, compartilhada por parceiros e amigos estimados que, durante todo o difícil processo de construção da pesquisa não negaram apoio, estímulo, ricos debates e construtivas críticas. Assim, mesmo correndo o risco de omissões, não poderia deixar de manifestar minha gratidão aos que tornaram essa experiência mais rica, tanto no âmbito acadêmico, quanto pessoal e sem os quais este estudo não teria sido possível.

Agradeço em primeiro lugar ao meu orientador, **Prof. Dr. Perci Coelho Souza**, pelas imprescindíveis orientações, pelas acertadas correções em todas as versões deste trabalho, pela paciência, flexibilidade e compreensão com as minhas dificuldades e limitações.

Aos membros da banca examinadora desta Dissertação, **Profª. Drª. Rosa Helena Stein e Prof. Dr. Benny Schvarsberg**, por compartilharam comigo este decisivo momento profissional e me proporcionarem mais esta oportunidade de aprendizado e de aperfeiçoamento do trabalho que ora se apresenta, bem como agradeço pela lucidez, olhar crítico e ricas contribuições que foram de fundamental importância para a concretização desta pesquisa.

A **Profª. Drª Nelba Penna** por prestigiar a banca de defesa com seu especial conhecimento que tanto contribuiu com um olhar crítico e específico à pesquisa realizada.

Aos funcionários do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade de Brasília, em especial **Domingas Carneiro**.

Aos professores das disciplinas realizadas durante o curso de Mestrado no Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade de Brasília (PPGPS/UnB).

Ao **Núcleo de Pesquisa e Extensão “Poder Local, Políticas Urbanas e Serviço Social” LOCUSS/UnB**, pelas ricas discussões e conhecimento compartilhado.

Aos **colegas das disciplinas cursadas** no Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade de Brasília pelos profícuos debates realizados em sala de aula e fora dela.

Ao meu terno companheiro **Danilo Batista**, que sempre me estimulou com a leveza necessária e de carinho constante enredado de alegria, dedicando atenção e compreensão nos momentos de ausência.

Ao meu amigo **Douglas Silva** que embora a distância sempre conseguiu construir presença nos momentos decisivos, contribuindo em reflexões que ultrapassam as densas folhas teóricas sobre exclusão social.

A família, em especial à 'mamãe' **Ermelinda Ferreira Rosa**, minha fortaleza e mansidão, que nesta trajetória sempre apoiou com imenso amor.

A meu querido amigo **Cleomar Dutra**, superintendente da CAIXA regional Goiás, por todos os dados fornecidos, dos quais subsidiaram grande parte da pesquisa.

A todos **Amigos** que puderam entender as ausências tão costumeiras e de tantos pesares, mas que nem por isso estive a esmo, tendo a presença carinhosa de todos sempre que possível.

ROSA, Marta Ferreira. Segregação Sócioespacial na Política Urbana: Contradições histórico-estruturais no Programa Minha Casa, Minha Vida. Dissertação de Mestrado no Programa de Pós-Graduação em Política Social – Universidade de Brasília – UnB, 2015.

Esta dissertação se insere no debate sobre as dinâmicas da produção e da política de habitação social no Brasil. Mais especificamente, trata da confluência recente entre Estado, mercado imobiliário, capital financeiro incluídos dentro de uma estrutura de programa social, a exemplo o Minha Casa Minha Vida, que acabou por ampliar a demanda por moradia atendida por grandes empresas construtoras e incorporadoras e, ao mesmo tempo, por contemplar uma determinada fatia do público-alvo da política habitacional. Essa política é aqui compreendida não apenas pelo desenho institucional dos programas habitacionais, mas numa perspectiva analítica que põe em relevo o olhar e a atuação do mercado imobiliário sobre a própria política. Seu objetivo é duplo e requisitou abordagens metodológicas específicas para cada um deles. De um lado, busco compreender os processos que levaram ao crescimento exponencial de um tipo específico de produção habitacional, promovida por grandes empresas construtoras e incorporadoras que abriram seu capital, voltada para imóveis residenciais com valores até duzentos mil reais e para uma faixa da população com renda familiar de até dez salários mínimos. Recorri a uma pesquisa documental e quantitativa a fim de analisar tanto os mecanismos regulatórios e institucionais promovidos pelo Estado, desde meados da década de 1990, quanto a aproximação de empresas do setor imobiliário e da construção civil ao mercado de capitais, a partir dos anos 2000. De outro lado, procuro compreender como se operacionaliza e se configura esse tipo de produção a partir de uma pesquisa de três empreendimentos habitacionais presentes na região metropolitana de Goiânia-GO, como modelos dessa ordem vigente.

**Palavras chave:** política social, política habitacional, programa Minha Casa, Minha Vida, mercado imobiliário, capital financeiro, Estado.

## ABSTRACT

---

ROSA, Marta Ferreira. Segregation Sócioespacial na Policy Urban: Contradictions historical-structural on Program Minha Casa, Minha Vida. Dissertation on Master's Degree on Program on Postgraduate in Politic Social – Universidade de Brasília – UnB, 2015.

This dissertation contributes to the debate on the dynamics of production and of social housing policy in Brazil. More specifically, it analyses the recent confluence of State, real estate and finance capital that ultimately increased the demand for housing covered by large construction in Program Minha Casa Minha Vida, at the same time, met a particular fraction of the target public of housing policy. This policy is here understood not only by the institutional structure of housing programs, but within an analytical perspective that emphasizes the point of view and performance of the property market on the policy itself. Its goal is twofold and required specific methodological approaches to each one. On the first hand, I try to understand the processes that led to the exponential growth of a specific type of housing production, promoted by major construction companies and developers that have opened their capital, focused on residential properties with values up to two hundred thousand reais and for a population range with monthly income of up to ten minimum wages. This is the “low-income segment”, as considered by the market, or the “social market housing” as I call in this thesis. I used a quantitative research to examine the regulatory and institutional mechanisms promoted by the State since the mid-1990s, and also the attempts to close the gap between the construction companies and developers and capital market from the 2000s. Therefore, its production has a differential that I sought to apprehend from the working on the construction site to its relations with the State and finance capital, including the role of architecture and technology.

**Keywords:** housing policy, social policy, program Minha Casa, Minha Vida, real estate, financial capital, State.

BNH: Banco Nacional de Habitação  
BOVESPA: Bolsa de Valores de São Paulo  
CBIC: Câmara Brasileira da Indústria da Construção  
CEF: Caixa Econômica Federal  
CNPJ: Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica  
COFINS: Contribuição para Financiamento da Seguridade Social  
COHAB: Companhia Habitacional  
CRI: Certificados de Recebíveis Imobiliários  
CUB: Custo da Construção Residencial  
DIEESE: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos  
EBITDA: Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization  
EMBRAESP: Empresa Brasileira de Estudos do Patrimônio  
FAF: Fundos de Aplicação Financeira  
FAR: Fundo de Arrendamento Residencial  
FAS: Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social  
FCP: Fundação da Casa Popular  
FDS: Fundo de Desenvolvimento Social  
FGTS: Fundo de Garantia do Tempo de Serviço  
FGV: Fundação Getúlio Vargas  
FHC: Fernando Henrique Cardoso  
FII: Fundo de Investimentos Imobiliários  
FJP: Fundação João Pinheiro  
FNHIS: Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social  
IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IGP-M: Índice Geral de Preços do Mercado  
INCC: Índice Nacional de Custos da Construção  
IPI: Imposto sobre Produtos Industrializados  
PMCMV: Programa “Minha Casa, Minha Vida”  
OGU: Orçamento Geral da União  
ONG: organização não-governamental  
OPA: Oferta Pública de Ações  
OTPF: Organização do Trabalho pela Prescrição Fluida  
PAC: Programa de Aceleração do Crescimento  
PAIC: Pesquisa Anual da Indústria da Construção  
PAR: Programa de Arrendamento Residencial



PBQP-H: Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat  
PIS: Programa de Integração Social  
PNAD: Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio  
PNDU: Política Nacional de Desenvolvimento Urbano  
PNH: Política Nacional de Habitação  
PSH: Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social  
PT: Partido dos Trabalhadores  
RAIS: Relação Anual de Informações Sociais  
RMSP: Região Metropolitana de São Paulo  
SBPE: Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo  
SFH: Sistema Financeiro da Habitação  
SFI: Sistema Financeiro Imobiliário  
SINAPI: Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil  
SM: Salários Mínimos  
SNHIS: Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social  
UH: Unidade Habitacional

# SUMÁRIO

## INTRODUÇÃO

|       |   |     |
|-------|---|-----|
| 1.    | PARA PENSAR A CIDADE DO CAPITAL EM TEMPOS DE CRISE  |     |
| 1.1   | Os ajustes estruturais na órbita do Estado e os impactos na gestão das cidades                                | 05  |
| 2.    | A CIDADE PARA O CAPITAL A SERVIÇO DA RENDA FUNDIÁRIA URBANA   |     |
| 2.1   | O Estado e a produção do espaço urbano como produto e produtivo ao capital                                    | 30  |
| 2.2   | Aglomeramento capitalista e renda fundiária urbana  | 35  |
| 3.    | SEGREGAÇÃO SÓCIOESPACIAL EM TEMPOS DA MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL: O CONTEXTO DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA |     |
| 3.1   | O enquadramento estrutural da questão habitacional e seu contexto histórico                                   | 40  |
| 3.2   | A sequência da política de habitação de mercado na era Lula e Dilma   |     |
| 3.2.1 | O PAC – Programa de Aceleração do Crescimento em defesa da economia nacional                                  | 58  |
| 3.2.2 | O descompasso da política habitacional reforçada pela crise imobiliária                                       | 63  |
| 3.2.3 | O Programa Minha Casa, Minha Vida   | 65  |
| 3.2.4 | Quanto a Legislação do Programa Minha Casa, Minha Vida  | 69  |
| 3.2.5 | PMCMV Entidades   | 73  |
| 3.2.6 | PMCMV Empresas  | 73  |
| 3.2.7 | Subsídio  | 74  |
| 4.    | A REPRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM GOIÂNIA  |     |
| 4.1   | Aspectos dos empreendimentos pesquisados: Jardim do Cerrado, Iris Ville e Bertin Belchior                     | 99  |
| 5.    | HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL SENDO AO CAPITAL  |     |
| 5.1   | A constituição da habitação de interesse social dentro da política habitacional de mercado                    | 102 |
| 5.2   | A Articulação da Política Habitacional com as Políticas Sociais   | 105 |
| 6.    | CONSIDERAÇÕES FINAIS  | 114 |

## INTRODUÇÃO

A aglomeração populacional nas cidades, quando explicada do ponto de vista do materialismo histórico, permite revelar o caráter essencial que as cidades desempenham no processo de acumulação capitalista. O presente trabalho parte dessa premissa de que ao observarmos com esse tipo de perspectiva o território, podemos analisar com mais segurança para além da expressão fenomênica da realidade urbana e apresentar uma explicação centrada nas relações sociais urbanas nas suas múltiplas determinações como por exemplo: de concentração de concentração, dispersão, fragmentação etc., não só da ocupação do território em si, mas para si do ponto de vista do capital. Assim sendo, a cidade está subordinada à lógica da reprodução do capital enquanto seu cenário e base.

Do ponto de vista da teoria social crítica marxista a cidade é entendida como expressão do processo de acumulação capitalista. O processo de industrialização é o primeiro passo para se entender as formas e funções que a cidade possui atualmente, pois que industrialização e urbanização quando analisados conjuntamente evidencia a identificação que os dois possuem. Lefebvre (1991) aponta a mesma questão quando assume esta dualidade como um processo com dois aspectos. A industrialização relativa à produção econômica e a industrialização referente a vida social.

Lefebvre (1991) considera a industrialização como o motor que vai transformar a sociedade, tratando-se de um processo que vai destruir a estrutura da cidade preexistente, ou seja a mudança do capitalismo mercantil para o capitalismo industrial altera a estrutura da cidade fazendo com que o espaço urbano passe a ser (re)produzido por uma lógica racional em detrimento do seu caráter de festa, de encontro. Não somente na esfera das formas, mas principalmente da esfera ideológica. A cidade enquanto obra é substituída pela cidade enquanto mercadoria, tornando-se cada vez mais uma mercadoria a ser consumida.

Ao adotarmos a perspectiva da totalidade dialética para entendimento das cidades, perceberemos que nas cidades se objetivam e materializam nas Políticas Urbanas que traduzem-se em mediações contraditórias onde os interesses do capital de fazer das cidades o momento privilegiado de acumulação do capital entra em contradição com as necessidades ampliadas do trabalho - seus valores de uso indispensáveis a sua reprodução e recomposição. Portanto, essa é uma categoria que propicia iluminar corretamente as dinâmicas tanto históricas quanto estruturais da cidade no processo de produção e reprodução social. Por isso não devemos dissociar as Políticas Urbanas do processo de luta de classes que também se expressam na disputa do Estado em defesa dos direitos sociais na cidade. Daí justifica-se nosso entendimento, concordando com Lojkin, 1997, de que as Políticas Urbanas desempenham papel estratégico e essencial para entender a própria lógica do capital no processo de subordinação da cidade, sendo que elas tanto

podem servir aos anseios dos direitos sociais quanto aos propósitos da acumulação capitalista. Nesse sentido, a cidade é também uma arena de lutas de classe pelos sentidos históricos da própria cidade.

O Estado tem sido um dos grandes responsáveis pela produção de casas, e deste modo também de cidades, através de programas de habitação que historicamente tem privilegiado a indústria da construção civil em detrimento do trabalhador. Para Lojikine (1997) o Estado sempre esteve presente. São as formas de funcionamento que se alteram conforme o amadurecimento do capitalismo, bem como o papel que o Estado desempenha em diferentes momentos. Por isso para compreender no contexto da cidade os trâmites da Política Urbana deve-se perceber o grau de desenvolvimento do capitalismo em seu espaço determinado.

Nesse sentido, o percurso da presente pesquisa parte do entendimento de que a política urbana brasileira ao realizar contraditoriamente, ora as necessidades do capital ora as necessidades do trabalho torna-se objeto privilegiado de estudo da questão social<sup>1</sup> em vista de sua materialização no território, se desdobrando no processo da segregação sócioespacial. Portanto, pretende-se revelar a essência do processo de segregação sócioespacial desmistificando a segregação da sua face fetichizada ou aparente demonstrando que não se trata de uma “variável indesejada do planejamento” ou uma manifestação caótica do processo de desenvolvimento urbano, mas ao contrário, como elemento intrínseco ao processo de acumulação do capital no processo de produção/reprodução das relações sociais urbanas.

Desse modo, a segregação sócioespacial não é um fenômeno empírico. Assim sendo só pode ser entendida e interpretada nas suas múltiplas determinações histórico-estruturais. Desse ponto de vista torna-se uma categoria essencial para entender a ordem do capital objetivada nas relações sociais fundantes das dinâmicas do território urbanizado. Ou seja, não se pretende individualizar a leitura da segregação mas, ao contrário, colocá-la como produto da objetividade da incorporação coletiva de uma ideologia dominante burguesa, e por isso ocupa centralidade enquanto categoria do ponto de vista sociológico, uma vez que se torna essencial para explicitar as contradições histórico-estruturais da política urbana na atualidade, tendo nas políticas habitacionais e seus programas, o auge de sua efetivação.

A problemática habitacional está inserida na dinâmica histórica da política social brasileira que vivenciou a reforma democrática anunciada na Constituição de 1988, (COUTINHO, 1989) ao se referir a um processo de “modernização conservadora ou de período de contrarreforma do Estado” (BEHRING, 2003) de implementação do projeto neoliberal no Brasil repercutindo

---

<sup>1</sup> Netto, José Paulo. Cinco notas a propósito da “questão social”. In: Temporalis 3. Ano II. Rio de Janeiro: ABEPSS, Jan-Jun/2001. Pereira, Potyara A. P. Questão social, serviço social e direitos de cidadania. In: Temporalis 3. Ano II. Rio de Janeiro: ABEPSS, Jan-Jun/2001. Iamamoto, Marilda V. A questão social no capitalismo. In: Temporalis 3. Ano II. Rio de Janeiro: ABEPSS, Jan-Jun/2001. Yasbek, Maria Carmelita. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil. In: Temporalis 3. Ano II. Rio de Janeiro: ABEPSS, Jan-Jun/2001.

diretamente na garantia dos direitos aos cidadãos firmados pela Constituição de 88, materializado pelas políticas sociais, transferindo para a sociedade civil e ao mercado a responsabilidade de implantação das políticas onde o Estado continua presente, estando cada vez mais pleno ao capital e com grande focalização e desmonte às políticas sociais.

Tais desdobramento se juntam a ideologia criada em torno da casa própria, alimentada com ações populistas desde a era Vargas, em que o Estado surge como aquele que se volta em preocupações e aflições populares, estimulando no caso da moradia o incentivo pela casa própria como forma de aquietar a insatisfação social, procurando desviar a classe trabalhadora de maiores lutas políticas e sindicais norteariam, e de certa forma ainda norteariam, a política pública habitacional, incrementada pelo fato de que a produção habitacional em grande escala emprega mão de obra no setor da construção civil direta e indiretamente, contribuindo para o cenário que reforça as ações populistas.

O ideário da casa própria reassume o protagonismo no cenário da política habitacional com o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), e com ele todas as problemáticas, algumas já conhecidas, de uma política habitacional que declina ao setor privado o comando das decisões, delegando ao setor a definição das áreas para a produção habitacional, a definição do número de unidades habitacionais independente da disponibilidade de infraestrutura e de serviços públicos, desarticuladas dos planos diretores e das propostas de expansão pensadas pelos municípios. Além disso, o setor que visa preservar seus lucros, em muito se afasta dos interesses sociais da moradia, pois faz reduções e trabalha nos padrões mínimos das referências técnicas quando no atendimento da população de baixa renda. Estes fatores podem intensificar a segregação sócioespacial e produzir cidades, ao menos parte delas, com deficiências em infraestrutura urbana, incluindo equipamentos sociais, institucionais e serviços básicos.

Dentre os precedentes do PMCMV um conjunto de ações e medidas de ordem institucional, econômica e jurídica estava em curso, conseqüente da aprovação da Lei Federal 11.124/05, projeto de lei de iniciativa popular, que instituiu o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS/FNHIS) e seu conselho Gestor, criando condições para a consolidação do setor habitacional como política de Estado.

Além disso, a evolução das discussões e planos afetos à questão habitacional, encontraria apoio no Plano Nacional de Habitação (PlanHab) do governo federal, por meio da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, que se constituía em etapa primordial para a implantação da nova Política Nacional de Habitação que, com elaboração iniciada a partir do segundo semestre de 2007, havia avançado e estava em vias de ser anunciado sob a forma do Plano Nacional de Habitação (PlanHab).

A criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) para onde todo recurso habitacional deveria migrar, com ações ancoradas pelo Plano Nacional de Habitação de

Interesse Social (PNHIS) e subsequentemente pelos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) atrelados aos Planos Diretores Municipais, eram partes do conjunto de ações e medidas da política habitacional. Entretanto o PlanHab foi abalado pelo lançamento do PMCMV em 2009, pelo governo federal, e os recursos do PMCMV foram alocados no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), por oferecer simplificações para garantir a operação, que não estavam presentes no FNHIS.

O megaprograma até este momento, praticamente anula todos os outros programas, paralisando as demais linhas de créditos destinadas à produção habitacional e assim se constitui o cenário do debate das perspectivas da habitação de interesse social no Brasil.

A pesquisa retrata a realidade dos Conjuntos Habitacionais Jardim do Cerrado I ao VII, o Iris Ville e o Bertin Belchior I e II em contraposição ao conjunto de diretrizes estabelecido para o Programa que determina dentre as diretrizes que os empreendimentos contratados estejam inseridos na malha urbana, em local dotado de infraestrutura básica, como água, energia elétrica, vias de acesso e soluções de esgotamento sanitário, além de serviços públicos essenciais como transporte e coleta de lixo, e de equipamentos sociais fundamentais à vida urbana como escola, creches e postos de saúde.

Diante disto, as distintas angulações da política habitacional brasileira possibilita uma reflexão sobre o impasse da política urbana atual que captura recursos públicos para alimentar o mercado, sendo que, ao mesmo tempo em que atende os movimentos sociais, com a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS, por outro lado, há uma política habitacional, que por meio do PMCMV atende aos empresários nos moldes acima tratados. É de fato a consolidação de um capitalismo baseado na criação de um espaço instrumental e mistificado (LEFEBVRE, 1973).

O embasamento teórico que apoiará a pesquisa partirá das concepções advindas da teoria social crítica que confrontadas com o resultado da pesquisa permitirá explicitar nuances do processo de segregação sócioespacial dentro da política habitacional brasileira. Dentre as facetas que caracterizam a divisão social da terra a partir de interesses em confronto, próprios da sociedade capitalista, com destaque para a função exercida pelo Estado, ressaltar-se-á a relação do Estado com o mercado imobiliário, tornando o espaço urbano mercadoria por excelência.

Portanto esse estudo vai refletir sobre a produção de habitação de interesse social no Programa “Minha Casa Minha Vida” na cidade de Goiânia – GO, colocando como exemplo os empreendimentos Bertin Belchior I e II, Jardim do Cerrado I ao VII e Iris Ville, sendo que tais empreendimentos se situam como modelos da dinâmica dos programas do governo para produção habitacional, ou seja são modelos atuais que empurram o crescimento das cidades para suas periferias e exclui o trabalhador de menor renda da vida urbana. Para tal veremos que haverá uma confluência entre Estado, mercado imobiliário e capital financeiro.

## 1. PARA PENSAR A CIDADE DO CAPITAL EM TEMPOS DE CRISE

### 1.1 Os ajustes estruturais na órbita do Estado e os impactos na gestão das cidades

As mudanças ocorridas no cenário capitalista, especialmente a partir dos anos 70, Harvey (1992) dirá que esse período expressa uma transição da produção baseada no fordismo (que marcou a expansão da acumulação do pós-guerra) pra um regime de acumulação “flexível”, manifestando, por sua vez, a crise do capitalismo. Diz o autor:

Aceito amplamente a visão de que longo período de expansão de pós-guerra, que se estendeu de 1945 a 1973, teve como base um conjunto de práticas de controle do trabalho, tecnologias, hábitos de consumo de configurações de poder político-econômico, e de que esse conjunto pode com razão ser chamado de fordista-keynesiano. O colapso desse sistema a partir de 1973 iniciou um período de rápida mudança, de fluidez e de incerteza [...]. Mas os contrastes entre as práticas político-econômicas da atualidade e as do período de expansão do pós-guerra são suficientemente significativos para tomar a hipótese de uma passagem do fordismo para o que se poderia ser chamado regime de acumulação ‘flexível’ uma reveladora maneira de caracterizar a história recente [...] (HARVEY, 1992, p. 119).

Para Harvey (1992), esse tipo de acumulação flexível contrapõe-se à forma rígida de produção fordista. Há uma maior flexibilidade nos processos de trabalho, mercados de trabalho, produtos e padrões de consumo. É marcado pelo aparecimento de novos setores produtivos, novos mercados com alta inovação comercial, tecnológica e organizacional. Esse tipo de acumulação também se caracteriza pela interna mudança nos padrões de desenvolvimento desigual entre os setores produtivos, bem como entre as diversas regiões, resultando na criação de empregos no setor de serviços e um desenvolvimento industrial em países considerados subdesenvolvidos.

Fiori (1998) assinala que nos anos 80 as transformações ocorridas no mundo capitalista foram impulsionadas pelas transformações referentes à globalização financeira. As decisões estatais, tais como a revalorização do dólar pelo banco central norte-americano (em 1979), o fim do controle do movimento de capitais e a liberação das taxas de juros pelos governos americano e inglês facilitaram essas transformações. Além disso, realizou-se um processo de desregulamentação monetária e financeira que teve como consequência o surgimento dos

mercados de obrigações articulados em nível internacional, onde os governos financiam seus déficits “colocando títulos da dívida pública nos mercados financeiros globais e transformando-se em reféns da ‘ditadura dos credores’” (FIORI, 1998, p. 91).

Afirma o autor que nos anos 90 os países por ele considerados “emergente” (os da América Latina e os do ex-mundo socialista) passam a se incorporar ao cenário financeiro e globalizado.

É a hora em que se universaliza a revolução neoliberal, promovendo por todos os lados a desregulação e a abertura das economias nacionais, permitindo que a globalização financeira alcance uma dimensão territorial sem precedentes, mesmo quando não inclua a maior parte dos estados nacionais. É a hora da incorporação dos estados menos industrializados, de forma que, depois de duas décadas de internacionalização financeira, os estados mais frágeis e as elites submissas foram se resignando a compor com esta nova realidade competindo pelos novos investimentos através de políticas mais agressivas de desregulação econômica e desoneração fiscal, tão mais predatórias quanto mais embaixo estiverem na escala de risco dos ‘mercados emergentes’ (FIORI, 1998, p. 91-92)<sup>2</sup>.

Nessa direção, Antunes (2000) demonstra que, de fato, a partir dos anos 70 o capitalismo passou a sinalizar mais uma crise que reflete o esgotamento do modelo de desenvolvimento baseado no fordismo/keynesianismo, com uma significativa queda da taxa de lucro; esgotamento do padrão de acumulação taylorista/fordista de produção; hipertrofia da esfera financeira em detrimento do capital produtivo; maior concentração de capitais; crise do Estado de bem-estar; aumento das privatizações e flexibilização do processo produtivo. Sobre as alterações na forma de acumulação capitalista e as modificações operadas no âmbito do processo de trabalho, diz Netto (1996, p. 92-93):

Não é preciso muito fôlego analítico – para quem conhece a projeção marxiana acerca da relação ciência/produção, cada vez mais confirmada pela dinâmica capitalista – para concluir que a revolução tecnológica tem implicado uma extraordinária economia de trabalho vivo, elevando brutalmente a composição orgânica do capital. Resultado direto (exatamente conforme a projeção de Marx): cresce exponencialmente a força do trabalho excedentária em face dos interesses do capital [...]. O capitalismo tardio, transitando para um regime de acumulação ‘flexível’, reestrutura radicalmente o mercado de trabalho, seja alterando a relação entre excluídos/incluídos, seja introduzindo novas modalidades de contratação (cortes de sexo, idade, cor, etnia) [...]. A exigência crescente, em amplos níveis, de trabalho vivo superqualificado e/ou polivalente [...], bem como as capacidades de decisão requeridas pelas tecnologias

---

<sup>2</sup> Santos e Silveira (2003, p. 185) demonstram que no mundo atual as bases materiais e políticas têm possibilitado uma transformação nas formas de circulação do dinheiro, gerando assim novos modos de acumulação. De uma parte, os avanços na telecomunicações, na eletrônica na informática permitiram a interconexão das bolsas, dos bancos e das praças financeiras, em tempo real, facilitando uma circulação rápida de diversos tipos de dinheiro. De outra parte, a situação política estabelecida com a desregulação, favorece os fluxos de dinheiro acima das fronteiras nacionais, impondo leis internacionais aos territórios nacionais. “Na realidade, as novas regras do jogo nas finanças não negligenciam as fronteiras nacionais, mas as tornam outra fonte de lucro, uma vez que são as grandes empresas mundiais que estabelecem os umbrais e ganham com as conversões entre sistemas monetário, balanços do comércio exterior, juros, pagamento de royalties e outros instrumentos de macroeconomia. E a concessão a essas políticas globais não cria senão ilusoriamente o enraizamento do capitais [...].”



emergentes [...], coroa aquela radical reestruturação – reestruturação que, das ‘três décadas gloriosas’ do capitalismo monopolista, conserva os padrões de exploração, mas que agora se revelam ainda mais acentuados, incidindo muito fortemente seja sobre o elemento feminino que se tornou um componente essencial da força de trabalho [...], seja sobre os estratos mais jovens que constituem [...], sem esquecer os emigrantes que, nos países desenvolvidos, fazem o ‘trabalho sujo’ (grifo do autor) <sup>3</sup>.

Paralelamente às transformações verificadas no aspecto produtivo, e absolutamente a ele articulado, tem-se um processo de ajustes no âmbito do estado com o avanço do que tem sido denominado de neoliberalismo, que opera uma redução nos gastos sociais públicos, afetando diretamente a reprodução da força de trabalho.

As transformações no âmbito do Estado conectam-se às mutações verificadas no mundo capitalista ocidental em fins da década de 60 e início da de 70, quando ocorre a denominada crise do Estado de bem-estar. Essa crise expressa, na concepção de Netto (2001, p. 69), a “a curva decrescente da eficácia econômico-social da ordem do capital” (grifo do autor). Significa que o fundamento do arranjo sócio-político típico do padrão de acumulação experimentado no pós-guerra, o Welfare State, torna-se problemático quando se desenvolve a reversão desse padrão na passagem da onda longa expansionista para a onda depressiva (NETTO, 2001, p. 70).

De acordo com Netto (2001, p. 70), a crise do Estado de bem-estar social vai além do esgotamento de um arranjo sócio-político formatado no interior da ordem burguesa: ela demonstra que a dinâmica desta ordem chegou a um nível no qual a sua reprodução tende a requerer a extinção dos ganhos sociais e dos controles mínimos cedidos (ao trabalho) pelo capital no âmbito daquele arranjo. “Sinaliza que o arranjo sócio-político do Welfare State constituiu uma possibilidade da ordem do capital que, pela lógica intrínseca desta última, converte-se agora num limite que ela deve franquear para reproduzir-se enquanto tal [...]”

Neste cenário, a ordem do capital cria novas formas de legitimação política e econômica para sustentar seu processo de produção e reprodução. Assim formatam-se as bases do chamado neoliberalismo, que tem na década de 40 seu marco histórico na Europa e na América do Norte, exatamente onde o capitalismo estava mais desenvolvido, sendo um claro contraponto à teoria keynesiana, e, principalmente, ao Estado de bem-estar europeu. O texto de Friedrich Hayek, escrito em 1944, “O caminho da servidão”, tem forte impacto na “doutrina” neoliberal, cujo conteúdo dizia respeito aos mecanismos de mercado, que não deveriam ser limitados por parte do Estado. Este inibia a liberdade dos agentes econômicos, impedindo a livre concorrência de mercado (Anderson, 1996).

---

<sup>3</sup> A passagem a seguir mostra como a crise do capital gera consequências infelizes não somente nos países subdesenvolvidos, como nos próprios países ricos: “Mesmo nos países imperialistas, o crescimento do desemprego e a inflação persistente fizeram ressurgir a fome em uma proporção que não se conheça há muitos anos. Nos Estados Unidos, fontes oficiais estimam cerca de 10 milhões a 20 milhões de habitantes são cronicamente subalimentados. O destino dos aposentados que vivem de pensões miseráveis causa pena em países como Grã-Bretanha, França, Itália, Espanha. Na Andaluzia, não longe do paraíso turístico da Costa Del Sol, famílias de 300.000 trabalhadores agrícolas em desemprego sazonal persistente devem se contentar durante uma boa parte do ano com uma refeição ordinária composta de pão seco e tomates” (MANDEL, 1990, p. 116-117).

De acordo com a concepção neoliberal, a regulação da relação capital/trabalho, operada pelo Estado de bem-estar, era prejudicial ao capitalismo, tendo em vista que os movimentos e os sindicatos operários possuíam um relativo poder de negociação frente ao Estado, requerendo um aumento com os gastos sociais mediante política sociais que facilitassem a reprodução da força de trabalho. Nesse aspecto, os gastos sociais com os trabalhadores estariam levando os capitalistas a diminuir seus lucros.

Nessa perspectiva, o neoliberalismo propunha a diminuição do poder dos sindicatos; dos gastos sociais, bem como o enfraquecimento da intervenção do Estado na economia. Os governos deveriam ter como meta principal a estabilidade monetária. Para tanto, seria imperiosa “uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com o bem-estar, e a restauração da taxa ‘natural’ de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos” (ANDERSON, 1996, p. 11)<sup>4</sup>.

O trabalho de Soares (2002) contribui para elucidar, no contexto dos anos 90, a refuncionalização do Estado, este que é, o mesmo tempo, o alvo e o mentor dos ajustes estruturais compatíveis com a escala de produção e reprodução do capital nesse período.

A autora enuncia que o processo de internacionalização dos mercados, dos complexos produtivos e da propensão à unificação monetária e financeira, redundou na perda de autonomia dos Estados nacionais, fragilizando suas políticas econômicas e precarizando suas políticas sociais.

As orientações de política (monetarista e neoliberal) permitem apreender o sentido da crise do Estado capitalista a partir do final dos anos 70, a qual está absolutamente vinculada à crise geral de um modelo social de acumulação (capitalista) – conforme referido anteriormente-, sendo que o modelo estrutural utilizado para a saída dessa crise, o neoliberalismo, traz em seu cerne uma série de consequências prejudiciais aos trabalhadores: o trabalho informal, o desemprego, o subemprego, a total desproteção ao trabalho, além de uma “nova” pobreza, o que permite uma reprodução precária da força de trabalho que é funcional ao modelo de acumulação contemporânea (SOARES, 2002).

Portanto, para a autora o ajuste neoliberal não tem apenas um sentido econômico, ele expressa uma rearticulação global do campo político-institucional e das relações sociais. Para tanto, é arquitetado um projeto de “reintegração social” voltado particularmente para os pobres, que passam a ser considerados, na perspectiva desse projeto, alvo de políticas focalizadas de assistência – se quiser, de políticas mínimas – ao tempo em que se reproduz, ideologicamente, a lógica individualista de que no âmbito do mercado é natural que haja ganhadores e perdedores, os que conseguem ter acesso a esse mercado e os que, evidentemente, ficam do lado de fora.

---

<sup>4</sup> Sobre o neoliberalismo, dentre as inúmeras obras que tratam do assunto em perspectivas diferentes e até divergente, consultamos: Draibe (1993); Laurell (1997); Teixeira; Oliveira (1998).

Segundo sua argumentação, Soares (2002) demonstra que o modelo de acumulação contemporâneo gera um recrudescimento na concepção de cidadania<sup>5</sup>, com a perda de direitos sociais (componentes do Estado de bem-estar social) e uma desproteção da força de trabalho.

No âmbito econômico, os ajustes estruturais voltam-se a orientar, especialmente nos países da América Latina, políticas liberalizantes, privatizantes e de mercado, as quais em última instância pretendem, no curto prazo, reduzir o déficit fiscal, diminuindo o gasto público, e incentivar uma política monetária para baixar a inflação. Essas políticas visam, em médio prazo, transformar as exportações do Estado, ao mesmo tempo em que devem fortalecer o mercado e incentivar o investimento privado<sup>6</sup>. Ocorre que:

O modelo neoliberal, que propõe para a América Latina a liberalização comercial e financeira a todo custo, entra em aberta contradição com o intenso neoprotecionismo nos países centrais. Na realidade, esse modelo de caráter monetarista se reduz à instalação de políticas macroeconômicas que têm por objetivo restabelecer o equilíbrio da balança de pagamentos (para pagar a dívida externa e as importações) e controlar a inflação através de medidas recessivas. Por outro lado, a suposta integração na economia internacional por meio dessa liberalização pressupõe que a indústria nacional desses países não só não seria afetada, como aumentaria a sua competitividade e a sua eficiência. Tudo isto produziu apenas das 'forças livres do mercado' e sem a interferência do Estado (SOARES, 2002, p. 15-16).

Soares (2002) chama atenção para a natureza desigual do modelo implantado sob as bases neoliberais. O desenvolvimento produtivo é caracterizado pela concentração, em poucos países, das mudanças tecnológicas e pela desigual repartição dos ganhos do progresso técnico e dos custos sociais das políticas de ajuste. Os países da periferia são os que, efetivamente, pagam os custos sociais, havendo uma precarização das conquistas sociais referentes ao período pós-guerra (relacionadas ao Estado de bem-estar social)<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Segundo a concepção de Marshall(1967), a cidadania seria composta pelos direitos civis, políticos e sociais. Os direitos civis, alcançados no século XVIII, dizem respeito aos direitos individuais de liberdade, propriedade, de ir e vir, direito à justiça; os direitos políticos conquistados no século XIX, são os direitos individuais que se exercem coletivamente e correspondem ao direito de participar no exercício do poder político (no parlamento ou nos conselhos do governo local); os direitos sociais, obtido no século XX, relacionam-se ao bem-estar econômico ( garantia de acesso aos meios de vida) e equivalem aos direitos na área de educação e dos serviços sociais. Para este autor, o exercício da cidadania depende da existência de um Estado de bem-estar liberal-democrático, este que deveria garantir os direitos civis, políticos e sociais a todos os cidadãos, para que estes pudessem se sentir participantes da vida em sociedade. A cidadania é um meio de atenuação das desigualdades sociais, onde os indivíduos devem ser livres e iguais perante a lei e pertencentes a uma comunidade nacional em que o Estado deve manter a ordem política. Kymlicka e Norman (1997) ressaltam que embora Marshall seja influenciado pela matriz liberal, ele escreve no contexto do desenvolvimento do Estado de bem-estar (do pós-guerra), onde o acesso aos direitos representa um meio para o status de cidadão. Nesse sentido, a concepção de cidadania de Marshall é criticada pelos teóricos neoliberais, especialmente quanto à atuação do Estado de bem-estar face à garantia de direitos sociais. Segundo a concepção neoliberal, esse Estado tornou os membros passivos e dependentes dos serviços oferecidos pela burocracia estatal, motivo pelo qual os direitos deveriam associar-se às obrigações. Aqueles que dependiam dos programas sociais oferecidos pelo Estado deveriam se responsabilizar pelo seu auto-sustento. Em contraponto, os teóricos neoliberais dirão que os indivíduos têm o livre arbítrio para vislumbrar possibilidades de melhoria de sua vida. Nessa direção, a garantia dos direitos sociais não deve estar sob a responsabilidade do Estado.

<sup>6</sup> A esse respeito, Soares e Silveira (2003, p. 305): "O próprio fato da globalização e a subordinação ao mercado dito global, conferindo um novo papel ao mercado, pode ser apontado como uma das causas do desequilíbrio do pacto federativo, já que a União precisa reunir forças mais concentradas e maciças para operacionalizar a economia globalizada. Isso tem um preço, que é o seguinte: para fazê-lo, tanto a nação quanto o território devem ser desconsiderados, enquanto o próprio Estado renuncia às funções de regulação social e privilegia o seu papel de suporte de expansão das lógicas monetaristas."

<sup>7</sup> Por sua vez, Soares (2002) lembra que não são somente nos países periféricos que os custos sociais do ajuste são desiguais. Também os países centrais apresentam expressivas taxas de desemprego, resultado da flexibilização produtiva, como é o caso dos Estados Unidos e da Inglaterra, representando a crise estrutural do mercado de trabalho no capitalismo contemporâneo.

No desenho da crise do Estado para a qual são reservadas as políticas de ajuste, está presente a crise de natureza fiscal que se agrava, especialmente, a partir da revelação dos Estados Unidos com os países periféricos. Isso porque crescem os serviços financeiros externos e/ou internos da dívida pública, os quais resultam de operações feitas (pelos governos nacionais) com títulos de dívida pública nos mercados como forma de equilibrar o balanço de pagamentos. No entanto, esse tipo de transação financeira tem levado ao “agravamento da distribuição de renda e da riqueza nacional no interior dos países, gerando a maior concentração de riqueza privada já vista na história do capitalismo” (SOARES, 2002, p. 20, grifo da autora).

É assim que se constrói, segundo Soares (2002), uma ideologia que falsifica a realidade no que se refere à ineficiência do Estado. São os Estados nacionais que, verdadeiramente, pagam, através dos recursos públicos advindos da arrecadação da própria população empobrecida, a infraestrutura física e social que vem enriquecendo cada vez mais os que podem participar do paraíso fiscal.

O trabalho de Behring (2002) é uma referência importante para que se apreendam as requisições feitas ao Estado no âmbito da economia capitalista contemporânea, em particular o Estado brasileiro. Afirma a autora que, em relação ao Estado, está se processando uma verdadeira contrarreforma “que implica um profundo retrocesso social, em benefício de poucos. Essa caracterização relaciona-se ao abandono das possibilidades de ruptura com a heteronomia e de uma redemocratização política e econômica inclusiva dos trabalhadores e da maioria da população brasileira” (p. 16).

Por sua vez, essa contrarreforma, face a materialização objetiva da degradação dos direitos sociais, possui viés mais visível na concentração de terras urbanas e rurais e, conseqüentemente, na manifestação da questão social no processo de segregação sócioespacial, sobretudo nas grandes metrópoles brasileiras. Portanto, essa contrarreforma conecta-se às políticas neoliberais, estas que possuem certas orientações – atratividade, adaptação, flexibilidade e competitividade – que são articuladas, tendo em conta a inserção de determinado país no movimento atual do capitalismo e cuja inserção é caracterizada pela busca de rentabilidade do capital por intermédio da reestruturação da produção e da globalização.

Essa configuração, ocorre uma decomposição da unidade que constitui o Estado e do capital nacional. Em lugar do desenvolvimento de políticas industriais, o Estado nacional deve facilitar as inversões estrangeiras tornando seu espaço territorial mais atrativo às empresas. Behring (2002) demonstra que os Estados nacionais são compelidos a garantir infraestrutura, principalmente aquela que não é interessante para o investimento privado, imprimir políticas de incentivo fiscal, facilitar a liberalização, desregulamentação e flexibilidade no que diz respeito às relações de trabalho, bem como promover processos de privatização, contribuindo para o investimento externo.

Há assim um enfraquecimento da soberania dos Estados nacionais que passam a ser monitorados por modelos de ajuste estrutural capitaneados pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional<sup>8</sup>. Por sua vez, os Estados nacionais

ao reorientarem a parte mais competitiva para a exportação [...], [ao] conterem o mercado interno e bloquearem o crescimento dos salários e dos direitos sociais, e aplicarem políticas macroeconômicas monetárias, com altas taxas de juros e o estímulo à depressão dos fatores de crescimento, forçando o desaparecimento de empresas e empregos, encontram dificuldades de desempenhar suas funções de regulação econômico-sociais internas (BEHRING, 2002, p. 75-76).

Behring (2002) assinala que no desenho das funções do Estado, as políticas sociais aparecem revestidas de um discurso ideológico, sendo caracterizadas como paternalistas, promotoras de desequilíbrio e que deixam de ser direito social à medida que devem ser acessadas via mercado. Os gastos públicos com as políticas sociais são minimizados, ao mesmo tempo em que há um incentivo às privatizações para o atendimento dessas políticas.

Nesse cenário, as políticas sociais devem seguir padrão dos ajustes estruturais, sendo que este envolve a desregulamentação dos mercados, a diminuição do déficit fiscal e/ou do gasto público de cunho privatizantes e a continuidade das transações financeiras que resulta, na dívida (externa) como maior incidência do capital internacional. Nesse cenário, as políticas sociais devem ser focalizadas ao tempo em que se estimulam a solidariedade e o voluntarismo, sendo importante a atuação das organizações filantrópicas e organizações não governamentais (BEHRING, 2002).

Seguindo essa linha de argumentação, Soares (2002) afirma que nos países em que não se vivenciou plenamente um Estado de bem-estar social, como é o caso do Brasil, as políticas de ajuste foram voltadas mais para o âmbito econômico: atividades comerciais e industriais e desemprego. Os ajustes relacionados às políticas sociais voltaram-se à elaboração de programas sociais de cunho emergencial e focalizado, com base na “solidariedade comunitária”.

O aspecto da focalização da política no atendimento aos pobres vem ganhando espaço na agenda de organismos internacionais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário internacional, o Programa das Nações Unidas e o Banco Interamericano de Desenvolvimento<sup>9</sup>. No entanto,

---

<sup>8</sup> De acordo com Chossudovsky (1999, p. 12) o “FMI, o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC) são estruturas administrativas, são órgãos reguladores operando dentro [...] [do] sistema capitalista e respondendo a interesses econômicos e financeiros dominantes. O que está em jogo é a capacidade dessa burocracia internacional para supervisionar as economias por meio da deliberada manipulação das forças do mercado” (grifo do autor). Na mesma direção, Borón (1999) avalia que as instituições de Bretton Woods (FMI e Banco Mundial) possuem, especialmente em relação aos países periféricos, uma função disciplinadora no âmbito da economia capitalista internacional. Tendo em vista a recessão dos anos 80 e do aumento da dívida pública, o poder dessas instituições cresce sobretudo na América Latina e na África, particularmente quando se trata da imposição de uma rígida disciplina fiscal. Fiori (1998) diz, ainda, que, particularmente a partir do final dos anos 80, o FMI e o BIRD exercem o papel intermediários entre o governos dos Estados Unidos, os setores privados e os governos endividados, atuando como instituições responsáveis pela administração das políticas econômicas dos países periféricos.

<sup>9</sup> Chossudovsky (1999, p. 58) aponta que a partir do final dos anos 80, a “diminuição da pobreza” passou a ser uma condicionalidade nos acordos de empréstimos, especialmente do Banco Mundial. Ocorre que essa preocupação está atrelada ao serviço da dívida, pois a orientação dos credores é de que os Estados nacionais cortem gastos da área social

Soares (2002) demonstra que as políticas de focalização de combate à pobreza, propostas por esses organismos, correspondem a uma tentativa de equilibrar a agravante problemática da pobreza e do abandono social presentes nos países que foram submetidos ao ajuste (neoliberal).

Portanto, nos países da América Latina, o processo de ajuste estrutural e reformas aparecem com maior incidência em fins dos anos 80 e início dos anos 90. A natureza do ajuste orientado pelos organismos internacionais sofre um giro entre as décadas de 80 e 90. Na primeira década, o ajuste estava mais voltado para o equilíbrio nas contas públicas, corte nos salários e nos gastos públicos, com vista à geração de saldos na balança comercial e, conseqüentemente, o pagamento da dívida externa. Na segunda, embora a orientação continue a primar pelo enxugamento nos gastos públicos e corte nos salários, a meta do ajuste não é (somente) a produção de saldos comerciais favoráveis e, sim, o aumento nas importações, que por sua vez, deveria ampliar a competitividade dos países latino-americanos, facilitando o pagamento das contas externas com a intensificação dos fluxos de capital externo (SOARES, 2002).

Soares (2002) demonstra que os ajustes estruturais, efetivados na América Latina, voltados ao balanço de pagamentos, tiveram como consequência a obtenção de superávits primários que serviram para o pagamento parcial da dívida externa. Contudo, esse ajuste de natureza recessiva não alcançou a estabilização das economias, estas que possuíam inflação crônica e forte restrição externa, o que resultou em uma queda na arrecadação fiscal e no aumento da dívida interna, que por sua vez implicou em desajustes fiscais e patrimoniais no âmbito do poder público. Desta forma, a orientação estrutural do ajuste tem exigido um permanente ajuste fiscal. Este, porém, não tem se revertido em aumento de carga fiscal, especialmente nos casos em que há excessiva inflação, onde se exponencia a dificuldade de arrecadação tributária.

No entanto, afirma Soares (2002, p. 31) que:

[...] mesmo reconhecendo as gritantes evidências do fracasso social do ajuste, os organismos internacionais mascaram a impossibilidade de que, a persistir a mesma política econômica, esse fracasso possa ser revertido, impondo uma visão de que os problemas sociais hoje existentes são apenas um problema de administração do ajuste, culpabilizando, mais uma vez, os Estados nacionais de serem incompetentes na gestão econômica e social. É nessa perspectiva que se situam as recomendações recorrentes da necessidade de 'reformas', baixo o argumento de que elas ou ainda não foram realizadas ou foram mais implementados nos países latino-americanos.

Segundo Tavares (1996), o Brasil entra nos anos 90 seguindo os processos de ajuste fiscal e de estabilização financeira, desenvolvendo uma desvalorização da taxa de câmbio com vista a tranquilizar os mercados de risco e promover um aumento do superávit comercial capaz de tornar possível o serviço da dívida externa e garantir uma melhor posição das reservas internacionais no

---

e reorientem as despesas de acordo com um critério seletivo e simbólico em favor dos pobres. Na verdade, o autor indica que essa orientação volta-se ao atendimento de "grupos-alvos".

país. O incremento do fluxo financeiro internacional acompanhou a subida da taxa de juros real e a política de liberalização financeira nos mercados econômicos e financeiros privados.

Entre os diversos autores que se detiveram (e se detém) a estudar a adoção do ideário neoliberal no Brasil, há um consenso em torno da afirmação de que, muito embora o governo de Collor de Mello<sup>10</sup> tenha dado início a esse processo, foi o Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que desenvolveu um projeto político-econômico de forte base neoliberal, onde o Brasil entra na rota dos ajustes estruturais, antes referidos.

Sem sombra de dúvida, a direção política tomada por esse governo, a partir da primeira metade da década de 90, agravou enormemente a situação econômica e social da classe trabalhadora (sem contar com a piora nas condições de reprodução socioeconômico dos setores médios). O processo de privatização das estatais (de que a venda da Vale do Rio Doce é um exemplo), o aumento monumental do desemprego, a queda da renda salarial, a precarização das políticas de saúde, educação, assistência, previdência, moradia (incluindo-se aí um claro desrespeito aos servidores públicos, especialmente pela estagnação salarial), além da dívida externa, torna evidente que o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) atuou em consonância com as propostas neoliberais amarradas no Consenso de Washington<sup>11</sup>.

É importante que se faça, a que, uma observação. É notório que não se pode hipotecar somente aos governos nacionais que acenderam ao poder a partir da década de 90, a crise econômica, social e política que assolou (e vem assolando) o Brasil. Nesse sentido, a uma concordância com a afirmação de Netto (1999, p.76) de que o quadro visto no país a partir desse período é resultante de

um processo de formação histórica de largo curso, no interior do qual as camadas mais ativas das classes dominantes, mediante instrumentos de repressão aberta e/ou mecanismos mais refinados de controle, revelaram-se capazes de erguer um sempre

---

<sup>10</sup> Fernando Collor de Mello ascende ao poder federal pelo voto direto, em 1989. Representando claramente os setores conservadores da política brasileira e apresentando um forte discurso de mudanças radicais para o país, esse governo delineou um plano de estabilização e reforma econômica de cunho liberalizante. A ausência de consenso em torno do projeto político, aliado às denúncias de corrupção e a um surpreendente movimento de rua capitaneado pelo movimento estudantil, levou ao processo de impeachment que redundou na renúncia do presidente em fins de 1992 (TEIXEIRA, 2000).

<sup>11</sup> A expressão Consenso de Washington foi utilizada por John Willian, economista inglês e diretor do Institute for International Economics, após reunião convocada por esse Instituto e realizada em 1989 na cidade Washington, onde participaram economistas latino-americanos de perfil liberal, funcionários do Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Banco Interamericano de Desenvolvimento e do governo norte-americano, com o objetivo de avaliar as reformas econômicas da América Latina. De acordo Negrão (1998), as conclusões do referido consenso tornaram-se um receituário indicado pelas agências multilaterais para a concessão de créditos. Qualquer país que pretenda adquirir empréstimos junto ao FMI ou às demais agências internacionais deve ajustar sua economia às regras econômicas e políticas estabelecidas naquela reunião. Nesta medida, essas agências procuram garantir auxiliar nas reformas estruturais, monitorando a ação dos governos nacionais. O autor afirma que: “Em síntese, é possível afirmar que o Consenso de Washington faz parte do conjunto de reformas neoliberais que, apesar de práticas distintas nos diferentes países, está concentrado doutrinariamente na desregularização dos mercados, abertura comercial e financeira [...]” (p.42), bem como na modificação do papel do Estado.

renovado sistema de privilégios e uma metódica exclusão das classes e camadas subalternas dos avanços sociais<sup>12</sup>.

No entanto, se não se pode reduzir o grave quadro socioeconômico brasileiro à atuação dos governos nacionais da última década do século XX, pode-se afirmar que, o governo FHC empreendeu um projeto que minou as conquistas políticas decorrentes do processo de redemocratização, muitas das quais foram consubstanciadas na Carta Magna de 1988, a qual indicava a possibilidade de se efetivar, particularmente na área social, políticas que favorecessem as frações de classe trabalhadora<sup>13</sup>.

Ao contrário de valorizar essas conquistas, notadamente as que referem à política social, o Governo FHC, primou pela imperiosidade da redução do déficit público (para o que o governo cortou em cheio o investimento nas políticas de saúde, educação, emprego, agricultura, segurança, dentre outros), tudo em nome da estabilidade da moeda (LESBAUPIN, 1999). Sob o mote do controle da inflação<sup>14</sup>, esse governo priorizou a proposta de “desregulamentação” da economia, onde o Estado deveria afastar das funções de regulador dos preços da economia, bem como da relação capital-trabalho, abrindo caminho para o livre jogo das forças de mercado (SOARES, 2002).

Segundo Lesbaupin (1999), o governo FHC, seguindo os passos ideário neoliberal, submeteu-se às regras da economia globalizada – particularmente as regras ditadas pelo Fundo Monetário Internacional – aumentando a dependência dos capitais externos (especialmente os especulativos). A abertura econômica e a alta dos juros provocaram a quebra de muitas empresas e o desemprego tomou índices alarmantes. Entretanto, afirma o autor, não “foi a globalização, não foram as crises externas que nos demoliram: foram as medidas tomadas pelo governo FHC [...]

---

<sup>12</sup> Obviamente o autor está fazendo referência à história da formação social, econômica e política do Brasil – onde, do período colonial à atual república, encontram-se diversas formas de dominação das fracções de classe dominante em relação às frações de classe trabalhadora – retratada por autores, dentre outros, como Florestan Fernandes (A revolução burguesa no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 1968), Caio Prado Jr (História econômica do Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1963) e, Celso Furtado (Formação econômica do Brasil. 32 ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003). A remissão à formação histórica brasileira escapa a possibilidade de tratamento nesta reflexão.

<sup>13</sup> Mesmo representando um pacto das elites, não há como negar que o processo de redemocratização se constituiu em avanços de natureza política, dos quais a Constituição de 1988 – ao incorporar demandas dos movimentos reivindicatórios, como é o caso dos movimentos sociais urbanos – é um exemplo Netto (1999, p.77) afirma a esse respeito que: [...] o essencial da Constituição de 1988 apontava para a construção – pela primeira vez assim posta na história brasileira – de uma espécie de Estado de bem-estar social: não é por acaso que, no texto constitucional, de forma inédita em nossa lei máxima, consagram-se explicitamente, como tais e para além de direitos civis e políticos, os direitos sociais (coroamento, como se sabe, de cidadania moderna). Com isto colocava-se o arcabouço jurídico-político para implantar, na sociedade brasileira, uma política social compatível com as exigências de justiça social, equidade e universalidade (grifo do autor).

<sup>14</sup> Uma das heranças (malditas) do governo militar, a inflação acompanhou o governo de José Sarney (1985-1989) – este que assumiu o poder devido à morte de Tancredo Neves, em 1985-, chegando a 1000% ao ano no final de 1989. A superação da inflação foi uma das metas prioritárias do governo Itamar Franco – este que passou a governar o País após a destituição de Fernando Collor de Melo, em 1992-, motivo pelo qual seu Ministério da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, elaborou, em junho de 1994, o Plano Real, com o objetivo de estabilizar a economia (TEIXEIRA, 2000). Através desse Plano a moeda brasileira passou a ser equiparada ao dólar, sendo denominada de real. Vale assinalar, que o controle de inflação pela equipe de Fernando Henrique foi decisivo para que o então Ministro se tornasse Presidente nas eleições de 1994 (CAMPOS, 1999).



que geraram a vulnerabilidade em que o país se encontra. Foram elas que produziram a maior taxa de desemprego da nossa história” (p.09-10)<sup>15</sup>.

Essa afirmação de Lesbaupin (1999) é da maior importância para que se faça um esclarecimento: embora se reconheça que os organismos multilaterais são instrumentos fundamentais de comando da economia capitalista e que atuem decisivamente na defesa das forças de mercado como reguladores da vida social, política e econômica, há que se reconhecer que não houve uma passividade do governo brasileiro na adoção das diretrizes orientadas pelas agências. Houve também por parte do Estado nacional uma articulação política que expressa uma sincronia de interesse (nacionais e supranacionais) em favor das frações de classe dominante. Por esse motivo, as orientações não são implementadas obrigatoriamente e, sim, casam com o projeto político do governo brasileiro.

No desenho do projeto político daquele governo vai se conformando a reforma do Estado<sup>16</sup> caracterizada pelas privatizações das empresas estatais e pela redução das atividades no setor público. Sustenta-se, a partir desse projeto, que esse setor é ineficiente e ineficaz, e que, ao contrário, o setor privado carrega em si a capacidade de promover o crescimento econômico (SOARES, 2002). Pode-se verificar, assim que

[...] outra ideia cara ao neoliberalismo (e explicitada no receituário do FMI e do Consenso de Washington), que é a do estabelecimento de um Estado mínimo que cumpra apenas com algumas funções básicas, como a educação primária, a saúde pública e a criação e manutenção de uma infraestrutura essencial ao desenvolvimento econômico. Ou seja, a proposta é a de que o Estado se afaste das funções não ‘prioritárias’ para a alavancagem de um desenvolvimento ‘autônomo’ e ‘auto-sustentado’ (SOARES, 2002, p.40).

Analisando a questão da reforma do Estado, os ajustes (políticos, econômicos) implementados no Brasil, Batista (1999) demonstra que houve uma inversão quanto ao lugar da crise no padrão de acumulação do capital, especialmente na década de 90, uma vez que, segundo a concepção neoliberal, o Estado é – em grande parte – responsável por essa crise, motivo pelo qual, essa concepção indica como necessária à reformulação das atividades estatais.

No Brasil, Batista (1999) aponta os aspectos históricos de maior consolidação do neoliberalismo, que coincide com a ascensão ao poder executivo federal do Partido da Social

---

<sup>15</sup> Na sequência, Lesbaupin (1999) faz uma constatação da maior importância para a interpretação crítica do governo FHC – e que, aliás, parece ser válida, também, para a leitura do governo Lula: “Para o governo, só há um compromisso sagrado: pagar as dívidas externas e interna, pagar aos credores internacionais, aos banqueiros e aos especuladores. Para estes vão os recursos do país. E como os recursos não são infinitos, para garantir o pagamento destas dívidas, o governo corta recursos. [...] Atinge o salário dos trabalhadores, dos aposentados [...] reduz as possibilidades de emprego, com a única finalidade de garantir os lucros dos investidores do capital. E como isto não é suficiente, retira recursos dos estados e municípios, ao mesmo tempo em que lhes transfere mais atribuições. Endivida-os e ainda os obriga, também eles, a cortar investimentos nas áreas sociais: este é o ‘dever de casa’ imposto pelo FMI” (p.10).

<sup>16</sup> Ou melhor, a contrarreforma do Estado, nos termos de Behring (2002), tendo em vista que as reformas, embora limitadas, são positivas, a exemplo das reformas agrária e urbana, que são articuladas às lutas dos movimentos sociais. E vale dizer: estas reformas estiveram (e estão, ainda) muito longe da agenda governamental brasileira.

Democracia Brasileira (PSDB), a partir de 1995. Dentre as nações efetivadas pelo Governo Federal, promovendo ajustes neoliberais. O autor destaca o processo de privatização das empresas estatais que, ao invés de trazer ganhos para os cofres públicos, trouxe um resultado negativo ao Estado<sup>17</sup>; a privatização/ mercantilização dos serviços públicos de natureza social através do processo de “publicização”, que diz respeito à criação de organizações sociais (entidades do chamado terceiro setor: entidades sem fins lucrativos, organizações não governamentais, voluntários ou não), onde o Estado, através de parcerias com essas organizações, conclama os membros da sociedade a assumirem as atividades correspondentes às políticas sociais; além da modificação no sistema de previdência social e corte nos gastos sociais públicos.

As orientações para as reformas/ ajustes m nível estatal são sintetizadas claramente por Bresser Pereira, o qual foi Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (em 1995) no primeiro governo de /Fernando Henrique Cardoso. Para Bresser Pereira (1996), devido à crise pela qual passa o Estado desde os anos 70, há a necessidade de reconstruí-lo, especialmente diante do processo de globalização, em que o Estado deve facilitar a competitividade da economia nacional em nível internacional. Para tanto, o autor apresenta uma série de propostas para reorganização do Estado brasileiro as quais, no seu entendimento, devem facilitar o ajuste fiscal, em especial nos estados e municípios e tornar moderna e eficiente a administração pública. O autor afirma que:

A proposta de reforma do aparelho do Estado parte da existência de quatro setores dentro do Estado: (1) o núcleo estratégico do Estado, (2) as atividades exclusivas do Estado, (3) os serviços não-exclusivos ou competitivos, e (4) a produção de bens e serviços para o mercado (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 283).

No referente aos serviços não-exclusivos (universidades, escolas técnicas, centros de pesquisa, hospitais, museus), o autor propõe que sua forma de propriedade seja de caráter público não-estatal e que esses serviços sejam desenvolvidos por “organizações sociais” que devem celebrar um contrato de gestão com o Estado, contando com a autorização do Legislativo para que possam participar do orçamento público, mediante um “programa de publicização”, que, segundo o autor, não pode ser confundido com privatização, tendo em vista que esse programa deve garantir o caráter público das organizações, embora sejam de direito privado.

Uma leitura atenta sobre a referida proposta demonstra a intencionalidade de desobrigação do Estado quanto às políticas sociais que devem ser repassadas tanto aos estados e municípios quanto às entidades da sociedade, através das “organizações sociais”. Assim, essa proposta coaduna-se perfeitamente com os princípios neoliberais de minimização do Estado para os serviços sociais e intervenção nas atividades de natureza política e econômica que facilitem a

---

<sup>17</sup> Diniz (2000) afirma que o processo de privatização verificado no Brasil, especialmente na década de 90, foi um dos mais rápidos e abrangentes de que se tem conhecimento na história econômica mundial.

competitividade do país em escala internacional. Como diz Netto (2001), é um Estado mínimo, porém máximo para o capital<sup>18</sup>.

Behring (2002) demonstra que, nas propostas de mentor intelectual do Plano Diretor da Reforma do Estado (Bresser Pereira), há uma preocupação com a disciplina fiscal, a privatização e a liberação comercial. Sendo que o Estado deve ter, de acordo com aquelas propostas, um papel coordenador suplementar. Em resposta à insolvência fiscal do Estado, ao excesso de regulação e de rigidez e a pouca eficiência do serviço público, há a necessidade da reforma do Estado, no sentido de recuperar sua governabilidade (relacionada à atividade financeira e administrativa).

Nas argumentações de Bresser, destaca Behring (2002, p. 193), a “superação da crise fiscal é o elemento central para o enfraquecimento da crise do Estado” e essa crise resulta, de acordo com aquele autor, dos problemas econômicos herdados década de 80, a saber: o déficit público, baixas poupanças públicas, excessiva dívida interna e externa e falta de crédito do Estado. Portanto, a proposta de reforma se expressa na iminência de um Estado pequeno e ao mesmo tempo forte que leve em consideração a crise fiscal, que preconize as reformas voltadas para o mercado e garanta a disciplina fiscal, que tenha como meta a diminuição da dívida pública interna e externa, bem como a redução da influência norte-americana na América Latina (BEHRING, 2002).

Analisando criticamente as propostas de contrarreforma do Estado brasileiro nos anos 90, Behring (2002) demonstra que há uma aparente esquizofrenia entre o discurso da reforma e a política econômica pois,

Argumenta-se que o problema está localizado no Estado, donde é necessário refuncionalizá-lo para novas requisições, corrigindo distorções e reduzindo custos; enquanto isso, a política econômica corrói aceleradamente os meios de financiamento do Estado brasileiro por meio de uma inserção na ordem internacional que deixa o país à mercê dos especuladores no mercado financeiro, de forma que todo o esforço de redução de custos preconizado escoar pelo ralo do crescimento galopante das dívidas interna e externa (BEHRING, 2002, p. 221).

O resultado da implementação dos ajustes neoliberais na América Latina, e em particular no Brasil, é o agravamento das expressões da questão social, com a pauperização crescente e quase absoluta dos trabalhadores. A piora nas condições de proteção social do poder público leva

---

<sup>18</sup> Essa argumentação vai ao encontro da afirmação de Santos (2003) quando lembra que, embora a globalização financeira contribua pra formar um território nacional da economia internacional, o Estado continua forte na regulação da economia e na construção da infraestrutura necessária ao investimento externo. Há uma contradição, segundo o autor, entre o interno e o externo, posto que tanto as empresas transnacionais como as instituições supranacionais dependem da força normativa dos Estados nacionais. Como diz o autor (p. 77-78): “É o Estado nacional que, afinal, regula o mundo financeiro e constrói infraestruturas, atribuindo, assim, a grandes empresas escolhidas a condição de sua viabilidade. O mesmo pode ser dito das instituições supranacionais (FMI, Banco Mundial, Nações Unidas, Organização Mundial do Comércio), cujos editos ou recomendações necessitam de decisões internas a cada país para que tenham eficácia. O Banco Central é, frequentemente, essa correia de transmissão [...] entre uma vontade política externa e uma ausência de vontade interior [...]”

Soares (2002) a afirmar – com base em Francisco de Oliveira – que se produziu um Estado mal-estar em contraponto ao frágil Estado bem-estar latino-americano.

Gomes (2002) demonstra a esse respeito que especialmente nos países terceiro-mundistas há uma radicalização da miséria e uma degradação das condições de inserção produtiva de grande parte dos trabalhadores. Particularmente no Brasil, diz a autora que a “dinâmica econômica imposta pelas orientações neoliberais, em virtude das mudanças no mundo do trabalho, se refletem na crise das políticas sociais [...] e acentuam um processo de modernização excludente” (p.170).

As políticas sociais sob o prisma neoliberal são caracterizadas, segundo Soares (2002), pela redução dos gastos sociais públicos, com uma clara redução do orçamento para os setores sociais; pela descentralização dos serviços sociais, ocorrendo um repasse de responsabilidades aos estados e municípios no que concerne às políticas sociais, sem o correspondente orçamento para a implementação de tais políticas; pela privatização total ou parcial dos serviços, de que a saúde e educação são exemplos expressivos e; pela focalização da política, isto é, a redução do público que deverá ter acesso aos serviços, notadamente os mais pobres entre os pobres<sup>19</sup>. Nesse cenário ganham espaço os programas de solidariedade com apelo ao benemérito da sociedade, de que o Programa “Comunidade Solidária”, experimentado no governo Fernando Henrique Cardoso, é característico.

Interessa destacar que no contexto dos ajustes estruturais há um redirecionamento na orientação de políticas públicas, especialmente para o setor social, havendo uma maior influência dos organismos internacionais de crédito na elaboração e execução dessas políticas nos países ditos em desenvolvimento. De acordo com Pastorini (2002), na década de 80, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional tiveram forte influência nos rumos das políticas locais e nacionais nos países do Terceiro Mundo. Contudo, até a primeira metade dessa década, a preocupação com os “setores mais pobres” não era objeto central de atenção desses organismos, o que foi modificado na segunda metade dessa mesma década quando os referidos organismos passam a indicar a necessidade de programas compensatórios e assistenciais ao lado das políticas de ajuste. Isso porque

Perante a constatação do fracasso das medidas de ajuste automático, propostas pelos organismos internacionais, foi necessário realizar algumas inflexões nas orientações futuras em relação aos chamados países periféricos. Essas mudanças, que buscam acompanhar as novas exigências e necessidades do grande capital, têm como marco a

---

<sup>19</sup> Cabe aqui uma observação: o aspecto da focalização da política pública no Brasil não é uma exclusividade das duas últimas décadas do século XX, nem do início do século XXI. Se observarmos, por exemplo, o período do regime militar, veremos que as políticas, embora envoltas por um discurso universalista, foram extremamente seletivas. O que é característico do período mais recente, sobretudo quando se analisa a natureza da política a partir dos anos90, é que a questão da focalização não se expressa apenas na implementação de política, e, sim, desde sua definição, isto é, de seu planejamento. Portanto, o aspecto do foco da política (especialmente a política social) está amplamente articulado à imperiosidade de diminuição dos gastos sociais públicos de corte neoliberal, tendo forte influência dos organismos internacionais de crédito.

reunião realizada em 1989 entre representantes de FMI, BID, BIRD e do governo dos EUA, como economistas latino-americanos, que passa a ser conhecida como Consenso de Washington (PASTORINI, 2002, p.174-175).

Uma das inflexões sentidas nos discursos dos organismos internacionais dizem respeito às orientações quanto ao tratamento dos problemas sociais nos programas governamentais da América Latina, programas esses que teriam que compatibilizar a redução de gastos sociais públicos com o atendimento à população empobrecida. Como afirma Pastorini (2002, p.176):

A doutrina neoliberal, que tem como peças centrais o ajuste fiscal, a reforma do Estado [...] [com] a privatização do sistema de proteção social, defenderá a ideia da necessidade de focalizar as ações sociais e recursos públicos para combater a pobreza e atender aos problemas mais urgentes das populações empobrecidas. É assim que se coloca em funcionamento um leque variado de programas sociais focalizados e emergenciais com a finalidade de atender às populações mais 'vulneráveis' que se transformam cada vez mais em estorvos para o crescimento econômico, entendendo que excessivas desigualdades podem provocar conflitos sociais graves.

Desse modo, nas orientações dos organismos internacionais para os países da América Latina, os programas sociais de 'alívio' à pobreza devem ser – segundo a autora – complementares às reformas econômicas e ajustes estruturais, devendo ser

[...] dirigidos para aqueles que supostamente 'fracassaram' na sociedade por não saberem enfrentar os azares da vida, tanto no mercado de trabalho [...] quanto na esfera do consumo, e que, portanto, dependem da ajuda de outros (incluído aqui o Estado) para satisfazer às suas necessidades básicas. Para eles serão reservados alguns programas focalizados e emergenciais, como forma de ajudá-los a sobreviverem na pobreza (mas não superá-la) [...] (PASTORINI, 2002, p. 213-214).

Nessa mesma direção, Soares (2002) demonstra que para pôr em funcionamento o processo de diminuição do Estado e de privatização dos serviços sociais na América Latina, são articuladas duas estratégias: a focalização e a autoajuda, características dos "Programas de Combate à Pobreza", os quais são emergenciais, residuais e temporários<sup>20</sup>. Esse tipo de programa social vem se configurando no eixo principal das propostas dos organismos internacionais de financiamento para os países latino-americanos – bem como para os países periféricos – tais como as propostas do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, cujos programas visam a amenizar as consequências da crise econômica e dos processos de ajuste aos quais vêm se submetendo esses países.

Simionatto (2000) demonstra a esse respeito que nos últimos dez anos, as agências multilaterais de crédito passaram a dispor de recursos através dos Programas de Compensação voltados aos países da América Latina e Caribe, sendo que esses programas têm por meta o "alívio" das consequências das políticas de ajuste que recaíram sobre os segmentos da classe

---

<sup>20</sup> Pode-se afirmar que o Programa "Fome Zero" do atual governo brasileiro enquadra-se nessas orientações à medida que é balizado por uma perspectiva foca lista no atendimento à política social (destinada aos "pobres" do país). Dessa forma, não demonstra grandes alterações em relação à direção social implementada pelo governo FHC.

trabalhadora. Em realidade, esses programas não alteram as causas estruturais da pobreza – e nem se propõem a isso – conseguindo, apenas, atenuar as consequências dos processos de globalização, ajuste e modernização das economias. Além disso, em grande parte dos países da América Latina em que esses programas foram efetivados, continuam a aumentar as linhas de pobreza e extrema pobreza<sup>21</sup>.

É assim que no atual estágio de desenvolvimento do capitalismo, os organismos internacionais vêm elaborando novos enfoques de políticas que orientam os ajustes estruturais dos países da América.

Desse modo, na fase atual do capitalismo denominada por muitos autores de globalização, que na concepção de Santos (2003, p.23) representa o “ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista”, cada vez mais ganha força a disseminação de um pensamento único que, tendo por base a ciência e a técnica, impõe o mercado como solução única para a produção da vida. A ideologia é, nesse aspecto, fundamental para a produção, difusão, reprodução e conservação da globalização. Assim, afirma Santos (2003, p.53):

Nas condições atuais, a ideologia é reforçada de uma forma que seria impossível ainda há um quarto de século, já que, primeiro as ideias e , sobretudo, as ideologias se transformam em situações, enquanto as situações se tornam em si mesmas “ideias”, ‘ideias do que fazer’, ‘ideologias’ e impregnam, de volta, a ciência (que santifica as ideologias e legitima as ações) , uma ciência cada vez mais redutora e reduzida, mais distante da busca da ‘verdade’ [...].

Na constituição e disseminação do pensamento hegemônico característico do período da globalização tem destaque, segundo Ribeiro e Silva (2004), a formação de um novo discurso dominante que se apoia amplamente em uma racionalidade gestonária que articula o poder econômico e o poder administrativo. Sendo que essa articulação tende a enfraquecer o poder político, materializado na fragilização dos espaços públicos, e a priorizar as ações de organização (gestão). Nos dizeres das autoras:

[...] A globalização pode ser lida, portanto, como ocidente, técnica e modernidade, descolados de ciência e filosofia. Pode ser lida, também, como réquiem da economia política, na medida em que afirma-se (sic) a gestão econômica sem maiores investimentos discursivos, o que significa, afinal, o descarte da política. Nesta gestão, acontece o privilégio aos vínculos entre poder econômico e poder administrativo (RIBEIRO; SILVA, 2004, p.349).

---

<sup>21</sup>. Sobre a noção de políticas sociais no âmbito dos organismos internacionais, diz a autora: “Fica evidente, assim, a concepção de políticas sociais públicas das agências multilaterais, que, afastadas cada vez mais das propostas universalizantes e de afirmação de direitos, subordinam-se à lógica do mercado, à contenção de custos, à redução do papel do Estado, à transferência direta de ações para indivíduos, organizações da sociedade [...] e comunidades, e à focalização de programas para os segmentos mais pobres da população, que justificam e fundamentam a retórica da justiça, da igualdade e da democracia mediante a correção das assimetrias sociais. Enfim, a reforma do Estado, em todos os países, passa uma ideia artificial de combate à pobreza, de politização e de controle a ser exercido pela sociedade [...], principalmente das frações de classe subalternizadas que ainda não tiveram a oportunidade de construir uma cultura política que lhes possibilite intensificar as lutas sociais em favor de uma nova hegemonia” (SIMIONATTO, 2000, p.15).

De acordo com Ribeiro e Silva (2004), o poder que se constrói na escala-mundo não tem a necessidade de convencer, mas de seduzir. A tarefa de sedução cabe aos especialistas em mercadorias que contribuem para mercantilizar a cultura e subordinar a política à economia. Nesse sentido, as articulações entre informação e inovação indicam como se processam a materialidade e a sociabilidade contemporâneas, permitindo a formação da racionalidade gestonária antes referida.

Nas condições presentes, a nova ordem que se expressa em impulsos globais<sup>22</sup> afirma-se mediante determinadas condições, tais como articulações políticas e fusão entre capitais, que asseguram a sua permanência. Dessa forma, a privatização de empresas públicas, bem como a privatização dos serviços públicos, responsáveis por serviços urbanos pode ser considerada um resultado/efeito de longa duração advindo da articulação de interesses no âmbito da produção de um impulso global. Assim, o evento (no caso, a privatização) transforma-se gradativamente em fato ou fatalidade, incorporado em normas e referências legais para a conduta (RIBEIRO; SILVA, 2004).

Causa e previsão retornam, portanto, ao centro da análise: o evento que desestrutura deve ser lido em sua capacidade de transformar-se em causa de novas mudanças, tendo amplificados os seus impactos, por sua possibilidade de se tornar fato, ou seja, condição – e, até mesmo, causa – de novos eventos. Acreditamos que a ação hegemônica que se realiza no impulso global tenha essa capacidade de conquistar a duração, a irreversibilidade dos desígnios de que é portadora e, antes da sua manifestação. Neste sentido, a face destrutiva – criadora do capitalismo possui conteúdos normativos e codificadores d ação valorizada, que alteram marcos legais e o imaginário social (RIBEIRO; SILVA, 2004, p.358).

Para as autoras, uma das características importantes da nova gestão é a capacidade de modificar eventos (incerto, novo) em fatos (condição herdada, estrutura) mediante a utilização de imagens que alteram a forma de percepção da vida coletiva, bem como das oportunidades<sup>23</sup>. “Dessa maneira, existem hoje formas de controle da compreensão do todo e do novo que dificultam a leitura das contradições alimentadas pela atual dinâmica do capitalismo [...]” (RIBEIRO; SILVA, 2004, p.360).

Na constituição do pensamento único que legitima ideologicamente a inexorabilidade das forças de mercado, é absolutamente visível a influência dos organismos internacionais de crédito (FMI, Banco Mundial, BID) que, considerados como inteligência geral, inteligência global (SANTOS, 2003), replicam práticas em tantos programas e políticas sociais, sendo assim

---

<sup>22</sup> .Ribeiro e Silva (2004, p.351) denominam de impulsos globais os vetores que articulam informação e inovação vinculados aos novos processos de gestão. Esses impulsos dizem respeito “ à emergência de uma forma de agir de natureza sistêmica e corporativa, que se apropria de condições herdadas e de níveis de controle da mudança permitidos pelo meio técnico-científico-informacional”.

<sup>23</sup> . A valorização do treinamento/capacitação para o trabalho (evento) em detrimento do sistema educativo (fato) é um exemplo de como essa construção cultural imprime modificações na vida individual e coletiva.

instrumentos fundamentais das empresas internacionais e nacionais na busca incessante de acumulação do capital<sup>24</sup>.

Vainer, (2002) demonstra que dentro da arquitetura de prescrição de modelos para o desenvolvimento das cidades tem tido destaque o denominado planejamento estratégico, o qual vem sendo propagado no Brasil e na América Latina através das agências multilaterais, muitas vezes financiadoras – em especial o BIRD e o Habitat – e de consultores internacionais, particularmente os catalães<sup>25</sup>, que difundem experiência de gestão da cidade de Barcelona<sup>26</sup>.

Vale ressaltar quanto a fundos e ou agências financiadoras, que no Brasil a Constituição Federal de 88 trouxe conquistas importantes em relação aos princípios que lançaram as bases para concretização da seguridade social, como a criação de orçamento próprio e a garantia da diversidade de fontes de financiamento. Da mesma forma, o orçamento público e a política tributária conquistaram princípios importantes: a solidariedade, isonomia, universalidade, capacidade contributiva, essencialidade, caráter direto, progressivo, transparência e equilíbrio. A CF também estabeleceu o ciclo orçamentário, criando o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária, que possibilitaram o resgate da função do Estado de planejador. Em 1990, o Brasil entrou na fase do neoliberalismo, com a instalação do Toyotismo, da acumulação flexível, da desregulamentação financeira (imposta pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional), dos oligopólios e do enxugamento do Estado.

Apesar das conquistas obtidas, em 88, com os princípios da seguridade social, com orçamento próprio e garantia da diversidade de fontes de financiamento, Salvador (2011) diz que a partir de 90, as políticas sociais sofreram cortes, seus recursos foram desviados para o orçamento fiscal e, assim, destinados a atingir o superávit primário.

---

<sup>24</sup> . Chossudovsky (1999) chama a atenção de que, especialmente a partir dos anos 80, as instituições financeiras multilaterais contribuem na produção e disseminação de um discurso econômico dominante que tem por meta a dissimulação das manipulações do sistema econômico global. Esse discurso, que desestimula a capacidade de análise crítica da realidade, neoliberal, esse discurso apoia-se em temas tais como: o do desenvolvimento sustentável e da diminuição da pobreza, distorcendo e disfarçando as questões políticas que verdadeiramente se referem à proteção do meio-ambiente e à produção da pobreza. Esse discurso ideológico (que no contexto dos bancos pode ser considerado um “ contra discurso” ou “contra ideologia”, posto que é revestido de uma noção moral e ética), é forjado quando essas instituições promovem pesquisas – por exemplo, sobre a pobreza e sobre dimensões sociais do ajuste – que se revertem em orientações: diminuição da pobreza, questões de gênero, equidade, etc., corporificando uma face humanitária dessas instituições que, aparentemente, comprometem-se com as mudanças sociais no mundo. Para o autor, a incorporação desse discurso na agenda política ( dos países, estados, municípios) tendo em vista que se dissocia do debate macroeconômico, não se constitui em ameaça à agenda econômica neoliberal.

<sup>25</sup> . Os catalães a que se refere o autor são Manuel Forn e Jordi Borja, os quais vêm divulgando a experiência de Barcelona e o modelo de planejamento estratégico mediante consultorias e produção de textos. Manuel Castells, de certo modo, também integra o grupo e tem trabalhos em parceria com Jordi Borja (VAINER, 2002).

<sup>26</sup> . Refletindo sobre as cidades no âmbito da economia mundial recente, Compans (2001) demonstra que tem havido uma propagação de modelos de gestão urbana e estratégias de desenvolvimento local pensados por agências multilaterais e consultores internacionais. Assim é que são oferecidos modelos de “cidades sustentáveis”, “cidades empreendedoras”, “cidades saudáveis”, “cidades globais” que se colocam como alternativas para a resolução dos problemas urbanos. Ribeiro, L.C.Q. (2004) observa que a literatura internacional tem valorizado discussão sobre as grandes cidades na perspectiva do desenvolvimento. Sendo que a produção das agências multilaterais, em particular a do Banco Mundial, possui um caráter normativo, isto é, apresenta modelos, diagnósticos e orientações cujos objetivos podem ser associados à resolução dos problemas dessas cidades e ao incremento de sua produtividade para inseri-las no processo de desenvolvimento.



De acordo com Salvador (2011) o fundo público tem contribuído para a manutenção do capitalismo e financiando políticas anticíclicas com os recursos da seguridade social e esta conformação do Estado Social brasileiro não tem contribuído para a concretização de uma seguridade social universal. Portanto, a luta pela reforma social do estado brasileiro que antecedeu a constituinte de 88 efetivou-se um fundo público Salvador (2011), que por sua vez por via da contrarreforma vem sendo abocanhado pelo capital financeiro. Já no contexto da política social de habitação jamais se chegou a se constituir numa conquista social em termos de Fundo Público, sendo este sempre barrado pelo capital imobiliário, fazendo de políticas focalizados como as atuais políticas de habitação popular , não passem de um programa de governo, sem estrutura jurídica, política ou social.

No que se refere ao discurso do planejamento estratégico é o da competitividade urbana posto que as cidades devem competir pelo investimento de capital, tecnologia e competência gerencial, bem como devem competir no sentido de atrair novas indústrias, negócios e força de trabalho qualificada, devendo, ainda, ser competitivas no preço e na qualidade dos serviços oferecidos (VAINER, 2002).

Harvey (1996) demonstra em relação a esse aspecto que, de fato, há uma competição entre as localidades, estados e regiões urbanas. Por esse motivo, os administradores urbanos têm se orientado na perspectiva de construir um favorável clima de negócios que ofereça diversos tipos de atrativos para os investimentos capitalistas na cidade.

Analisando criticamente a proposta difundida pelos planejadores urbanos em questão, Vainer (2002, p.78) aponta que, na perspectiva do planejamento estratégico, a cidade é vista como uma mercadoria que deve ser vendida em um mercado bastante competitivo e onde outras cidades também se encontram à venda. Talvez por esse motivo, demonstra o autor,

o chamado marketing urbano se imponha cada vez mais como uma esfera específica e determinante do processo de planejamento e gestão de cidades. Ao mesmo tempo, aí encontraríamos as bases para entender o comportamento de muitos prefeitos, que mais parecem vendedores ambulantes que dirigentes políticos<sup>27</sup>.

Na mesma direção, Sánchez (2001) lembra que, nossa perspectiva, os governos municipais empenham-se em preparar uma imagem publicitária das cidades e, por esse motivo, os gestores locais podem ser comparados a caixeiros viajantes que visam vender seus produtos. Entretanto, a autora chama atenção de que esse tipo de gestão não se circunscreve apenas ao nível local. O discurso da competitividade urbana, o da gestão urbana empresarial ( que sustenta o mito da política eficiente) e o discurso da cidade sustentável (em nível social, econômico e

---

<sup>27</sup> . Cocco (2001) faz referência à influência dos consultores catalães, em especial Jordi Borja, no planejamento estratégico da cidade do Rio de Janeiro, nos anos 90. Sendo que uma das consequências dessa influência teria sido a candidatura desse município aos Jogos Olímpicos de 2004. Vale lembrar que Barcelona sediou esses jogos em 1992. Em tempos recentes, pode-se verificar a continuidade da lógica competitiva entre cidades, no caso daquela cidade, tendo em vista que o Prefeito César Maia empenhou-se, e foi vitorioso, na construção do marketing para vender a imagem do Rio como vista a sediar os Jogos Pan-Americanos de 2007.

ambiental) são produzidos e cristalizados como modelos dominantes veiculados em escala mundial<sup>28</sup>.

Nesse contexto, a venda da cidade significa a venda de atributos que são específicos e valorizados pelo capital transnacional, tais como: espaços para feiras e convenções, parques industriais e tecnológicos, oficinas de informação e apoio a investidores e empresários e segurança. Afinal, como afirma Harvey (1996, p.55), “[...] a cidade tem que parecer como lugar inovador, excitante, criativo e seguro para viver, visitar, para jogar ou consumir”. De acordo com Castells e Borja apud Vanier (2002), o governo local tem um papel importante na preparação da imagem da cidade e na oferta de serviços (comunicações, oferta cultural, segurança) e de infraestrutura com vista a atrair investidores, visitantes e usuários solventes à cidade<sup>29</sup>.

Segundo Vainer (2002), outra noção presente no discurso do planejamento estratégico é o da cidade-empresa. De acordo com esta noção, a cidade deve ser concebida como um agente econômico e, tal, deve atuar no contexto do mercado. As decisões tomadas na cidade devem levar em consideração as informações e expectativas produzidas no e pelo mercado.

O autor em referência faz, então, um questionamento: como seria possível garantir que a cidade-empresa, pensada e administrada estrategicamente como uma empresa, possa ser eficaz, ou seja, possa alcançar a produtividade e a competitividade que se deseja de uma empresa? A cooperação ou a parceria público-privada tem sido uma indicação dos organismos internacionais para assegurar que os interesses do mercado adentrem no próprio processo de planejamento e decisão acerca da cidade, sendo que o sentido de privado está intimamente associado ao interesse privado dos capitalistas e se encontra no mesmo campo de expressões como iniciativa privada e privatização<sup>30</sup>.

O que nos parece central extrair destas leituras é que a analogia cidade-empresa não se esgota numa proposta simplesmente administrativa ou, como muitas vezes pretendem apresentar seus defensores, meramente gerencial ou operacional. Na verdade, é o conjunto da cidade e do poder local que está sendo redefinido. O conceito

---

<sup>28</sup> . Nesse aspecto, Rojo (1998) ao apresentar a experiência de Barcelona como cidade empreendedora, diz que os principais desafios a serem enfrentados pelas cidades no século XXI são: a globalização dos mercados, o desenvolvimento das telecomunicações e das tecnologias de informação, crescente competência internacional, as mudanças na economia e nos mercados de trabalho, planejamento empresarial que leve em consideração as articulações territoriais entre as nações. Para tanto, demonstra, com base na atuação da Prefeitura de Barcelona, que os governos locais devem: planejar estrategicamente o futuro, adaptar os recursos humanos locais aos novos perfis, descentralizar os serviços, estar dispostos a enfrentar novos desafios, aproveitar rapidamente as oportunidades que oferecem as novas tecnologias, a ser bons gestores, buscar um consenso para levar adiante os objetivos da cidade, ser eficientes.

<sup>29</sup> . Quanto essa assertiva, diz Vainer (2002, p.80): “Tem-se aqui o prefeito e imediato rebatimento, para a cidade, do modelo de abertura e extroversão econômicas propugnado pelo receituário neoliberal para o conjunto da economia nacional: o mercado externo e, muito particularmente, o mercado constituído pela demanda de localizações pelo grande capital é o que qualifica a cidade como mercadoria. O realismo da proposta fica claro quando nossos pragmáticos consultores deixam claro que esta abertura para o exterior é claramente seletiva: não queremos visitantes e usuários em geral, e muito menos imigrantes pobres, expulsos dos campos ou de outros países igualmente pobres; queremos visitantes e usuários solventes [...]” ( grifo do autor).

<sup>30</sup> . Prova de que esta ideia encontra-se em largo processo de difusão é o projeto em debate no âmbito de governo federal brasileiro de Parceria – Privada, que tem sido indicado como alternativa para diante da crise fiscal do Estado facilitar, sobretudo, a criação de infraestrutura necessária ao processo produtivo.

de cidade, e com ele, os conceitos de poder público e de governo da cidade são investidos de novos significados, numa operação que tem como um dos esteios a transformação da cidade em sujeito/ator econômico [...] e , mais especificamente, num sujeito/ator cuja natureza mercantil e empresarial instaura o poder de uma nova lógica, com qual se pretende legitimar a apropriação direta dos instrumentos de poder público por grupos empresariais privados (VAINER, 2002, p.89)<sup>31</sup>.

Vainer (2002) aponta outro elemento importante na produção do discurso do planejamento estratégico que se encontra em difusão no Brasil e na América Latina. Trata-se da noção de cidade-pátria, onde se busca construir um sentimento de patriotismo cívico. Para tanto, o governo local é conclamado a ser forte, personalizado, carismático, devendo expressar a vontade única (unificada) de uma cidade, com vista a enfrentar as outras cidades tendo por base um projeto competitivo e um patriotismo cívico.

Na verdade, o planejamento estratégico urbano e o propalado patriotismo de cidade – que em sua gênese defendeu a proposta de descentralização do poder administrativo – acabam esvaziando a esfera política local que se transforma em um espaço de execução de um projeto de caráter empresarial e cuja execução deve ser feita por um líder (o administrador local) personalizado e carismático. “Transfigurando-a em mercadoria, em empresa ou em pátria, definitivamente a estratégia conduz á destruição da cidade como espaço da política, como lugar de construção da cidadania” (VAINER, 2002, p.98). Em síntese, para o autor, este modelo de gestão implica na apropriação da cidade por empresas globalizadas em detrimento das condições de exercício da cidadania.

Seguindo essa linha de raciocínio, Compans (2001) argumenta que, segundo a abordagem de Borja e Castells, a diminuição da capacidade reguladora do Estado nacional, somada á crise fiscal e à descentralização administrativa, teria permitido um fortalecimento econômico e político dos governos locais, os quais se constituem em elo entre a cidade e os investidores externos que buscam adquirir vantagens competitivas tanto na localização quanto na proliferação de suas empresas. Assim diz a autora:

A estratégia desenhada por esses autores para as cidades visa exatamente tirar proveito desse crescimento do protagonismo dos governos locais, mesmo se ele estiver subordinado e dependente de fenômenos externos que os responsáveis públicos não podem dominar. É uma estratégia de antecipação e adaptação às exigências de

---

<sup>31</sup> . Ribeiro, L. C. Q. (2004), ao analisar as vertentes teóricas que se inserem no debate sobre cidades, associa ( em nota) a produção de Borja e Castells como expressão do discurso da agências multilaterais ( especialmente do Banco Mundial), que aponta a possibilidade de desenvolvimento das cidades no âmbito da globalização, sendo que para isso as cidades devem se tornar “atores políticos”, representando os interesses privados e públicos. Nas palavras dos consultores catalães: “Em primeiro lugar, a definição de um Projeto de Futuro só é eficaz se mobilizar, desde o seu momento inicial, os atores públicos e privados e concretizar-se em ações e medidas que possam começar a implementar-se de imediato. Somente assim verificar-se-á a viabilidade do plano, gerar-se-à confiança entre os agentes que promovem e poder-se-à construir um consenso público que derive numa cultura cívica e num patriotismo de cidade. Esta será a principal força de um plano estratégico” ( BORJA; CASTELLS, 1997, p. 125 apud RIBEIRO, L. C. Q. , 2004, p.19).

mobilidade e competitividade dos capitais globais que constituem as novas condições gerais da produtividade que os governos locais deverão agora promover. Pois, além de promover a competitividade das atividades econômicas urbanas, os governos locais devem promover também o marketing urbano, [...] para atrair empresas e investimentos; a parceria público – privada, para a implementação dos projetos de modernização urbana; a reengenharia administrativa com vistas à eficiência e à adoção de uma lógica empresarial na condução da ação pública; e, por último, o consenso político que assegure a governabilidade e a estabilidade política (COMPANS, 2001, p.117-118).

Refletindo sobre os discursos e imagens da cidade contemporânea na fase atual de acumulação do capital, Sánchez (2001) afirma que, na perspectiva urbana, a produção do pensamento único (SANTOS, 2003) diz respeito a um discurso ideológico que procura promover e legitimar determinados projetos da cidade, cujo exemplo simplificador é a chamada “cidade-modelo”. As instâncias políticas de produção desse discurso – o Banco Mundial, o BID ou as Nações Unidas – atuam com Base em um conjunto de variáveis arbitrárias que avaliam, medem e classificam as propostas de modernização urbana tendo em vista a inserção global das cidades.

É assim que se propaga, em nível mundial, a imagem de cidades que foram capazes de superar crises (econômicas, políticas) através da modernização, da incorporação de infraestrutura compatível às necessidades de fluidez do dinheiro e da informação<sup>32</sup>. Hoje, contudo, a cidade considerada “modelo” de gestão é aquela que além de se adequar à modernização tecnológica e infraestrutura possui uma imagem de cidade harmoniosa, portadora de qualidade de vida com significativa vida cultural e artística<sup>33</sup>. Esse padrão de cidade se associa ao modelo de cidades sustentáveis (SÁNCHEZ, 2001), que por sua vez se conecta ao discurso sobre desenvolvimento sustentável amplamente defendido e divulgado pelas agências.

Os temas de cidades sustentáveis, preservação da qualidade de vida, boa governança fazem parte, segundo Sánchez (2001) da agenda urbana neoliberal<sup>34</sup>, que expressa a imagem da cidade competitiva e sustentável, a qual é associada à representação técnica da gestão (e menos à representação política) à medida que é disseminada a ideia de eficiência técnica na administração do território capaz de alcançar a equidade no que diz respeito aos benefícios da urbanização, o que implica em uma despolitização na análise da problemática urbana. Seguindo sua argumentação, diz Sánchez:

A ideia de sustentabilidade ‘vendida’ pelas imagens-modelo vincula-se à orientação gerencial das práticas do governo-empresa incorporadas no planejamento. A gestão

---

<sup>32</sup> . Harvey (1996, p.60) argumenta criticamente que a “produção orquestrada de uma imagem urbana pode, se bem sucedida, ajudar também a criar um sentido de solidariedade social, orgulho, cívico e lealdade ao lugar e mesmo permitir que a imagem urbana forneça um refúgio mental em um mundo no qual o capital alija cada vez mais o senso de lugar.” Isto é, a construção da imagem urbana concorre para a formação de um sentimento de pertença à cidade, que por sua vez, facilita a construção da alienação face às contradições e conflitos urbanos.

<sup>33</sup> . Nessa configuração de cidades, o marketing urbano torna-se imprescindível. Veja-se o exemplo das cidades de Barcelona e Curitiba (no Brasil) lembradas, resguardando-se as diferenças econômicas, como exemplos de cidades-modelo.

<sup>34</sup> . Para Sánchez (2001), a Conferência Mundial sobre Cidades-Modelo, realizada em Cingapura, em 1999, com aval da ONU, é um exemplo de produção e disseminação da referida agenda.

empresarial, e sua correspondente retórica, projetam na 'cidade sustentável' **algumas das qualidades que a capacitam para uma inserção competitiva no mundo globalizado: reestruturação urbana com vistas ao incremento da atratividade, construção do patriotismo de cidade e, sobretudo, credibilidade e confiança por parte dos potenciais investidores.** São as próprias imagens de marca das cidades-modelo que se encarregam de portar a bandeira da sustentabilidade, como a 'Capital Ecológica' em Curitiba, ou a 'Cidade Jardim' em Cingapura, sínteses *aggiornate* aos valores contemporâneos (SÁNCHEZ, 2001, p.162, grifo meu em negrito).

A autora em questão demonstra que o desenho de cidades-modelo se vincula à proposição de uma agenda urbana hegemônica, elaborada em tempos recentes, sendo que os temas de competitividade e sustentabilidade compõem uma fórmula a ser seguida em nível mundial que se associa à flexibilização da administração pública, ao desenvolvimento cívico da população aos megaprojetos urbanísticos e à inserção das cidades no mundo global.

Oliveira (2001) afirma que, de fato, no período mais recente, tem-se produzido uma série de receitas para as cidades e um aparente consenso quanto ao pensamento orientador do planejamento urbano. Sustentabilidade e competitividade são temas recorrentes no debate sobre o urbano e compõem um conjunto de prescrições sugeridas às administrações municipais.

Na verdade, afirma o autor, o discurso hegemônico sugerido para as cidades, ao pretender conciliar competitividade municipal (que inclui a criação de infraestrutura para atrair investimentos externos e aumentar a produtividade das empresas) com sustentabilidade (controle de impacto ambiental e do risco ambiental, participação popular), contribui para o ocultamento dos conflitos sociais existentes na cidade e para a despolarização dos atores sociais no enfrentamento das expressões da questão social<sup>35</sup>.

Acselrad (2001) assinala que a preocupação com as cidades sustentáveis se articula à necessidade das instituições políticas de conciliar o crescimento urbano com o equacionamento dos problemas urbanos, com base na adaptação tecnológica, na economia de mercado, na colaboração e no consenso. Essa argumentação se compatibiliza com o denominado "pensamento único urbano", o qual propõe um ajustamento das cidades ao processo de globalização financeira. Nesse sentido, as cidades são chamadas a serem competitivas, transformando-se em espaços que disputam investimentos nos mercados internacionais. Para estimular os investidores, a cidade deve ser eficiente na utilização dos recursos e também econômica em conflitos sociais. Por assim dizer, hoje todos os caminhos do debate urbano levam,

---

<sup>35</sup> . Argumenta Oliveira (2001, p.200-2001): "Desta vez, a luta simbólica se trava pelo reconhecimento da autoridade para falar em competitividade, sendo recorrente a utilização de estratégias que procuram amenizar a face dura da competição. A associação entre competitividade e sustentabilidade é uma delas. E as incompatibilidades existentes entre ambas submergem em um mar de 'pactos' urbanos que, apresentados como capazes de conduzir a cidade a uma inserção privilegiada no mundo globalizado, terminam favorecendo a concentração de poder nas mãos dos grandes investidores e empreendedores urbanos". Tal é a perspectiva dos investimentos imobiliários, que nas grandes cidades tornam visíveis as contradições urbanas entre aqueles que podem morar no conforto dos prédios e das residências afastadas do centro e aqueles que submoram, isto é, residem em condições demasiadamente inadequadas à reprodução social.

inevitavelmente, ao capital, ou seja, as cidades hoje são produzidas e reproduzidas segundo a lógica de expansão da cidade como meio de acumulação do capital, uma vez que a intenção na lógica da aglomeração urbana está em acelerar a circulação de capital para incremento de mais capital, que significa produzir um cidadão altamente produtor e consumidor de bens que tem sua origem na natureza. Assim, os planejadores urbanos seguindo essa lógica inserida no processo de acumulação do capital devem ter:

não só competências para a organização do espaço urbano mas também para a pacificação social, para o tratamento da crise urbana na perspectiva da ordem, ou antes, de uma ordem. Paradoxo apenas aparente, pois ao estimular disputas entre cidades pela via da guerra fiscal, este 'urbanismo de resultados' tem, ao contrário, muito contribuído para reduzir as receitas públicas e os recursos disponíveis para as políticas sociais, aumentando a desigualdade, a exclusão das populações pobres e a degradação dos recursos ambientais, favorecendo conseqüentemente a multiplicação dos conflitos (ACSELRAD, 2001, p.22).

No contexto da difusão de modelos de gestão urbana, Gomes (2005) chama a atenção de que os organismos multilaterais têm aproveitado as reuniões internacionais – como é o caso das Conferências da Organização da Nações Unidas (ONU) – para estruturar um consenso referente às diretrizes que orientem as formas de cooperação entre os países. A agenda Habitat, que resultou da segunda conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos – realizada em Istambul (Turquia), em junho de 1996 – definiu um conjunto de princípios, compromissos e metas que deveriam nortear os governos no que se refere às políticas urbanas. Nesse sentido, o tema da descentralização administrativa ganha força à medida que, segundo essa Agenda, os governos locais têm um papel importante para prover políticas de habitação associadas ao desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis que incluam a participação das comunidades na elaboração dessas políticas e programas.

Entretanto, argumenta a autora que, em realidade, essa descentralização – a partir da orientação neoliberal – tem significado o repasse de responsabilidades (e não de recursos) do Governo Federal ao governo local que passa a se encarregar da resolução da enorme problemática urbana.

Aliás, é muito interessante observar como na Agenda Habitat encontram-se expressos os temas tratados anteriormente por Vainer (2002), Sánchez (2001), Compans (2001), Acserald (2001), Oliveira (2001) sobre o modelo de gestão de cidades no período atual, particularmente quando se analisa a forma de tratamento do governo local, o qual é conclamado (ou seduzido!) a assumir as responsabilidades na condução das políticas. Vejamos o que diz a introdução da Agenda Habitat para Municípios<sup>36</sup> quanto à atribuição às autoridades locais:

---

<sup>36</sup> . Por solicitação da Caixa Econômica Federal, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) traduziu para o português o original da Agenda Habitat, sendo publicada pelo governo brasileiro e destinada, especialmente, aos municípios (FERNANDES, 2003).

[...] pela primeira vez em uma Conferência Mundial convocada pela ONU as autoridades locais foram consideradas como um dos principais grupos de parceiros dada a sua responsabilidade para o alcance dos objetivos perseguidos pela Habitat II [...] Os municípios têm, portanto, na Agenda Habitat, uma referência internacional para orientar sua atuação e definir suas políticas públicas, seus planos e programas de ação (FERNANDES, 2003, p.12-13).

Importante assinalar, ainda como o conjunto de princípios desta Agenda – com destaque para os temas de descentralização, participação cívica (educação cívica de indivíduos e planejamento participativo), “parceria” entre os setores público, privado, voluntário e comunitário, cidades sustentáveis, capacitação e desenvolvimento institucional dos municípios, eficiência no planejamento e gestão, estímulo a trocas de “experiências bem-sucedidas” entre as autoridades locais – casam com as orientações de políticas do BID para as cidades, como a prescrição de modelos de gestão de cidades e como vai sendo formatado um discurso que se pretende hegemônico.

## 2. A CIDADE PARA O CAPITAL A SERVIÇO DA RENDA FUNDIÁRIA URBANA

O capítulo analisa o espaço urbano inserido na estratégia de acumulação do capital contemporâneo e como esse processo ao se desenvolver, explicita a desigualdade socioespacial como uma expressão da questão social. Do nosso ponto de vista, a medida que a cidade se torna um grande negócio para o capital, as "leis de mercado" passam a ditar as regras do ordenamento da configuração sócioespacial urbana, com efeitos devastadores para grande parte de sua população.

O monopólio da terra urbana como processo de concentração de renda possui questões que passaram a ter lugar de qualidade durante o processo dessa investigação, como o funcionamento dos mecanismos de especulação do mercado imobiliário e seu resultado em extração de renda fundiária urbana para uma minoria possuidora do monopólio de terras – incorporadoras, investidores, imobiliárias, construtoras e, no caso dos agentes financeiros, articuladores desse processo, sendo estes responsáveis por efeitos sócioespaciais, próprio do mercado de terras nas cidades, quais sejam: exclusão da “cidade dos baixos salários” - maioria da população, as áreas “privilegiadas”, servidas por bens e serviços públicos e a garantia de uma minoria financeiramente mais elevada, definida por Vainer (2000) de solvável, disposta a pagar o preço do mercado.

Confirmando esse pensamento, a estruturação das cidades brasileiras obedeceu, historicamente, em especial a partir do século XX, a padrões de organização do espaço que

seguem as seguintes lógicas: a das articulações do capital que em geral centralizam suas atividades e que em grande medida origina da outra lógica, o mercado de terras.

Diante dessas considerações, percebe-se que para o entendimento dos processos sócioespaciais e seus efeitos em torno dos desenhos segregatórios no solo urbano é importante compreender a questão da renda da terra como determinante para a organização da cidade do capital bem como da implementação das políticas públicas urbanas em sua inserção num território que se divide conforme a divisão social do trabalho.

## 2.1 O Estado e a produção do espaço urbano como produto e produtivo ao capital

Do ponto de vista da teoria social crítica marxista a cidade é entendida como expressão do processo de acumulação capitalista. Ao pensarmos as obras escritas em um momento de elaboração inicial das análises de Marx e Engels, percebemos nelas sua atualidade, uma vez que permanece o capitalismo como um modo de produção da vida ainda existente, bem como a situação dos trabalhadores permanece similar àquela descrita na Inglaterra dos anos de 1840 por Engels.

Desse modo, foi apontado a situação concreta da classe trabalhada inglesa além de descrever os elementos que subsidiam o desenvolvimento das análises econômicas no desenvolvimento das explicações acerca das contradições e da dinâmica do capitalismo, sendo fundamental no sentido de exemplificar a situação social e econômica mais avançada do capitalismo no século XIX e de subsidiar, por comparação ou por diferenciação, estudos acerca de outras realidades concretas.

Alguns aspectos podem ser observados no sentido de um diálogo da situação dos trabalhadores dos séculos XIX e XXI. De um lado, temos o processo histórico chamado revolução industrial como parte do desenvolvimento capitalista, apontando a tendência à centralização de capitais. Essa centralização se expressa também na organização de espaços urbanos, consolidando nos espaços urbanos o antagonismo e a separação entre burgueses e proletários, marginalizando os trabalhadores e criando concentrações de trabalhadores, onde estes vivem em condições de vida precária. Esse processo de centralização traz como consequência o acirramento da concorrência entre trabalhadores, diante da dinâmica de crescimento e crises do capital.

Segundo Engels, com a revolução industrial, que transformou a sociedade burguesa em seu conjunto, a organização da economia passou das pequenas oficinas caseiras para as grandes indústrias. Antes da introdução das máquinas, a fiação e a tecelagem das matérias-primas tinham lugar na casa do trabalhador.



Nesse processo de dinâmica da produção capitalista, em torno à nova indústria centralizam-se os capitais e a produção, ou seja, a indústria centralizou a propriedade em poucas mãos. Uma das consequências desse processo de transformação na organização e divisão do trabalho é a criação de grandes concentrações urbanas. “O grande estabelecimento industrial demanda muitos operários, que trabalham em conjunto numa mesma edificação; eles devem morar próximos e juntos – e, por isso, onde surge uma fábrica de médio porte, logo se ergue uma vila” (ENGELS, 2008, p. 64). Progressivamente, com o surgimento de grandes cidades, “a centralização da propriedade atingiu o mais alto grau. (...) Nelas só existe uma classe rica e uma classe pobre, desaparecendo dia a dia a pequena burguesia” (ENGELS, 2008, p. 65).

Na análise marxista mostra-se como os cercamentos de terras concorreram para a expulsão dos camponeses de suas terras e obrigaram-nos a vender a sua força de trabalho. Com isso, formou-se uma massa de trabalhadores desempregados, muitos dos quais se viam obrigados a pedir esmolas ou mesmo roubar para sobreviver. Outro aspecto do processo tem a ver com as leis elaboradas para obrigar esses setores expropriados de suas terras a trabalhar nas manufaturas, sob penas que variam da prisão até a mutilação de partes do corpo. O êxodo rural levou uma grande quantidade de camponeses a migrarem para as áreas empobrecidas das grandes cidades, onde se aglomeravam os trabalhadores (MARX, 1985).

No Brasil desde o final do século XIX uma intensificação no processo de industrialização, principalmente relacionado à produção e exportação do café, e que ganhou maior impulso na década de 1930, por meio da intervenção do Estado. No longo prazo, pode-se perceber, outrossim, um intenso processo de urbanização, cujas primeiras manifestações datam de inícios do século XX, com políticas de saúde pública e de deslocamento de populações, e que ganham maior impulso com as políticas de modernização do espaço urbano (FERNANDES, 1981; IANNI, 1981).

Em todas as grandes cidades inglesas, relata Engels (2008) podem ser encontrados “bairros de má fama”, onde estão concentrados os trabalhadores. De forma geral, é designada para essa classe “uma área à parte, na qual, longe do olhar das classes mais afortunadas, deve safar-se, bem ou mal, sozinho” (ENGELS, 2008, p. 70).

Esses bairros têm “as piores casas na parte mais feia da cidade; quase sempre, uma longa fila de construções de tijolos, de um ou dois andares, eventualmente com porões habitados e em geral dispostas de maneira irregular” (ENGELS, 2008, p. 70). Também, nesses bairros “as ruas não são planas nem calçadas, são sujas, tomadas por detritos vegetais e animais, sem esgoto ou canais de escoamento, cheias de charcos estagnados e fétidos” (ENGELS, 2008, p. 70). Engels descreve com detalhes bastante vivo uma situação bastante lastimável, que passam por uma ventilação precária, espaços desorganizados etc.

“Suas casas estão mal localizadas, são mal construídas, malconservadas, mal arejadas, úmidas e insalubres; seus habitantes são confinados num espaço mínimo e, na maior

parte dos casos, num único cômodo vive uma família inteira; o interior das casas é miserável: chega-se mesmo à ausência total dos móveis mais indispensáveis” (ENGELS, 2008, p. 115).

Enfim, não cabe neste espaço detalhar todas as descrições feitas por Engels, mas apenas pontuar questões centrais. Dessa forma, resumidamente, pode-se afirmar que

*as grandes cidades são habitadas principalmente por operários, já que, na melhor das hipóteses, há um burguês para dois, muitas vezes três e, em alguns lugares, quatro operários; esses operários nada possuem e vivem de seu salário, que, na maioria dos casos, garante apenas a sobrevivência cotidiana (ENGELS, 2008, p. 115).*

Essas más-condições de vida das classes trabalhadoras mostradas por Engels parecem permanecer em grande medida no XXI, bem como existiram no século XX, ainda que de forma desigual em regiões e países diferentes. Por certo, há trabalhadores que contam com legislações trabalhistas bastante razoáveis ou condições de trabalho mecanizadas, mas também há relações de exploração da força de trabalho que parecem pré-capitalistas ou trabalhadores sem quaisquer direitos (HARVEY, 2006; MÉSZÁROS, 2007). Por outro lado, as tragédias naturais que vem ocorrendo em diferentes partes do mundo, inclusive no Brasil, têm mostrado como os trabalhadores mais pobres se obrigam a morar em espaços que não possuem as mínimas condições de habitação.

Nesse sentido, segundo Lefévre (2001) estando sob a égide do capital a cidade adquire a função tal qual a de um produto industrial e obedece as mesmas leis econômicas que regem a produção de mercadorias, em que “o espaço urbano passa a se constituir em função das demandas do capital explicitando no território urbano, as contradições de classe do ponto de vista da reprodução coletiva da força de trabalho” (idem, p.23).

O espaço urbano no modo de produção capitalista passou a fazer parte dos circuitos de valorização do capital, seja pela mercantilização da terra ou pelo parcelamento em loteamentos e na verticalização, e principalmente como vem ocorrendo sua inclusão crescente nos circuitos do capital financeiro. A produção do espaço passa então a ser um elemento estratégico para a acumulação do capital, tendenciando a uma crescente dependência do capitalismo em relação à produção e ao consumo do espaço nas últimas décadas, pois:

(...) o capitalismo parece esgotar-se. Ele encontrou um novo alento na conquista do espaço, em termos triviais na especulação imobiliária, nas grandes obras (dentro e fora das cidades), na compra e venda do espaço. E isso à escala mundial (LEFÉVRE, 1999, p.142)

LEFÉVRE, 2001, considera que uma vez que as forças produtivas alcançaram o nível para produção do espaço, “criou-se uma contradição principal: o espaço produzido globalmente e suas fragmentações, pulverizações, despedaçamentos – resultante das relações de produção

capitalista”, o que demonstra a segregação sócioespacial como processo político típico da lógica de acumulação, que produz e ao mesmo tempo depende dos “efeitos úteis” que essas relações trazem ao processo de acumulação tanto imediata quanto mediata do capital.

O espaço capitalista apesar da hegemonia de uma classe, de acordo com LEFÉBVRE, 2001 permaneceria seu aspecto contraditório em que a classe dominante, dispõe de um duplo poder sobre o espaço: através da propriedade privada do solo e a ação do Estado propriamente dito. Para o entendimento da produção do espaço urbano, deve-se levar em consideração, então, o monopólio de uma classe, o que exclui principalmente os pobres da propriedade fundiária (HARVEY, 1980). Isso porque a classe que detém a maior parte dos recursos pode repartir o espaço da forma que melhor convém, pressupondo que a exaltação dos valores de troca produz benefícios reais diferenciados para alguns grupos, reduzindo as oportunidades para outros. No âmbito desse processo identifica-se o fenômeno de progressiva eliminação das descontinuidades espaciais dando origem ao espraiamento da expansão urbana ou de determinado núcleo a outro vizinho.

Faz-se necessário, portanto, uma compreensão de como o capital, domina o espaço para que temas como a estruturação do espaço urbano e sua segregação sócioespacial possam ser devidamente compreendidos. Para tanto, pensaremos como o espaço é integrado na acumulação capitalista, sendo, além de produto, também produtivo para o capital.

Os estudos relativos ao espaço urbano pressupõe identificar os objetos e atores que num processo contraditório e combinado se envolvem nas relações que dão forma a cidade, por isso deve-se “relacionar o comportamento social de acordo com a forma social que cada cidade assume” (HARVEY, 1980, p. 17), em uma forte tendência que se traduz “em cidade pátria, cidade empresa e cidade mercadoria” (VAINER, 2000).

Lefebvre atualiza o conceito de consumo produtivo do espaço a partir de Marx, onde para este o consumo produtivo ocorre quando o trabalhador por meio da sua força de trabalho transforma os produtos em valor excedente, maior que o desembolsado pelo capital. O consumo gera um novo bem com valor de mercado.

De forma mais abrangente, a produção e o consumo do espaço, assim como a urbanização, estão inseridos no amplo processo de reprodução das relações de produção capitalistas, na medida em que são guiados pelos ditames da propriedade privada e regulados pelas necessidades do capital, de gerar valor excedente.

Passa o espaço assim, a ter cada vez maior importância para o capital. A predominância do financeiro nas estratégias de acumulação capitalista tem a produção do espaço como uma das condições de sua realização. Além disso, grandes operações são encaminhadas pelo Estado em parceria com o capital, com a finalidade de criar novos espaços que sirvam à lógica da circulação do capital.

Nesta direção, o capital não abre mão de uma clara e decisiva intervenção estatal, desde que empenhadas para os interesses dominantes do mercado, por isso:

Na verdade não se trata de abandonar toda a intervenção pública e sim de fazer com que ela dependesse das exigências dos atores privados. O governo britânico promoveu, então, uma orientação do planejamento urbano como meio de acompanhamento do desenvolvimento urbano “espontâneo” encarregado de criar condições que permitissem a intervenção dos atores privados onde eles ainda o desejassem atuar, onde a lógica privada não pudesse resolver sozinha um problema de organização de infraestrutura (ASCHER, 1994, p. 86 apud VAINER, 2000, p. 86).

O que se evolui em termos de concepção teórica é que o espaço não é um produto qualquer ele compreende as coisas produzidas nas suas simultaneidades. Por isso, produzir o espaço não é o mesmo que produzir uma mercadoria qualquer, como um quilo de açúcar ou um metro de tecido (LEFEBVRE, 2001), trata-se de uma urbanização gerida pelos princípios da geração de mais-valia, marcada pela crescente segregação sócioespacial. Portanto, a cidade do capital ignora a maioria da população e submete a todos a uma taxa de lucro fortemente baseada na renda fundiária urbana.

## 2.2 A Aglomeração Capitalista e a Renda da Fundiária Urbana

O território urbano, por assim dizer, adquire formas diante do capitalismo caracterizando uma aglomeração espacial dos meios de produção e reprodução social. Esta aglomeração produz efeitos úteis que qualificam alguns espaços em detrimento de outros, que, embora produto do trabalho social, tais espaços se situam sob a apropriação capitalista refletindo a lógica explicativa da segregação sócioespacial. Nesse contexto, a renda fundiária urbana se apoia nas relações sociais de produção subjacentes aos efeitos da aglomeração urbana enquanto processo de segregação sócioespacial e expressão da questão social.

Trata-se de um movimento que ocorre nas cidades e se situam em dinâmicas espaciais com significados localizados, ou seja, dinâmicas que se relacionam com as forças produtivas estrategicamente situadas em determinado espaço dentro da cidade que, por mais que a correlação de forças tenda a ocultar as relações sociais de produção – entendidas como as formas pelas quais os homens produzem e reproduzem seus meios de sobrevivência – “coisificando-as” e descolando-as da mercantilização incorporada ao solo, estas estão vinculadas e intimamente ligadas a reprodução do capital.

Para tanto, os efeitos úteis da aglomeração capitalista (RAUTA RAMOS, 2008) são os que traduzem a reprodução do capital instalando em determinados espaços meios para sua reprodução e em outros espaços não são dispostos tais efeitos úteis, não sendo providos de

infraestrutura, bens e serviços coletivos. Na verdade a mesma relação que atrai, expulsa, isto é, a apropriação capitalista do trabalho social incorporado ao solo, expulsa para as áreas que não possuem os efeitos úteis do capital os trabalhadores de menor renda, constituindo o processo de segregação sócioespacial, ao mesmo passo que materializa o complexo da renda fundiária urbana.

A renda fundiária é uma relação social que assume uma forma material e está relacionada ao processo de produção e reprodução social, compreendendo-se na parcela paga pelo proprietário ou locatário para obtenção do direito ao uso, ou seja, a renda fundiária urbana não é decorrente da especulação urbana, uma vez que na medida em que não são tais processos que determinam a fixação do valor de troca de terrenos, não sendo portanto a especulação que regula fundamentalmente o valor dos espaços.

O crescimento populacional nas cidades significa objetivamente crescimento de atividades produtivas concentradas induzindo a um consumo per capita do solo urbano. Assim, tornam-se falsas as noções que relacionam renda fundiária urbana ao “déficit habitacional”, sustentadas na ideologia neoliberal que se apoia exclusivamente ao desequilíbrio entre oferta e procura de habitações. O que não se considera nessa propositura liberal é a oferta do solo com rigidez estrutural, com poucos terrenos servidos pelos equipamentos e serviços públicos, com raridade ligada à regulamentação limitando o direito de construir, além da raridade artificialmente produzida pela retenção especulativa dos proprietários (TOPALOV, 1984, p. 10), assim como na perspectiva que aborda a renda fundiária tratando-a como parcela da mais-valia que cabe ao proprietário, tendo o suposto de que alguns “têm o monopólio de dispor de determinadas porções do globo terrestre como esferas privadas de sua vontade particular, com exclusão de todas as demais vontades” (MARX, 2008, p. 824).

Desse modo, o desequilíbrio permanente entre a oferta e a procura se relaciona ao fato de que o solo urbano está coberto pelo “manto do fetichismo”<sup>37</sup> nesse caso ao movimento das coisas, do solo enquanto mercadoria e do preço do solo no mercado.

VAINER, 2000 reflete sobre a inserção no debate a respeito da questão urbana de uma problemática conectora, para além dos temas costumamente tratados nessas análises, como por exemplo, crescimento urbano, reprodução da força de trabalho, equipamentos de consumo coletivo, movimentos sociais, enfim, ele se refere a “competitividade urbana”. Ele se refere a cidade como uma mercadoria num mercado extremamente competitivo, o que explica como o dito “marketing urbano” se liga ao planejamento e gestão das cidades colocando-as a venda. E ainda, o conjunto de características que se assimilam as de uma empresa “produtividade,

---

<sup>37</sup> O fetichismo como base do sistema econômico de Marx, em especial a teoria de valor.

competitividade, subordinação aos fins à lógica do mercado”, ou como a reflexão de “empresariamento da gestão urbana”:

“(…) parece ter surgido um consenso geral em todo o mundo capitalista avançado de que benefícios positivos têm de ser obtidos por cidades que assumam um comportamento empresarial em relação ao desenvolvimento econômico” (HARVEY, 1996, p. 49).

Assim, vários são os mecanismos de construção de novas e mais ágeis formas de manobra e transferência de recursos, sejam estes financeiros, fundiários ou políticos a grupos privados. Marx afirma que a renda fundiária, assim como o capital, é uma relação social, produto social, em que se origina da sociedade, emergindo da ação do capital, como diz: “ há de desaparecer a quimera fisiocrata da renda da terra originar-se do solo e não da sociedade” (MARX, 2003, p. 104). Desse modo, a renda fundiária em todos os momentos históricos possui uma determinação em comum, qual seja: o apropriar-se da renda como forma econômica em que se realiza a propriedade fundiária. Assim, num contexto em que se pratica a convergência de interesses entre capitalistas, a renda fundiária é para o proprietário a parte da mais-valia.

Toda renda fundiária é mais valia, produto do trabalho excedente. Na forma menos desenvolvida, é diretamente produto excedente, a renda natural. Mas, no modo capitalista de produção, a renda fundiária é sempre sobra acima do lucro, acima da fração do valor das mercadorias, a qual por sua vez consiste em mais-valia (trabalho excedente) (MARX, 2008, p. 826).

Portanto, o processo de produção da renda fundiária no capitalismo monopolista supõe monopolizar a terra que vai incidir na geração da mais-valia, portanto deve-se perceber a “valorização desse monopólio” (idem, p. 826). Ou seja, a fonte de “sobrelucros” (TOPALOV, 1984, p. 89) disponíveis em um ponto particular do solo urbano, segundo estruturas das relações de produção, se converte em rendas apropriadas pelo capitalista. Portanto, a terra é monopolizável. Trata-se de um processo que conduz o solo urbano a uma liberalidade utilitária à função da produção capitalista e não é um processo casual o fato da terra aumentar de valor e muito menos que esta valorização esteja submetida a “lei da oferta e da procura”.

O desenvolvimento da renda fundiária, por assim dizer, depende do grau de instalação das condições gerais de produção – instalação de redes de água, esgoto, energia, telefonia, internet, entre outros – e da concentração da força de trabalho, assim é resultado da totalidade do trabalho social (RAUTA RAMOS, 2014).

A instalação de tais serviços e equipamentos é função do Estado que é por excelência o agente produtor do espaço urbano, atuando de diversas maneiras para produzir e reproduzir as desiguais formas de acesso às diversas localizações pelas distintas classes. Por sua vez, os donos das terras que dispõem de terrenos com os referidos efeitos úteis ao capital, vão usufruir de certa parcela da renda fundiária, cujo terreno é provido das investidas do Estado.

Contudo, de acordo com RAUTA RAMOS, 2014 percebe-se que em todo espaço onde o capital desenvolve um processo produtivo, há a alternativa de se extrair a renda fundiária urbana, que tem o foco na “transferência dos superlucros de localização e homogeneização do espaço para capitais individuais” (TOPALOV, 1984, p. 89).

MARX, 2008 indica características para a renda extraída em terrenos usados pelo capital para construção, quais sejam: a localização dos terrenos exercendo influência predominante para alcançar a renda fundiária urbana; trata-se de uma renda que indica a passividade do proprietário que não contribui em nada para a promoção da localidade, diferente do capitalista industrial; e, nesses espaços o preço de monopólio é o que em geral predomina.

E o poder imenso que deriva dessa propriedade fundiária (...) capacita este a impedir praticamente de residirem neste planeta os trabalhadores na luta pelo salário. Parte da sociedade exige da outra um tributo pelo direito de habitar a terra, pois de modo geral na propriedade fundiária se inclui o direito do proprietário de explorar o solo, as entranhas da terra, o ar e por conseguinte o que serve para conservar e desenvolver a vida (MARX, 2008, p. 1026).

Na cidade a exploração capitalista "(...) tem por base material a produção de edifícios" (TOPALOV, 1984, p. 97) – à medida que aumentam o fluxo de trabalhadores nas metrópoles, elevando os aluguéis ao elevar-se a renda fundiária urbana. O solo urbano e os imóveis aí construídos encontram-se submetidos à lógica da extração da mais-valia, uma vez que "(...) os terrenos urbanos se tornam o suporte de valorização do capital imobiliário, dando origem a elevação da renda fundiária, além de concorrer para a criação de uma sociedade de locatários" (RAUTA RAMOS, 2008, p. 198), e como consequência da elevação da renda fundiária urbana, pode ocorrer a deterioração das condições de habitação.

A mesma autora reflete que existe uma concorrência acirrada nos muitos usos do solo urbano, os quais encontram-se relacionados não somente aos custos e à densidade populacional, assim como aos preços de mercado. TOPALOV, 1984 resume, assim, o conceito de renda diferencial:

(...) os custos de produção (e portanto os preços de produção) de uma mercadoria são diferentes segundo o lugar de sua produção, enquanto que seu preço regulador de mercado (ou preço de produção social) é único; resulta disso superlucros, para os capitais colocados em valorização nas localidades favoráveis, transformáveis em rendas diferenciais.

Por custo de produção, é preciso entender o custo global da mercadoria em seu lugar de colocação à disposição do usuário: o que inclui os custos de transporte, quer eles sejam internos ao processo de produção (transporte dos meios e objetos de trabalho) ou quer eles concernem ao produto final (transporte em direção ao lugar de mercado) (idem, p. 95).

Então conclui que a renda diferencial depende dos preços e não o contrário, e que os preços dependem das condições de produção e não do mercado. Para este autor, todas as rendas são 'diferenciais' pois que variam de um ponto ao outro da aglomeração.

Como já dito, no meio urbano, os equipamentos coletivos, como os complexos de infraestruturas, geram efeitos úteis de aglomeração, ampliando o valor de uso do espaço urbano, resultante da conjunção de um processo particular de valorização de um capital e de uma configuração espacial, caracterizando a cidade capitalista pela concentração do conjunto dos meios de produção e reprodução do capital e da força de trabalho.

Nesse sentido, o uso social destinado a construção de unidades para habitação, um dos meios essenciais de reprodução social, possui um mercado fragmentado com residências colocadas para venda a integrantes das diferentes classes sociais.

"A depender das condições de construção da habitação, como por exemplo, a localização, a infra-estrutura urbana, sua dimensão, materiais usados, tipos de acabamento etc., ela se destina a uma ou outra classe, ou fração de classe" (RAUTA RAMOS, 2008, p. 208).

Esta autora, se refere ainda a TOPALOV, 1984 na distinção de três tipos de mercados habitacionais: o destinado a uma faixa da população de elevado poder aquisitivo, outro correspondente à produção da massa de habitação de camadas médias e o dirigido aos segmentos mais empobrecidos. Neste caso à produção habitacional destinado a Habitação de Interesse Social – HIS a autora trata como processo que segue a lógica similar a da construção de equipamentos públicos ou de infraestrutura urbana de responsabilidade do Estado produzido sob capital desvalorizado, correlacionando às definições de TOPALOV, 1987 sobre a localização das HIS no mercado:

A habitação "social" é, em primeiro lugar, a fração do parque imobiliário cujas condições físicas são muito inferiores à norma corrente de consumo. O mal estado de manutenção dessas habitações e sua falta de conforto as colocam num submercado específico. Os preços que aí se formam não são regulados por aqueles da construção corrente, mas determinados unicamente pela situação de mercado que caracteriza geralmente uma penúria estrutural (idem, p. 417-418 apud RAUTA RAMOS, 2014).

No entanto, o dito "parque imobiliário", como veremos nos próximos capítulos, tem ocupado a mais elevada atenção do mercado imobiliário, uma vez que definimos como certo que: a massa de lucro extraída desses empreendimentos capitalistas variam em função de outros gastos, e que pela via da "mão do Estado" está se havendo portanto, a garantia de lucro no preço da produção do imóvel, a garantia de circulação – venda – e, os "subrelucros" em relação aos capitais colocados em localidades favoráveis. Ou seja, a conjuntura atual<sup>38</sup> vai demonstrar a revalorização sob esse capital desvalorizado.

---

<sup>38</sup> Trata-se de um momento histórico em que o mercado imobiliário tem considerado as HIS um nicho imobiliário que não ocupa mais a localidade de submercado. Isto é, a estrutura criada – como será visto nos próximos escritos – utiliza e se apropria tanto das áreas urbanizadas quanto das não urbanizadas, garantindo o "superlucro" ao conjunto de agentes que recebem parte da mais-valia extraída no processo de construção e venda dos imóveis: o proprietário do terreno



Desse modo, TOPALOV, 1984 considera existir dois tipos de renda fundiária urbana, uma relacionada ao processo de produção de imóveis referente ao processo de produção de unidades habitacionais, intimamente ligada a localização do terreno – provido dos efeitos úteis da aglomeração capitalista – além da dimensão da área construída e dos tipos e materiais utilizados na construção e acabamento. A outra forma de renda fundiária urbana é a utilização do capital no âmbito industrial, comercial e de serviços, que se destina a produção ou a circulação da mais-valia que aparece no momento de uso do imóvel construído.

O que interessa aqui destacar é que “as rendas engendradas para construção de habitações guardam particularidades vinculadas à diferenciação do espaço produzido pela aglomeração capitalista” (RAUTA RAMOS, 2008, p. 39). Sendo que, nas áreas urbanizadas os preços se elevam de acordo com as condições de construção dos imóveis, da infraestrutura disposta e de localização. Já as áreas não urbanizadas são fornecidas de forma precária a

serviços e equipamentos coletivos e em geral se situam nas extremidades das cidades e que, até recentemente a extração de “subrelucros” nessas áreas ofereciam baixas vantagens, no entanto, a partir de um sistema estruturado entre os principais agentes promotores de HIS – habitações que em geral ocupam essas áreas – passam a ter a garantia da circulação, não tendo o risco de não vender o imóvel, além de estar pré definido o preço de construção da unidade habitacional, ou seja, o valor de recurso de empréstimo por unidade habitacional, o que faz com que adquirir terrenos nas periferias das cidades, aumenta ainda mais o lucro sobre a operação por meio do “superlucro” da terra e ainda a redução do preço do imóvel pela construção ampliada de unidades ou em edifícios, todos construídos num mesmo espaço urbano, “produzindo uma massa de habitações de baixo poder aquisitivo. De fato o que fica é que: “este mercado é ampliado ou se retrai, em função da política de financiamento de habitações, que por vezes oferece alguma vantagem para esse tipo de aquisição (TOPALOV 1984, p. 109) e que em ambos os casos permanece a lógica de acumulação capitalista que privilegia a estratégia de mercado utilizada pelo conjunto de seus agentes.

### 3. SEGREGAÇÃO SÓCIOESPACIAL EM TEMPOS DA MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL: O CONTEXTO DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

---

urbano (capital fundiário que detém parcelas da terra urbana), as empresas promotoras do empreendimento que tomam emprestado o capital, as construtoras que produzem as unidades e o empreendedor imobiliário capitalista que por meio da articulação interinstitucional – empreendedor/banco ou empreendedor/poder público – e de seus corretores garantem a circulação da “mercadoria moradia”.

### 3.1 O enquadramento estrutural da questão habitacional e seu contexto histórico

Ao adotarmos a perspectiva da totalidade dialética para entendimento das cidades, perceberemos que nas cidades se objetivam e materializam as políticas urbanas que traduzem-se em mediações contraditórias onde os interesses do capital de fazer das cidades o momento privilegiado de sua acumulação entra em contradição com as necessidades ampliadas do trabalho - seus valores de uso indispensáveis a sua reprodução e recomposição. Portanto, essa é uma categoria que propicia iluminar corretamente as dinâmicas tanto históricas quanto estruturais da cidade no processo de produção e reprodução social. Por isso não há como dissociar as políticas urbanas do processo de luta de classes que também se expressam na disputa do Estado em defesa dos direitos sociais na cidade. Daí justifica-se nosso entendimento de que as políticas urbanas desempenham papel estratégico e essencial para entender a própria lógica do capital no processo de subordinação da cidade, sendo que elas tanto podem servir aos anseios dos direitos sociais quanto aos propósitos da acumulação capitalista (LOJKINE, 1987).

O desenvolvimento de uma nova leitura do espaço urbano contribuiu para uma nova formulação da metrópole na periferia do capitalismo, atingindo diretamente o ideário dos movimentos sociais brasileiros. Os movimentos urbanos desbravaram a partir de 1975 uma nova forma de fazer política no Brasil, reivindicando participação ativa na cena política. Em 1987 tais movimentos construíram, a partir de seus manifestos o Fórum Nacional de Reforma Urbana que surge com o propósito de superar a luta por direitos pontuais ou destinadas de forma específicas às cidades, sendo definido em torno de uma agenda unificada para as cidades.

Nesse sentido, o percurso da política urbana brasileira ao realizar contraditoriamente, ora as necessidades do capital ora as necessidades do trabalho torna-se objeto privilegiado de estudo da questão social do ponto de vista de sua materialização no território, se desdobrando no processo da segregação sócioespacial.

Seguindo essa lógica a questão habitacional está inserida na dinâmica histórica da política social brasileira que vivenciou a reforma democrática anunciada na Constituição de 1988, (COUTINHO, 1989) ao se referir a um processo de “modernização conservadora ou de período de contrarreforma do Estado” (BEHRING, 2003) de implementação do projeto neoliberal no Brasil repercutindo diretamente na garantia dos direitos aos cidadãos firmados pela Constituição de 88, materializado pelas políticas sociais, transferindo para a sociedade civil e ao mercado a responsabilidade de implantação das políticas onde o Estado continua presente, estando cada vez mais pleno ao capital e com grande focalização e desmonte às políticas sociais.

Segundo (OZANIRA, 1989) a habitação popular foi se transformando em processo da questão social quando começou a se constituir o aglomerado de trabalhadores urbanos e no contraponto com a atuação do Estado, os trabalhadores foram impulsionados a um movimento de segregação sócioespacial.

Durante o governo FHC houve um esvaziamento. A partir dos anos 1990, acompanhado pela orientação neoliberal, a intervenção na questão habitacional não incorporou os avanços constitucionais, tendo um caráter cada vez mais focalizado.

No fundo a política da “casa própria” tinha a preocupação de fazer da política habitacional um instrumento de combate às ideias comunistas e progressistas no país. No entanto, foi o papel econômico desta política habitacional – que dinamizou a economia, através da geração de empregos e fortalecimento do setor da construção civil –, que a transformou num dos elementos centrais da estratégia dos governos militares.

Apesar dos avanços teóricos sobre as cidades desiguais, apesar do avanço organizativo e político dos movimentos sociais urbano, apesar das vitórias eleitorais e das experiências inovadoras de gestão urbana democrática e apesar das conquistas de um novo arcabouço legal inédito sobre as cidades, esse conjunto importante de fatos não logrou mudar significativamente o rumo injusto e ambientalmente predatório da realidade urbana durante o período de 1975 a 2010 (MARICATO, 2011, p. 102).

Para tanto ao observarmos o contexto histórico da produção de moradias no país, observamos que a construção de casas no Brasil foi de responsabilidade da iniciativa privada durante todo o período que antecedeu à década de 1930. Década marcante que prenunciou a definição do desenho da maioria das cidades brasileiras, uma vez que o processo de industrialização, a partir desta década e que iria se aprofundar nos anos de 1950, veio acompanhado da consolidação das periferias como local de moradia da população de baixa renda e do processo de favelização, caracterizando fenômenos crescentes e presentes nas cidades brasileiras, além de delimitar o marco do crescimento do déficit de moradias no Brasil.

No início da década de 1950, quando ainda não levavam em conta as favelas e cortiços que se alastravam pelas cidades brasileiras, as necessidades habitacionais eram estimadas em 3,6 milhões de moradias. O novo governo que se estabeleceu em 1964, após o Golpe Militar que derrubou o governo João Goulart, criou o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) juntamente com o Banco Nacional de Habitação (BNH) com a missão de “estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda.” (Lei nº 4 380/64 de 21 de agosto de 1964). Em uma década e meia de operação do BNH, mais precisamente entre 1965 e 1980, o número de unidades habitacionais financiadas passou de 8 mil por ano, em 1964, para 627 mil, em 1980.

Ozanira (1989), recupera os dados entre 1964 e 1986, confirmando que o resultado final da produção do BNH não foi desprezível, já que viabilizou quase 4,5 milhões de novas unidades

habitacionais. No entanto, ressalta que apenas pouco mais de 1,2 milhão foram destinadas a programas tradicionais e pouco mais de 264 mil foram para programas alternativos (João de Barro, Profilurb e Promorar) o que representou, somados, 33% da produção do BNH em 22 anos de política habitacional, até 1986, ano da extinção do Banco. Do total de unidades construídas no Brasil no período citado, 26% da produção habitacional contaram com o auxílio do financiamento do BNH que, segundo Sérgio Azevedo (1996), “marcou um êxito que o Brasil tem a ostentar diante de países como França, Inglaterra e Estados Unidos”. (AZEVEDO, 1996, p. 13).

Entretanto, esse resultado ocorreu com o desvio no atendimento de grande parte do público alvo pertencente ao maior déficit, quando o BNH passou a destinar sua produção à classe média, uma vez que esta representava maior capacidade de pagamento do financiamento e a classe baixa apresentava fragilidade na obtenção da renda, na comprovação da renda, devido à alta informalidade, sem esquecer que a crescente produção habitacional neste período não acompanhou a crescente demanda por novas moradias, causando o déficit que até hoje prevalece descompassado da oferta.

O volume da produção habitacional do Banco, ainda que expressivo, não o poupou de críticas, como as que foram formuladas por Nabil Bonduki (2012), que definiu o Banco como “instituição mais odiada do país”, uma vez que a inflação alcançava “níveis assustadores, havia se criado em torno do BNH a imagem de que quanto mais se pagava, mais se devia” (Bonduki, 2012); colaborou o fato da missão Inicial de atender a população de menor renda, ser alterada para atender a classe média, por apresentar maior garantia no pagamento do financiamento.

A extinção do BNH foi decisão imbricada na conjuntura política, decorrente também da grande inadimplência das prestações da casa própria para baixa renda e mesmo com o financiamento voltado para a classe média não encontrou sustentação. Com isso o problema da falta de moradia chega fortemente agravado no Governo Sarney (1985-1990), período conhecido como “Nova República”, destacado pela também grave conjuntura política e econômica, de índices inflacionários elevados e persistentes no crescimento. A política econômica frequentemente revista e modificada não fixava resultados. A inflação era galopante à despeito dos diversos planos implementados, como o “Plano Cruzado”, em fevereiro de 1986 e o “Plano Bresser”, em julho de 1989.

A partir da extinção do BNH em 1986, instalou-se uma lacuna na provisão de moradia que à revelia das críticas ao modelo, vinha pontuando de alguma forma, uma relevância na produção de habitação, senão pelo aspecto qualitativo, ao menos pelos resultados quantitativos, apresentados anteriormente. Desde então, a redução mínima do déficit habitacional tem sido característica dos programas ou da política habitacional brasileira, permanecendo assim até o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

A política habitacional adotada nos primeiros anos da “Nova República” não produziu grandes diferenças da política adotada anteriormente pelos governos militares, segundo Maricato (1987), não se promoveu qualquer rompimento decisivo com a dinâmica de influência dos *lobbies* no setor imobiliário. Permanecendo a prática recorrente do endividamento das COHABs, das companhias de saneamento e dos próprios estados e municípios, com prefeitos e governadores a pressionar pela indução de alocação de mais recursos. As solicitações de recursos foram potencializadas pelos interesses do capital, representado pela força do *lobby* das grandes empresas e entidades de representação das empreiteiras de obras do setor público.

Para Royer também é inegável:

[...] o caráter concentrador de renda daquela política, com a destinação de unidades subsidiadas a segmentos médios e altos da população e a apropriação de parte dos recursos pelo setor empresarial ligado à construção civil e pelos grupos rentistas. (ROYER, 2009).

A lacuna do enfrentamento da questão da provisão habitacional por parte dos governos direcionou grande parte da população a resolver tais problemas recorrendo ao financiamento direto para obtenção da casa própria, à autoconstrução com recursos próprios, a coabitação e improvisação de moradias em áreas irregulares, favorecendo a disseminação dos cortiços e favelas.

Com a extinção do BNH ocorre a dispersão da política pública habitacional e de saneamento, caracterizada pela fragmentação de suas atribuições repartidas entre a Caixa Econômica Federal (Caixa), o Banco Central (BACEN) e o Conselho Monetário Nacional (CMN). Royer (2008) relaciona o evento à financeirização da política habitacional, sendo que outro fator além da financeirização da política de habitação é a inaptidão para a criação de programas habitacionais que se revelam pouco aderentes à realidade da população, em um período caracterizado por programas de curta duração em que esteve presente a herança da recessão econômica geradora da diminuição do número de financiamentos, verificado adiante no governo Collor, ao mesmo tempo em que as políticas de contenção salarial reduzindo a capacidade de pagamento dos mutuários, com consequências vistas pela alta taxa de inadimplência dos financiamentos neste período.

Somam-se a isso, as sucessivas desarticulações no campo decisório orientador da política praticada pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH), marcado por período de instabilidade, face à recorrente substituição de Ministérios responsáveis pela política habitacional. Até sua extinção o BNH estava vinculado ao Ministério do Interior, que em 1985 é substituído pelo Ministério do Desenvolvimento Urbano (MDU); em 1986, extinto o BNH, o MDU passa por ajustes e, em 1987, é transformado no Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano (MHU), uma grande pasta com os temas mais abrangentes e nodais para o desenvolvimento do país, que não acontece. No ano seguinte o MHU transforma-se no Ministério da Habitação e Bem-Estar Social

(MHBES), extinto em 1989 e devolvendo por breve tempo a política de habitação para o Ministério do Interior.

Nesta perspectiva de falta de uma instituição especializada, a gestão da política habitacional e urbana é marcada pela descontinuidade das ações e dos programas e pela fragmentação institucional, dando margem para o uso político dos recursos, abrindo brecha para a prática de clientelismo.

A situação de desarticulação no campo decisório do tema habitacional e urbano permanece quando no início do Governo Collor, em 1990, foi criado o Ministério da Ação Social (MAS), renomeado mais tarde como Ministério do Bem-Estar Social (MBES), onde passou a funcionar a Secretaria Nacional de Habitação. O governo FHC extingue o MBES para criar em 1995, a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), subordinada ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), ganhando estrutura própria no segundo governo FHC ao ser convertida na Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (SEDU/PR).

A recorrente troca do comando revelava a desorganização política em que as questões habitacionais e também urbanas foram relegadas, tendo como consequência a ausência da fixação de uma política pública nacional articulada e coesa com os governos municipais e estaduais, revelando também a ausência de uma instituição que pudesse então dar conta da problemática, justificando o estado letárgico da provisão de habitação popular no período de 1985 a 1995. Entretanto, tal letargia na provisão de habitação conhece uma passagem inusitada e desastrosa durante o curto governo Collor (1990-1992). Sob o ponto de vista da política econômica, este governo, guiado pelas tendências liberais que prevalecem mundialmente, se mostra fomentador de incertezas, conflituoso e causador de desespero na população.

Herdando um quadro de inflação que chegava a 2.000% ao ano, adotou no primeiro dia de mandato um plano econômico cuja principal medida foi o bloqueio da liquidez da maior parte dos haveres financeiros. Tal medida somada à prefixação da correção dos preços e salários e reforma administrativa, derrubaram de imediato a inflação elevada e acelerada, “decrecendo da faixa de 70% de inflação registrada em janeiro e fevereiro de 2009, para 10% nos meses seguintes. Em dezembro deste mesmo ano a inflação voltou a crescer atingindo a faixa de 20%” (Carvalho, 2003).

Com o nome oficial de Plano Brasil Novo ficou mesmo conhecido como Plano Collor e a moeda brasileira denominada cruzeiro (até 1986), que passou a ser cruzado e posteriormente cruzado novo (1989), para a qual os haveres existentes seriam convertidos de acordo com regras diferenciadas após o pagamento de 8% de Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), como descreve Carvalho (2003) ao investigar se no Plano imperaram erros de execução ou de concepção que o levaram ao fracasso, complementando que:

Os valores em cruzados novos bloqueados ficariam recolhidos no BCB [Banco Central Brasileiro] por 18 meses, recebendo juros de 6% ao ano mais correção monetária, e seriam liberados em 12 parcelas mensais depois de 18 meses. O papel-moeda teve conversão imediata para cruzeiros. Nos demais haveres retidos, cada pessoa podia converter de imediato apenas Cr\$ 50 mil (pelo câmbio oficial, US\$ 1.300,00; pelo câmbio paralelo, US\$ 610,00). Recursos dos tesouros dos três níveis de governo ficaram livres do bloqueio e do IOF especial. (CARVALHO, 2003, pág. 287).

As medidas significaram um enorme desgaste e descrédito para o governo em função do aprofundamento da crise econômica. A questão fiscal era particularmente preocupante e foi atacada com a redução da dívida interna e com corte nos gastos e aumento da arrecadação do governo. Entretanto, o aumento da inflação chegou a 19,3% em dezembro de 1990, acumulando 1.198% ao ano em um quadro de profunda recessão, exigindo do governo uma reação que implicaram nas medidas do Plano Collor II decretado em 31 de janeiro de 1991.

A literatura sobre a economia na era Collor se apresenta por vezes bastante complexa na descrição do que foram os dois planos Collor I e Collor II, especialmente por envolver análises de cunho econômico, ao mesmo tempo em que são dispersas as referências para esse segundo momento de medidas antinflacionárias, tendo como principal eixo a tentativa de se afastar da recessão, por onde vários economistas admitem não ser possível equacionar diminuição da inflação com recessão. Sendo assim, o segundo plano faz ajustes importantes na recondução da economia, como observa de maneira clara Maria Aparecida Grendene de Souza, economista e técnica do Banco Central:

[...] impôs-se a necessidade de mudança de rumos, tanto do ponto de vista "filosófico", ou seja, da concepção global da proposta, quanto das medidas de curto prazo para o controle da inflação. Entre estas, um novo congelamento, ou "trégua", de preços e de salários, pelo tempo que se avaliasse necessário; a atualização do preço dos combustíveis e das tarifas públicas, para evitar pressões à frente; e a desindexação da economia. Além disso, a meta, bem mais modesta, de baixar a Inflação para cifras de um dígito ao mês. Não mais, portanto, primeiro inflação zero a qualquer custo, para depois se pensar num projeto econômico para o País, mas, sim, reversão da tendência da inflação, já com a perspectiva estrutural no horizonte. Estabilização, nesse novo contexto, significa a tendência de a inflação cair ou se manter num nível considerado compatível com a retomada do crescimento, abandonando-se, portanto, a recessão como estratégia privilegiada no combate à inflação. (SOUZA, 1991, p.86).

Com tais medidas, a economia dá seus primeiros sinais de reversão do quadro caótico no final de 1992, em um cenário de reestruturação interna das indústrias, quando a abertura de

mercado brasileiro para produtos importados exige investimentos e modernização do setor industrial nacional (para as que sobreviveram à crise), adotando a redução de custos gerenciais e terceirização de diversos setores objetivando o aumento da competitividade. Com isso os trabalhadores perdem postos de trabalho, chegando ao final de 1993 com elevados índices de desemprego.

Vê-se com todo esse imbróglio econômico que a questão habitacional e urbana ficou bastante secundarizada, também na literatura do período não se reconhece o que foi e ainda é comum nos demais governos: recorrer à construção civil com produção em larga escala, característica das políticas habitacionais, ou obras de grande porte, como as de infraestrutura urbana e de transporte. Esta prática é a que configura uma clara fusão (ou seria confusão) da política habitacional com a política de empregos, tendo na construção civil uma mola a impulsionar a economia, prática que o governo Collor parece não recorrer. Entretanto, mesmo com o apelo da produção habitacional como fomentador na geração de empregos não evidenciada nas peripécias econômicas e nos discursos do presidente e dos ministros de Collor, foi neste governo que ficou registrada uma forte ameaça, configurado por um estrago considerável nos recursos do FGTS.

A reorganização do FGTS reposiciona o Conselho Curador do FGTS (CCFGTS), em 1989, conferindo ao Conselho Curador a atribuição de principal responsável pelo estabelecimento de diretrizes e programas com alocação dos recursos do FGTS, alinhado com a política de desenvolvimento urbano estabelecida pelo governo federal, portanto o governo Collor se instala sob os moldes do FGTS reorganizado e reformulado, tendo o Conselho Curador atribuições devidamente definidas.

Com base nas descrições de Filho (2006), na passagem do governo Sarney-Collor (final de 1989, até o início de 1990), sob o pretexto de uma transição democrática e transparente, algumas práticas foram antecipadas em ações desenvolvidas por grupos aliados ao presidente eleito. Em dezembro de 1989, se configura uma situação sem precedentes, com a aprovação de financiamentos com recursos de FGTS em um volume de quantidade jamais visto, sob o pretexto de maximizar as contratações antes da virada do ano, já que os recursos do FGTS para financiamentos seguem o regime de orçamento anual, definindo os limites das operações nos setores em que o FGTS comparece, como as operações dos setores de habitação, saneamento básico e infraestrutura urbana. Este fato ficou conhecido entre os técnicos da CAXA como “dezembrada” – um legado do período pré-governo Collor, como forma de maximizar as contratações antes da “virada” do ano, foi determinada a excessiva concentração de operações no mês de dezembro de 1989, por isso o termo - ,e instaurou o início do comprometimento dos recursos de FGTS.

A partir de então, a prática de dilapidação dos recursos do FGTS permaneceu, com a liberação de verbas obedecendo a critérios pouco técnicos, como aqueles que visavam atender a



interesses imediatos de curto prazo do governo federal em crise – em função da fragilidade da economia e das diversas denúncias de corrupção – na tentativa de manter suas bases políticas. O patrimônio foi dilapidado entre 1990 e 1991, caracterizando-se, como expõe Cardoso (1996), em uma utilização predatória dos recursos, que levou a descontinuidade da política habitacional e urbana nos anos posteriores.

Durante os dois anos do governo Collor quando acumulava-se a prática de dispor de recursos para financiamento habitacional muito acima das disponibilidades do FGTS, comprometendo severamente o equilíbrio das operações até que o CCFGTS, em 1992, determinou a suspensão, por tempo indeterminado, da concessão de novos empréstimos, para que o patrimônio do fundo fosse recomposto. O tempo da suspensão de financiamentos de novas operações perdurou até 1995, quando então o CCFGTS estabeleceu regras mais rígidas para as novas contratações.

No período de 1990 a 1991, entre os programas habitacionais destacavam-se o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), o Plano Empresário Popular e o Prohab, cujo público-alvo foram as Cohabs e cooperativas. Para Cardoso (2002), ocorre uma clara dissociação entre as políticas habitacional, urbana e de saneamento, já que se vinculou a moradia ao Ministério de Ação Social (MAS), que era responsável por diversos programas em muitos campos de atuação, conforme caracterização a seguir.

O Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAI-H) com recursos do FGTS, iniciado no primeiro ano do governo Collor, previa o atendimento de 245 mil famílias em 180 dias e estava baseado em três linhas de financiamento: Programa de Moradias Populares, Programa de Lotes Urbanizados e Cesta Básica, e Programa de Ação Municipal para Habitação Popular.

O Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos (PRONURB) e o Programa de Saneamento para População de Baixa Renda (PROSANEAR), com recursos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), foram criados na intenção de prover a deficiência de infraestrutura de saneamento para as habitações da população de baixa renda.

As metas do governo Collor são pretensiosas, mas o que de fato marca o período são os atrasos de obras com os recursos do FGTS, e em muitos casos ocorre sua paralisação, conseqüentemente a degradação de muitos empreendimentos, deteriorados pelo abandono da parte já executada e dentre os construídos, muitos totalmente invadidos pela população que percebe a ociosidade das unidades parcialmente ou totalmente construídas.

Nos empreendimentos com unidades habitacionais totalmente concluídas, a comercialização era problemática, uma vez que sobre o preço de venda recaíam além do alto custo da produção, as despesas de recuperação e manutenção, elevando o preço de mercado e superando os valores de imóveis semelhantes. Tais empreendimentos ficaram conhecidos como “empreendimentos-problema” com “prejuízos financeiros contabilizados como perda para o

patrimônio do FGTS” e um “prejuízo de imagem, tanto para o Fundo quanto para a CEF e para o próprio governo Federal, incalculáveis”. (TRIANA FILHO, 2006, p. 92).

Após a suspensão das novas operações de financiamento com recursos do FGTS, o que se percebeu foi um esforço para resgatar a credibilidade das operações, no sentido de concluir e comercializar as obras em execução e criar condições para a retomada dos financiamentos habitacionais para o segmento de renda constituído, principalmente, pela classe média, como forma de tentar garantir baixa inadimplência e o retorno das operações de financiamento no futuro. Neste ponto, é possível fazer uma associação do período final do governo Collor com o período de extinção do BNH. Em ambos os casos, o fundo garantidor do financiamento habitacional ficou sob ameaça ou no mínimo comprometido e a produção habitacional, na tentativa de reparar o possível rombo do FGTS, abandonou a faixa da baixa renda mais necessitada destes recursos e voltou-se para a média renda, uma tentativa de “salvar” ou criar um cenário de perspectiva de salvamento. Essa opção foi mais clara no governo Collor, que de fato provocou uma ameaça aos recursos, a ponto de suspender investimentos com recursos do Fundo.

A necessidade de recuperar o recurso investido para o bem do fluxo do Fundo fez mudar o foco da produção habitacional. Azevedo (1996) destaca para esse período o Plano de Ação Imediata (PAIH), que pretendia construir mais de 200 mil unidades habitacionais em 6 meses. Findou o prazo e o PAIH não conseguiu cumprir várias metas estabelecidas, estendendo-se por quase dois anos com custos muito superiores ao estipulado, resultando na redução total dos imóveis planejados devido ao término dos recursos. (OZANIRA, 1989).

Itamar Franco, vice presidente, assumiu o governo após o impeachment de Collor, em 1992 e no campo habitacional lançou dois programas pouco convencionais: o programa Habitar-Brasil e Morar-Município, voltados para a população de baixa renda. O programa Habitar Brasil incentivou a geração de renda e o desenvolvimento em assentamentos de risco ou favelas para melhorar as condições habitacionais. Foram promovidas, por exemplo, as seguintes ações: construção de novas moradias, implantação de infraestrutura urbana e saneamento básico, e recuperação das áreas ambientalmente degradadas. Já o programa Morar Melhor, com recursos do Orçamento Geral da União, visava promover as condições de habitação e infraestrutura urbana, ampliando a cobertura de serviços de saneamento básico e ambiental. Além de promover o desenvolvimento urbano, pretendia dar a população carente o direito à cidadania<sup>39</sup>.

As características destes programas representam a articulação da produção de habitações com outras políticas de Estado, como saúde, educação, geração de renda,

---

<sup>39</sup> A Caixa mantém acervo de portarias e normativas em site oficial, bem como a descrição dos programas executados ou operados pela Caixa, mesmo que extintos <[www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br)> As características do programa Habitar Brasil foram apresentados na íntegra e está disponível em: [http://www1.caixa.gov.br/gov/gov\\_social/municipal/programas\\_habitacao/habitar\\_brasil\\_bid/index.asp](http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programas_habitacao/habitar_brasil_bid/index.asp)

capacitação técnica, transporte, e saneamento, possibilitados pelos recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O Programa Habitar-Brasil, com características detalhadas adiante, foi reformulado no início do governo FHC, e se configurou na principal ação não convencional da área habitacional.

De acordo com Azevedo (1996), Itamar procurou redesenhar a área da habitação de forma a aumentar o controle social e a transparência dos programas vigentes. Notou-se de modo surpreendente uma maior seriedade com a política habitacional no período, estendendo-se também o empenho na conclusão das obras inacabadas e suspensas do governo anterior. Foi responsável ainda por mais alterações no SFH, ao criar um plano de amortização baseado no comprometimento da renda em substituição ao plano de Equivalência Salarial. Assim foi possível certo equilíbrio nos financiamentos que devido aos planos de amortização costumavam apresentar valores exorbitantes, principalmente em função das constantes trocas de moedas, resultado do desequilíbrio e da instabilidade econômica dos últimos anos (Azevedo, 1996).

O governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) inicia o primeiro mandato em 1995 e se mantém à frente da presidência por dois mandatos consecutivos pelo período de 1995 a 2002.

Alguns programas, como o Habitar Brasil e Pró-Moradia foram reformulados e ainda dependiam de ações e planejamento dos estados e municípios, além de capacitação técnica para tal, sendo que a instituição que dava suporte ao intento foi criada no início da primeira gestão de FHC (1995-1998), quando foi extinto o Ministério do Bem-Estar Social (MAS), criando a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), tornando-se responsável pela formulação, coordenação e implementação da política urbana habitacional e de saneamento em escala nacional.

O fato da gestão habitacional ficar vinculada ao Ministério do Planejamento e não estar ligada a qualquer organismo de política de assistência social, como havia ocorrido no governo Collor, reconhece a correta dimensão e importância econômica da questão (MARICATO, 1998).

Ancorada no documento divulgado em 1996, na II Conferência Mundial dos Assentamentos Humanos - HABITAT II realizada em Istambul, na Turquia, a SEPURB formula a Política Nacional de Habitação (PNH), expondo conceitos, princípios, diretrizes e programas básicos da atuação federal, entre eles a universalização do acesso à moradia como forma de garantir o direito à moradia a todas as pessoas.

Os vários programas criados e aqueles reformulados, definindo as características, origem dos fundos e modalidades constituem um panorama dos programas habitacionais criados ou reformulados durante o governo FHC e estão sistematizados na Tabela 1.

Dentre os programas reformulados, destacou-se o Programa Habitar- Brasil-BID (HBB), criado em 1993, direcionado às famílias com renda até 3 salários mínimos, voltado para a reurbanização de áreas habitacionais degradadas, de risco, insalubres ou impróprias para

moradia, com o objetivo de possibilitar a melhoria das habitações existentes ou a construção de novas habitações e a instalação ou ampliação da infraestrutura. Financiado com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) através do repasse ao poder público estadual ou municipal, responsável por realizar as melhorias, sem contrapartida financeira por parte da população beneficiada, caracterizando o financiamento a fundo perdido.

O HBB foi idealizado como um projeto piloto para financiar obras e ações nos municípios capitais de estado, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos através do Acordo de Empréstimo entre a União e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), firmado em setembro de 1999, criando o aparato normativo e orçamentário necessário. Além das obras físicas o programa permitia o desenvolvimento de trabalho social a partir de outros programas estaduais ou municipais relacionados à geração de emprego e renda, educação sanitária e ambiental, entre outros que se relacionassem à melhoria da vida urbana.

Em 2005 foram encerradas as inscrições para entrada de municípios beneficiários do Programa, que prosseguiu na implementação dos projetos e ações contratados. De 1999 até 2005 foram firmados contratos de municípios.

**Tabela 1 – Programas/Ações voltadas para habitações no período de 1993 a 2003.**

| PROGRAMA/AÇÃO  |                                       | ANO DE CRIAÇÃO     | FAIXA DE RENDA DE DESTINAÇÃO | OBJETIVO  | HISTÓRICO  |
|--|---------------------------------------|--------------------|------------------------------|---|--|
|  | Habitat-Brasil                        | 1993 - Reformulado | Até 3 s.m.                   | Reurbanizar de áreas degradadas, visando a melhoria das habitações existentes ou a construção de novas habitações. Instalar ou ampliar infraestrutura.  | *  |
|  | Pró-Moradia                           | 1993 – Reformulado | Até 2-3 s.m.                 | Reurbanizar as áreas degradadas, visando a melhoria das habitações existentes ou a construção de novas habitações. Instalar ou ampliar infraestrutura.  | Investimentos de cerca de 790 milhões de reais. Paralisação devido ao endividamento dos estados e municípios, incapacitados de adquirir recursos do FGTS e de efetuar contrapartida.   |
|  | Habitat-Brasil/BID                    | 1995               | Até 3 s.m.                   | Promover melhorias nas condições da moradia de famílias de baixa renda residentes em assentamentos precários, moradias localizadas em aglomerações urbanas, regiões metropolitanas e capitais do Estado, por meio de ações integradas para habitação, saneamento, infra-estrutura urbana e trabalho social.   | *  |
|  | Programa Pró-Saneamento               | 1995               | *                            | Atender a população residente em áreas consideradas precárias, com altos índices de mortalidade infantil, suprimindo as necessidades de infra-estrutura básica como esgotamento sanitário, abastecimento de água, drenagem, entre outros.   | Este programa dependia da iniciativa do poder público municipal e estadual na proposição do projeto e solicitação dos recursos.  |
| Programa de Financiamento Individual à Moradia             | Carta de Crédito Individual           | 1995               | Até 12 s.m.                  | Modalidade 1 - Aquisição de habitação nova ou usada;<br>Modalidade 2 - Financiamento para ampliação e melhoria de habitação existente;<br>Modalidade 3 - Financiamento para construção de moradia ou aquisição de lote urbanizado para construção e compra de material de construção  | *  |
|  | Carta de Crédito Associativo          | 1995*              | Até 12 s.m.                  | Atender grupos para construção de habitação com limite de até 500 unidades.<br>Modalidade 1- Construção de Unidades Habitacionais em terreno próprio.<br>Modalidade 2 - Aquisição de terreno e construção de Unidades Habitacionais;<br>Modalidade 3 - Aquisição de terreno e produção de Lotes Urbanizados;<br>Modalidade 4 - Reabilitação urbana. | Preferido pelas construtoras que preferiram ligar-se aos grupos de Carta de Crédito Associativo ou mesmo incentivar a organização de grupos para os empreendimentos. A vantagem para a construtora, que de qualquer forma deveria ser aprovada pela CAIXA para realizar a obra, é a de que os financiamentos eram de responsabilidade dos mutuários (pessoa física). |
|  | Apoio à Produção                      | 1995*              | *                            | Conceder financiamentos a empresas do ramo da construção civil, voltadas à produção de imóveis novos, com desembolso vinculado à comercialização prévia de, no mínimo, 30% das unidades do empreendimento.  | Teve pouca utilização, pois as construtoras preferiram ligar-se aos grupos de Carta de Crédito Associativo.  |
|  | Programa de Arrendamento Residencial  | 1999               | Até 6 s.m.                   | Propiciar moradia à população de baixa renda, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra. Diretriz principal de ocupar vazios em centros urbanos consolidados, utilizando-se da infra-estrutura existente e evitando investimentos nessa área.   | Desobrigada da venda, as construtoras percebem a garantia de facilidade do negócio e abrem carteira de "segunda linha", adequando a u.h. aos limites das especificações técnicas e começam a atuar expressivamente nesta faixa de renda.   |
| Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) | Carta de Crédito Individual - PSH     | 2002               | Até 3 s.m.                   | Oferecer acesso à moradia adequada a cidadãos de baixa renda por intermédio da concessão de subsídios. Estes são concedidos no momento em que o cidadão assina o contrato de crédito habitacional junto às instituições financeiras habilitadas a operar no Programa.   | Para imóveis localizados em cidades integrantes das regiões metropolitanas o subsídio era de R\$ 8.000,00. Imóveis localizados em municípios não integrantes da região metropolitana o subsídio era de R\$ 6.000,00 e para zonas rurais, o subsídio era de R\$ 7.000,00 por unidade construída ou por beneficiário.  |
|  | Imóvel na Planta ou em Construção PSH | 2002               | Até 3 s.m.                   |   |  |

Fonte: CAIXA e Ministério das Cidades. Site oficial CAIXA.

O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o Orçamento Geral da União (OGU), o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) concentram os recursos dos produtos disponíveis, sendo que os recursos do FGTS são responsáveis pelo aporte financeiro da maioria dos programas habitacionais, constituindo a maior fonte de recursos para o fomento da política habitacional. A composição destes recursos é dada pelo total dos depósitos mensais que os empregadores depositam nas contas abertas na Caixa em nome dos seus empregados, cuja finalidade é dar suporte financeiro aos trabalhadores, principalmente na hipótese de demissão sem justa causa, mas também em outras situações específicas.

O FAR é o fundo criado especificamente para o repasse dos recursos onerosos do FGTS e não onerosos provenientes dos programas em extinção como o FAS, FINSOCIAL, FDS e PROTECH, recebeu um aporte inicial da União e se manteve por receber aportes do FGTS.

A Tabela 2 informa a fonte de recursos de cada programa e complementa a tabela anterior relacionando os programas deste período e a fonte de recursos que fomentaram cada um dos “produtos disponíveis”, como prefere chamar o Ministério das Cidades ao se referir à modalidade que tipifica os programas, aos quais também prefere chamar de ações.

**Tabela 2** – Fonte de recursos dos programas reformulados ou criados no período de 1995 a 2002.

| Programa/Ação               | Fonte de recursos                  | Programa/Ação                           | Fonte de recursos |
|-----------------------------|------------------------------------|---|-------------------|
| Habitat-Brasil              | OGU                                | Carta de Crédito Associativo            | FGTS              |
| Pró-Moradia                 | FGTS + contrapartida poder público | Apoio à Produção                        | FGTS              |
| Habitat-Brasil/BID          | FGTS + BID                         | Programa de Arrendamento Residencial    | FAR               |
| Programa Pró-Saneamento     | *                                  | PSH - Carta de Crédito Individual - PSH | OGU               |
| Carta de Crédito Individual | FGTS                               | PSH - Imóvel na Planta ou em Construção | OGU               |

Fonte: CAIXA, Ministério das Cidades e site oficial da CAIXA.

Desta forma, instalou-se uma política habitacional com programas diversificados, incluindo nas diretrizes os objetivos não só da esfera habitacional como também urbana, de infraestrutura e saneamento; descentralização como parte de um esforço que congrega os diferentes níveis do poder público, da iniciativa privada e da sociedade civil, conforme definido no PNH, entretanto, Maricato (1998) resume que:

Quem esperava que o governo do sociólogo FHC, com passado de engajamento social, tirasse partido desse momento de transição para liderar um grande acordo que promovesse a remoção dos obstáculos que excluem do acesso à habitação a maior parte da população brasileira, frustrou-se. Não se pode dizer que essa era uma tarefa simples, pois tratava-se de contrariar

procedimentos seculares caracterizados pela privatização da esfera pública e pelo patrimonialismo. (MARICATO, 1998).

Maricato (1998) alinha-se aos que consideram que o Estado não logrou intervir diretamente na área habitacional e tampouco colocou em prática os avanços constitucionais, abdicando de seu papel de regulador social. Entretanto, nas áreas de habitação e saneamento houve uma mudança de paradigma, uma vez que na era do regime militar o modelo baseava-se na centralização pelo Estado, enquanto que durante o governo FHC iniciou-se uma concepção de descentralizar e remanejar a distribuição dos recursos federais na provisão de moradias, o que certamente abriu caminho para o setor privado fazer uso do crédito fornecido para o mutuário final. Neste sentido, considerando que o setor opera sob a lógica do mercado e da garantia dos lucros, este fator dificulta o atendimento das faixas de menor renda do déficit. Para Maricato (1998):

A prática do governo revela uma mudança na trajetória: após alguns gestos iniciais que indicavam uma gestão democrática voltada para habitação de interesse social, a ação efetiva tomou os rumos conhecidos: priorização na regulação dos recursos financeiros onerosos visando melhor desempenho do mercado. Nessa trajetória fica evidente o desapego à democracia, já que no decorrer da gestão houve uma desmobilização e o fechamento dos frágeis canais de participação anteriormente existentes. (MARICATO, 1998).

No entanto, cabe ressaltar que o programa destinado ao setor privado o "Apoio a Produção", não obteve sucesso, as construtoras preferiam trabalhar com o crédito fornecido às associações ou cooperativas (reais ou criadas apenas para a obtenção do crédito), do que assumir o financiamento diretamente.

Dentre as virtuosidades deste governo no campo habitacional, acrescenta-se o mecanismo do financiamento habitacional que inicialmente incidiu nos programas Carta de Crédito Individual e Imóvel na Planta e a inédita modalidade de arrendamento contida no Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Todos formulados durante o período e que repercutem como importantes programas na política habitacional subsequente ao governo FHC, sendo que o PAR assume presença importante na produção habitacional no período entre 2002 e 2007, além de propiciar reflexões sobre outra possibilidade de acesso à casa própria que não apenas a do financiamento. Por outro lado, a destinação de subsídio direto no financiamento de pessoa física passa a ser mecanismo presente, posteriormente no Programa Minha Casa Minha Vida, com valores muito mais elevados.

O Fundo de Arrendamento Residencial criado com um recurso inicial da União e incrementado anualmente com aportes do FGTS, ao menos entre os anos de 2002 a 2006, permitiu a produção habitacional do PAR durante este período e na gestão Lula, foi o fundo que

permitiu a alocação dos recursos utilizados no Programa Minha Casa Minha Vida, como veremos adiante.

### 3.2 A sequência da política de habitação de mercado na era Lula e Dilma

O primeiro mandato de Lula (2003 a 2006) iniciou com discurso inaugural prometendo grandes mudanças no cenário brasileiro, entretanto manteve grande parte da política dos governos anteriores, medida que assegurou a estabilidade econômica e possibilitou que outras questões importantes, como saúde, educação, habitação e segurança pública, de alguma maneira, fossem discutidas e adquirissem novos contornos. O final do primeiro mandato e todo o período do segundo mandato (2007 a 2010) configuram um período de esforço em busca do crescimento econômico e de fortalecimento da política externa que garantiram um cenário de estabilidade econômica.

Para a história da habitação e do desenvolvimento urbano, o governo Lula pontua importâncias em algumas ações específicas como a criação do Ministério das Cidades, a articulação e realização das Conferências Nacionais das Cidades que se desenvolveram em 2003, 2005, 2007, 2010 e 2013, também no âmbito estadual e municipal, o desenvolvimento do Plano Nacional de Habitação, a implementação do Programa de Aceleração do Crescimento I e II e o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida.

É preciso ressaltar nesse contexto a formação estrutural do Ministério das Cidades, alocando quatro grandes áreas fundamentais para o desenvolvimento do país através da reorganização das secretarias de Habitação, Transporte e Mobilidade, Saneamento Ambiental e Programas Urbanos, além da Secretaria Executiva. Passou a abrigar também o Departamento Nacional de Trânsito (Denatran) e, como órgãos associados, a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) e a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. (Trensurb). Faz parte ainda dessa estrutura o Conselho Nacional das Cidades, em tese, mecanismo de controle social da política urbana.

A criação deste novo Ministério em 2003 define a importância que a articulação entre a questão habitacional e urbana deveria assumir, a partir da inédita possibilidade de se planejar e articular a ação urbana, ao buscar, em tese, a definição de uma política nacional de desenvolvimento urbano em consonância com os demais entes federativos (município e estado), demais poderes do Estado (legislativo e judiciário) além da participação da sociedade. Sua missão, conforme define o próprio MCID, é “garantir o direito à cidade a todos os seus habitantes, promovendo a universalização do acesso à terra urbanizada e à moradia digna, ao saneamento ambiental, à água potável, ao trânsito e à mobilidade com segurança, e ao meio ambiente saudável, por meio da gestão democrática” (Conferência das Cidades, MCID).



Bonduki (2008), reconhece “pela primeira vez no país, a possibilidade de se planejar e articular a ação urbana”, observando que:

O Ministério, segundo a proposta, não deveria ter uma função executiva, mas de coordenação de toda a política urbana e habitacional no país, estruturando e implementando o Sistema Nacional de Habitação, elaborando o Plano Nacional de Habitação e estabelecendo as regras gerais do financiamento habitacional. Da mesma forma, Estados e Municípios deveriam criar, caso já não tivessem, secretarias de desenvolvimento urbano e habitacional, órgãos de gestão regional e local da política habitacional. (BONDUKI, 2008).

O Ministério das Cidades, bem como o Conselho Nacional das Cidades tiveram inspiração e origem a partir do Projeto Moradia, organizado em parceria com a Fundação Djalma Guimarães. Concluído em maio de 2000, apresentou soluções concretas para o problema do déficit habitacional brasileiro, partindo do conceito de “moradia digna”.

O Projeto Moradia partia do pressuposto de que era fundamental a dinamização do mercado habitacional para a classe média, que deveria ser atendida pelos recursos alocados no Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), deixando de utilizar recursos alocados no FGTS, que seria destinado para as faixas de renda mais baixas. Propunha ainda medidas para ampliar o mercado habitacional privado, visando gerar condições favoráveis para que este setor pudesse atender gradativamente os setores médios, mas ainda com rendas baixas.

Assim, foram adotadas duas medidas importantes, sendo que a criação da Lei 10.391, aprovada em 2004, por iniciativa do Ministério das Cidades, da Fazenda e de empresários ligados ao financiamento, à construção e comercialização da moradia de mercado, foi a primeira medida principal para ampliar o mercado, com a justificativa de dar segurança jurídica e econômica ao mercado privado bastante frágil em função da alta inadimplência.

A segunda medida principal foi determinada para as faixas da Habitação de Interesse Social (HIS), ampliando os recursos e os subsídios “desafiando a camisa de força do forte contingenciamento nos gastos federais”, conforme Ermínia Terezinha Menon Maricato, secretária de habitação do Ministério das Cidades (2003-2005). Nessa perspectiva o governo federal dispõe em 2005, de mais de 10 bilhões de reais, o maior orçamento desde o início dos anos de 1980, para financiamento habitacional, com recursos originários de várias fontes: OGU, FAT, FAR, FDS, Tesouro Nacional, mas em especial por meio do FGTS recuperado e apresentando excelente desempenho.

Maricato (2005) retoma uma importante questão que vem desde a extinção do BNH ao expor que:

O desafio de gastar esses recursos tem sido enfrentado pela Caixa Econômica Federal que está implementando mudanças já que não foi preparada, nos anos

anteriores, para dar prioridade ao segmento social e nem para realizar um orçamento tão significativo. (MARICATO, 2005).

Reconhecendo o avanço, ainda assim Bonbuki (2008) também sinaliza uma fragilidade na estrutura organizacional do Ministério das Cidades:

[...] é necessário ressaltar que uma das suas debilidades é sua fraqueza institucional, uma vez que a Caixa Econômica Federal, agente operador e principal agente financeiro dos recursos do FGTS, é subordinada ao Ministério da Fazenda. Em tese, o Ministério das Cidades é o responsável pela gestão da política habitacional, mas, na prática, a enorme capilaridade e poder da Caixa, presente em todos os municípios do país, acaba fazendo que a decisão sobre a aprovação dos pedidos de financiamentos e acompanhamento dos empreendimentos seja sua responsabilidade (BONDUKI, 2008).

A subordinação do Ministério das Cidades ao Ministério da Fazenda coloca a Caixa, importante agente operadora e gestora do FGTS dotada de permeabilidade em todo território nacional, como instituição que define parte da política habitacional do país, para o bem ou para o mal, em que pese sobre o Banco sua missão de instituição econômica, o que por princípio a distancia de instituição voltada para o interesse social, embora esteja revestida deste argumento.

Além da habitação os recursos do FGTS são destinados também para aplicações nas áreas de saneamento e infraestrutura e constituem-se em recursos onerosos, ou seja, recursos que devem ser retornados ao fundo na forma estipulada pelo Conselho Curador do FGTS (CCFGTS).

Os recursos provenientes do OGU, considerados recursos não onerosos, são provenientes de dotações orçamentárias da União, destinadas ao fomento das políticas públicas com repasse direto aos poderes públicos estaduais, municipais e ao Distrito Federal. Por serem recursos não onerosos alguns técnicos preferem utilizar o termo "a fundo perdido", o que certamente remete ao conceito de "dinheiro que não precisa ser devolvido", ou como preferem os estudiosos da questão habitacional: recursos caracterizados como subsídio, significando uma quantia que o Estado arbitra ou subscreve para obras de interesse público.

O Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) aporta recursos para a viabilização do Programa Crédito Solidário, destinado ao financiamento de projetos de investimento de interesse social nas áreas de habitação popular, sendo permitido o financiamento nas áreas de saneamento e infraestrutura, bem como equipamentos comunitários, desde que vinculados aos programas de habitação. O FDS tem por finalidade o financiamento de projetos de iniciativa de pessoas físicas e de empresas ou entidades do setor privado, vedada a concessão de financiamentos a projetos de órgãos da administração direta, autárquica ou fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios ou entidades sob seu controle direto ou indireto. Nos programas

vinculados à habitação são recursos não onerosos, provenientes da aquisição compulsória de cotas de sua emissão pelos fundos de aplicação financeira, na forma da regulamentação expedida pelo Banco Central do Brasil; da aquisição voluntária de cotas de sua emissão por pessoas físicas e jurídicas; e do resultado de suas aplicações.

A Caixa é agente operadora e financeira dos recursos destinados ao fomento habitacional e do desenvolvimento urbano como o FAT, FAR, OGU, BID, BIRD e do FGTS, conforme dito anteriormente, o FGTS predomina como a principal fonte de recurso, utilizado no fomento habitacional sem subsídio até 2005, o que segundo Bonduki (2008), levou a:

Uma restrita alteração no perfil de renda da população atendida, apenas atenuada pela criação, em 2004, de programas emergenciais, com dotações orçamentárias reduzidas, como o PEHP – Programa Especial de Habitação Popular –, que permitiu apoiar um restrito número de empreendimento e pela utilização, com regras novas, do PSH – Programa de Subsídio Habitacional –, um mecanismo criado no último ano do governo FHC para apontar recursos do orçamento. (BONDUKI, 2008).

O subsídio é recorrentemente citado como alternativa para o enfrentamento da questão habitacional para baixa renda, assim como a necessidade de uma política habitacional que considere os imóveis vazios como alternativa para minimizar o chamado déficit habitacional, ainda que para Bonduki (2008) a ampliação da produção de mercado é a estratégia que poderá conferir um real enfrentamento da falta de moradia digna, explicando que:

[...] se o setor privado não produzir moradias para as faixas de renda média e média baixa, este segmento, que tem mais capacidade de pagamento, acaba por se apropriar das habitações produzidas para a população de baixa renda. (BONDUKI, 2008).

Essa apropriação já foi observada anteriormente, quando não se resguardavam mecanismos que garantissem acesso da população de menor renda – necessários para garantia dos financiamentos – e a classe média com maiores condições, menos frágil do ponto de vista de garantia de renda, teria então condição de acesso àquilo que originalmente foi pensado para a população de menor renda. Isto é histórico e remonta às políticas habitacionais anteriores, justificando a preocupação de Bonduki, uma vez que essa afirmação volta em discurso durante os primeiros anúncios do Programa de Aceleração do Crescimento, quando Bonduki (2008), explicita outra preocupação e alerta que:

[...] se ocorrer um *boom* imobiliário sem que haja uma adequada regulação do mercado de terras e sem que a cadeia produtiva da construção civil esteja em condições de fornecer os insumos necessários, existe forte risco de se gerar efeitos negativos, sobretudo para a produção de habitação de interesse social.

Nas atuais condições, não está descartada uma forte elevação dos valores da terra e dos insumos da construção que terão como desdobramento uma maior dificuldade de atender aos setores que dependem da produção de habitação social. (BONDUKI, 2008).

Com o *boom* imobiliário a população de baixa renda poderia ficar de fora da produção habitacional reproduzindo o processo de exclusão territorial já verificado ao longo das décadas. O contributivo para temer o *boom* imobiliário devesse também à crise americana que tem origem no sistema de hipotecas da habitação, que dificilmente teria reprodução no Brasil pelo fato do sistema hipotecário ser diferente do americano, entretanto, a crise americana vem abalar os rumos da economia brasileira, exigindo reação do governo Lula, conforme veremos adiante.

Esses temores são compartilhados por Carlos Leite (2008) ao analisar o crescimento do mercado imobiliário por outro viés, alertando que o sucesso do setor de construção civil:

Promove o crescimento do mercado imobiliário e da construção civil como um todo, o que é bom, mas deixa de se atrelar num processo completo exitoso. O resultado é a inserção acelerada de peças num tabuleiro despreparado para recebê-las. É uma pena que num raro momento de crescimento econômico, a construção de nossas cidades não acompanhe o ritmo de suas unidades construídas. No Brasil, por diversas razões históricas, o sucesso privado não corresponde ao sucesso público. (LEITE, Revista AU, Nº 173, p.19, 2008).

Leite (2008) expressa a possível previsão de que o crescimento do setor imobiliário venha novamente favorecer a classe média e alta da população deixando de atender a população de renda familiar até 3 salários mínimos, como já mencionado a que concentra maior demanda habitacional, e que as estruturas urbanas, viárias, rodoviárias, de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, soluções caras e demoradas, sejam relevadas neste processo de crescimento do mercado imobiliário.

### 3.2.1 O PAC - Programa de Aceleração do Crescimento como ícone em defesa da economia nacional

O lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007, com a declarada intenção de combater os efeitos da crise econômica internacional, reafirma que a construção civil é um setor fundamental, para a dinâmica da econômica nacional. Além de embalar positivamente os índices de emprego, praticamente define o modelo vigente de política habitacional. Os dobramentos que este tipo de estratégia configura, não se redundam em um

desenvolvimento sustentável do ponto de vista da solidez e consolidação de uma política social de habitação, onde se impera a volatilidade que estratégias pontuais ocasionam a curto e médio prazo, tanto na problemática habitacional quanto às nuances econômicas.

É necessário pontuar que para a análise por faixas de renda é considerado apenas o segmento urbano da população e que quando nos referimos à população com renda até 5 salários mínimos, nota-se que a quase totalidade das famílias que necessitam de uma moradia se concentra na faixa mais baixa de renda: até três salários mínimos, com percentagem correspondente a 90,3% de todo o Brasil, correspondendo a 5.778.690 de famílias de acordo com dados do IPEA/PNAD.

O acesso à habitação para esta faixa de renda foi, e ainda é, dificultado pela fórmula dada pela garantia da capacidade de pagamento e o valor do imóvel financiado, uma vez que a dimensão financeira presente nas questões da casa própria, introduz princípios de mercado na política habitacional pública, e tem sua origem desde a política habitacional promovida pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), encontrando uma senda no Governo FHC (1995-2002), típico das políticas neoliberais brasileiras e americanas. Governos Lula e Dilma, seguem os mesmos princípios de mercado, com desdobramentos diferentes.

Coopera para acentuar o problema da moradia o fato de que sempre que se trabalha a problemática habitacional, são formuladas ações que visam a mudança via novas moradias, não admitindo uma política habitacional com base nos domicílios vagos que compõem uma parcela expressiva dos domicílios, sobre a qual não há informação mais detalhada, como sinaliza o Levantamento de Déficit Habitacional Brasileiro 2005, incorporando nas discussões da série de estudos sobre o déficit habitacional a importância desse estoque de domicílios que de alguma maneira, poderia vir a minorar a situação de carência em que vive grande parcela da população brasileira<sup>26</sup>. Ressaltou-se ainda, a impossibilidade de conhecer mais sobre a verdadeira situação desses imóveis por meio dos instrumentos disponíveis, tanto em relação à localização quanto às condições da edificação e causas de estarem inabitados.

O objetivo maior do PAC foi, e continua sendo, implantar grandes obras de infraestrutura, mas também incluiu entre suas ações o Programa de Urbanização de Assentamentos Precários, programa de caráter social com recursos inusitados para o setor habitacional.

As medidas para estimular a produção habitacional da classe média e média baixa, centradas na Lei 10.931/2004 que dá segurança jurídica ao mercado, associada à exigência do Banco Central de utilização da poupança para o financiamento habitacional por parte dos bancos, encontram momento favorável da economia que eleva o investimento em habitação pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) da ordem de R\$ 2,2 bilhões para R\$ 27 bilhões no período de 2002 a 2008., que representam um *boom* imobiliário. Dentre outras questões, a abertura de capital de 24 empresas do setor imobiliário e investimentos estrangeiros – capital

externo – dá corpo a uma corrida pela procura de terrenos nas grandes e médias cidades, configurando um processo especulativo e a formação de um banco de terras pelas construtoras.

Este quadro teve rebatimento em todo o território nacional, evidentemente, de forma desigual, mas suplantando as áreas de atuação dessas empresas, que de todo modo, conheceram uma grande expansão. Com vistas na ampliação do mercado, cresce o número de empresas que se voltam para o segmento da classe média baixa, mais fortalecida com a política econômica e salarial do governo Lula.

No segundo semestre de 2008, a crise deflagrada nos EUA chega ao Brasil em um momento de aceleração da produção e com as empresas abarrotadas de estoques de terra, configurando uma forte ameaça tanto ao setor industrial, quanto para as construtoras que impõem uma resposta do governo.

A resposta vem na forma de um pacote habitacional, na expressão de Bonduki (2009), com a “meta cabalística” de construção de um milhão de moradias, com o objetivo de estimular através desse setor, a criação de empregos diretos na construção civil e os decorrentes dela, como nos setores de materiais de construção, de revestimentos e indústrias de louças e metais, ampliando para a criação de empregos para fabricação da linha branca, de móveis e utensílios, estimulando a cadeia produtiva a partir da criação de empregos e do consumo.

O pacote incorpora forte aparato de subsídio habitacional escalonado entre as faixas de 0 a 3 salários mínimos, com os subsídios mais elevados e decrescente para as faixas de renda até 5 salários mínimos, conforme caracterização do programa a seguir. São imediatas as reações ao pacote em adesão, por parte dos proprietários de terra e construtores, em expectativa, por parte da população de baixa e média renda e em críticas, por parte dos que esperavam uma política habitacional de um governo com base e histórico popular, em que deveriam prevalecer aspectos centrados na coesão entre política urbana, alinhadas ao crescimento econômico sustentável e socialmente justo.

A defesa do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) justificou-se não só por alterar os índices de produtividade habitacional, mas por oferecer outra opção de acesso à moradia que não apenas o financiamento da casa própria, por oferecer taxas menores que as do financiamento e alterar o paradigma da casa própria a que se submeteu historicamente a população brasileira.

Vale lembrar que o PAR sempre ficou sob ameaça de término, por conta dos aportes ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) que eram provenientes da União com aporte inicial mínimo e as cifras mais expressivas provenientes do FGTS que eram repassadas anualmente ao FAR. O aporte do FGTS foi frequente, expressivo e crescente de 1999 a 2006 e avançando para 2007, e era visível que os empreendimentos do PAR vinham se multiplicando em todas as regiões do país pelas regiões metropolitanas e especialmente nas cidades médias. A modalidade do PAR 2, que atendia arrendatários com renda familiar até 3 salários mínimos, a partir de 2007 começou

a ser preferido pelas prefeituras e o programa, inicialmente nanico, despontou como quase hegemônico no cenário da produção habitacional de interesse social, com aporte chegando a 1 bilhão de reais no período de 1999 a 2006.

Ao mesmo tempo em que a produção do PAR proliferava pelo país, também começava a causar temor o fim da garantia das construtoras para os imóveis desta modalidade, uma vez que o programa foi lançado em 1999, com os primeiros imóveis entregues aos arrendatários em 2002, sendo que 5 anos é o prazo da garantia legal da construção pelas construtoras, a partir de 2008, a Caixa, proprietária dos imóveis arrendados deveria se responsabilizar (ou não) pela manutenção e preservação daqueles imóveis entregues em 2002 e assim sucessivamente. Certamente esta situação atribuiria à Caixa uma missão que não está prevista no seu escopo, tornando-se o PAR um programa que poderia se configurar em um grande problema, a depender da maneira que fosse encaminhada a solução.

Conhecer a fundo a experiência de outros países que adotaram a locação social como política habitacional colocava-se de grande importância à luz da questão da manutenção dos imóveis e atribuição de responsabilidades, do papel dos agentes e das instituições, podendo constituir uma base sólida de entendimento do mecanismo que desfizesse o nó que o PAR naquele momento estava prestes a engendrar.

Somam-se a isso o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida em 2008 que interrompe naquele momento qualquer outra forma de acesso à moradia, inclusive o arrendamento, retomando a modalidade do financiamento como hegemônica e desta vez em grande número e subsidiada.

O PMCMV surge no momento que a crise imobiliária nos EUA atinge níveis mundiais, afetando a economia dos países e certamente a saúde financeira do setor da construção civil é bastante afetado, em especial pela entrada das empresas em operações de capital aberto, sendo que as constantes quedas dos índices das bolsas de valores em todo mundo passam a afetar também as construtoras. Como visto, a resposta do governo Lula para a crise no setor da construção civil é anunciar uma estratégia semelhante a um pacote econômico, ancorado na construção inicial de 1 (um) milhão de moradias, garantindo fôlego às construtoras e naturalmente esperava-se a criação de empregos diretos e indiretos em função desta demanda.

Embora o PAR tenha nascido com poucos recursos da União e aportes anuais mais expressivos do FGTS, o que o configurava inicialmente como um programa de pouco fôlego, nanico, ou melhor, secundarizado, frente a matriz de programas que o FGTS impulsionava na virada dos anos 1990, para os anos 2000 (Carta de Crédito associativo, Apoio à Produção, Pró-Moradia e Carta de Crédito Individual), com recursos iniciais estanques, entretanto se firmou anualmente fortalecido pelos aportes financeiros que garantiram sua continuidade e êxito, incrementados a partir de 2007 com os recursos do Programa de Aceleração do Crescimento

(PAC). Sob vários aspectos vencia, ou pelo menos, questionava o paradigma da casa própria, ideário arraigado na cultura brasileira e despontava como alternativa para a população que se via excluída dos programas habitacionais vigentes.

A propriedade do imóvel atribuída à Caixa, como representante do Fundo de Arrendamento Residencial, encontrou um momento crítico ao se aproximar do término da garantia das edificações por parte das construtoras. Somavam-se a isso, o volume de empreendimentos que configurava e ainda configura, ameaça e sobrecarrega a estrutura da Caixa, abrindo flanco para que as administradoras espelhassem a sobrecarga, não atendendo com tanta eficiência como antes e lançando mão da terceirização de suas obrigações contratuais perante sua contratante, a Caixa, e assim ameaçassem o bom funcionamento do programa.

Como consequência da efetivação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), anunciado pelo Governo Lula em janeiro de 2007, impôs-se novos rumos para as políticas públicas, sem inicialmente alterar significativamente os conceitos e diretrizes dos diversos programas, instrumentos para a efetivação das políticas públicas, então dinamizadas.

Ao longo das décadas, a população à margem da realidade do sonho da casa própria, rendeu-se ao penoso sistema de locação imposto pelo mercado imobiliário e às demais formas de moradia baratas ou possíveis, como aquelas caracterizadas pela ocupação em loteamentos irregulares, em cortiços e favelas. A necessidade de habitar em condições dignas mesmo assim condizente com a renda da população carente, que é o elemento que permite acessar o financiamento, sempre esteve em descompasso com a realidade de obtenção da casa própria, especialmente devido à natureza da operação de financiamento que exige garantias de pagamento. Essa garantia é de certa forma, auferida na tomada do financiamento, pela capacidade de pagamento da prestação, seja por comprovação de trabalho formal ou informal. Portanto, quando a renda familiar é baixa a estratégia utilizada pautou-se em diminuir a metragem da moradia, diminuir as especificações técnicas da habitação e toda sorte de reduções possíveis do item qualidade de moradia, na tentativa de diminuir também o valor do imóvel a ser financiado.

Haja vista que o embrião, moradia caracterizada por um cômodo com banheiro, foi solução adotada largamente como forma de ofertar “moradia” à população de baixa renda, reproduzindo uma habitação indigna, ou no mínimo imprópria para uma família, confiando ainda que o morador fosse fazer as ampliações por sua conta.

Assim, tanto o arrendamento, como também a proposta de uma política de subsídio, poderiam significar a alteração da prática de redução do tamanho e da qualidade da habitação para ajustar-se à renda da população, tornando possível o acesso à habitação digna.

Na esfera da política pública habitacional e em especial na observação dos desdobramentos das mudanças anunciadas na esteira do PAC para o Programa de Arrendamento Residencial, contendo no bojo, sob a justificativa de aumentar o acesso à casa própria como



ponto central de tal medida, a determinação para que fossem concentrados esforços na definição de critérios e estabelecimento de normas que regulassem a antecipação da aquisição do imóvel arrendado.

O PAR ampliou a área de atuação com a definição da modalidade PAR 2 em 2007, ofertada à população com renda até 3 s.m. e concomitante à essa modalidade observou-se por inúmeras cidades os anúncios de novos empreendimentos das duas modalidades. Assim, o PAR foi se posicionando como importante programa a possibilitar o acesso à moradia por grande parte da população, e atraindo o interesse das construtoras devido à característica de ausência de prejuízo por parte das construtoras, uma vez que a proprietária era a Caixa e a agência dos contratos de arrendamento era a administradora, ao final ficava garantido o lucro da construtora independente de ser um produto comerciável ou não. Cabe notar, que o PAR também prescinde da figura do intermediador na venda, por esta razão, imobiliárias e incorporadoras também desaparecem e não participam do Programa, simplificando e desonerando a operação.

A garantia do lucro das construtoras devido às características do programa, a necessidade de sobrevivência das construtoras em tempos de crise, com sinais de retração do mercado e do desenvolvimento econômico e àquela época de âmbito mundial, apresentavam-se como boas alternativas para as construtoras e o PAR crescia e consolidava-se como principal programa da política pública habitacional brasileira.

### 3.2.2 O descompasso da política habitacional reforçada pela crise imobiliária

Em meio ao impasse da manutenção dos imóveis do PAR e a previsibilidade de um programa que deveria ser redefinido conceitualmente, o estouro da bolha imobiliária assumida pelos Estados Unidos somente no início de 2008 através da criação de pacotes econômicos colocando em risco o desenvolvimento econômico inclusive de países reconhecidamente estáveis como os países europeus e também dos emergentes, como no caso do Brasil, instaurou incertezas de ordem financeira e fez repensar os rumos dos investimentos públicos e privados.

A indistinção que o governo brasileiro faz, nesse momento, entre política pública habitacional e política de geração de emprego e renda fica bastante evidente no lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em 2009, que interrompe a política de arrendamento desenvolvida pelo PAR, asfixiando qualquer necessidade de estabelecimento de relações do PAR com o sistema de locação social francês, uma vez que o PMCMV, em função do volume de recursos alocados, rapidamente domina o cenário da provisão habitacional no país. Como consequência, envolve e preocupa pesquisadores, arquitetos e urbanistas em função de suas

características retrógradas, como veremos adiante, e retoma com força e sem esforço o conceito da obtenção da casa própria pela modalidade de financiamento, tornando-se novamente o modelo hegemônico.

Instaura-se não uma política habitacional, mas um pacote habitacional disposto a alavancar a economia e diminuir o déficit com a prometida produção em grande escala para o curto espaço de tempo que tais metas almejam, fortemente associada à estratégia de aumento de emprego diretos e indiretos com foco no setor da construção civil.

A julgar pela quantidade de empreendimentos lançados e em lançamento que migraram do PAR para o Programa Minha Casa Minha Vida e a perspectiva de dinamização da construção de novas unidades habitacionais por motivos já expostos, passou-se a debater a qualidade das moradias, a padronização das tipologias mínimas, a uniformização dos blocos, enfim, a proposta arquitetônica adotada, sobretudo a própria existência de uma proposta, além dos impactos da adoção de diretrizes, em um primeiro momento, superficiais.

Sendo o PAR, inicialmente, uma alternativa para a minimização dos efeitos excludentes da tradicional política de financiamento calcada na obtenção da posse, com diretrizes que inibiam a implantação periférica e numerosa, com limites de quantidade, e sendo o Programa Minha Casa Minha Vida um modelo calcado na modalidade de financiamento, mas que dava continuidade às tipologias que vinham sendo adotadas pelo PAR, que antes de sua extinção caminhava para mais reduções nas especificações técnicas, além de subverter as suas próprias diretrizes, implantando conjuntos com até quase 500 unidades nas periferias urbanas,

O período imediatamente subsequente ao lançamento do PMCMV, com base nos empreendimentos do PMCMV que começaram a ser erigidos na cidade de Goiânia, começava a ficar evidente a homogeneização tipológica das unidades habitacionais e dos empreendimentos, quando também se verificava a repetição da tipologia horizontal esparramada pelas periferias das cidades afora em empreendimentos implantados sem variação e por conferir nulidade às características físicas e identidade do cultural em que se insere, entre outras justificativas.

Uma incursão a alguns empreendimentos em construção em meados de 2010 possibilitou constatar que já não se postulava outra forma de produzir habitação, digamos de interesse social, senão àquela acoplada ao programa MCMV que está baseada no financiamento habitacional, portanto já não se reconhecia o menor resquício de arrendamento na produção habitacional o que ocorreu efetivamente a partir dos primeiros contratos de financiamento assinados, em 2010.

Nem mesmo certa qualidade que os imóveis do PAR para renda acima de 4 salários mínimos, com os símbolos da classe média incorporados aos condomínios como portaria, equipamentos de segurança, além de alguns itens de lazer, nem mesmo estes benefícios foram agregados no PMCMV.

A produção da casa é o foco, a articulação com o poder público mostra-se movediça e inconsistente. O descompasso entre construção de centenas de casas e atendimento do transporte público, escolas, creches, postos de saúde, serviços e comércio é grande e as carências se acumulam pela periferia das cidades.

### 3.2.3 O Programa Minha Casa Minha Vida

O anúncio do governo Lula em seu segundo mandato, em 25 de março de 2009, lançando o programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), com a finalidade de criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais para famílias com renda até 10 salários mínimos, posteriormente anunciando a distribuição das quantidades por faixa de renda, assim definidos por (i) famílias com renda até 3 salários mínimos: 400 mil unidades habitacionais; (ii) famílias com renda de 3 a 6 salários mínimos: 400 mil unidades habitacionais; (iii) famílias com renda de 6 a 10 salários mínimos: 200 mil unidades habitacionais; perfazendo o total de 1 (um) milhão de unidades habitacionais.

O lançamento do megaprograma de financiamento não definia critérios de qualidade de projetos, referências técnicas, não indicava apoio e incentivo para o uso de alguma tecnologia construtiva alternativa ou avançada, não dispunha de mecanismos que garantissem a articulação com os Planos Diretores Municipais e, conforme já dito, nenhuma sinalização de continuidade da modalidade de arrendamento residencial, a não ser pela planta da unidade térrea que vinha sendo fornecida pela Caixa e que permaneceu orientando e padronizando também o MCMV.

Tudo se transforma em MCMV, e mal se percebe naquele momento que inclusive os empreendimentos do PAR ainda não entregues, migrariam para o megaprograma. O que se via era a implantação de parte deste 1 milhão de moradias por todo canto, lamentavelmente não por todo meio, mas sim canto, beirada ou franja da cidade. Bastava andar pelas estradas do interior paulista, por exemplo, e perceber grandes terraplenagens, manchas vermelhas no meio do verde, sinalizando a construção de mais um mar de casinhas, por fim o Programa Minha Casa Minha Vida interrompe importante caminho que a diversificação dos programas vinha estabelecendo.

No tocante às perspectivas da habitação social no Brasil, estas se colocaram sob a ótica do que recentemente se transformou na única ação de produção habitacional nacional: o PMCMV baseado no financiamento da habitação, extraído da proposta do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) entregue meses antes do anúncio do MCMV segundo Maricato (2011), ignorando completamente, em princípio bem mais abrangente, minucioso, inclusivo e alinhado às políticas urbanas e aos preceitos habitacionais largamente estudados, formulados e batalhados pelos movimentos sociais urbanos ao longo das últimas décadas.

Notoriamente os conjuntos habitacionais do programa Minha Casa Minha Vida pipocaram pelas cidades do Brasil e Goiânia não foi diferente, sendo uma das capitais que mais construiu com recursos do PMCMV e assim ganhou sua parcela de empreendimentos anunciados a partir do segundo semestre de 2009, período em que pesquisadores, além das instituições e grupos de pesquisa, passaram a se preocupar e expressar enfaticamente a forma como a produção habitacional brasileira começa a ser desenhada. Neste mesmo intervalo puderam-se acompanhar os desdobramentos de um novo ciclo de crescimento no país, conseqüente da efetivação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), como já dito anteriormente, anunciado pelo Governo Lula em janeiro de 2007, que impôs novos rumos para as políticas públicas sem, contudo, alterar significativamente, os conceitos e diretrizes dos diversos programas, instrumentos para a efetivação das políticas públicas, anteriormente dinamizadas.

Também neste período instalaram-se incertezas nos rumos pretendidos e alinhados ao desenvolvimento nacional, pois as conseqüências da crise financeira dos EUA (e na Europa) renunciaram que a partir de então o Brasil estaria mais suscetível e sofreria mais fortemente os impactos de tal crise, com impactos observados na área econômica e financeira, abalando as projeções de crescimento econômico do país, alterando as relações de emprego e iniciando já nos primeiros dias de 2009, um ciclo "nervoso" de indicadores de crescimento, com perfis pouco conhecidos (aumento do emprego formal, porém baixo crescimento da produção industrial, por exemplo).

Bonduki (2008), resgata o período da criação do BNH, quando a partir de então a habitação social, com raras exceções, era tratada como uma questão de construção e de quantidade, priorizando a produção em detrimento do consumo, com claras intenções de alavancar a indústria da construção civil, para o qual Bonduki reflete:

[...] uma resposta do governo militar à forte crise de moradia presente num país que se urbanizava aceleradamente, buscando, por um lado, angariar apoio entre as massas populares urbanas, segmento que era uma das principais bases de sustentação do populismo afastado do poder e, por outro, criar uma política permanente de financiamento capaz de estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil habitacional, objetivo que acabou por prevalecer. (BONDUKI, 2008).

O quadro exposto por Bonduki (2008) encontra semelhança com o momento recente, em que o governo postulou com base no megaprograma habitacional com fartos recursos, e incentivou a atuação marcante do mercado imobiliário, em especial, do setor da construção civil, diante da crise iminente, anunciando respaldo para o setor da construção civil, no sentido de garantir que o mesmo resguarde satisfatórios índices de produção, com medidas que vão desde a garantia da venda da produção dos empreendimentos erigidos pelas construtoras, com compra

diretamente pela Caixa, em nome do FGTS, além do anúncio de medidas que implementam o subsídio aplicado no valor final do imóvel, sobretudo, da proposta de queda dos juros para o financiamento habitacional.

Importante ressaltar que, conforme consta no Relatório de Sustentabilidade Caixa 2011, tornou-se obrigatória a instalação de Sistemas de Aquecimento Solar (SAS) de água para toda as residências térreas unifamiliares, destinadas às famílias com renda até 3 salários mínimos.

Muitas unidades do Minha Casa Minha Vida não contemplam este item, supostamente por não enquadrar-se exclusivamente na faixa de renda até 3 salários mínimos e sim, na faixa até 6 ou mesmo até 10 salários mínimos, e esse detalhe desobriga os demais empreendimentos de adotar um importante redutor de custo devida que envolve a moradia, além do que, perde-se a oportunidade de diminuição do consumo energético tradicional.

O que vai se perceber é que na prática as normativas dispostas pela Caixa, encontram dificuldade e apresentam fragilidade na implementação, assim como outros critérios definidos ou normatizados pela instituição, que de alguma maneira ficam secundarizados, como o critério de implantação de moradias distante até 500 metros do núcleo urbano que na prática, desconsidera a significância acerca deste urbano.

O anúncio do programa formulado oficialmente pelo presidente Lula, em 2009, tem não só o tom, como as palavras, que não escondem as intenções:

O dado concreto é que todo mundo sabe que este programa é arrojado. Não é pouca coisa o que nós estamos anunciando neste momento, além da política habitacional que a caixa Econômica vem fazendo normalmente. Isto é um programa adicional, é m programa quase que emergencial como resposta de um lado para cumprir um enfrentamento à crise econômica mundial, resolver parte dos problemas da moradia de alguns brasileiros e, ao mesmo tempo, fazer com que a gente gere muitos empregos, para gerarmos renda e para gerarmos uma movimentação maior na economia brasileira. Todo mundo sabe que é esse o objetivo. (LULA, Portal Vermelho, 2009).

Os critérios para a definição da construção de 1 milhão de casas, não pareceram seguir nenhuma estimativa para além de que se caracteriza a quinta parte dos quase 5,6 milhões de habitações que constituem o déficit habitacional brasileiro, o que significa impactar muito relativamente o déficit habitacional, ainda que o montante em termos absolutos seja expressivo.

A composição do déficit habitacional a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE) baseia-se na metodologia desenvolvida pela Fundação João Pinheiro, em parceria com o Ministério das Cidades. De acordo com essa metodologia, o déficit habitacional é evidenciado quando há uma das quatro situações que recentemente passaram a incorporar e impactar o cálculo do déficit: domicílios precários (rústicos ou improvisados); situação de

coabitação (famílias conviventes com intenção de se mudar ou residentes em cômodos); domicílios cujo valor do aluguel é superior a 30% da renda domiciliar total (excedente de aluguel); e domicílios alugados com mais de três habitantes utilizando o mesmo cômodo (adensamento excessivo).

Arantes e Fix (2009) analisam o pacote habitacional 4 meses após o anúncio, mesmo que com apenas parte das instruções e normativas publicadas pelo governo, mas já antevendo problemas decorrentes do modelo adotado, caracterizando-o sob alguns aspectos resumidos aqui, com base em Arantes e Fix (2009):

i. A promoção estatal não foi contemplada no pacote, tendo a iniciativa privada como agente motora do processo, como modelo claramente dominante no pacote habitacional, sob a justificativa de que a dificuldade do poder público (sobretudo municipal) na aplicação de recursos e a lentidão na execução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) induz à uma produção direta do mercado.

ii. A produção por construtoras, para a faixa de mais baixa renda, entre 0 e 3 salários mínimos por família, é por oferta privada ao poder público, significando que a construtora define o terreno e o projeto, aprova o projeto junto aos órgãos competentes e vende integralmente o que produzir para a Caixa, sem gastos de incorporação imobiliária e comercialização, sem risco de inadimplência dos compradores ou vacância das unidades.

iii. O volume de recursos públicos ou do FGTS destinados a subsidiar a operação dá a entender que se trata de uma imensa operação de distribuição de renda e de “salário indireto”. O subsídio está sendo dirigido ao setor imobiliário tendo como justificativa a “chancela social” dada pela habitação popular.

iv. Mesmo não superando a condição da forma-mercadoria, o pacote poderia pretender qualificar minimamente os projetos de habitação popular. Deveria mobilizar arquitetos, engenheiros e suas associações profissionais, universidades e laboratórios de pesquisa, avaliar referências internacionais e nacionais premiadas, favorecer critérios de sustentabilidade ambiental das edificações e dos sistemas de saneamento, etc.

v. Não se encontra no pacote qualquer preocupação com a qualidade do produto e seu impacto ambiental. A despreocupação, sobretudo na faixa de 0 a 3 salários, decorre do fato de que a demanda é tão grande, que não pode sequer fazer escolhas e exigências mínimas, ou seja, exercer a chamada “liberdade” de consumidor.

vi. Os municípios não têm um papel ativo no processo a não ser na exigência de que se cumpra a legislação local.

vii. É provável que os municípios sejam pressionados, nas cidades médias, a alterar a legislação de uso do solo, os coeficientes de aproveitamento e mesmo o perímetro urbano, para viabilizar economicamente os projetos.

viii. O pacote não prepara nem estimula os municípios a aplicarem os instrumentos de reforma urbana previstos no Estatuto da Cidade. O pacote é, assim, pró-sistêmico e não promove qualquer mecanismo que contraste a lógica especulativa que ele próprio estimula.

ix. Na ânsia de poder viabilizar o máximo de empreendimentos, o poder local ficará refém de uma forma predatória e fragmentada de expansão da cidade.

x. Não há nada no pacote que estimule a ocupação de imóveis construídos vagos. O que prevalece é a lógica produtivista, de execução de novas unidades, que mais interessa ao setor da construção, nesse caso, não há incentivo às construtoras para que promovam a produção adensada em áreas mais centrais, em lotes menores inseridos na malha urbana ou para reforma de edifícios.

xi. O pacote habitacional não faz nenhuma exigência em relação às condições de trabalho nos canteiros de obra. Seria possível que o pacote fosse acompanhado de uma revisão da legislação trabalhista e de segurança no trabalho específicas da construção civil, que os diversos órgãos de fiscalização fossem fortalecidos, para que houvesse um equilíbrio mínimo na correlação de forças entre capital e trabalho.

A análise resume criticamente uma série de preocupações reconhecidas pelos que discutem a produção de habitação social no país, já há algum tempo, é contundente, dá poucas brechas para encontrar aspectos positivos no programa e concentra grande parte das preocupações que o pacote prenuncia.

### 3.2.4 Quanto à legislação do Programa Minha Casa, Minha Vida

Como já informado, o referido Programa foi lançado em 25 de março de 2009 e regulamentado pela Medida Provisória Nº 459/2009 e instituído pela Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida, doravante PMCMV, foi criado com o objetivo inicial de construir um milhão de novas unidades habitacionais, com meta renovada para dois milhões de unidades através da medida provisória Nº 514/2010, convertida na Lei Nº 12.424, de 16 de junho de 2011.

O Programa é do governo federal, gerido pelo Ministério das Cidades (MCID) e operacionalizado pela Caixa Econômica Federal, doravante, Caixa. Utiliza recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), do Fundo de Desenvolvimento social (FDS) e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), Fundo Garantidor de Habitação Popular (FGHab) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), obtendo os seguintes aportes na primeira fase do programa, quando a meta era de 1 bilhão de moradias:

**Tabela 3 – Relação de Fonte de Recursos e aportes financeiros do PMCMV – 1ª fase.**

| FUNDO        | APORTES FINANCEIROS (em Reais)                         |
|--------------|--|
| FAR          | R\$ 15.500.000.000,00 (quinze bilhões e meio de reais) |
| FDS          | R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais)       |
| FGTS - FGHab | Até 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais)           |
| BNDES        | R\$ 5.000.000.000,00 (cinco bilhões de reais)          |

Fonte: Medida Provisória Nº 459/2009.

O total do aporte financeiro que compreendeu a 1ª fase do Programa Minha Casa Minha Vida totaliza 23 bilhões de reais, para a construção de 1 milhão de moradias, somados aos recursos da União alcançaram uma disponibilidade de recursos na ordem de 34 bilhões de reais para esta primeira fase, distribuídas em 3 faixas de renda, conforme tabela 4.

**Tabela 4 – Total de Unidades habitacionais por faixa de renda – PMCMV – 1ª Fase.**

| Faixa de renda             | Total de unidades habitacionais |
|----------------------------|---------------------------------|
| De 0 a 3 salários mínimos  | 400.000 (quatrocentas mil)      |
| De 3 a 6 salários mínimos  | 400.000 (quatrocentas mil)      |
| De 6 a 10 salários mínimos | 200.000 (duzentas mil)          |
| Total:                     | 1.000.000 (um milhão)           |

Fonte: Medida Provisória Nº 11.977 de 01/07/2009.

Considera-se atualmente como até 3 salários mínimos a família que compõe renda mensal até R\$ 1.600,00, para a qual o governo ampliou na segunda fase do Programa de 400 mil unidades habitacionais para 860 mil unidades até 2014, para as operações contratadas com



recurso do FAR<sup>40</sup>. Para esta faixa de renda o programa concede financiamento de modo direto aos beneficiários ou à Entidade Organizadora que é pessoa jurídica e reúne os beneficiários.

O governo anuncia para a segunda fase do PMCMV o maior subsídio da história, da ordem de 72,6 bilhões, além dos 53,1 bilhões reservados para o financiamento de 2 milhões de unidades habitacionais. Faz também diversos ajustes, entre eles: aumento da renda média para R\$ 1.600,00, R\$ 3.100,00 e R\$ 5.000,00; altera também o valor médio dos imóveis com elevação de aproximadamente 30%, passando de R\$ 42.000,00 para cerca de R\$ 55.000,00; e amplia a área mínima da unidade habitacional para 39,60m<sup>2</sup>.

Uma importante definição que consta no MCMV - Entidades é a concessão do financiamento mesmo para pessoas com restrição cadastral no Serviço de Proteção ao Crédito (SPC) e/ou SERASA, significando um facilitador para o acesso ao programa, uma vez que a fragilidade econômica da população de baixa renda é mais notada.

A formulação do PMCMV encontra lastro no conjunto de experiências de políticas habitacionais formuladas nos anos anteriores, em especial no governo de FHC, e mantém as características ou os princípios gerais que fizeram parte dos Programas anteriores, como o Apoio à Produção (que na sua época não obteve aderência do setor privado), o Carta de Crédito e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), extinto em 2009.

O principal aspecto ou princípio que embasou o PMCMV foi a opção pelo modelo de produção privada. A experiência do PAR demonstrou a possibilidade dessa opção, tornando-se uma importante base para a concepção do PMCMV, exceto pela modalidade de arrendamento e pela terceirização da manutenção das unidades e dos contratos de arrendamento que desapareceram na modalidade de financiamento adotada pelo Programa.

A ancoragem do Programa no FAR, sob o modelo da oferta privada, dispensa licitações públicas, permitindo a autonomia das construtoras para a escolha das áreas de implantação e a tipologia da construção, tendo os municípios à aprovar o projeto, cadastrar e informar a demanda, além de destinar as unidades habitacionais, a depender da modalidade.

Os aspectos baseados no modelo de produção privada, na autonomia das construtoras e na limitação do poder público municipal restrito à aprovação e informe da demanda, estavam de certa maneira presentes no PAR, com uma participação um pouco mais além por parte das prefeituras (ao menos no início) que indicavam as áreas que melhor apresentavam relação com as áreas definidas como de interesse social, previamente aprovado pelo Plano Diretor, ou passível de inclusão. No entanto, prevalece no PMCMV a total autonomia das construtoras e total limitação do poder público restrita ao fornecimento da demanda, assim como o crédito direto ao consumidor

---

<sup>40</sup> Cf. site oficial da Caixa <[www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br)>. A referência usual é o salário mínimo (SM), entretanto, o valor R\$ 1.600,00 é inferior aos atuais 3 salário mínimos. Um salário mínimo = R\$ 678,00 (3SM = R\$ 1.734,00; desde 2011 #SM superam R\$ 1.600,00)

ou às entidades, características do Programa Carta de Crédito e Carta de Crédito Associativo, se mantiveram presentes no Programa.

Aprofundando os aspectos negativos que o PAR já começava a revelar como indicado anteriormente, em relação ao aumento no número de unidades de alguns empreendimentos, localizados nas periferias das cidades, ou seja, obedecendo os interesses do setores privados da construção e imobiliário.

Para os municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes, podem ser implementadas operações de aquisição de imóveis desde que atendam a critérios, a saber: que a população urbana seja igual ou superior a 70% de sua população total; que a taxa de crescimento populacional, entre os anos 2000 e 2010, seja superior à taxa verificada no respectivo Estado; e por fim, que a taxa de crescimento populacional entre os anos 2007 e 2010, seja superior a 5%, caráter excepcional, define-se que serão avaliadas propostas de operações em municípios com população inferior a 50 mil habitantes, desde que sejam destinadas a atender demanda habitacional decorrente do crescimento demográfico significativo, resultante do impacto de empreendimentos e da situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecidos pela União.

O PMCMV está dividido em dois subprogramas: o Programa Nacional de Habitação Urbano (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). O PNHU destina-se a produção ou aquisição de novas unidades em áreas urbanas, conforme os critérios anteriormente elencados e requalificação de imóveis existentes em áreas consolidadas. O PNHR é destinado a beneficiar agricultores e trabalhadores rurais, divididos em três grupos, de acordo com a renda bruta familiar anual: Grupo 1, com renda até R\$ 10.000,00, Grupo 2 com renda até R\$ 22.000,00 e Grupo 3 com renda até R\$ 60.000,00.

Há algumas definições do conjunto de Leis que regem o PMCMV que merecem destaque, tais como: o estabelecimento da priorização na destinação das unidades habitacionais para mulheres chefes de família, portadores de necessidades especiais, idosos e populações oriundas de áreas de riscos; a atualização dos valores dos imóveis a ser financiados (descritos adiante); a Avaliação Pós-ocupação e da Satisfação dos Beneficiários; a implantação do Trabalho Técnico Social (TTS).

A Portaria Nº 325 definiu os valores máximos de aquisição das unidades, conforme a área de atuação e tipo (apartamento ou casa) que deveriam ser praticados até 31 de dezembro de 2012. Os valores variavam de R\$ 47.000,00 (quarenta e sete mil Reais) até R\$ 65.000,00 (sessenta e cinco mil Reais) para apartamentos e de R\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil Reais) até R\$ 63.000,00 (sessenta e três mil Reais) para casa. Estes valores deviam englobar os custos de aquisição de terreno, edificação, infraestrutura interna, equipamentos comunitários, tributos, despesas de legalização e trabalho social. Eram definidos valores mínimos mais elevados, para

contemplar também os custos do sistema de aquecimento solar nas unidades habitacionais unifamiliares. No caso de contribuição a título de contrapartida da União, DF, Estado, ou Municípios deveria ser deduzido do valor total, admitindo revertê-lo em aumento da área da unidade habitacional, ampliação do número de cômodos ou equipamentos sociais para atender a demanda gerada pelo empreendimento.

O PMCMV opera através de duas formas distintas, denominadas por PMCMV Entidades e PMCMV Empresas, com diferenças na composição dos recursos aportados em cada modalidade e na formulação da proposta do empreendimento. Segue adiante o detalhamento das diferenças.

### 3.2.5 PMCMV Entidades

Concede financiamentos a beneficiários organizados de forma associativa através de uma Entidade Organizadora (EO), com recursos oriundos do Orçamento Geral da União (OGU), aportados ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), caracterizando uma linha de financiamento sem fins lucrativos. Os agentes do PMCMV-E são o Ministério das Cidades, Caixa, Entidade Organizadora (EO) e o Responsável Técnico.

A Entidade Organizadora (EO) é a entidade jurídica responsável por reunir, organizar e apoiar as famílias no desenvolvimento das distintas etapas da proposta de intervenção habitacional, tais como cooperativas, associações e demais entidades da sociedade civil, sem fins lucrativos. O Responsável técnico é o profissional indicado pela EO, responsável pelos projetos técnicos de arquitetura, engenharia, trabalho social e suas execuções.

Neste caso admite-se contrapartida complementar dos estados, do Distrito federal e dos municípios, através de recursos financeiros economicamente mensuráveis, compondo os investimentos que serão realizados.

### 3.2.6 PMCMV Empresas

As principais características consistem na constituição de linha de financiamentos com fins lucrativos. Os agentes participantes do Programa são o Ministério das Cidades, o Ministério da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, a Caixa Econômica Federal, Distrito Federal, estados e municípios e Empresas do setor da Construção Civil. Os recursos são provenientes do Orçamento Geral da União (OGU) e alocados no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).

Nesta modalidade os recursos do FGTS são linhas de crédito para 3 submodalidades: (i) imóvel na Planta – linha de crédito para a produção de empreendimentos habitacionais com financiamento direto às pessoas físicas. (ii) Apoio à Produção - financiamento direto à pessoas

jurídicas, construtoras, incorporadoras e sociedade de propósitos específicos para a produção de empreendimentos habitacionais; e (iii) Alocação de Recursos que é linha de crédito destinada a empresas que constroem com recursos próprios ou de terceiros, garantindo o financiamento direto às pessoas físicas<sup>41</sup>.

Os agentes dividem-se, grosso modo nas seguintes atribuições: Ministério das Cidades - Gestor do PNHU; Caixa - Gestor do FAR; Instituições Financeiras Oficiais Federais - Executores do Programa; Distrito Federal, Estados e Municípios - Apoios aos executores do Programa; Empresas do Setor da Construção Civil - Apresentação, execução e responsabilidade técnica pelos projetos e obras.

### 3.2.7 Subsídio

No âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), a partir da criação do PMCMV, foi estabelecida a concessão de subvenção econômica<sup>42</sup> até o montante de R\$ 2.500.000.000,00 (dois bilhões e quinhentos milhões de reais).

Para o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) a subvenção inicial foi de R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de Reais). Assim sendo, o PMCMV iniciou-se com subvenção econômica, na forma de subsídio, que incidiu diretamente no valor a ser financiado, com valores iniciais de R\$ 17.000,00 para a faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos, adotando valores decrescentes para as faixas de renda maiores. Posteriormente este valor sofreu reajuste elevando para R\$ 23.000,00 e em outubro de 2012, novo reajuste elevou o subsídio para R\$ 24.900,00, a fundo perdido, pois trata-se de recursos oriundos da União e destinados para as famílias com renda mensal até R\$ 1.600,00.

A adoção do subsídio no financiamento permite reparar uma descompensação entre o valor do imóvel e a capacidade de pagamento do financiamento pela população de renda mais baixa. Esta descompensação afastou grande parte da população de acessar a moradia, pelo que tudo indica, até a introdução dos altos valores de subsídio. No entanto, em uma ciranda que o mercado imobiliário conhece e absorve muito bem, o preço da terra para produção habitacional, bem como os preços dos imóveis novos e usados disparam e o subsídio impacta cada vez menos e embora decresça o valor das parcelas de financiamento, ainda assim, estas são altas. Bonduki explica uma das facetas que decorre deste ciclo:

---

<sup>41</sup> Site oficial da Caixa Econômica Federal.

<sup>42</sup> A subvenção econômica é a concessão de recursos financeiros de natureza não reembolsável, conhecido também por subsídio.

A inundação de recursos para habitação, assim como o aumento do crédito imobiliário, sem que tivesse sido prevista uma política fundiária para combater a valorização imobiliária, acabaram por gerar um forte processo de especulação imobiliária, desviando os subsídios para os proprietários da terra e gerando exclusão social, pois inquilinos de baixa renda não conseguem mais pagar os aluguéis e são expulsos para localizações mais periféricas. (BONDUKI, 2013).

Mudanças na aplicação do subsídio no âmbito do PMCMV surgem em 2012 e destinam-se à faixa 1, que se refere às famílias com renda até 3 salários mínimos em que a prestação passa a ser de apenas 5% da renda familiar ou R\$ 25,00. No entanto o PMCMV até mesmo alargando a abrangência no nível do governo federal, não fixa nenhuma medida afeta à política fundiária de combate à dos empreendimentos do MCMV. Alguns destes critérios já haviam sido definidos e utilizados no âmbito do PAR e são expandidos conforme elencamos aqui, para posteriormente checar sua aplicação nos empreendimentos como critério de urbanização. São eles:

- i. Inserção na malha urbana ou em zonas de expansão urbana, assim definidas pelo Plano Diretor.
- ii. Quando localizados em zona de expansão urbana, deveriam estar contíguos à malha urbana e possuir no entorno áreas destinadas para atividades comerciais locais.
- iii. Deveriam ser dotados de infraestrutura urbana básica operante até a data de entrega do empreendimento, como vias de acesso e de circulação pavimentadas, drenagem pluvial, calçadas, guias e sarjetas, rede de energia elétrica e iluminação pública, rede de abastecimento de água potável, soluções para o esgotamento sanitário, e serviço de coleta de lixo.
- iv. Os empreendimentos que totalizassem mais de 1.000 unidades deveriam ter garantidas áreas institucionais para implantação dos equipamentos públicos necessários para atendimento da demanda gerada por eles.
- v. Os empreendimentos do tipo condomínio deveriam ser segmentados em número máximo de 300 unidades habitacionais.
- vi. Os empreendimentos na forma de condomínio, com mais de 60 unidades habitacionais, deveriam conter equipamentos de uso comum, no mínimo de 1% do valor da edificação e infraestrutura, priorizando: espaço coberto para uso comunitário, espaço descoberto para lazer e recreação infantil, quadra de esportes.
- vii. As famílias residentes nos empreendimentos, com crianças em idade escolar, deveriam ser atendidas, por escolas de educação infantil e de ensino fundamental localizadas, preferencialmente, numa faixa de até 2.000 metros ao redor do empreendimento.

viii. Na ausência de legislação municipal ou estadual acerca das condições de acessibilidade, os projetos deveriam possuir no mínimo 3% de suas unidades adaptadas ao uso por pessoas com deficiência.

Outras mudanças significativas no âmbito do PMCMV foram anunciadas e implementadas em novembro de 2012, entre elas a admissão de empreendimento sem pavimentação em municípios com menos de 50 mil habitantes e a alteração dos limites de quantidade de unidades habitacionais por empreendimento. Ambas abriram caminho para acentuar os problemas da falta de infraestrutura dos empreendimentos do PMCMV.

Certamente que interesses econômicos se sobrepuseram aos Planos, sobretudo no início do programa com receio de que a verba acabasse, os municípios aprovaram loteamentos em qualquer área da cidade. Maricato (2010) explicita que:

O PMCMV não se refere à matéria urbanística e deixa a desejar em relação aos temas da habitação social (se considerarmos tudo o que avançamos conceitualmente sobre esse tema no Brasil) [...] em matéria urbanística podemos prever, com toda a certeza, alguns impactos negativos que os novos conjuntos irão gerar por suas localizações inadequadas. (MARICATO, 2010, parênteses da autora, grifo nosso).

Ou seja, o programa indicava desde seu início, um caminho contrário àquele apontado por Rolnik (2009) para quem:

É possível produzir habitação de interesse social em zonas consolidadas e centrais da cidade. Para isto, é preciso aliar política urbana, habitacional e fundiária com programas voltados à regularização fundiária e à ocupação de áreas centrais e vazios urbanos. (ROLNIK, 2009, p.12).

A ocupação das áreas consolidadas e centrais pela habitação de interesse social, bem como a ocupação de imóveis vazios são questões centrais amplamente debatidas e avançadas no entendimento da problemática habitacional, em especial nos movimentos sociais urbanos, bem como entre os pesquisadores e institutos de pesquisa.

Sobretudo, pelo entendimento de que a terra tornou-se alvo de especuladores imobiliários, que vem a ser uma figura paralela à do proprietário de terra, esta é geradora de renda, se constitui em um capital, que com o tempo só valoriza e favorece aqueles que têm poder e aqueles que podem aguardar a valorização.

A lei da oferta e da procura só funciona quando novos terrenos entram no mercado de terras. Na expansão urbana, com a escassez de terra urbana, o preço da terra só aumenta, alia-se a isso, o fato de que as áreas distantes do perímetro urbano nem sempre contam com

infraestrutura básica. Nesse sentido, a produção da habitação torna-se mais cara, por essa razão ocupar imóveis vazios em áreas já consolidadas e centrais, pode alterar de modo positivo a relação do alto custo do imóvel, mas dificilmente alteraria para baixo o valor da terra.

Por outro lado a habitação possui uma produção trabalhosa que requer cuidado quanto ao método construtivo, quanto à execução racional e à localização que faz incidir outros custos sobre o seu valor; é construída sobre um dos mais caros bens que é a terra urbana, integrada a serviços públicos e equipamentos de saúde, educação e demais serviços da vida urbana; tendo um volátil e movido setor da construção civil voltado para o setor de baixa renda e para a produção em larga escala que opera sem consonância com a política urbana.

Para colaborar com o cenário, historicamente a habitação é uma mercadoria cara e inacessível para a população carente. Comparada com outros bens de consumo a moradia é a mercadoria mais cara (para aqueles que não a possuem, em especial), com prazos para pagamento que chegam até 30 anos, tendo em sua política de financiamento diferenças relacionadas entre o valor do imóvel e a capacidade de pagamento dos adquirentes.

Quando o governo pauta a política pública habitacional exclusivamente pela modalidade de financiamento, e, ainda mais, quando tal política vem desarticulada e sem instrumentos para o enfrentamento no tocante às questões de regularização e regulação (controle) fundiário e urbanístico, a consequência, como indicada claramente por vários pesquisadores é o aumento no preço da terra.

De outro modo, o incentivo à modalidade do financiamento reforça o sonho da casa própria entre a população mais pobre e Rolnik alerta:

A oferta de apenas uma entre várias alternativas de provisão de moradia para esta parcela da população significa, além do mais, retirar das pessoas o poder de escolha, decisão e liberdade, pressuposto do exercício da cidadania. A cada vez que se reforça e veicula o “sonho da casa própria”, (e neste sentido o PMCMV não difere em nada das políticas habitacionais do século XX), a modalidade do aluguel é desvalorizada. (ROLNIK, 2011).]

A casa própria tal como conceito difundido no Brasil significa segurança de um teto para a família, significa um patrimônio adquirido muitas vezes através de árduos esforços, não raro a única herança de toda uma vida, expondo a incerteza das futuras gerações ao acesso à moradia através da aquisição.

Mesmo considerando que a questão fundiária, no sentido de sua regulação, deve estar articulada a uma verdadeira política habitacional, ou talvez, por conta disso, seria importante para uma verdadeira política habitacional, se distanciar do conceito de casa própria. Pois já se tem análises suficientes para demonstrar a insuficiência desta ação monocórdia de modo que é prova inconteste de que o modelo calcado apenas na aquisição tem se revelado um grande impeditivo

para o aumento do acesso à moradia digna e configura uma armadilha perversa para a população mais carente.

Em entrevista<sup>43</sup> Rolnik (2009) afirma que “a gente tem que entender que direito à moradia não é sinônimo de casa própria. A propriedade e o programa de construção da casa própria são uma modalidade. Mas não são a totalidade”. Quando se formula a comparação do PMCMV com o BNH a semelhança recai na possibilidade do Programa reproduzir uma produção habitacional em massa, centralizada na formação de faixas territoriais exclusivamente de população de baixa e de baixíssima renda, na produção de guetos e não de bairros. Pelo avanço das discussões da política habitacional integrada à urbana e fundiária, da possibilidade do arrendamento firmando-se como política pública e alternativa ao acesso da habitação digna, esperava-se mais do Programa Minha Casa Minha Vida.

As críticas recaem sobre estes termos de uma política habitacional e urbana à cargo de construtores, empreendedores e especuladores, no entanto é certo que para a família que pela primeira vez alcança a segurança da casa própria, ainda que muito lhe falte, é possível que muitas delas venham melhorar de vida, não unicamente pela propriedade do imóvel, mas pela alteração da vida precária anterior, em habitações subnormais, para uma vida que se distancia sob vários aspectos, dos signos da miséria e da precariedade da habitação.

Portanto, considerando todos os processos descritos, entende-se que é essencial considerar a política habitacional brasileira como determinação dada pela política macroeconômica do capital.

LEFÈBVRE (2001) por exemplo, considera que uma vez que as forças produtivas alcançam o nível para produção do espaço, “cria-se uma contradição principal: o espaço produz-se globalmente em suas fragmentações, pulverizações e despedaçamentos – resultantes das relações de produção capitalista”, o que demonstra a segregação sócioespacial como processo político típico da lógica de acumulação, ocupando centralidade para explicitar as contradições históricas e estruturais da política urbana na atualidade.

HARVEY (2005) reflete sobre a natureza contraditória do capitalismo, possuindo um processo de acumulação permeado por tensões e desequilíbrio entre capital e trabalho, adotando como alternativa de solução a exploração do mercado externo, é o que o autor chama de “reestruturação geográfica da acumulação”, chamando a atenção para a importância do espaço na análise sobre o capitalismo, dizendo que: “no século XX, a sobrevivência do capitalismo foi assegurada apenas pela transformação das relações espaciais e pela ascensão de estruturas geográficas específicas”. (HARVEY, 2005, p. 142).

---

<sup>43</sup> Entrevista a Henrique Andrade Camargo, colunista do Mercado ético para a Rede de Tecnologia Social – Revista eletrônica. 27/05/2009. Disponível em <http://www.rts.org.br/entrevistas/entrevistas-2009/raquel-rolnik/>. Acesso em Fev. 2011.



Para MARICATO (2007) a globalização estaria produzindo uma nova sociedade inclusive quanto a ocupação do espaço, sendo que para ela, a consolidação desse quadro se deu com o Consenso de Washington, 1989, traçando uma ampla estratégia de ajustamento das economias periféricas ao receituário neoliberal dos países centrais. Ou seja, as transformações impostas pela globalização neoliberal é contida de uma *substância* transformadora de todas as coisas, indicando um novo paradigma científico, desenhando um novo mapa global na realidade e no imaginário (IANNI, 2001).

LOJKINE (1972) sintetiza o papel das políticas urbanas, e inserida nela a política habitacional, conforme segue abaixo:

“As políticas urbanas capitalistas não fazem mais do que elevar a um grau superior a contradição que opõe as necessidades da socialização urbana às necessidades da acumulação capitalista. Longe de amortecer a luta de classes, a intervenção econômica e jurídica do aparelho de Estado no domínio urbano nada mais fez do que ampliar seu campo de aplicação”. (LOJKINE, 1972, p. 19)

Nesse contexto, é ressaltado pelo autor que as políticas urbanas, em última instância, se subordinam ao processo histórico e estrutural da rentabilidade do capital. Neste momento os capitais industriais envolvidos tendem a serem subordinados ao capital financeiro. Em consequência, um ataque aos fundos públicos das Políticas Sociais.

Portanto, conhecer a conjuntura da política habitacional brasileira é necessário para entender as contradições histórico-estruturais contidas no PMCMV num contexto de crise estrutural do capital de modo a articular esse programa ao processo de subordinação da política de habitação brasileira aos ditames da acumulação do capital financeiro em consórcio com o capital imobiliário.

O movimento da política habitacional brasileira reafirma o entendimento de que a cidade como expressão da aglomeração de pessoas, equipamentos e serviços, é por excelência o lugar privilegiado para circulação do capital na sua forma dinheiro e que em tempos dominados pelo grande capital financeiro, a generalização de seus fetichismos alastra-se e impulsiona um profundo desmonte das conquistas civilizatórias, mesmo que sejam conquistas provenientes de lutas históricas e ainda que sua derrocada venha impactar toda vida na cidade. Essa fetichização alcança o seu ápice sob a hegemonia do capital que rende juros – denominado por Marx de capital fetiche – e obscurece o universo dos trabalhadores que produzem a riqueza e vivenciam a alienação como destituição, sofrimento e rebeldia (IAMAMOTO, 2007). Desse modo:

“A essa forma mais coisificada do capital, Marx denomina de *capital fetiche*. O juro aparece como se brotasse da mera *propriedade* do capital, independente da produção e da apropriação do trabalho não-pago. A forma de *empréstimo* é peculiar à circulação do capital como mercadoria e marca a diferença específica do capital portador de juro. Sendo o juro parte da mais-valia, a mera divisão desta em lucro e juro não pode alterar sua natureza, sua origem e suas condições de existência.” (IAMAMOTO, 2008, p. 121)

Portanto ele - o capital financeiro - subordina a sociedade impondo uma lógica de crescimento, aprofundando desigualdades de toda a natureza, sendo a forma pura de mercantilização universal. Nesse contexto, IAMAMOTO, 2008 diz que a questão social é mais do

que pobreza e desigualdade, “expressa a *banalização do humano*, resultante de indiferença frente à esfera das necessidades das grandes maiorias e dos direitos a elas atinentes. Indiferença ante (...) a trabalhadores – resultados de uma pobreza produzida historicamente (e, não, naturalmente produzida) –, universalmente subjugados, abandonados e desprezados, porquanto sobranes para as necessidades médias do capital” (p. 132).

Contudo, como diz o ditado popular: *bonança de uns, penúria de outros*, o fortalecimento rápido e intenso do capital imobiliário trouxe um alto preço a pagar aos trabalhadores. Enquanto as incorporadoras imobiliárias faturavam ampliando seus investimentos nas grandes cidades do país, os moradores destas regiões estão sendo arrastados, sendo que na medida em que as construtoras, ao investirem em terras o dinheiro das ações vendidas com a abertura de capital, tornaram-se também os maiores proprietários de imóveis urbanos e passaram a ter em suas mãos “a *faca e o queijo da política urbana*”. Ou seja, o direcionamento da expansão urbana tornou-se ainda mais refém do mercado.

Nesse percurso territórios inteiros foram redesenhados sem aviso prévio aos que sempre estiveram por lá. Bairros antes periféricos avizinham-se de gigantescas torres, com novo perfil e novos preços. Com os investimentos de mercado veio a inflação descontrolada do valor dos aluguéis.

Portanto, prevê-se que mesmo 1 milhão de novas moradias não é capaz de compensar o dobro de milhões de famílias atingidas diretamente pela ofensiva do capital imobiliário. Ocorre de uma forma mais aprimorada no PMCMV uma total inversão onde a política habitacional deveria impor limites as forças do mercado, mas acaba por impulsiona-las.

Várias poderiam ser as medidas para conter esse processo que não é só urgente mas necessário, seja fazendo parte da política o controle da elevação dos aluguéis urbanos, assim como, a aplicação das diretrizes já estabelecidas pelo Estatuto das Cidades, 2001, a desapropriação compulsória, exercer o direito de preempção, IPTU progressivo, enfim, seriam medidas de controle à livre especulação que a legislação atual já permite, mas que em tempos neoliberais, soa quase como propostas comunistas, onde prefeituras e câmaras responsáveis diretos são praticamente embaixatrizes do capital imobiliário.

Nesse sentido, em miúdas explicações que apenas expõem algumas revisões que apontam a características do processo do PMCMV ressalta-se que o programa estabelece um valor fixo por unidade habitacional que destina para os empreendimentos. Por exemplo, em São Paulo este valor é de 76 mil reais. Ou seja, se uma construtora apresenta um projeto de mil apartamentos, o valor repassado será de 76 milhões. Para repassar este valor, o programa estabelece padrões mínimos: tamanho das unidades, especificações técnicas, entre outras. Se a construtora apresenta um projeto de apartamentos de 39 m<sup>2</sup>, que é o mínimo estabelecido para a Faixa 1 (famílias com renda inferior a 1,6 mil reais), ou se apresenta com 60 m<sup>2</sup> o valor pago pelo programa será o mesmo, 76 mil reais por unidade. Ou seja, na medida em que se busca a rentabilidade e não qualidade da moradia, as predominantemente possuem o mínimo exigido em

m<sup>2</sup>, portanto, estimula a habitação popular totalmente desconectada da realidade familiar e ainda de baixa qualidade.

Outro exemplo é que o PMCMV repassa o mesmo valor por unidade independente se o terreno possui ou não acesso a bens e serviços públicos, o que facilita a destinação dos piores terrenos para habitação popular. Estimulam entre outras consequências a periferização e o crescimento da especulação imobiliária.

Recentemente divulgado pelo Ministério das Cidades, o MCMV2 obteve 75% das unidades contratadas na Faixa 2 e apenas 15% daquelas previstas para a Faixa 1, sendo que de acordo com a Fundação João Pinheiro, 2011, a Faixa (renda até R\$ 1.600,00) responde por mais de 70% do déficit habitacional brasileiro.

Desse modo, enquanto o capital imobiliário for o grande agente urbano, livre de regulamentações mais efetivas, qualquer política traria efeitos perversos a classe trabalhadora, onde aumentariam os recursos para urbanização de favelas e saneamento, mas novas favelas surgem em escala ainda maior, e mesmo que continuem a aumentar a meta do PMCMV, continuariam surgindo novos sem-teto fugindo dos aluguéis abusivos.

Na verdade, além do mais, o Programa prevê a extensão do acesso ao crédito associando a variadas formas de desoneração da indústria da construção civil, bastante desconectada de uma estratégia fundiária. Portanto não atendo-se somente ao anunciado pelo programa identificou-se que essa desoneração fiscal foi prevista através da redução da alíquota do Regime Especial de Tributação da Construção Civil de 7% para 1%, no lugar da ocorrência de PIS, CONFINS, IRPJ, processo que evidencia uma diferença muito grande em política de fomento a construção civil e política habitacional, sendo o Programa ao final de uma análise mais imobiliário do que uma política social.

Engrossando a tendência dessa análise ROLNIK (2009) fala que a estratégia fundiária e urbanística não havia sido tocada pelo governo federal no Programa e caso não seja realizado nenhuma intervenção haveria substancial aumento no preço dos terrenos, com duas possíveis consequências: “o subsídio do governo irá escorrer para os donos de terras ou a baixíssima renda vai ser alocada nos terrenos mais baratos”, e ainda afirma que seria produzido um amontoado de casas sem cidade, sem emprego, infraestrutura, reproduzindo o modelo clássico de desenvolvimento urbano brasileiro, ao invés de apropriar-se das propostas dos movimentos populares de ferir a apropriação classista do espaço.

Enfim, o que se percebe é que cada vez mais o Estado oferece condições fundamentais para que o capitalismo prevaleça, oferecendo uma falsa sensação de consumo coletivo, se propagando de uma maneira cada vez mais socializada das forças produtivas, tendo na política habitacional e em programas como o PMCMV seu principal suporte.

Dessa forma, as consequências imediatas da crise do capital que se instala nessa forma de acumulação capitalista se expande pela via da desregulamentação das finanças; do crescimento da dívida pública; do surgimento de “novos atores financeiros, exemplo dos fundos

mútuos; a indústria bélica; desemprego estrutural; precarização do trabalho; e, claro a destruição ambiental.

Tais consequências ampliam a precarização estrutural do trabalho promovendo a privatização, a informalidade (terceirização e subcontratação), o retrocesso dos direitos sociais, refilantropização das políticas sociais, ou seja, são as ressonâncias particulares das contradições universais da acumulação do capital, impondo ao profissional de serviço social uma resistência política e teórica, que se particulariza como uma profissão interventiva no âmbito da questão social, em contraposição aos desafios de preservar a efetivação das políticas sociais, evitando a focalização das políticas setoriais com atenção apenas às camadas mais pauperizadas, além de promover a consolidação e criação de espaços de participação e deliberação nas políticas sociais, em especial a política habitacional.

Nesse sentido, o Programa Minha Casa, Minha Vida, em suas múltiplas causalidades, possui conexões histórica, econômica e política que refletem partes estruturais do todo que por sua vez, demonstram as práticas tradicionais reproduzidas pelo Estado capitalista brasileiro. E assim, são produzidos nas precárias periferias das cidades brasileiras, grandes conjuntos habitacionais para famílias de baixa renda, abrigando módulos casados que alcançam em seu conjunto em média mil moradias numa mesma localidade.

Pode-se pensar portanto, que o processo de contrarreforma abortando o que deveriam ser as conquistas no interior do Estado, tendo na frustração do projeto político da reforma urbana - Ministério das Cidades e do Estatuto das Cidades, em especial - o ápice dessa tendência de degradação dos direitos à cidade, trouxe a tona uma realidade que demonstra a contradição inerente entre uma pretensa política de Estado e os limites estruturais impostos pela mundialização do capital (globalização), que apesar dos avanços regulatórios a política habitacional brasileira vê-se de frente a controvérsias, conflitos e paradigmas que precisam ser superados para que possa realmente se constituir em um instrumento de planejamento de uso do solo urbano capaz de garantir de fato o direito à cidade.

Assim sendo, o PMCMV é a representação ideal do fetichismo que coloca o mercado como maior potência às sociedades escondendo o funcionamento e a dominação operada pelo grande capital financeiro, contando com o efetivo respaldo do Estado e das grandes potências internacionais.

#### 4. A reprodução do espaço urbano em Goiânia

O município de Goiânia surgiu a partir de uma necessidade de ordem política que buscava articular as regiões produtivas do país, de outro lado também foi impulsionado para adequar o país a um novo ritmo de produção capitalista. Desse modo, a cidade já surgiu com o seu espaço tomado pela lógica do valor de troca<sup>44</sup>, uma vez que o significado do movimento que a estimulou engendrava esse elemento em sua essência. Portanto, entendemos que o planejamento de uma cidade que visa erguer-se pelas dinâmicas do mercado torna-se produto de um planejamento excludente, elemento este condicionante do fenômeno urbano.

LEFBVRE, 1999, tem o entendimento de que é necessário entender a cidade a partir de sua centralidade, pois somente assim poderia ser compreendido o fenômeno urbano. Portanto, toda a diversidade de coisas e o espetáculo dos objetos, pessoas e mercadorias se conectam produzindo o urbano. De acordo com este autor,

A centralidade não é indiferente ao que ela reúne, ao contrário, pois ela exige um conteúdo. Não importa qual seja, amontoamento de objetos e de produtos nos entrepostos, montes de frutas nas praças de mercado, multidões, pessoas caminhando, pilhas de objetos variados, justapostos, superpostos, acumulados, eis o que constitui o urbano. (Lefebvre, 1999b: 110).

A realidade urbana é entendida como uma reunião de tudo que é necessário para a produção das condições materiais de sobrevivência, da reprodução do consumo e de ocupação do espaço. O mercado é o elemento fundamental desse processo - produção, circulação e consumo - uma vez que é ele que articula e busca a reprodução do capital pela acumulação de riquezas. Desse modo, nas relações de mercado o espaço urbano, enquanto produto surgido desse processo se realiza enquanto mercadoria, uma vez que tudo nessa relação é reduzido a uma relação de valor de troca mercantil. Portanto, trata-se de um sistema de produção que se desenvolve diretamente na cidade onde ela centraliza as relações.

Este processo projeta-se sobre o processo de (re)produção do espaço urbano, manifestando toda a dimensão das contradições sociais formuladas nas relações de produção fazendo com que o espaço seja ocupado, definido e redefinido de forma desigual *“a partir da necessidade de realização de determinada ação, seja de produzir, consumir, habitar ou viver”*

---

<sup>44</sup> Na teoria marxista o valor é uma categoria fundamental pois o valor não é uma relação técnica mas social tipicamente capitalista onde há uma generalização do processo de produção de mercadorias. Nesse sentido, o valor se expressa em qualquer mercadoria de duas formas: como valor de uso ou como valor de troca. Nesse sentido o estudo das cidades contemporâneas não pode negligenciar o processo de mercantilização de seus equipamentos e serviços que tendem cada vez menos a estarem subordinados às necessidades sociais do valor de uso e cada vez mais à lógica mercantil, portanto, do capital. Ver em: BOTTOMORE, Tom. Dicionário do Pensamento Marxista, Rio de Janeiro: Zahar, 1997, p.396-400

CAROLS, 1994, p.45. Uma vez que a vida na cidade é sustentada na prática do consumo, “ocupar” um lugar no espaço urbano, significa ocupar um espaço composto de um sentido e significado. Portanto esta autora diz dessa condição que “*o mundo dos homens é cada vez mais o mundo da mercadoria e do que é possível comprar*” (CAROLS, 1994, p. 19).

Quanto a formação do espaço urbano, esta autora compreende que:

O processo de reprodução espacial envolve uma sociedade hierarquizada, dividida em classes, produzindo de forma socializada para consumidores privados. Portanto, a cidade aparece como produto apropriado diferentemente pelos cidadãos. Essa apropriação se refere às formas mais amplas da vida na cidade; e nesse contexto se coloca a cidade como o palco privilegiado das lutas de classe, pois o motor do processo é determinado pelo conflito decorrente das contradições inerentes às diferentes necessidades e pontos de vista de uma sociedade de classes. (CAROLS, 1994, p.23).

Se a disposição espacial das pessoas na cidade obedece à determinação de classes, ao ocupar parcelas desiguais do espaço urbano as pessoas (re)produzem o lugar coletivo, a partir da finalidade do uso, das relações sociais que estabelecem, dos recursos econômicos de que dispõem, dos projetos políticos que mobilizam e das condições naturais do espaço. É por esse curso que:

A produção espacial realiza-se no cotidiano das pessoas e aparece como forma de ocupação e/ou utilização de determinado lugar num momento específico. Do ponto de vista do produtor de mercadorias, a cidade materializa-se enquanto condição geral da produção (...) e nesse sentido é o *locus* da produção (...). Do ponto de vista do morador, enquanto consumidor, a cidade é um meio de consumo coletivo (bens e serviços) para a reprodução da vida dos homens. É o *locus* da habitação e tudo o que o habitar implica na sociedade atual: escolas, assistência médica, transporte, água, luz, esgoto, telefone, atividades culturais e lazer, ócio, compras, etc. (*id.*, *ibid.*: 46).

Nesse ritmo, pela via da afirmação capitalista o Estado sempre teve papel essencial e não foi diferente quanto a formação original do espaço goianiense. Como uma das características específicas dos grupos capitalistas brasileiros era permitir ao Estado a “paternidade” das iniciativas econômicas, a conquista de novos espaços para atendimento das demandas capitalistas, com base na montagem de “frentes pioneiras”, foi uma exclusividade do Estado. O planejamento, a organização, a disposição de recursos e as construções foram exercidos pelo Estado, que dispôs de serviços de empresas particulares atuando sob seu controle. E por ser uma iniciativa construída no bojo da Marcha para o Oeste, Goiânia não podia fugir dessa perspectiva, qual seja: a da produção social de um espaço dirigida pelo Estado.

Pastore (1984), analisando o parcelamento do solo em Goiânia – com base na perspectiva da economia política marxista, da qual utilizou a teoria da renda fundiária – entendeu que foram três as etapas da formação de seu espaço urbano. A primeira é compreendida entre a construção da cidade e o período final do Estado Novo, em que a *“propriedade da área urbana era do Estado, que detinha o monopólio do parcelamento e a mercantilização da terra”* (*id., ibid.:* 94). Nesse período, o Estado exercia um rígido controle social para a obediência do plano piloto, resguardando assim a racionalidade do planejamento. Segundo o autor, os preços dos lotes eram acessíveis às camadas populares, sendo que alguns eram até mesmo doados pelo poder público ao assentamento de funcionários da nova capital.

O segundo período estendeu-se de 1947, quando foi aprovado um novo código de edificações para a cidade, até 1968, quando nela começaram a surgir os conjuntos habitacionais. Mas o autor salienta que o ponto distintivo da nova lei vingou efetivamente a partir de 1950, quando dela suprimiu-se a obrigatoriedade da montagem de infra-estrutura nos loteamentos e passou-se a permitir o parcelamento privado. Para o autor,

As características principais deste período se estabelecem então em função dos interesses articulados em torno de uma nova composição política que assume o poder com as eleições de 1946. O parcelamento não obedecerá mais a um plano definido para o conjunto da cidade, esta se desestrutura e desaparece a perspectiva do plano delimitado e do surgimento de ‘cidades satélites’. Os padrões de parcelamento passam agora a obedecer a outros critérios estabelecidos pela apropriação privada da renda fundiária pelos proprietários de terras (*id., ibid.:* 95).

Pastore ressaltou que esse período se caracterizou pela privatização do parcelamento do solo em Goiânia a partir de uma composição sócio-política, em que se reuniram agentes sociais proprietários de terras e do capital imobiliário. Esses agentes, interessados na acumulação de capital que se poderia extrair com a renda da terra, uma vez que passaram a influenciar diretamente as ações do Estado, criaram mecanismos legais para o uso de “classe” da terra, ou seja, para submeter o uso social da terra aos seus interesses de classe. A partir desse fato, aconteceu uma diferenciação social no parcelamento do solo em Goiânia:

Há durante esse período uma diferenciação nos padrões de parcelamento. De um lado surgem os loteamentos visando um mercado de maior renda, de outro, aqueles destinados às populações de renda média e baixa. Os primeiros apresentando lotes maiores, mais bem situados em relação ao centro da cidade, cortados de avenidas largas com amplos espaços de praças e áreas de uso institucional e, para os demais loteamentos podem ser observados: a redução da área dos lotes, situação desfavorável seja pela distância, seja pelas barreiras de acesso, representadas pela ferrovia ou o Rio Meia Ponte, poucas áreas de praças públicas e de uso

institucional, e, mesmo o seu desenho se diferenciara apresentando vias de largura média em formato de malha simples enquanto os primeiros apresentavam ainda influências do projeto de Atilio Correa Lima (*id., ibid.:* 95).

O que é evidenciado a partir destes apontamentos é a segregação sócioespacial implícita na nova configuração espacial da cidade. Tal segregação deu-se não só pela condição de confinamento dos grupos sociais de baixa renda em loteamentos distantes do centro da cidade, que contavam com um precário serviço de transporte urbano e com dificuldades naturais de acesso pela falta da malha asfáltica. Figuravam também no rol de elementos geradores da segregação a escassez dos aparelhos públicos.

Um outro elemento importante (para a acumulação capitalista de classe e também para esse estudo) foi resultante dessa lógica do parcelamento do solo foi a criação de uma “reserva” de lotes nos loteamentos, que deveriam ser comercializados posteriormente, enquanto se aguardava a valorização baseada na extensão de infraestrutura e serviços públicos. Isto permite entender que a atividade imobiliária se realizava de modo sistemático, sendo que no seu raciocínio empreendedor se planeja a extração de lucro por fases nos loteamentos, fazendo predominar nesses espaços os seus interesses por longo período de tempo.

O surgimento do terceiro período coincidiu com o início da década de 1970 e foi marcado pelo

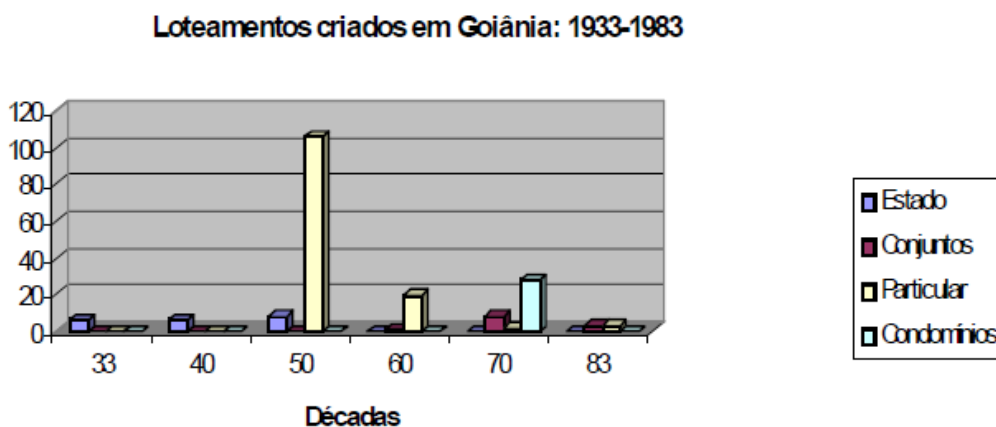
fortalecimento da indústria da construção civil em decorrência da criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e da aprovação da lei 4.524 de 31 de dezembro de 1971, estabelecendo novamente a obrigatoriedade dos serviços de infra-estrutura básica para os loteamentos (...). A partir deste momento será o lucro (da produção) na indústria da construção civil que estabelecerá os padrões de recorte do solo. A influência dos proprietários de terra se manifestará apenas na localização para o caso dos conjuntos de COHAB através das ligações políticas (*id., ibid.:* 96).

Segundo esta exposição, o terceiro período marcou a lógica do parcelamento do solo em Goiânia com base no imperativo das macro políticas do regime militar que, baseando-se no planejamento administrativo, buscou acelerar o desenvolvimento do país a partir da ação estatal nas áreas econômica e social (dentre outras) e no “*financiamento facilitado para implantação/modernização de empresas privadas ou para importação de tecnologias...*” (Guimarães Neto, 2000: 224).

Isto reforçou uma tendência de intensificação da concentração por parte dos grupos de maior capital, tendo significado para a iniciativa do parcelamento do solo urbano de Goiânia uma alteração no padrão de acumulação: os grupos privilegiados nesta atividade no período foram os do capital financeiro e da indústria da construção civil, em detrimento dos proprietários fundiários e



das imobiliárias – o que não significou o fim da acumulação baseada nas atividades destes dois grupos. De acordo com a análise e os dados apresentados por Pastore, é possível representar a atividade do parcelamento do solo em Goiânia no tempo pelo seguinte gráfico:



Fonte: Pastore, 1984, p. 94

Pastore considera quatro agentes no parcelamento do solo de Goiânia: o Estado, os proprietários de terras (particular), a COHAB (Companhia Habitacional, responsável pelas construções dos conjuntos habitacionais) e a indústria da construção civil (promotora dos condomínios). Da fundação da cidade até 1950, o Estado monopolizou a atividade, preservando a estrutura do Plano Piloto, com seus seis bairros. Durante a década de 1950 o Estado criou mais 8 bairros, tendo porém consentido a criação de outros 106 por parte dos agentes imobiliários. Na década de 1960 foram criados mais 20 loteamentos particulares e o primeiro conjunto habitacional. Já na década de 1970 prevaleceu a fundação de condomínios verticais, num total de 28, a aprovação de 8 conjuntos habitacionais e 2 loteamentos particulares. Entre 1980 e 1983 foram 3 loteamentos e 3 conjuntos habitacionais.

Nesta perspectiva, o sentido do aumento de loteamentos em Goiânia foi a formação de espaços segregados, haja vista a ausência de infraestrutura urbana, a condição de confinamento de grupos de baixa renda, além da distância e dificuldades de acesso ao centro da cidade. Tudo isto se deu, segundo o autor, em detrimento da acumulação de capital por parte de frações da classe de grandes proprietários.

Para compreender o processo de formação do espaço urbano de Goiânia, CHAVES, 1985 sinaliza dois períodos decorridos entre os anos de 1933 e 1984, que tiveram o sentido de contribuir para a acumulação de capital: o primeiro, entre 1933 e 1950, ela denominou de “Estado na construção do espaço”; e o segundo, a partir de 1950, ela denominou de “privatização do espaço e conflitos urbanos”.

A pesquisa revelou que o primeiro período foi marcado pela ação do Estado na construção de infra-estrutura básica para a *“implantação e expansão do capital e nas medidas necessárias à*

*expansão da força de trabalho e do processo de assalariamento” (id., ibid.: 40).* Além de o Estado criar as condições políticas para a execução do projeto de construção da capital e de dirigir o seu planejamento, ele atraiu também, segundo a autora, a mão-de-obra necessária para a utilização na indústria capitalista, centrada na construção civil<sup>4</sup>. Neste sentido, a atuação do Estado na formação do espaço urbano de Goiânia foi mais marcante do que em outras cidades não planejadas,

de um lado porque ao substituir os proprietários de terra no mercado imobiliário, em um primeiro período, criava a imagem de um Estado administrando acima dos interesses de classe, obscurecendo o fato de que essa atuação criava condições objetivas para que esses interesses pudessem ser concretizados. De outro lado, porque ao implantar infraestrutura a equipamentos coletivos, acessíveis à população que se instalaria nos espaços planejados da cidade criava também a expectativa, através do discurso igualitário, do acesso de todos a essa infra-estrutura e a esse equipamento, desqualificando a existência de interesses conflitivos no cenário urbano (*id., ibid.: 39*).

Iniciado a partir de 1950, duas fases se articulam. A primeira marca o momento em que os “interesses privados” entenderam estar amadurecidos suficientemente para abrirem e conduzirem o mercado imobiliário. Assim, procederam à criação de condições (políticas) para a alteração do aparato jurídico que regulamentava a cidade. Nesse movimento destacou-se a figura do governador Jerônimo Coimbra Bueno, “*legítimo representante dos interesses imobiliários*” que “*sanciona a lei n. 176, oriunda da Assembleia Legislativa, que revoga as seções 5 e 6 do Código de Edificações – exatamente as disposições que exigiam a implantação de infraestrutura*” (*id., ibid.: 41*). Esse governador era co-proprietário da empresa de consultoria Coimbra Bueno & Cia., que prestou serviços de urbanismo para o Estado na década de 1930 e ocupou o cargo de Secretário de Planejamento Urbano de Goiânia, sendo também proprietário de glebas de terras no município. A sua eleição coroou a nova fase na formação do espaço da cidade, marcada pelo intenso retalhamento do solo, como vimos no último gráfico, e marcando a ascensão política e a afirmação econômica dos proprietários fundiários e da burocracia estatal. Segundo Chaves, uma vez que esses grupos se constituíram como empresários capitalistas, seu comportamento político mudou, levando-os a se articularem no interior da sociedade civil criando entidades de representação e se projetando na política institucional.

Esta primeira fase do segundo período iniciou-se em 1950 e estendeu-se até 1964, momento em que emerge uma nova estrutura de poder em nível nacional e que encerra em Goiânia o “caos” da proliferação de loteamentos, através da elaboração de um novo plano diretor. A partir de ações planejadas, o Estado concentrou recursos políticos para efetivar a “*consolidação do setor industrial e o avanço do capitalismo monopolista, que requeria uma reordenação do*

*espaço urbano de forma a possibilitar uma nova investida capitalista sobre este espaço” (id., ibid.: 55).*

A segunda fase marca a inserção do setor financeiro nas atividades de construção do espaço urbano. Nessa fase, que compreende os anos de 1964 a 1975, houve uma centralização do poder pelo governo federal, que dominou os recursos públicos, as políticas macroeconômicas e a política urbana, submetendo os poderes estaduais e municipais a suas diretrizes. Um primeiro elemento a se considerar nesse período foi a urbanização centroestina incentivada pelo

avanço intenso do capital sobre o campo, provocando dois movimentos simultâneos e complementares: primeiro, a brutal concentração da propriedade fundiária e segundo, a expropriação maciça dos posseiros, parceiros e agregados, pela subordinação da pequena agricultura ao capital monopolista, tanto pela necessidade de agregar continuamente insumos à produção agrícola como em decorrência de sua integração em mercados oligopsônicos (*id., ibid.: 56*).

Isto reforçou o contingente populacional de Goiânia, pois muitos trabalhadores rurais em processo de retirada procuraram, dentro de um quadro limitado de escolhas, o centro urbano mais dinâmico do Centro-Oeste para construir uma alternativa de sobrevivência.

Uma vez que na capital goiana a atividade de parcelamento encontrava-se agora dominada pela lógica do capital financeiro, a utilização do solo passou a se dar de forma verticalizada, com a construção de condomínios, e pela comercialização da casa pronta, via conjuntos habitacionais, ambos garantidos pelo BNH - Banco Nacional da Habitação.

Esta forma de aquisição de moradia excluía uma significativa parcela da sociedade, destituída das condições de participação do consumo instituído pela lógica do capital financeiro. Com isso, parte dos retirantes não encontravam outra alternativa que não fosse a habitação nas favelas e fundos de vale, engrossando o cinturão de miséria que cercava a cidade.

Para os agentes que participaram da produção do espaço urbano de Goiânia foram dois: o mercado imobiliário (empreendedor) e o Estado. O primeiro constitui-se de uma gama de setores da sociedade: proprietários de terras (a serem loteadas), projetistas, construtores, financiadores e incorporadores. De acordo com o contexto histórico (especialmente as conjunturas políticas e econômicas), esses grupos se mobilizaram, aliando-se ou confrontando-se (política e economicamente), para garantirem lucros através do mercado de terras em Goiânia. Na articulação de forças, esses grupos apoiaram e pressionaram o Estado (instituição política municipal e/ou estadual) fazendo valer seus interesses, enquanto que o Estado

tenta descortinar um cenário onde todos saem ganhando, capital e trabalho. No entanto a realidade evidencia o inverso, onde poucos ganham qualidade ambiental e a grande maioria convive com situações espaciais cada vez mais adversas; por este fato, talvez, possamos explicar a constante

ineficiência ou parcialidade na aplicação de seu plano, fato admitido por todos (*id.*, *ibid.*: 11-12).

Como as decisões do Estado implicam instâncias de poder diferentes situadas no âmbito do município, do estado e da nação, o planejamento urbano – que no caso de Goiânia sempre existiu, segundo o autor – obedece a relações políticas de dependência / independência e de concorrência / divergência. Por isso MORAES considera que *“não basta ter um plano, recursos e uma estrutura técnico-administrativa para implementá-lo. É preciso algum nível de articulação político-ideológica que o legitime frente à população seja ela local ou nacional”* (*id.*, *ibid.*: 25).

Estas afirmações situam as contradições sociais bem como os conflitos que se estabelecem dentro do próprio Estado a fim de se definir a formação do espaço urbano. Neste caminho, um elemento se encontra desfavorecido, o consumidor do espaço urbano que, segundo o autor, se habilita a maiores ou menores investimentos na sua habitação, garantindo um valor a ser determinado pelas demandas sociais surgidas dos fluxos migratórios que potencializaram o crescimento da cidade. Porém, Moraes não destacou a importância desse sujeito no bojo do movimento contraditório de (re)definição da cidade. Ao considerar a predominância do mercado imobiliário e do Estado, o autor acabou fazendo uma análise estruturalista, dando razão de determinação dos fatos a esses dois sujeitos coletivos em detrimento da *cotidianidade* que revela vários outros sujeitos, individuais e coletivos, e amplia a concepção dialética na leitura e na ação da cidade.

A organização temporal da expansão imobiliária analisada por Moraes baseia-se em quatro períodos. O primeiro, comum aos demais autores já analisados, vai da fundação de Goiânia, em 1933, a 1950, que o autor denomina de “fase de criação do lugar”. Para ele, nesse período o espaço urbano de Goiânia foi “ocupado por uma função social” contida na intenção política de mantê-lo dentro das determinações do Plano Piloto da cidade. Paralelo a isto, *“o Estado utiliza a mudança da capital, a construção da cidade, como plataforma política de progresso, desenvolvimento, estratégia de afirmação do poder e criação de um centro de decisões”*(*id.*, *ibid.*: 32).

O segundo período se estendeu de 1950 a 1964, sendo denominada pelo autor de “fase da ampliação do espaço”, marcada pela ação dos proprietários de terras no parcelamento *extensivo* de suas glebas, beneficiando-se do *“capital social investido na primeira fase e da conivência do Estado e da população”* (*id.*, *ibid.*: 32-33). Nesse período, segundo o autor, a acumulação de capital “prometida” na fase anterior se cumpriu.

A terceira fase compreende os anos de 1964 e 1975, que o autor chama de “fase da concentração de lugares no espaço”. Não só a centralização política pelo governo federal e o favorecimento do capital financeiro marcam esse período, como vimos com os outros autores, mas também a predominância de uma maior instrumentalização do planejamento da cidade.

O último período inicia-se em 1975 e foi chamado pelo autor de “expansão urbana”. Dominado por um contexto de transformação política e social nacional, esse período marcou a integração do aglomerado urbano de Goiânia pela realização dos projetos de transporte coletivo e pela inserção dos planos de lazer e de meio ambiente na pauta do planejamento.

Foi o período da ‘Esperança e Mudança’, das aberturas políticas, das eleições e das formações de favelas. Os empreendimentos imobiliários se voltam para as classes média e média-alta, com a construção de edifícios de apartamentos em áreas consolidadas, e os parcelamentos do solo nos municípios vizinhos para a classe de baixa renda. Estes loteamentos contavam com uma infraestrutura mínima de energia, transporte subsidiado e equipamentos sociais precários. O estado adota um discurso ambíguo de defesa dos menos favorecidos, através de programas sociais, ao mesmo tempo que se articula com a produção imobiliária, seja através da figura do empreendedor e de seus agentes, seja através da figura dos empreiteiros das obras sociais e das infraestruturas, principalmente. Em todas estas fases da criação do lugar, houve dispersão de espaços com concentração de lugares (*id., ibid.: 33*).

MORAES abordou de forma sistemática um período diferente e específico iniciado em 1975. Apesar de Chaves trabalhar uma fase de seu segundo período iniciada a partir desse mesmo ano, ela considerou apenas o aspecto próprio caracterizado pela formação das favelas, não dando o mesmo destaque que Moraes às particularidades sociohistóricas que se articularam na formação do período. O importante a ressaltar é que Moraes, ao entender o período como sendo o da expansão urbana, compreendeu a afirmação daquilo que denominamos como problemática urbana.

Um outro trabalho importante para este estudo é o de Souza (1995), que preocupou-se em analisar a dialética campo-cidade, tendo como objeto de estudo o fenômeno do êxodo rural e suas consequências no processo de urbanização de Goiânia. Nesta, tomou a região Noroeste como estudo de caso, por ser formada por bairros de "invasão" e de intervenção governamental que abrigam grande parte dos retirantes que migraram da zona rural. A principal característica da região Noroeste de Goiânia é a grande pobreza que a domina, sendo, não obstante, a região mais pobre da cidade.

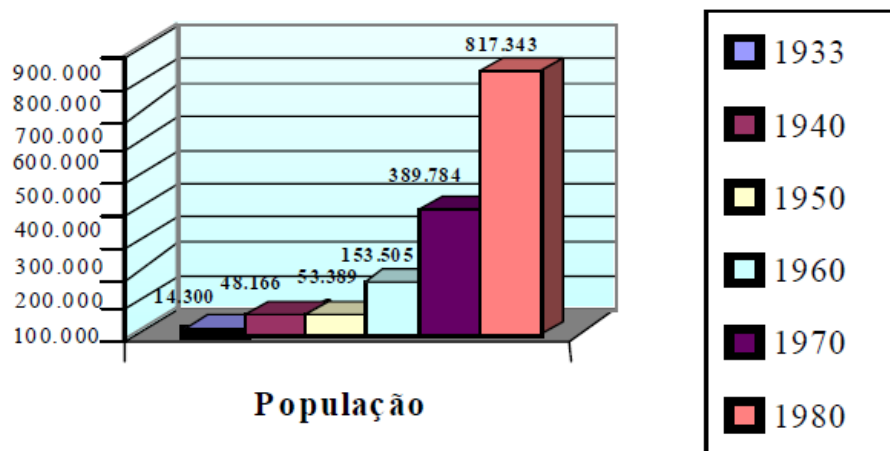
SOUZA, 1996 não trabalhou uma periodização para o processo de urbanização da cidade. Para ele, em Goiânia existiu uma cidade planejada até 1950, sendo que depois desse período

os administradores e políticos de um modo geral, (se esqueceram) de gerenciar a cidade, conforme planejamentos e leis. Os locais de moradia passaram a se dispersar por áreas distantes, sem serviços públicos e benfeitorias urbanas. Os vazios demográficos de Goiânia, causados pela retenção de terrenos particulares sem utilização nas áreas urbanizadas, favoreceram os interesses especulativos, têm surtido em graves problemas

a toda sociedade e excluído os migrantes provenientes do êxodo rural. Essa prática supervaloriza as áreas mais centrais, deixando-as acessíveis somente aos possuidores de rendas médias e altas (SOUZA, 1996, p.7).

Com os contornos de uma atividade econômica mais ou menos definidos em torno do capital imobiliário, as empresas desse setor, "a partir de 40 e 50 (...) passaram a também fazer propagandas de lotes e bons tempos na cidade, principalmente o de se conseguir empregos, objetivando especular" (*id.*, *ibid.*: 81). A partir desse período, em função das novas diretrizes para as relações de trabalho no campo conformadas ao projeto de modernização conservadora, levadas de migrantes expropriados do campo "atenderam" aos chamados dos especuladores imobiliários goianienses - sem se esquecer que o próprio Estado que, através do Departamento de Terras, incentivava a vinda principalmente de mão de obra técnica especializada que garantisse a construção da cidade. Para tanto, o Estado até montou escritórios em São Paulo e Rio de Janeiro, MORAES, 1991 - causando em Goiânia um inchaço desproporcional a sua estrutura física e de trabalho. Os gráficos abaixo ajudarão a entender esse fenômeno:

**Gráfico 1: Populacional.**



Fonte: Souza, 1996, p. 38

Ou seja, entre 1933 e 1940 o aumento da população de Goiânia não excedeu àquilo que era previsto no plano piloto original<sup>6</sup> da cidade para as duas primeiras décadas. Esse foi justamente o período em que a estrutura administrativa da cidade estava sendo montada, demandando, naturalmente, um considerável volume de mão-de-obra para as variadas atividades em torno da construção. Vale lembrar que nesse período era o Estado o concessionário de lotes de assentamento na cidade. Na década seguinte (1940-1950), por causa do rígido controle do Estado sobre o assentamento urbano, garantido pelo decreto-lei nº 90-A de 30 de julho de 1938, a população cresceu muito pouco, até mesmo porque os esforços concentravam-se ainda na

conclusão da construção dos espaços públicos necessários á nova capital. Daí o seu crescimento ter sido apenas na ordem de 11%. Entretanto, já no período entre 1950 e 1960, diante da nova realidade da economia política brasileira e seus efeitos sobre o cenário regional, da grande demanda por moradia e da mudança na lei que proibia a liberação de loteamentos, o número da população de Goiânia deu um grande salto, elevando-se quase duas vezes a sua quantidade, tendo aumentado de 53.389 pessoas para 153.505 pessoas, uma diferença a mais de 100.116 pessoas, num percentual de 187,5%. Isto causou um forte impacto na estrutura e na forma da cidade, dando início a uma nova fase no seu processo de formação e evidenciando as condições de segregação no assentamento da população de baixa renda.

A década de 1950 foi marcada pela procura de terras no Estado de Goiás por produtores rurais e por camponeses, atraídos pelas "facilidades" apresentadas pela política da Marcha para o Oeste. Para os primeiros o preço da terra era acessível e a sua propriedade guardava-lhe o caráter especulativo. Para os outros, a alternativa era o recebimento de lotes dos programas de colonização (dos quais se destaca a CANG - Colônia Agrícola Nacional de Goiás, iniciada em 1941, que a esse turno já tinha sua capacidade exaurida). Como estes não apresentavam o suporte técnico, financeiro e espacial para satisfazer toda a procura que se deu, grande parte dos camponeses que chegaram em Goiás em busca de terras "doadas" pelo Estado acabou transformando-se em posseiros, fixados principalmente às margens da estrada que ligava Goiás ao Maranhão, cortando o meio-norte goiano, pela facilidade de transporte na comercialização do excedente. Com o incentivo à apropriação privada da terra, o aumento do número de posseiros colocava em confronto capital e trabalho, proprietários e posseiros, grileiros e camponeses (CARNEIRO, 1988). À medida que a expulsão dos camponeses da terra gerava o êxodo rural, Goiânia se apontava a eles como alternativa de sobrevivência, o que era um "prato cheio" para *outros* proprietários fundiários: os da terra urbana.

O número percentual do incremento populacional em Goiânia na década de 1950 é justificado pela propaganda em torno da cidade, e por sua vez justifica a intensa mobilização sócio-política dos proprietários de terras e a conseqüente "farrá" dos loteamentos por eles criada.

Para a década seguinte mudam-se as formas, mas a lógica permanece a mesma. Muda principalmente a forma política, uma vez que o crescimento e fortalecimento das organizações civis, particularmente as populares<sup>8</sup>, iniciado no final da década de 1950 e meados da década de 1960 levou as elites brasileiras a formarem um pacto conservador que culminou com o golpe de Estado que retirou o presidente eleito democraticamente, João Goulart, e instituiu uma ditadura militar. Por ela, os interesses da elite brasileira se cumpriram, a partir da elaboração de uma política econômica que favorecia o monopólio e a concentração. Com a concentração de poderes nas mãos dos militares, as decisões regionais e locais se articularam às nacionais, principalmente pelo controle sobre os recursos financeiros. Os principais favorecidos com essa forma política foram os detentores do capital financeiro, pelo incentivo econômico dado ao projeto de

modernização, e os grandes proprietários rurais, pelas facilidades de crédito recebidas para uma produção exportadora.

Assim, o fortalecimento da estrutura fundiária reforça o êxodo rural e Goiânia continuou a receber um grande número de migrantes, aumentando sua população na década de 1960 em 153,9%. Como neste período o setor financeiro dominou o parcelamento do solo e a formação do espaço na cidade, o caráter segregacional foi mais forte, pois os novos chegantes não dispunham de condições para se apropriarem das habitações construídas pela indústria da construção civil e negociadas sob a diretriz do sistema financeiro. Neste sentido, as favelas em Goiânia começaram a assumir forma e conteúdo, principalmente a partir da segunda metade da década de 1970, quando a população da cidade cresceu mais 109,7%. Este crescimento validou o projeto mercantilista de expansão da cidade rumo à região Sul (cf. discussão estabelecida por Moraes, *op. cit.*), mas também dimensionou a sua ocupação para outros sentidos, dentre eles, à região Noroeste.

Com a intenção de fazer uma análise crítica das fases e dos planejamentos de utilização do solo de Goiânia, Moysés (2001) propôs um novo recorte temporal baseado em três momentos. Este autor buscou considerar o Estado dentro de uma perspectiva mais autônoma, entendendo seu papel e sua intenção de regulação no processo de formação do espaço urbano, não o identificando aprioristicamente aos mandos e desmandos de uma determinada classe.

Para ele, ao planejar a forma/ação da cidade, o Estado baseia-se em paradigmas urbanísticos visando a superação dos problemas e a “harmonização” da experiência urbana. Contudo, os modelos que serviram à elaboração dos planejamentos de Goiânia resguardaram um caráter excludente, por não tratar adequadamente as diferenças urbanas. Como esses planejamentos “sobre os espaços disponíveis e não disponíveis e não escolhe formas para apropriar-se deles, pois sua lógica exige a transformação do solo urbano em *espaços de acumulação*” (*id., ibid.*: 9). Uma vez que Goiânia, como fronteira, insere-se nessa lógica.

A tese de Moysés se constrói sob a perspectiva de que a cidade pode ser um espaço de integração e de desenvolvimento social, a partir de uma participação popular ativa no processo de decisão da cidade, baseada no estabelecimento de uma gestão democrática. O olhar deste autor, assim como o de Souza, se volta para a região Noroeste de Goiânia, onde ele identifica a população mais carente e o espaço mais *desurbanizado* da cidade. Sobre esta região, Moysés diz o seguinte:

Trata-se de uma região não adequada para parcelamento urbano e, mesmo contra a legislação vigente, o Governo estadual, com a conivência dos respectivos prefeitos, promoveu a sua ocupação. Era um espaço predominantemente rural, aprazível, com vasta reserva natural de matas e uma bacia hidrográfica que assegurava o abastecimento de água à cidade. Os governos estaduais a transformam numa grande favela (*id., ibid.*: 9).



Por último, Moysés delimitou o período entre 1980 a 1992, considerado por ele a fase da “urbanização às avessas”, tomada pelo reflexo da fase anterior que levou a cidade, a partir de seus habitantes mais empobrecidos, à visibilidade das contradições sociais na formação das imensas favelas, notadamente na região Noroeste. Do período inicial do processo ao período de elaboração dessa tese, duas fazendas nesta região e fora da zona urbana de Goiânia serviram de locus de habitação promovido ou por invasões ou por assentamentos estatais: a Fazenda Caveirinha e a Fazenda São Domingos. Naturalmente, por todas as condições desse espaço, tido como área de preservação ambiental, cortado por floresta e mantenedor de uma farta bacia hidrográfica (a do Rio Meia-Ponte) que abastece a cidade, ao mesmo tempo que longe dos serviços públicos e da infraestrutura urbanas básicas, o que se esperava dos governos estaduais e municipais era a recondução da população aí instalada para lugares mais adequados à situação de urbanidade. Porém, o que se viu foi a promoção pelo Estado do devastamento ambiental do lugar e, conseqüentemente, o reforço da situação de segregação e exclusão de seus moradores. Por isso Moysés entende que o caminho percorrido pelo planejamento em Goiânia foi *(des)urbanizador*. Para ele, esse título

é propositadamente paradoxal, já que o planejamento urbano, em tese, tem como função organizar os espaços da cidade visando orientar o seu crescimento de forma racional. (...) primeiro, o planejamento, qualquer que seja o seu espaço de atuação, sempre estará condicionado às exigências do processo de acumulação capitalista. Vale lembrar que o planejamento não existe em função de si mesmo e muito menos das propostas formuladas pelos técnicos, mas para atender fundamentalmente os interesses hegemônicos; (...) O paradoxo (...) está no fato de que os territórios segregados sobre os quais vamos refletir foram produzidos de forma deliberada e pensada pelo governo estadual. Como consequência, segregou-se sócioespacialmente um contingente elevado de pessoas, durante as duas últimas décadas, em condições extremamente precárias. Isto leva-me a pensar que o planejamento urbano voltado para atender as demandas das populações pobres e assentadas, sobretudo na Região Noroeste de Goiânia, reveste-se desse caráter paradoxal, ou seja, planeja-se a ocupação de espaços às avessas do recomendado pelo bom senso (*id., ibid.: 177*).

Portanto, entendemos que o processo de formação da cidade é contínuo, não sendo possível concebê-la de forma acabada. Isto porque a cidade exprime o conjunto das contradições advindas das relações sociais de produção, sendo fruto, portanto, da dialética que imprime no contexto da cidade formas distintas de paisagem de acordo com a realidade histórica, ou melhor, com a conjuntura destas relações sociais de produção. Goiânia, seguindo esta tendência, apresentou a cada mudança conjuntural uma nova forma e estrutura.

O elemento que condiciona as relações contraditórias na sociedade urbana é o sistema capitalista, que institui valores a serem perseguidos diferentemente pelos grupos sociais no processo de produção, de acordo com os recursos de que dispõem e mobilizam, a fim de satisfazerem suas necessidades de (re)produção material (de coisas e da própria vida) e intelectual. Como a produção é o elemento incondicional para a realização da vida humana, a sua dinâmica vai apresentando historicamente as *formações* sociais refletidas na cidade (forma e conteúdo), que variam de acordo com a manipulação dos recursos feita pelos grupos sociais para a satisfação de suas necessidades coletivas.

Esta dinâmica faz com que os grupos, na sua afirmação sócioespacial, entrem em conflito, apesar de que esse conflito se desenvolve travestido pelos mecanismos ideológicos que procuram dar conta de uma harmonia na cidade. Neste sentido, planejar uma cidade consiste em dispor organicamente os elementos sociais e materiais (objetos, fábricas, máquinas, mercadorias) à produção capitalista, numa relação de produção mediada pelo processo de urbanização controlado. Sobre isso LOPES, 1999 comentou que o modelo “urbanizador” do planejamento de Goiânia, ao representar “*a materialidade táctil e simbólica da modernidade fincada no cerrado*”, desenvolveu-se como uma tendência normatizante do espaço urbano, encarnada em formas ideológicas, gerando um caráter excludente exposto explicitamente na década de 1970, num momento histórico configurado pelos “detritos sociais do urbano”, ou seja, tudo aquilo que os planejadores da cidade não queriam para ela (ocupação desordenada, invasões, inchaço populacional, miséria, conflito de classes etc) e que, no entanto, a dominaram.

Assim, Goiânia desenvolveu-se como um espaço de memórias e projetos, desejos e decepções, descontinuidades e continuidades, colocando em funcionamento um território de trocas, vozes e conflitos sociais (*id.*, *ibid.*: 6).

Refletindo essa situação a partir da dinâmica do planejamento, BERNARDES, 1998 afirmou que:

O argumento de que toda e qualquer cidade, independente do “concebido” e do “vivido” (Lefebvre: 1983), só existe de fato como processo e não como estabelecimento, que se instala em caráter definitivo, processo entendido como possibilidades de permanentes transformações nos conteúdos e imagens urbanas, é procedente para explicar os novos rumos assumidos pela cidade planejada. Estamos nos referindo às contradições inerentes ao plano da cidade, geradas, já na sua elaboração (BERNARDES, 1998, p. 193).

A intenção então é chamar a atenção para o fato de que, ao realizar o planejamento, os idealizadores do espaço urbano de Goiânia acabaram não incorporando as diferenças de classes sociais como diferenças de fundamento antagônico. Esta tendência levou a que esta cidade se desenvolvesse afirmando gradativa e historicamente as desigualdades sociais. Sendo assim, o referido autor continua:

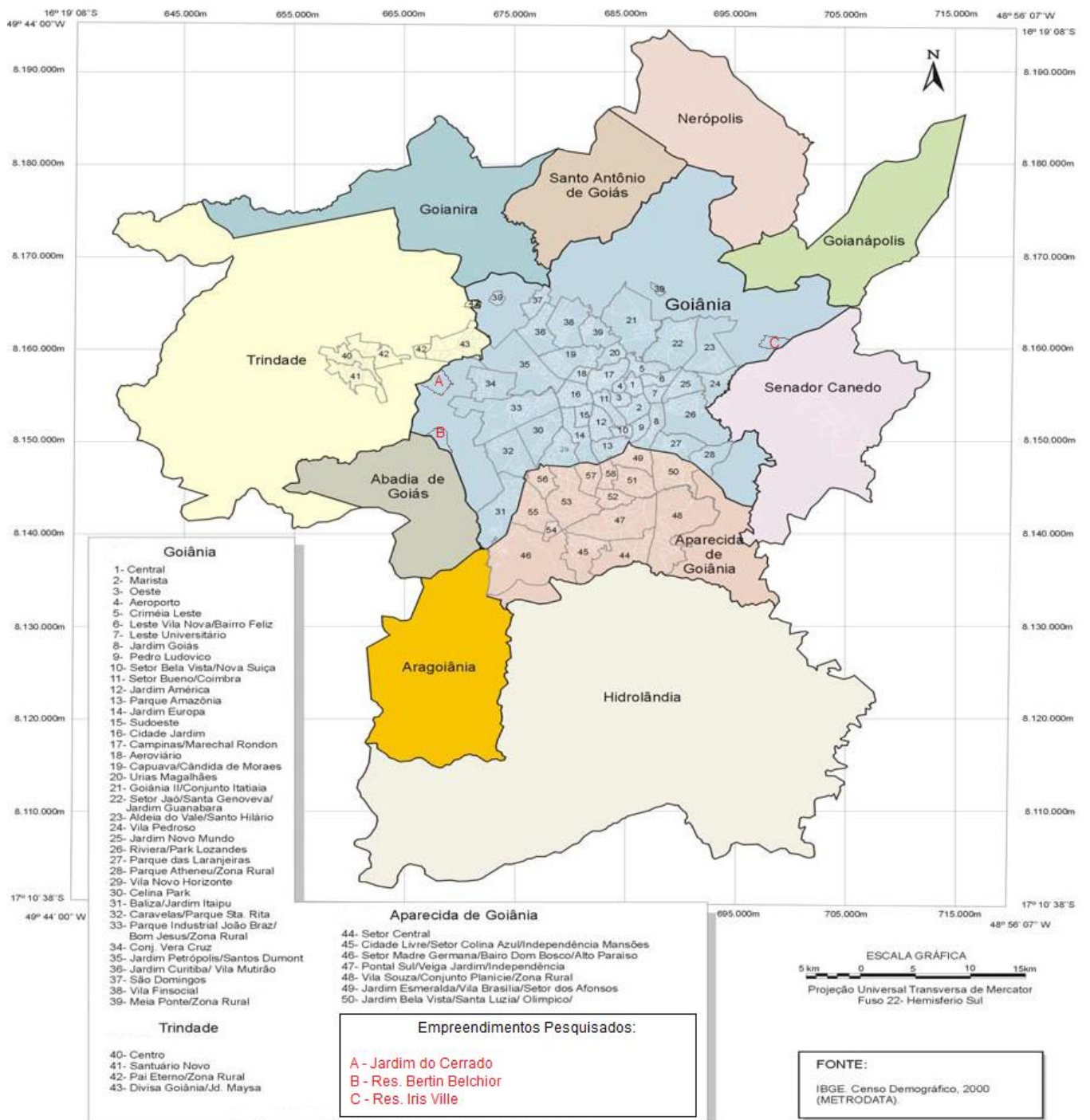
O processo de exclusão, ou de segregação espacial a que são submetidas parcelas de moradores de uma cidade, está relacionado ao contexto socioeconômico e histórico da sociedade. Nesse sentido, as cidades planejadas se equiparam às de crescimento espontâneo, instituindo uma espécie de universalização de problemas urbanos (*id.*, *ibid*: 194).

Esse curso de formação do espaço urbano de Goiânia reflete a situação de uma “*cidade fetiche*”, em que seu planejamento reflete um espaço-tempo enquanto artefato cultural capitalista. O momento de universalização dos problemas urbanos tende a circunstanciar o rompimento com a ideia de cidade harmônica pela introdução de uma nova realidade urbana: a da cidade polifônica - refere-se a compreensão do fenômeno comunicacional, por intermédio de uma visão antropológica inovadora ancorada no conceito de “polifonia” CANEVACCI, 2011 - em que novos sujeitos entram em cena, sujeitos esses que reivindicariam seu espaço social.

A seguir demonstra-se os aspectos de conurbação urbana em Goiânia bem como a localização dos empreendimentos pesquisados, conforme segue:

#### **Mapa 1: Localização dos Empreendimentos na Região Metropolitana de Goiânia**

## Localização dos Empreendimentos na Região Metropolitana de Goiânia



#### 4.1 Aspectos dos empreendimentos pesquisados: Jardim do Cerrado, Iris Ville e Bertin Belchior

Foram escolhidos os empreendimentos habitacionais em Goiânia com maior relevância em níveis quantitativos ou de expressão sócioespacial na realidade deste município, sendo todos foram produzidos pelo PMCMV. Sendo eles: Jardim do Cerrado, Bertin Belchior e Iris Ville, sendo os dois primeiros construídos pela incorporadora Gafisa e o última a construtora MRV.

No Jardim do Cerrado são vários empreendimentos, sendo que MCMV faixa 1 são 1.808 UH, no MCMV Faixa 2/3 são 1.013 UH, sendo estes em formato de condomínios (de prédios e de casas) e nesse mesmo empreendimento tem-se unidades construídas no programa Pro-Moradia, sendo este programa mais antigo, com 1.003 UH, e tem na sua configuração o aspecto de que o mutuário não paga nenhuma prestação. Nos demais conjuntos nesse empreendimento do MCMCV há obrigatoriedade de pagamento das prestações, uma vez que se trata de um financiamento.

No empreendimento Bertin Belchior os moradores são provenientes da Faixa 1 e as unidades habitacionais estão estruturadas em formato de condomínio, sendo que as 553 UH estão distribuídas em dois condomínios sendo um com 220 casas e outro de 333 unidades.

Quanto ao empreendimento Iris Ville o mesmo se dividiu em dois módulos por isso I e II totalizando 391 unidades habitacionais, sendo que todas as famílias moradoras são participantes da Faixa de renda 1, sendo que a demanda da população são provenientes de diversas regiões da cidade, em maior parte, da região noroeste que se situa do lado oposto a cidade.

Os empreendimentos Jardim do Cerrado e Bertin Belchior se conectam pela fazenda São Domingos, propriedade está que está em processo de venda, que tem entre seus compradores a Incorporadora Almeida Neves e Odebrechet. A intenção segundo o responsável pela administração da fazenda é promover outros empreendimentos habitacionais em formato de condomínio para faixas de renda acima de 3 salários mínimos.

A região noroeste, que se situam esses dois empreendimentos, até o ano de 2012 tinha sua matrícula de parcelamento do solo registrada em cartório como fazenda São Domingos, uma vez que se trata de uma área que foi destinada a intensos processos de regimes de mutirão estimulado pela própria prefeitura de Goiânia na década de 80, governo de Iris Resende, PMDB.

Somente há 03 anos foi iniciado processo de regularização fundiária da região, ao qual deixou legalmente de se chamar fazenda São Domingos e passou a se intitular pelos bairros que se foram formando ao longo do tempo.

Nesse sentido, toda a região já se trata de um espaço urbano marcado pela ausência de serviços públicos em quantidade, e muitas vezes qualidade, em decorrência da própria ilegalidade da área, onde nem os moradores conseguiam financiamentos públicos para investimentos diversos em seus lotes, bem como o próprio município de Goiânia tinha dificuldade de angariar recurso a nível federal diante da inexistência de escritura pública de toda a região. Portanto, o atendimento as necessidades em educação, saúde, transporte, saneamento básico, entre outras políticas sociais à população moradora, é ainda hoje escasso, sendo necessário que grande parte dos jovens em idade escolar se desloquem aos bairros limítrofes para estudar.

Nessa realidade, os moradores do Belchin Belchior I e II precisam utilizar os serviços de educação e saúde do bairro que se situa a 12 km, já os moradores do Jardim do Cerrado possuem a alternativa da escola de primeira fase no bairro, no entanto não atende a demanda do próprio bairro, sendo que de acordo com a diretora da Escola Municipal Ana das Neves, a escola consegue atender apenas 30% dos alunos da região. Assim tanto o excedente de alunos ao nível fundamental, quanto aos propensos alunos do ensino médio são direcionados as escolas de outros bairros através do canal de comunicação exclusivo a matrículas da Secretaria de Educação de Goiânia. Atualmente os alunos que precisam se direcionar a outros bairros a prefeitura municipal tem disponibilizado ônibus escolares. Quanto a projetos construtivos previstos, seja para escolas municipais ou estaduais, para postos de saúde ou Centros de Atenção Integral a Saúde – CAIS , ou a Centro Municipal de Educação Infantil, há para a região projetos que estão atualmente em fase de elaboração e análise pelo Departamento de Obras e Planejamento da Prefeitura de Goiânia, embora esses bairros estarem consolidados há mais de 03 anos.

Ambos os empreendimentos são formados por casas e/ou apartamentos de dois quartos, sala, cozinha e um banheiro, somando ao total 37m<sup>2</sup> em lotes de 118m<sup>2</sup> a 130m<sup>2</sup>. Apesar da metragem curta para famílias muitas vezes extensas, são unidades habitacionais extremamente aguardadas por seus moradores, apesar disso observasse que um índice de evasão grandioso.

Em contato com os síndicos dos condomínios desses empreendimentos os mesmos informam que são determinantes para a evasão das famílias da “casa própria” a distância do centro urbano da cidade, uma vez que a maioria dos chefes de famílias trabalham no centro da cidade, e os meios de transporte não satisfazem ou não acompanham o aumento da demanda por transporte coletivo da região. Aliado a isso, foi evidenciado por esses síndicos o dificultador da falta de iluminação pública, sendo que a maioria dos trabalhadores, considerando a distância do centro urbano, necessitam sair de casa ainda na madrugada e retornam muito depois do entardecer. Fatores como esses denotam a ausência de investimentos públicos apesar de serem empreendimentos que em média levou-se 30 meses para serem entregues as famílias. Além

desses quesitos, a ausência de CMEIS na região, próximos aos empreendimentos ou com disponibilidades de vagas também fizeram com que muitas mulheres chefes de famílias – 1º critério de prioridade do PMCMV – abandonasse a casa, uma vez que sua permanência impossibilitava sua permanência no trabalho por não conseguir custear de forma particular um cuidador.

Quanto a estrutura física das casas, a CAIXA como agente financeiro fiscaliza todo o processo de construção do empreendimento, e por isso todos os chamados defeitos ou falhas de construção são registrados por um departamento específico intitulado GIDUR – Gerência de Desenvolvimento Urbano. Em pesquisa realizada em torno das reclamações dos moradores quanto a falhas ou vícios na construção das casas, foi possível identificar que ao menos 27 unidades habitacionais de cada 100 unidades foi registrado revisão, em sua maioria vazamentos, fiação elétrica, esfrelamento de paredes e desnivelamento do piso.

O seu distanciamento da cidade impede que os moradores tenham a acesso ao comércio mais básico, como padarias e farmácias, e de pontos de encontro sociais como praças públicas e Igrejas. Além de ser distante do local de trabalho. Para as crianças o loteamento oferece uma pracinha que conta com alguns brinquedos e há também uma quadra de esporte em ambos.

No que se refere a controle social, há uma associação de moradores no Jardim do Cerrado, sendo muito atuante em torno das demandas atuais do bairro, no entanto, não houve participação o conselho de habitação de interesse social do município, nem quanto a alocação de recurso, tão pouco quanto a localização dos empreendimentos. Ocorre que a área está localizada em direção oposta ao vetor de crescimento considerado desejável pelo Plano Diretor da cidade, sendo que os empreendimentos não se encontram dentro das zonas especiais de interesse social justamente por não atenderem os requisitos do referido Plano.

A opção da casa para o trabalhador nas periferias vem de encontro com a possibilidade de diminuir os custos da produção e possibilitar que com os salários baixos o mesmo possa adquirir o bem. Havia, segundo Banduki (2004), políticas de isenção fiscal para os loteadores de periferia e construtores de casas operárias. É importante ressaltar que nesse momento o Estado administrava o ganho imobiliário porque o mesmo definia todo o processo de produção das casas, no entanto permanecia a centralidade em definir os espaços mais periféricos aos de menor poder aquisitivo.

O que se torna pauta de análise é que a ação do Estado tendeu a subordinar a política urbana e habitacional aos interesses do mercado. Dessa forma as relações capitalistas orientaram a ação do mesmo acima das necessidades de superação do problema habitacional brasileiro. Além disso, foi de vital importância para o mercado imobiliário a abertura de novas áreas nas franjas e periferias da cidade que criaram uma nova faixa de mercado consumidor, a exemplo da aplicabilidade desse modelo observou-se esses três empreendimentos.

A partir desses empreendimentos o que se vê é a expansão da cidade para a periferia que é de grande interesse do mercado imobiliário, e atualmente as casas populares financiadas são o maior nicho do mesmo. Nesse sentido é importante ressaltar que nesses três casos, apesar de serem duas construtoras diferentes, sendo um incorporadora, elas não somente foram responsáveis pela elaboração do projeto e execução da obra, era também o proprietário da área em que foi construído o loteamento. Ou seja, estas empresas exerceram grande poder político e econômico, agindo de forma a tirar cada vez mais lucro dos seus projetos de incorporação e construção, auxiliando na produção de um espaço cada vez mais segregador.

## 5. Habitação de Interesse Social Servindo ao Capital

### 5.1 A constituição da habitação de interesse social dentro da política habitacional de mercado

É indiscutível que um dos pontos principais do modelo capitalista é a separação do trabalhador dos seus meios de produção construindo a ideia do trabalhador livre. Villaça (1986) assume que o mesmo o trabalhador no sistema capitalista “é um homem despejado, não só dos meios de trabalho, mas também, da sua casa” (p. 6).

Trata-se de uma determinação do capital, determinante esta que apoia-se na renda da terra. O lucro, tanto para o proprietário de terra quanto para o promotor imobiliário, vai advir da renda da terra. Por isso a importância da localização da área dentro do espaço da cidade. A diferenciação de renda da terra vai variar de acordo com a localização e dessa forma na infraestrutura do seu entorno. O Estado é ator importante nessa dinâmica, já que o mesmo é o principal responsável na estruturação do espaço urbano na medida em que promove infraestrutura e leva serviços públicos, e assim vai trabalhar na valorização das áreas. É importante ressaltar que os efeitos de valorização das áreas são consequência do processo de instalação dos equipamentos urbanos, e que principalmente esse plano de valorização está aliado a uma estratégia de aumento de ganhos para o mercado imobiliário.

Enfim, o que se tem é uma política de facilitação de acesso ao crédito de recursos públicos associadas a indústria imobiliária sem nenhuma preocupação com o controle fundiário. O que vai se construindo é que o histórico da política habitacional brasileira é marcado por diversos mecanismos regulatórios que favorecem determinados atores que fazem parte da estrutura de provisão de habitação de interesse social e que, em última instância, conformam a política como



um todo. No caso, esses mecanismos acabam por favorecer, majoritariamente, a atuação do mercado privado, resultando num longo processo de canalização de recursos públicos e semipúblicos para esse setor, enfatizando a confluência entre mercado imobiliário e Estado.

Para Arretche (2002), somente no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), iniciado em 1995, após quase dez anos do fim do BNH, que se alterou o “paradigma” da política habitacional brasileira, quando se introduziu, claramente, princípios de mercado na provisão de habitação. Além de procurar ampliar a participação do setor privado, o novo “paradigma” previa a descentralização da alocação dos recursos federais e a introdução de uma política de crédito ao que viria a ser o mutuário final. Em contra ponto a isso, apesar de sua forte crítica à “política” habitacional de FHC, Maricato (1998) destaca “virtudes” dessa proposta, tais como: reconhecimento da cidade ilegal; incorporação das precariedades habitacionais; descentralização operacional e diversidade de programas; reconhecimento da importância da produção privada não-lucrativa (Carta de Crédito Associativo).

No entanto, apesar dos reconhecimentos conjunturais se implementou uma abordagem de mercado na política habitacional, segundo a qual os recursos utilizados na concessão de financiamentos (sejam oriundos do FGTS ou da caderneta de poupança) necessitavam retornar ao sistema, cobrindo todos os custos financeiros e administrativos envolvidos. De acordo com um discurso de Bonduki, citado por Barbosa (2007), o governo FHC legitimou a visão bancária do financiamento habitacional – que, nesse aspecto, não se diferenciava do modelo do BNH.

A partir do histórico da política habitacional e dos empreendimentos de interesse social ou de “segmento social” pesquisados foi identificado que o PMCMV formalizou o “espírito” já corrente, desde meados dos anos 1990, de incentivo à provisão privada de habitação de interesse social, por meio das medidas regulatórias e do aumento de recursos destinados ao financiamento habitacional. Portanto, se levarmos em consideração esse contexto recente, o PMCMV não pode ser encarado como uma “surpresa”, sendo implementado à revelia de uma política nacional de habitação.

Rolnik (2009) afirmou em seguida ao lançamento do programa que a “intenção não é implementar uma política habitacional de fato”. Antes porém, é preciso perguntar qual o pressuposto da própria política, porque ele pode ser contrário ao conteúdo universalizante de uma concepção normativa de política pública e corresponder à lógica seletiva dos mercados, seguindo o contexto mais amplo, nacional e internacional, que privilegia a ótica privada e financeira tanto na economia como na política.

Me refiro ao vínculo que ocorria em paralelo a esse processo que é a aproximação do capital financeiro ao mercado imobiliário. A relação entre essas duas frações, que não é nova na história do capitalismo, assume contemporaneamente uma dimensão fundamental para compreender a lógica dos processos em movimento e, conseqüentemente, a produção da cidade.

Para Paiva (2007), a cidade torna-se cada vez mais um produto eminente da necessidade especulativa do capital imobiliário no seu processo de valorização onde a reprodução do espaço urbano revela o momento em que o capital financeiro se realiza por meio da produção de um espaço “novo” em forma de produto imobiliário.

Seja pela entrada de recursos provenientes de financiamento habitacional, pela institucionalização de novos marcos regulatórios que favoreceram a incorporação privada, pela injeção de recursos de investidores estrangeiros, pela tendência de crescimento e de concentração de capital no setor imobiliário, a atuação das empresas construtoras e incorporadoras de capital aberto foi potencializada. O que se viu é que faltava um elemento que justificasse esse conjunto de favorecimentos à atuação privada na produção de habitações. E esse elemento se referia à justificativa do porquê o mercado imobiliário financeirizado precisava e deveria atuar nas faixas de renda mais baixa. Tornou-se conveniente, portanto, confundir habitação de interesse social com habitação de nicho de mercado, tendo em vista o volume de recursos públicos e semipúblicos disponibilizados a essas faixas de renda a partir do PMCMV.

O discurso dos empresários, divulgado na mídia procurava reforçar a sua atuação como agente imobiliário importante nas políticas habitacionais. Para atender essa faixa de população o mercado imobiliário criou o seu braço popular, instituindo aquilo que passou a ser chamado de “segmento econômico”.

Existe atualmente uma disputa quanto aos aspectos técnicos ou metodológicos do déficit calculado pela FJP, que hoje tanto é reconhecida pelo Estado quanto pelo mercado imobiliário. No entanto o que de fato deve ser considerado nessa questão é identificar quais os que estão se apropriando do discurso do déficit e dos recursos públicos e semipúblicos para sanar o déficit. É aqui que entra papel ideológico do discurso produzido pelo mercado imobiliário e que foi reforçado pelos incentivos do governo para favorecer a produção privada de moradias.

Outro destaque relevante é quanto a constatação das empresas que atuavam no segmento econômico e que participavam da Bovespa em 2009 que, de acordo com relatório da EMBRAESP (2010) apenas duas a MRV e Tenda iniciaram sua atuação na década de 1970, com foco exclusivo a esse “segmento econômico”. Outras três Inpar, Rodobens e Rossi passaram a atender esse segmento entre o final da década de 1990 e início dos anos 2000. A maior parte das empresas são novas nesse mercado ou subsidiárias de grandes construtoras nacionais, como é o caso da Gafisa – que adquiriu a Tenda. Já as Cyrela, Odebrecht, Camargo Córrea, eram voltadas para o alto padrão, – por vezes, aquelas grandes empreiteiras de obras públicas – que destinaram uma porcentagem de sua produção ao segmento, a partir de 2009.

O que se destaca também é a ampliação geográfica de grandes construtoras, onde extrapolou-se o eixo Rio-SP, chagando a outras metrópoles, como é o caso de Goiânia-GO. Outra estratégia relevante é a padronização de projetos arquitetônicos, que conformam os perfis ou

modelos de produtos oferecidos por essas empresas. Ou seja, são linhas padronizadas de produtos para o segmento econômico, como um portfólio de três produtos, sejam eles, empreendimentos horizontais ou verticais, a ideia é a produção em escala, tendo em vista a solvabilidade do processo construtivo e com isso a lucratividade.

Para tanto, em relação à aquisição de terrenos, as empresas de capitais abertos percorreram os estados em busca de boas oportunidades de negócio. Como resultado dessa busca, os bancos de terrenos, se tornaram bilionários com capacidades de construção de várias milhas de unidades habitacionais, a exemplo a MRV promotora do Jardim do Cerrado.

## 5.2 A Articulação da Política Habitacional com as Políticas Públicas

A promoção de uma dada capacidade de gestão que minimize as características históricas de fragmentação das políticas sociais tem ocupado lugar de destaque na literatura nacional, onde localizamos importantes convergências acerca dos significados e atributos do que seja a intersectorialidade entre as políticas sociais.

Diante disso, é necessário esclarecer o que é a política social. Para tal, utilizamos as considerações de Behring (1993, p. 17), quando diz que a política social é a síntese de múltiplas determinações, ou seja, por ela passam questões econômicas, políticas, culturais, entre outras, bem como há também uma densidade histórica, pois busca os traços particulares dos processos sociais globais na realidade brasileira. Assim, deve se buscar a decifração da especificidade da formulação sócio histórica do Brasil em sua relação com esses processos gerais e a configuração específica da política social brasileira. Diante disso, é necessário esclarecer o que é a política social. Para tal, utilizamos as considerações de Behring (1993, p. 17), quando diz que a política social é a síntese de múltiplas determinações, ou seja, por ela passam questões econômicas, políticas, culturais, entre outras, bem como há também uma densidade histórica, pois busca os traços particulares dos processos sociais globais na realidade brasileira. Assim, deve se buscar a decifração da especificidade da formulação sócio histórica do Brasil em sua relação com esses processos gerais e a configuração específica da política social brasileira.

Nesse sentido, vale dizer que há pouca produção no campo da Política Social de Habitação no que se refere a intersectorialidade, muito embora esta se apresente como princípio norteador presente nas regulamentações da própria Política Nacional de Habitação (Min. Cidades 2006, p. 35)

É recorrente o pensamento de que as mudanças processadas até então no âmbito das políticas sociais não foram capazes de dar conta da fragmentação da ação estatal, além de que a crescente complexidade da questão social vem trazendo novos desafios ao sistema de proteção

social. Assim, partindo do pressuposto de que é necessário encontrar formas inovadoras de formular e implementar as políticas sociais, a articulação entre as políticas sociais tem sido largamente considerada como uma estratégia de gestão a ser adotada para atuar contra as iniquidades sociais.

Com base neste entendimento, identifica-se que um dos grandes desafios é romper com a tradição da ciência moderna, que opera com uma lógica parcializada de organização e produção do saber, tendo como consequência uma intensa especialização disciplinar e práticas sociais fragmentadas. Nesta direção, diversos autores assinalam a importância de buscar no paradigma da interdisciplinaridade uma análise global dos problemas e na estratégia de gestão intersetorial a promoção de práticas sociais mais eficazes em relação à questão social atual.

O que caracteriza a intersetorialidade é a possibilidade de síntese de práticas. No entanto, sua possibilidade está na faculdade de reconhecimento dos limites de poder e de atuação dos setores, pessoas e instituições. Este reconhecimento de insuficiência não é propriamente uma facilidade para humanos, especialmente para quem goza das condições oferecidas pelo poder institucional (COSTA; PONTES; ROCHA, 2006, p. 107).

Neste caso, o planejamento deve ser a tradução da articulação entre saberes e práticas setoriais, considerando-se que no âmbito do planejamento conjunto a intersetorialidade deve se concretizar como síntese de conhecimentos diversos para atuar sobre problemas concretos. Da mesma forma, a perspectiva de intervenção sobre problemas complexos se associa fortemente à noção de território, em que a definição de uma área comum para a ação das diferentes políticas setoriais é condição primeira para promover a intersetorialidade e portanto a política habitacional deveria servir como facilitador deste processo, considerando suas condições de se fazer compreender que dada população seria disposta de forma concentrada.

Há que se considerar que, o ideal definido pelas normativas do PMCMV como veremos a seguir, trata os empreendimentos de interesse social em sua conectividade com os centros urbanos onde já há a preexistência de bens e serviços públicos disponíveis em opções e quantidades suficientes. No entanto, como observou-se com os modelos exemplares dos empreendimentos pesquisados, essa não é a realidade da produção habitacional, que em detrimento das necessidades e valores de uso dos trabalhadores o sistema vai empurrando para fora da cidade tais empreendimentos, fazendo com que estes conjuntos sirvam em primeira instância ao capital imobiliário.

Portanto, a promoção de mecanismos que favoreçam o diálogo e os fluxos de informação e comunicação também, tanto entre gestores e técnicos, quanto com a participação ativa da população também precisa ser transcorrida. Estes aspectos são considerados cruciais para o enfrentamento das diferentes formas de pensar dos atores envolvidos e das disputas de poder

que atravessam a concretização de ações intersetoriais. Ou seja a predisposição ao diálogo ganha potencialidade.

”A questão fundamental da intersetorialidade é a ruptura das barreiras comunicacionais que impedem o diálogo entre diferentes setores”. (...) “desse modo, a intersetorialidade não anula a singularidade do fazer setorial pela instituição de uma polivalência impossível; ao contrário, reconhece os domínios temáticos, comunicando-os para a construção de uma síntese. A ação intersetorial, para ser conseqüente, implica tomar problemas concretos, de gentes concretas, em territórios concretos (MENDES, 1996, p. 94).

Vale lembrar que a partir da década de 80, de acordo com Abrucio& Couto (1996), os municípios tiveram que enfrentar um duplo desafio: ser propiciador de políticas de bem-estar social (*welfare*) e ser impulsionador de um processo de desenvolvimento econômico e social local. Do ponto de vista da assunção dos municípios às políticas de bem-estar na área social, os autores afirmam que eles assumiram várias responsabilidades antes designadas à União:

Na área social, ao contrário da impressão geral presente na opinião pública, estados e, sobretudo, municípios assumiram boa parte da responsabilidade por estas políticas, que, de maneira geral, antes cabiam à União. Aumentaram significativamente os gastos dos municípios com saúde e educação, o que demonstra o quanto essas unidades têm cada vez mais assumido o papel de *welfare*. (Abrucio& Couto, 1996, p. 41)

Essa descentralização foi característica dos processos de reforma do Estado nos anos 80 em vários países, sendo até mesmo considerado como um consenso a partir dos ganhos que traria, principalmente no aspecto da participação e eficiência dos serviços públicos, conforme afirma Arretche (1996):

Tal consenso supunha que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais eficientes e que, portanto, elevariam os níveis reais de bem-estar da população. [...] Simetricamente, passou-se a associar centralização a práticas não democráticas de decisão, à ausência de transparência das decisões, à impossibilidade de controle sobre as ações de governo e à ineficácia das políticas públicas. (Arretche, 1996, p. 01).

Se essa descentralização foi importante para repensar a conformação do Estado brasileiro dentro dos marcos da democracia da República Federativa do Brasil, formada pela “união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” (BRASIL, 1988).

A “indução para a descentralização”, segundo Arretche (1996) relega ao governo central uma importante responsabilidade, em um regime federativo que deve manter colaboração entre as esferas de governo. Uma das possibilidades de colaboração pode ser constatada a partir da propagação de programas federais com a adesão dos municípios, como o PMCMV.

Retoma-se aqui a organização do Estado brasileiro. Como o Brasil é um país federativo, com a perspectiva da descentralização e autonomia dos entes federados, cada estado e cada município tem a prerrogativa de deliberar sobre as suas funções de gestão da política pública.

No caso da educação, da cultura e da proteção à infância existem competências concorrentes, ou seja, as três esferas podem atuar sobre o tema. No entanto, permanece uma hierarquia de poder, em que a legislação federal se sobrepõe à estadual, que por sua vez, está acima da municipal. No caso específico da Educação infantil e do Ensino Fundamental, à União e aos estados cabe a formulação de princípios e diretrizes gerais e a prestação de assistência técnica. Aos Municípios cabe a execução da política. Mas, segundo Nunes, Corsino e Didonet (2011, p. 32), “Uma forma de a União atuar mais proativamente, visando a implementar a expansão e melhoria da qualidade, por exemplo, é criando programas nacionais e oferecendo-os aos municípios, acompanhados de recursos financeiros federais”.

Outra questão problemática relacionada ao arranjo de colaboração entre os entes e que incide diretamente na forma de implementação da política, refere-se aos recursos financeiros. Segundo Oliveira & Souza (2010, p. 17), na Constituição de 88, “evidenciou-se um descompasso entre os recursos disponibilizados a cada um e suas responsabilidades na oferta educacional, mesmo considerando-se os mecanismos de transferências intergovernamentais”.

Nesse sentido, uma proposta que prevê recursos que alia as necessidades do setor de habitação e educação, em que União, Municípios, estados ou Distritos Federais assumem compromissos pode ser uma forma de superar alguns dos condicionantes financeiros.

Essa superação é cada vez mais cobrada, também em decorrência da necessidade de pensar as políticas para a infância de maneira global. Os parâmetros macroeconômicos, macropolíticos e macrossociais influenciam e delimitam a visão e a política para o grupo geracional da infância, bem como suas transformações e novas configurações históricas. Ele ressalva que não são apenas as políticas e programas focalizados nas crianças que são importantes para pensar na infância como categoria da estrutura social. As propostas de políticas públicas gerais interferem na infância e podem até mesmo ter um peso maior em suas vidas: “as decisões tomadas nos ministérios das finanças, da habitação, dos transportes, do planejamento urbanos e outros ministérios mais amplos têm um impacto muito maior na infância do que as de um órgão exclusivo para as crianças” (QVORTRUP, 2010a, p. 785).

Quanto aos Planos Municipais de Assistência Social e também os Planos Diretores, ambos não tratam da problemática urbana de forma intersetorial dentro de cada setorialidade de forma explicitada. Essa quase omissão pode remeter a processos que precisam ser ampliados no que se refere ao saber profissional técnico, onde poderiam utilizar dos espaços dos conselhos de assistência social e também os conselhos de habitação de interesse social para trocar e alterar as estratégias efetivas de alcance das políticas, além de poder otimizar recursos, uma vez que a

assistência social atende o mesmo público das demais políticas urbanas, dentre elas a habitacional, ou seja, a população empobrecida e os residentes de áreas precárias. Pois considera-se importante que haja um planejamento setorial, mas sem perder de vista a necessidade de comunicação entre os setores e, sobretudo, considerando a cidade como território privilegiado de execução da política pública e da intersetorialidade, bem como da participação e do controle social.

Percebe-se assim, a necessidade nos dois setores das políticas públicas que garantam o atendimento da demanda garantidos constitucionalmente. Portanto, analisando o Termo de Adesão quando da contratação com o PMCMV, para essa efetivação entre União, os estados, Distrito Federal e Municípios, o município assume algumas atribuições:

- a) executar a seleção de beneficiários do Programa, observados os critérios de elegibilidade e seleção da demanda definidos pelo Ministério das Cidades em normativo específico;
- b) executar o Trabalho Social que é um conjunto de ações de caráter formativo caráter informativo e educativo junto aos beneficiários, que promova o exercício da participação cidadã, favoreça a organização da população e a gestão comunitária dos espaços comuns; na perspectiva de contribuir para fortalecer a melhoria da qualidade de vida das famílias e a sustentabilidade dos empreendimentos.
- c) apresentar Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos, expresso em Matriz de Responsabilidades;
- d) firmar, a cada empreendimento, Instrumento de Compromisso de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços;
- e) apresentar cronograma de implementação da Matriz de Responsabilidades à instituição financeira oficial federal, em até sessenta dias, ao ser comunicado da contratação do empreendimento.

Além destes compromissos o município ainda tem a responsabilidade de: a) promover ações que facilitem a execução de projetos; b) estender sua participação no Programa, sob a forma de aportes financeiros, bens ou serviços economicamente mensuráveis, necessários à realização das obras e serviços do empreendimento; c) apresentar proposta legislativa que disponha sobre os critérios e a forma de reconhecimento do empreendimento a ser construído como de zona especial de interesse social – ZEIS. Para a construção das unidades habitacionais o programa determina especificações técnicas mínimas, bem como diretrizes para os empreendimentos. Abaixo destaco algumas:

- a) O empreendimento deverá estar inserido na malha urbana ou em zonas de expansão urbana, assim definidas pelo Plano Diretor.

b) O empreendimento deverá ser dotado de infraestrutura urbana básica: vias de acesso e de circulação pavimentadas, drenagem pluvial, calçadas, guias e sarjetas, rede de energia elétrica e iluminação pública, rede para abastecimento de água potável, soluções para o esgotamento sanitário e coleta de lixo.

c) Sem prejuízo das exigências municipais de destinação de áreas públicas, o empreendimento, ou conjunto de empreendimentos, a partir de mil unidades, deverão ter garantidas as áreas para a implantação dos equipamentos públicos necessários para o atendimento da demanda gerada.

d) O empreendimento deverá conter equipamentos de uso comum, no mínimo de 1% (um por cento) do valor da edificação e infraestrutura, obrigatoriamente;

e) O projeto do empreendimento deverá estar acompanhado de declaração de viabilidade operacional emitida pelas concessionárias de saneamento e de energia elétrica;

g) As famílias residentes no empreendimento, com crianças em idade escolar, deverão ser atendidas, por escolas de educação infantil e de ensino fundamental localizadas, preferencialmente, no entorno do empreendimento;

f) Todas as unidades habitacionais destinadas a pessoas com deficiência, ou a famílias das quais façam parte pessoas com deficiência, deverão ser adaptadas de acordo com o tipo de deficiência.

Para dar conta das diretrizes apresentadas, a contratação dos empreendimentos com mais de 500 unidades estará condicionada à apresentação de documentação e compromissos assumidos pelo poder público local, conforme especificado abaixo:

a) Instrumento de Compromisso: documento firmado pelo Chefe do Poder Executivo local, comprometendo-se pela execução das ações necessárias ao atendimento das demandas geradas pelo empreendimento.

b) Grupo de Análise de Empreendimentos: composto por representantes das áreas de habitação, assistência social, educação, saúde, planejamento e transportes, responsável pela emissão do Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos.

c) Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos: documento composto por avaliação da demanda habitacional; mapa do entorno do empreendimento; avaliação da demanda a ser gerada pelo empreendimento por educação, saúde, assistência, transporte, comércio e infraestrutura:

- Avaliação da demanda habitacional: composta de justificativa do empreendimento em relação à sua demanda habitacional e público alvo; e informações acerca dos critérios locais e cronograma de seleção dos beneficiários;

- Mapa do entorno do empreendimento: documento cartográfico ou imagem aérea, com indicação de escala e raio igual a dois mil e quinhentos metros em torno do empreendimento;



- Equipamentos comunitários e serviços, existentes ou previstos, e respectivas capacidades de atendimento: creches ou escolas de ensino fundamental, Unidades Básicas de Saúde, Unidades de Pronto Atendimento ou hospitais; Centros de Referência de Assistência Social ou Centros de Referência Especializado de Assistência Social; equipamentos de lazer; linhas regulares de transporte público coletivo; comércio e serviços de caráter local.;
- Uso e ocupação do solo e fatores de risco ou insalubridade: zoneamento industrial; lixões, aterros e lagoas de tratamento; fábricas poluentes, e outros;
- Existência de outros empreendimentos habitacionais de interesse social.

d) Matriz de Responsabilidades: documento contendo descrição das medidas necessárias para suprir as demandas apontadas no Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos, acompanhado de cronograma de sua implementação, responsáveis e meios para o seu atendimento. O cronograma de implementação da Matriz de Responsabilidades deverá ser apresentado à instituição financeira oficial federal, em até sessenta dias após ser comunicado formalmente pela instituição financeira oficial federal da contratação do empreendimento.

Caso não existam equipamentos públicos para suprir a demanda na área mapeada ou nos casos em que os equipamentos não forem capazes de atender a demanda gerada, o poder público local deverá indicar: endereço da instituição de educação onde as crianças serão atendidas; número de vagas existentes, compromisso de fornecimento de meio de transporte para o deslocamento e endereço da unidade de saúde mais próxima onde as famílias serão atendidas.

E, ainda, nos municípios onde exista sistema de transporte coletivo urbano e não havendo atendimento ao empreendimento proposto, o poder público deverá declarar compromisso de criação de linhas e itinerários para atender a demanda gerada. Além dos equipamentos de educação e saúde, a Portaria considera equipamentos complementares à habitação aqueles destinados à assistência social, segurança, e outros. Os equipamentos de educação deverão ter os projetos arquitetônicos desenvolvidos respeitando os requisitos mínimos estabelecidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE; os equipamentos de saúde deverão ter os projetos arquitetônicos desenvolvidos respeitando os requisitos mínimos estabelecidos pelo Ministério da Saúde por meio da Portaria nº 340, de 04 de março de 2013; os demais equipamentos complementares à habitação deverão ter os projetos arquitetônicos desenvolvidos respeitando os requisitos mínimos estabelecidos pelo responsável pela política setorial federal.

Já a manutenção dos equipamentos é de responsabilidade do município, que segundo a Portaria, deverá declarar que providenciará a dotação orçamentária específica e em valor suficiente para equipar, operar e manter os equipamentos de educação, saúde e outros complementares à habitação e que não está impedido de assumir os compromissos em decorrência da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dessa feita, do ponto de vista das questões que afetam os beneficiários da política pública, a intersectorialidade também “deve ser entendida como um modelo de gestão que tem como valor fundamental a totalidade do cidadão e da família, quanto à oferta a serviços públicos e acesso a direitos sociais.” (SANTOS, 2011, pg. 26).

No caso do programa analisado neste trabalho se articulam saberes da política habitacional com saberes da política educacional, buscando abarcar e proporcionar serviços completos para a população beneficiária objetivando cidadania e efetivação de direitos. O Ministério da Educação tem várias publicações que parametrizam o trabalho pedagógico na Educação Infantil, e outros que especificam a construção dos equipamentos educacionais, apresentando modelos que proporcionam as crianças condições de desenvolvimento social, físico, emocional e cognitivo.

O PMCMV oferece aos municípios parte de recursos para que eles possam cumprir compromissos necessários para a contratação do empreendimento e para a execução de determinadas políticas e serviços sociais.

Segundo Arretche, et. al (2012), no PMCMV a construção civil tem um papel ativo na gestão dos empreendimentos habitacionais, mas os governos subnacionais também devem “ter capacidade de supervisionar os serviços oferecidos e selecionar beneficiários” (pg. 18).

Segundo o Ministério das Cidades, a destinação de recursos para a construção de equipamentos sociais, permite que “as famílias beneficiadas recebam com maior agilidade assistência em educação e saúde”. (BRASIL, 2013). O que ocorre é que o município não enfrenta todo o processo necessário para o repasse de recursos para a construção dos equipamentos, já que cabe à construtora ou a incorporadora a elaboração do projeto e a obtenção das aprovações necessárias para a construção dos equipamentos sociais, ficando muitas vezes a critério também deste agente imobiliário a definição de que equipamento construir a depender da tipologia de projeto aprovado no agente financeiro, ou seja, pela facilidade que o mesmo tem a mãos, uma vez que essa determinação depende também da disponibilidade de espaço dentro dos empreendimentos, espaços estes bem definidos anterior a construção das unidades habitacionais.

Portanto, a construção das creches poderia partir da contratação dos empreendimentos habitacionais, com recursos advindos do próprio PMCMV, assim como unidades básicas de saúde, centros comunitários, entre tantos outros.

O que é preciso ser analisado é que o Governo Federal se “blinda” quando usa seu poder de indução para alterar as configurações das cidades no país, deixando os municípios responsáveis legais pelas alterações estruturais e em serviços públicos ofertados à população destes empreendimentos, mesmo quando o mesmo Governo Federal fez parte na estruturação de toda a formatação de uma política habitacional de mercado, tendo como modelo de aplicação o PMCMV, em que na realidade o mercado imobiliário é o grande agente portador de decisão.

Esse movimento se fortifica tanto pelo fato de que o Termo de Adesão e instrumentos de compromissos assinado pelo gestor local - que acontecem na primeira fase anterior à contratação - onde se compromete a ampliação ou indicação dos equipamentos sociais que fará atendimento aos beneficiários do PMCMV, não vem sendo remetido e submetido aos conselhos locais de políticas, onde a sociedade só vai ter conhecimento de um novo empreendimento, e muitas vezes novos bairros, quando as obras já estão em fase acelerada de construção. Outro fator é que embora a equipe de gestão local tenha conhecimento das necessidades de cada região do município, a responsabilidade de apresentação e aprovação de projetos construtivos é sempre da própria construtora, não havendo um controle do agente financeiro – banco, quanto às reais necessidades em contraponto aos projetos apresentados.

Nesse sentido, relação aos municípios e a política habitacional, Arretche (2012) afirma que a indução do Governo Federal não é suficiente para sustentar a política pública, pois, mudanças no plano local, “só serão efetivadas se alterarem a coalizão de suporte à política pública local. Portanto, a criação de instrumentos meramente formais não é suficiente: é necessário que atores antes excluídos da política pública em questão passem a dar-lhe suporte”. (p. 33). Entende-se que os conselhos de políticas públicas poderiam ser importantes instrumentos para acompanhar e fiscalizar a implantação desta política, em especial pela razão de que todo o processo de desenho da política habitacional vem sendo orquestrada pelo mercado, cujas prioridades não se relacionam às necessidades do trabalho.

Cabe chamar a atenção, a partir da análise que do ponto de vista da gestão da política ela ainda está concentrada no Ministério das Cidades. Não existe previsão de acompanhamento por parte do Ministério da Educação, da Saúde ou de qualquer outro referentes à vinculação com outras políticas sociais. Essa possibilidade poderia estar prevista no sentido de subsidiar com conhecimentos técnicos e acompanhamento os municípios e os agentes envolvidos no processo de implementação dos empreendimentos habitacionais, tanto a nível federal quanto municipal. Desse modo, poderia ocorrer de fato uma intersetorialidade com compartilhamento de saberes, recursos e estrutura de gestão. Uma meta importante a ser buscada na política pública.

Assim, ao menos do ponto de vista da formulação, o desenho do programa analisado, a partir da possibilidade de destinação de recursos do PMCMV para a construção de equipamentos sociais e da abertura para comunicação entre as demais políticas sociais, o PMCMV coloca a Política Habitacional como uma política que permite superar a fragmentação das políticas e das ações e proporcionar ao cidadão, serviços que atuam no sentido da efetivação de seus direitos sociais, entre eles a habitação, educação, saúde, assistência social.

Pensando nisso, uma alternativa de solução possível é utilizar o Plano Diretor dos municípios utilizados como instrumentos de gestão das cidades, como um plano global, sem fragmentação onde possa de fato se pensar as cidades com a devida articulação e integração

com os planos das demais políticas sociais. Portanto, é possível construir a intersectorialidade pois que existem bases para isso.

## Considerações Finais

Todo o processo reflexivo até aqui desenvolvido foi possível concluir que o mercado imobiliário não só participou diretamente da formulação do PMCMV estando alinhado a seus anseios de produção, como também colhe os resultados do PMCMV.

A utilização de “política imobiliária”, ao invés de uma política de habitação social, é intencional. Esse embaralhamento semântico entre habitação e setor imobiliário evidencia o processo de aproximação entre mercado imobiliário e a política habitacional. O MCMV, portanto, só veio a corroborar a constituição da habitação social de nicho de mercado.

A mobilidade do capital financeiro atende à necessidade de uma aquisição ágil e segura de recursos financeiros, servindo como um catalisador da produção, mas que não pode estar dissociada dos programas de financiamento habitacional propostos e implementados pelo poder público, como o PMCMV. Esse é o diferencial desse tipo de incorporadora e empresa construtora em relação às demais do setor imobiliário, voltadas para classes de rendas mais altas.

Trata-se de um percurso que aponta a direção da financeirização da política habitacional. Isto é, quando a lógica universal dos direitos que pautam uma política pública – que se segue numa perspectiva de direitos e que se põe contrária ao modelo de políticas fragmentadas, setorializadas, compensatórias etc. – não vale mais e o que está em jogo são os parâmetros financeiros e a solvabilidade do sistema, a política habitacional passa a funcionar estritamente sob a lógica do mercado. Dessa feita, a confluência entre Estado, mercado imobiliário e capital financeiro acontece.

A habitação de interesse social, que significava o atendimento exclusivo a uma parcela da população que não poderia arcar sozinha com os altos custos desse bem durável de consumo, representava uma oneração necessária aos cofres públicos. Para tanto, os fundos públicos eram utilizados. Porém, desde a época do BNH, como demonstram diversos autores, as camadas de rendimento médio foram atendidas pelos fundos públicos e, por isso, não é a partir desse viés que podemos pensar as novidades trazidas pela habitação de interesse social de hoje.

O importante aqui é destacar que a habitação social transformou-se, de fato, num mercado. Ou, em outras palavras, o mercado imobiliário descobriu e constituiu um nicho bastante lucrativo: a incorporação e a construção de unidades habitacionais com valores até duzentos mil

reais, destinadas para famílias que podem acessar os subsídios públicos ou não – mas que necessariamente acessam o crédito imobiliário. A constituição desse mercado se viabiliza e se justifica a partir de diversos elementos, próprios das condições contemporâneas de reprodução do capital, dos quais destaco alguns:

O primeiro é de ordem estrutural. Ou seja é necessário muito Estado e muito recurso público para se construir um mercado auto-regulado, que dispensaria tudo o mais a não ser os próprios critérios de seu lucro. Nesse sentido, houve uma mudança recente das relações do fundo público com os capitais particulares e com a reprodução da força de trabalho: o fundo público funciona como prerrogativa das condições de reprodução e não mais como condição posterior, típico do capitalismo concorrencial. Isso significa, ainda que esse processo de lucratividade passa essencialmente pelo fundo público, o que o torna um componente estrutural insubstituível como ocorre no PMCMV.

Outro fator é a condição do papel do discurso, tanto dos empresários como do Estado, que legitima a atuação do setor privado no atendimento do chamado déficit habitacional brasileiro. Vale lembrar que esse “déficit” está concentrado majoritariamente, quase 90%, na faixa da população com renda média familiar mensal de até 3 SM e o segmento econômico do mercado imobiliário atendia, fundamentalmente, acima dessa faixa até o PMCMV. Entretanto, a força discursiva dos padrões privados de eficiência – que desde o governo de FHC já pautavam a provisão habitacional –, e da função econômica da construção civil, reconhecidamente grande absorvedor de mão-de-obra, justificam esse descolamento entre o que é anunciado e o que é realizado. Se o mercado imobiliário de fato atinge a população com renda inferior a 3 SM não vai interferir no argumento em questão.

Ou seja, a partir do momento em que o paradigma da política habitacional passa a ser regido pela lógica privada esse modelo de gestão cabe perfeitamente na operacionalização da própria política. Ambos, Estado e empresas, procuram rápidos resultados e a solvabilidade do sistema.

O PMCMV, que prometeu a construção de um milhão de unidades habitacionais em sua primeira fase por exemplo, é necessário que esse número seja atingido em curto prazo, o que só poderia ser viabilizado pela “eficiência” da iniciativa privada, segundo essa visão de mercado sobre a política.

Atualmente, as empresas construtoras e incorporadoras têm grande autonomia em relação ao Estado no que diz respeito à concepção e à execução das unidades habitacionais, cuja quantidade produzida funciona como um indicador de qualidade da própria política. De um lado, as empresas decidem o quê (em termos da concepção dos empreendimentos), quanto (em número de unidades), como (processo de produção), onde (localização dos empreendimentos) e para quem (seus clientes devem se encaixar nos limites do financiamento habitacional) vão

produzir. De outro, a manutenção e o crescimento da lucratividade advinda da produção da habitação de interesse social depende da canalização do fundo público, tanto para o financiamento da demanda como da produção.

Pensando nessa configuração, se compreender que uma única empresa de capital aberto é capaz de construir milhares de unidades em um ano em diversas capitais, seguindo o mesmo padrão de localização e de produção habitacional, a configuração das cidades vai se reconfigurar tendo como condição habitual o apartamento dos centros urbanos em relação aos empreendimentos de interesse social. O que é constatado é que análises de inserção urbana não é levada em consideração quando das análises de viabilidades desses empreendimentos do PMCMV. O que há é que a resolução do problema habitacional tem privilegiado a via dos ganhos do mercado imobiliária em detrimento das classes trabalhadoras e do seu direito por moradias e espaços de vida de qualidade, além disso, cria-se um espaço homogêneo social e fisicamente.

Ou seja, é a partir do teto máximo estipulado para cada faixa de renda e principalmente dos interesses dos diferentes grupos e classes sociais, a construção de habitações para as classes populares fica restrita as periferias, onde o preço e o valor da terra são mais baratos e permitem um maior ganho para o mercado.

O Programa termina por colaborar com o crescimento do espaço urbano nas periferias da cidade que na maior parte das vezes não possui infraestrutura consolidada e oportunidades para as populações pobres e os equipamentos sociais que poderiam ser construídos a partir do próprio Programa ou são remediados e adiados ou são deixados para a última etapa construtiva, considerando que não excedem o número de dois equipamentos por empreendimento de até mil unidades em média.

Quanto ao subsídio a construção de habitação popular, é uma pauta debatida tanto pelas empresas do setor imobiliário quanto pelos movimentos sociais de luta pela moradia e reforma urbana, mas o programa dificilmente resolverá ao mesmo tempo a problemática habitacional e do crescimento das empresas nos moldes atuais. Já que os interesses das duas partes são contraditórios.

Uma característica relevante que vale ressaltar que demonstra uma amostra da aplicabilidade dessa contradição é a disposição do espaço desses empreendimentos em torno de áreas de consumo. Na maioria dos casos, não são reproduzidos espaços de consumo e de trabalho nos empreendimentos, simplesmente porque eles não cabem, literalmente, na área do terreno. Os espaços de lazer, por sua vez, são reduzidos àquilo que sobra entre as edificações. Isso porque o princípio que rege a implantação das edificações é de ordem econômica, o que significa uma taxa de ocupação máxima, em detrimento dos espaços livres, de lazer e até de circulação. Porém, vale notar que há empreendimentos suficientemente grandes para comportar e

reproduzir uma estrutura de um bairro, e até de cidades se comparadas a várias do interior do país.

A inserção desses empreendimentos em grande escala, muitas vezes fechados em seus condomínios, como é o caso do Jardim do Cerrado, todos padronizados, remetem a reflexões em torno de que cidade está se reproduzindo por estes agentes que realizam as necessidades do proprietário de terras, do banco, do incorporador, do construtor, do vendedor, todos ao mesmo tempo.

Pensar aqui uma alternativa já pensada mas não aplicada é dizer que temos em 2015 mais de 5 milhões IPEA (2014) de imóveis ociosos, pouco menos do que o necessário para resolver a necessidade de novas habitações do país, em torno de 5,8 milhões de famílias. Nessa mesma perspectiva a bandeira dos movimentos populares, em defesa da expropriação desses imóveis para destiná-los aos trabalhadores, é levantada por Engels, no entanto, sendo categórico, este autor afirma que o problema da moradia não poderá ser definitivamente solucionado nos marcos do capitalismo. As reestruturações urbanas pelo capital não eliminam o infortúnio, fazem apenas com que reapareça em outro lugar. Poderíamos falar de São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, ou de qualquer metrópole como exemplos onde extensivas favelas retiradas do centro renascem nas periferias.

Desse modo, o Brasil atual é um exemplo forte dessa limitação estrutural. Vivenciamos uma investida habitacional que obteve investimentos públicos inéditos, mas mesmo os milhões de casas construídas pelo governo não estancaram a falta de moradia, ao contrário, a escassez de moradia aumentou nas grandes metrópoles, uma vez que a velocidade com que a especulação imobiliária cria novos sem-teto é ainda maior do que o ritmo de produção de novas casas. O que se afirma é que o prognóstico de Engels e tantos outros teóricos da problemática habitacional está correto, a questão a ser solucionada não é a de produção de novas moradias, mas sim da lógica que move e transforma todas as relações sócias.

“Um passo para a unificação dessas lutas é adotar o direito à cidade, como slogan e como ideal político, precisamente porque ele levanta a questão de quem comanda a relação entre a urbanização e o sistema econômico. A democratização desse direito e a construção de um amplo movimento social para fazer valer a sua vontade são imperativas para que os despossuídos possam retomar o controle que por tanto tempo lhes foi negado e instituir novas formas de urbanização. Lefebvre estava certo ao insistir em que a revolução tem de ser urbana, no sentido mais amplo do termo; do contrário, não será nada”. HARVEY, p. 20, 2008.

A adoção do financiamento como única modalidade de acesso à moradia, conhecendo-se o alto preço da terra urbana que incide no valor do imóvel e considerando que as áreas mais baratas encontram-se na periferia e que optar pelas áreas na periferia é manter um equilíbrio que

dá garantia aos lucros na produção habitacional a cargo da construção civil, este se constitui em um dos retrocessos que o PMCMV impõe por ser totalmente calcado no financiamento habitacional e por não aproveitar os imóveis vazios em áreas centrais e consolidadas, por não incentivar políticas de arrendamento e de aluguel subsidiado.

Caminhamos para cidades em que a periferia volta a ser, se é que deixou de ser em algum momento, lugar de concentração de pobres, desassistidos, carentes, agrupados na mesma área, com casa própria. Desta maneira o agravamento das demandas sociais se impõe de modo iminente.

Nesse sentido, um mapeamento sucinto como o exposto através dos empreendimentos escolhidos, mas também tantos outros que se espalham nas diversas regiões brasileiras, enfatizam suas configurações sócioespaciais e se constitui como uma das fontes de reflexão a essas questões.

As imagens a seguir sintetizam a certo modo parte dessa discussão.



Empreendimento Bertin Belchior I e II



Empreendimento Jardim do Cerrado I a IV



Maricato (2000) destaca que o processo de produção e apropriação do espaço urbano reflete e reproduz as desigualdades e as contradições sociais, contando também com a influência do poder público na manutenção de vazios urbanos, ao mesmo tempo em que promove a segregação sócioespacial da população de menor renda em áreas periféricas e mal servidas de equipamentos e serviços urbanos. As famílias de baixa renda, assentadas em áreas periféricas, sofrem as consequências manifestadas na dificuldade de acesso a equipamentos e serviços públicos, no dispêndio de maior tempo no percurso entre local de moradia e local de trabalho, na menor disponibilidade de tempo para participação em eventos e reuniões, na desvantagem, enfim, de condições de interferir nos rumos da cidade (AMARAL, 2009).

Investigar os aspectos sócioespaciais e suas determinantes contraditórias relativos à implementação de empreendimentos habitacionais populares como determinantes da segregação socioespacial da população de menor renda no território, estando esses empreendimentos situados dentro da política habitacional e através disso relacionando à compreensão de como a segregação sócioespacial manifesta-se como um processo ao qual é agravado pela implantação do Programa Minha Casa, Minha Vida numa localização fora (ou na extensão mais distante) da malha urbana central das cidades. Ao mesmo tempo, mantêm-se glebas e terrenos urbanos vazios, mais próximos de regiões centrais, onde há maior acessibilidade, infraestrutura e serviços públicos.

Por meio dos estudos realizados evidenciou-se os resultados desse processo que ao promover empreendimentos habitacionais de maneira a criar uma distribuição seletiva de classe, resulta na segregação sócioespacial da população de renda mais baixa que tem sido assentada em áreas distantes dos equipamentos e serviços públicos, enquanto as áreas melhor localizadas são arrematadas por investidores e segmentos da população de renda mais alta, contribuindo e reafirmando a especulação imobiliária (AMARAL, 2009). Esse é um impacto desolador para uma política pública que pretende ser mecanismo de promoção do bem-estar e a justiça social.

A discussão sobre o papel que o Estado desempenha nessa configuração espacial permite que cheguemos a conclusões semelhantes às já levantadas por Singer (1982). O Estado possui determinante papel na estruturação do território, uma vez que, na medida em que o poder público implanta infraestrutura, equipamentos e serviços públicos, torna-o mais atraente e valorizado.

Ao observamos a produção do espaço em Goiânia, constatamos as lógicas relacionadas ao mercado habitacional, que tende a transcorrer sob a lógica do capital imobiliária agudizada pela financeirização capitalista. Para tanto, o que se configura nas cidades são a expansão de empreendimentos populares para localizações mais distantes, onde os terrenos são de custos mais baixos, e não se constata a existência de equipamentos e serviços adequados à quantidade e qualidade de vida do público beneficiado pela política. Tal fato fortalece o processo de

segregação sócioespacial, fortalecendo a perda de vínculos com determinado espaço, e aprofundando o afastamento espacial gerando danos econômicos e sociais, uma vez que emerge uma profunda dificuldade de acesso aos recursos, serviços e equipamentos públicos que devem ser ofertados por meio das políticas sociais.

A abordagem de Castells (2000) considera que o que se entenderá por segregação urbana consiste numa tendência à organização do espaço em zonas de forte homogeneidade social interna e de forte disparidade social entre elas. Assim, os descompassos entre a Política Nacional de Habitação e os empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida evidenciam uma crescente periferação das intervenções em habitação de interesse social. Segundo dados levantados, "apenas 34,6% do total de unidades habitacionais vinculadas ao PMCMV nas regiões metropolitanas se localizam nos municípios-polo" (NASCIMENTO NETO; MOREIRA; SCHUSSEL, 2012, p. 91). Isso significa que esses novos conjuntos resultam de uma tendência de expansão geográfica e urbanização capitalista, a qual mantém um padrão periférico de segregação socioespacial. O que deve ser distinguido também é que em muitos casos, mesmo estando dentro dos chamados municípios polos, os empreendimentos se margeiam às regiões metropolitanas, fazendo com que a população residente se vincule muito mais aos serviços e equipamentos públicos do município vizinho do que ao que está definido em seu Código de Endereço Postal.

Desse modo, denotamos que a segregação sócioespacial gera acessos diferenciados à infraestrutura urbana, às políticas sociais e, conseqüentemente, é responsável pela manutenção de uma estratificação social e residencial, onde a população segregada para as áreas periféricas sofre com a diminuição da qualidade de vida, no que tange a seu acesso a recursos básicos que a cidade oferece.

O processo de segregação sócioespacial possui contradições que são estruturais e históricas e por isso trata-se de alterar um paradigma nas diversas dinâmicas que originam o funcionamento das cidades. Nesse contexto, o afunilamento dado pelo PMCMV funciona como motor para que as camadas populares beneficiadas com o PMCMV pressionem cada vez mais por alterações nos sistemas de transporte, nos processos de descentralização de novos núcleos de serviços e nos novos padrões de adequada infraestrutura pública e nos direcionamento das políticas sociais.

Villaça (1996, p. 2) considera que "o espaço urbano tende então a produzir e a reproduzir a estrutura gerada pelos interesses das burguesias, pois ela, para esse fim, controla o mercado, o Estado e a ideologia". Assim, a desigualdade de acesso a bens e serviços da cidade consiste num fator que vai além de questões espaciais. A precariedade dos sistemas de transporte das nossas cidades e o desalinhamento político e ideológico do poder político faz com que classe dominante controle o espaço urbano, escolhendo as melhores localizações para se instalarem, atraindo os serviços mais importantes para seu entorno.

Diante do cenário exposto, pode-se pensar que as questões relativas à habitação e ao espaço construído, em especial no tocante à produção habitacional do PMCMV , tem promovido impactos territoriais desoladores para a população beneficiada em primeira instância, mas sobretudo para toda a sociedade.

Nessa perspectiva, os descompassos identificados no PMCMV permitem afirmar que o preço que está se pagando por esses “investimentos urbanos” como resposta às grandes demandas que, historicamente, reivindicam a reforma urbana, é na verdade a materialização de um retrocesso na garantia do direito à cidade, marginalizando uma população historicamente prejudicada e fortalecendo, no território, uma dinâmica de injustiça e desigualdade.

## REFERÊNCIAS:

- ABRUCIO, F., & COUTO, C. G. A redefinição do papel do Estado em âmbito local. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, 1996, 10(03).
- ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. (2009). **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação: alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida**. Mimeo, julho de 2009. Disponível em: <[http://www.correiodadania.com.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=3580&Itemid=79](http://www.correiodadania.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=3580&Itemid=79)>
- ARAUJO, Ana. Cristina. S. **A casa (própria) alugada no Programa de Arrendamento Residencial: questões da política pública habitacional e o caso do Jardim Cavalari em Marília/SP**. 2007. Dissertação (Mestrado) –Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2007. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-19022008-154729/pt-br.php>> Acesso em: agos. de 2013.
- ARAÚJO, Evelin. Empreiteiras denunciam esquema da homex para dar calote em pequenos escritórios. 09 jun. 2012. **Midiamix Jornal Eletrônico**, Mato Grosso do Sul. Disponível em: <<http://www.midiamax.com.br/Geral/noticias/806369-empreiteiras+>>
- ARAGÃO, Marianna; CANÇADO, Patrícia. Brascan assume o controle da Company. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 11 set. 2008. Negócios, p. B18.
- ARANTES, Otília Beatriz Fiori; ARANTES, Paulo. E. Lúcio Costa. In: \_\_\_\_\_. *Sentido da formação: três estudos sobre Antônio Cândido, Gilda de Mello e Souza e Lúcio Costa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- ARANTES, Pedro Fiori. *Arquitetura Nova: Sérgio Ferro, Flávio Império e Rodrigo Lefèvre, de Artigas aos mutirões*. São Paulo: Ed. 34, 2002.
- ARRETCHE, Marta. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. *Espaço e Debates*, ano X, n. 31, pp. 21-36, 1990.
- \_\_\_\_\_. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais. *Dados*, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 45, n. 3, pp. 431 a 458, 2002.
- ARRETCHE, M. T. S. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº. 31, 1996.
- \_\_\_\_\_. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 14, n. 40, São Paulo, 1999.
- ARRETCHE, M. T. S. & Cordeiro, B. S. & Fusaro, E. & Dias, E. C. e Bittar, M. **Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros para a Política Habitacional**. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Centro de Estudos da Metrópole, 2012.
- AZEVEDO, Sergio de. *Habitação e poder*. da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro : Zahar Editores, 1982.

- \_\_\_\_\_. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, Adauto Lúcio. (org). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: ANTAC, 2007.
- AZEVEDO, S. **A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1996.
- AZEVEDO, Sérgio. **Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências**. In: CARDOSO, Adauto Lúcio. (org.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas públicas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: ANTAC, 2007. Coleção Habitare, p.12 - p. 41.
- BACK, Vilmar. **Arrendamento residencial. Um estudo da implementação do Programa em Blumenau – SC**. Dissertação (Mestrado) – Centro de Educação de Ciências Jurídicas, Políticas e Sociais, Universidade do Vale do Itajaí, Santa Catarina, 2005
- BALTRUSIS, N. A valorização fundiária da propriedade urbana. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, n. 16, p. 121 – 139, 2006.
- BONDUKI, Nabil Georges. *Habitação e Autogestão: construindo territórios de utopia*. Rio de Janeiro: Fase, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Arquitetura & Habitação social em São Paulo 1989-1992*. São Paulo: Departamento de Arquitetura e Urbanismo – EESC/USP, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Habitat: as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade, FAPESP, 1998.
- BONDUKI, N. O debate sobre habitação no período Vargas. In: **A origem da habitação no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 2004. p. 73 – 97.
- BOTELHO, A. A cidade como negocio: uma produção do espaço e acumulação do capital no município de São Paulo. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v.18, p. 15 – 38, 2007.
- BARREIRA, Maria. Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (orgs) (2001). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP.
- BEHRING, Elaine Rosseti e BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história- 8 ed.* - São Paulo: Cortez, 2011.
- BELFIOREWANDERLEY, Mariângela; BÓGUS, Lúcia e YAZBEK, Maria Carmelita – São Paulo: EDUC, 2000.
- BONDUKI, Nabil. **Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana**. São Paulo: Estação Liberdade, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Origens da Habitação Social no Brasil: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria**. São Paulo: FAPESP, 1998.

\_\_\_\_\_. **Habitat – As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras.** (org.). São Paulo. Studio Nobel, 1996.

\_\_\_\_\_. **Arquitetura e Habitação Social em São Paulo 1989/1992.** In **2ª Bienal Internacional de Arquitetura de São Paulo.** IAB e Fundação Bienal de São Paulo, agosto 1993.

\_\_\_\_\_. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula.** Revista Eletrônica de Arquitetura. Rio de Janeiro – RJ. ISSN 1984- 5766/ N° 1-2008

\_\_\_\_\_. **Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida.** Disponível em: <[http://www.unmp.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=28](http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=28) 1:do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minhavid&catid=40:materiais-sobre-politica-de-habitacao&Itemid=68> Acesso em: dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula.** 2012. Disponível em: <<http://www.historiaestudio.com.br/wp-content/uploads/2012/10/Deficit-Habitacional-II.pdf>> . Acesso entre junho e dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. **Por um novo modelo de desenvolvimento urbano.** Carta Capital – Revista eletrônica, 14 de maio 2013.

BOTELHO, A. (2007). *O urbano em fragmentos. A produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário.* São Paulo, AnnaBlume/Fapesp.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Política Nacional de Habitação.* Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Déficit habitacional no Brasil 2007.* Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2009.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Lei nº 11.638, de 28 de dezembro de 2007.* Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11638.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11638.htm)>

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit habitacional no Brasil 2008.** Elaboração: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações, 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Portaria 168, de 12 de abril de 2013.** Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em

\_\_\_\_\_. **Lei nº11.977 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; 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 12.424, de 16 de Junho de 2011.** Altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 14/11/2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.795 de 24 de agosto de 2012.** Altera o Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011, que regulamenta dispositivos da Lei nº11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em 15/11/2013.

BRENNER, Robert. O Boom e a Bolha. Os Estados Unidos na economia mundial. São Paulo: Record, 2003.

CHESNAIS, François (org.). A finança mundializada. São Paulo: Boitempo, 2005.

CAIXA. **Relatório de Sustentabilidade CAIXA 2011.** Disponível em: [http://www1.caixa.gov.br/relatorio\\_sustentabilidade/pt/cap13.html](http://www1.caixa.gov.br/relatorio_sustentabilidade/pt/cap13.html).> Último acesso: 30/01/2014.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL *Minha Casa, Minha Vida*: cartilha. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/>.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania* em São Paulo. São Paulo: Editora 34, Edusp, 2000.

CANÇADO, Patrícia. A fórmula do lucro da popular ECP. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 23 jun. 2008. Negócios, p. B10.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. A metrópole de São Paulo no contexto da urbanização contemporânea. *Estudos Avançados*, v. 23, n. 66, pp. 303-314, 2009.

CARVALHO, Caio Santo Amore de. *Lupa e telescópio: o mutirão em foco*, São Paulo, anos 90 e atualidade. Dissertação (Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

CASTRO, Carolina Maria Pozzi de. *A explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90*. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

CALDEIRA, M. T. P. do R. (2000). *Cidade de muros – crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo, Editora 34 / Edusp.

CARLOS, Ana, F. A. *A Cidade*. São Paulo: Contexto, 1994.

\_\_\_\_\_. *A (re)produção do espaço urbano*. São Paulo: Edusp, 1997.

CASTEL, Robert. *As armadilhas da exclusão in Desigualdade e a questão social*. orgs.

CANEVACCI, Massimo. *A cidade polifônica: ensaio sobre a antropologia da comunicação urbana*. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, 2004 (reimpresso em 2011).

CARNEIRO, Maria. E. F. *A revolta camponesa de Formoso e Trombas*. Goiânia. Ed. da UFG. 1988.

CARDOSO, A. **Política Habitacional: a Descentralização Perversa**, In: Cadernos IPPUR. Planejamento e Território – Ensaio sobre a desigualdade 2002-1 - 2002-1. p. 105 a 122. UFRJ e DP & A Editora. Rio de Janeiro. 2002.

\_\_\_\_\_. (org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas públicas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: ANTAC, 2007. Coleção Habitare.

CHAVES, Bruno. Rombo à vista: Homex paralisa obras e paga dívidas com material de construção. 06 maio 2013. **Midiamix Jornal Eletrônico**, Mato Grosso do Sul. Disponível em: [http://www.midiamax.com.br/noticias/851180-](http://www.midiamax.com.br/noticias/851180-rombo+vista+homex+paralisa+obras+paga+dividas+com+material+construcao.html)

[rombo+vista+homex+paralisa+obras+paga+dividas+com+material+construcao.html](http://www.midiamax.com.br/noticias/851180-rombo+vista+homex+paralisa+obras+paga+dividas+com+material+construcao.html). CHAVES, Bruno; SQUINELO, Vinicius. Homex abandona obras em Campo Grande e Caixa assume “problema”. 07 ago. 2013. **Jornal eletrônico Campo Grande News**. Disponível em: <<http://www.campograndenews.com.br/economia/homex-abandona-obrasem-campo-grande-e-caixa-assume-problema>>.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. 4ª edição. São Paulo: Ática, 2000.

CARREIRA, D.& PINTO, J. M. R. **Custo Aluno Qualidade: rumo à educação de qualidade no Brasil**. São Paulo: Editora Global/Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS – CNM. **Habitacional: portaria regulamenta a construção de escolas e postos de saúde**. Disponível em: <http://www.cnm.org.br>. Acesso em 14/11/2013.

\_\_\_\_\_. **Contratações do Minha Casa, Minha Vida poderão incluir construção de escolas e postos de saúde**. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br>.

**Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 15/11/2013. Brasil. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **1º Encontro Nacional do Proinfância**. Disponível em

<http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-projetos-arquiteticos-paraconstrucao>

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania In: \_\_\_\_\_. (org.). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. \_\_\_\_\_. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAYRELL, Eliane. G. *Colônia Agrícola Nacional de Goiás: análise de uma política de colonização na expansão para o Oeste*. Dissertação (Mestrado em História) – Dptº de História da UFG, Goiânia, 1974.

ENGELS, F. *A questão da habitação*. São Paulo: Ed. Acadêmica, 1987.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2008.



FAGNANI, Eduardo. **População e bem estar social no Brasil: 40 anos de ausência de política habitacional popular no Brasil (1964-2002)**. Campinas: Unicamp, 2006.

FERNANDES, Florestan. **Revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 3ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1981.

FERNANDES, C. do C. P.; SILVEIRA, S. de F. R. da; **Ações e contexto da política nacional de habitação: da fundação casa popular ao programa “Minha Casa, Minha Vida”**. In: II Encontro Mineiro de Administração Pública, Economia Solidária e Gestão Social (EMAPEGS), 2010. UFV. p. 1 – 16

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

FERREIRA, João Sette Whitaker. *O mito da cidade-global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano*. Petrópolis: Vozes, 2007.

FIX, Mariana. Uma ponte para a especulação - ou a arte da renda na montagem de uma “cidade global”. *Caderno CRH*, Salvador, v. 22, n. 55, p. 41-64, Jan./Abr. 2009.

\_\_\_\_\_. *São Paulo Cidade Global: fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo: Boitempo, 2007.

FIX, Mariana; ARANTES, Pedro Fiori. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. *Correio da Cidadania*. Disponível em: <<http://www.correiocidadania.com.br>>. Acesso em: 8 out. 2009.

FIX, M. A.B. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**, Tese (Doutorado) – Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2011.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO / CENTRO DE ESTATÍSTICA E INFORMAÇÕES *Déficit habitacional no Brasil 2005/2009/2014*. Belo Horizonte.

GRAZIA, Grazia de. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSÓRIO, Leticia Marques (org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

GUIMARAES NETO, R. B. Cidades de fronteiras. In: SILVA, Luiz S. D. *Relações cidade-campo: fronteiras*. Goiânia: Ed. Da UFG, 2000.

HARVEY, D. (1980). *A justiça social e a cidade*. São Paulo, Hucitec.

HARVEY, David. **Espaços de esperança**. 2ª ed. São Paulo: Loyola, 2006.

HARVEY, David. *O direito a cidade*. Revista Piauí. Publicado originalmente na New Left Review 53, Set/Out, 2008.

HARVEY, D. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Ed. Hucitec, 1980.

HARVEY, D. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablune, 2005.

HIRATA, F. **“Minha Casa, Minha Vida”: política habitacional e de geração de emprego ou aprofundamento da segregação urbana?**. Revista Aurora, ano 03, n 04, jul. 2009. ISSN 2318-2962 Caderno de Geografia, v.24, número especial (1), 2014

IANNI, Octávio. *A construção da categoria*. Aula ministrada no Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais. São Paulo: PUC-SP, 1985b. Transcrita em <http://www.conteudoescola.com.br/site/content/view/82/39> [Acesso em 20 de maio de 2014].

IAMAMOTO, Marilda V. *A questão social no capitalismo*. In: Temporalis 3. Ano II. Rio de Janeiro: ABEPSS, Jan-Jun/2001.

IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Pesquisa Anual da Indústria da Construção*. v. 16, 2006. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Moradia*. São Paulo: Instituto Cidadania, 2002.

KOIKE, Marieta. “Proposta básica para o Projeto de Formação Profissional”. Revista Serviço Social e Sociedade. n.50. Ano XXI. São Paulo, Cortez Editora, abril, 1996, p. 145.

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

KOWARICK, L. e CAMPANÁRIO, M. (1994). “São Paulo, metrópole do subdesenvolvimento industrializado: do milagre à crise econômica”. In: KOWARICK, L. (org.). *As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, pp. 52-73.

LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Ed. Moraes, 2001

\_\_\_\_\_ (1976). *Espacio y Política – El Derecho a la Ciudad, II*. Barcelona, Ediciones Península.

\_\_\_\_\_ (1999) *A cidade do capital*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

\_\_\_\_\_ (1999). *A Revolução Urbana*. Belo Horizonte, Ed. UFMG.

\_\_\_\_\_ (1970). *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004.

LEFEBVRE, H. **A cidade do capital**. 2 edição. Rio de Janeiro: Editora DP&A, 2001.

LEFEBVRE, H. O espaço, a produção do espaço, a economia política do espaço. In: LEFEBVRE, H. **Espaço e Política**. Belo Horizonte: ED. UFMG, 2008. p. 111-145.

LEITE, Carlos. Qual será o impacto do boom imobiliário nas grandes capitais brasileiras?. **Revisita AU**. São Paulo, n. 173, p.18-19, ago. 2008.

LOJKINE, J. *O Estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo, Martins Fontes, 1981. [2. ed. publicada em 1997].

LOPES, Edmar A. *Ocupação Fazenda Caveirinha: arquipélago de memórias (Goiânia: 1979-1989)*. Dissertação (Mestrado em História) – Departamento de História da PUC-SP, São Paulo, 1999.

MARICATO, Ermínia. **Política Habitacional no Regime Militar**. Petrópolis: Vozes, 1987.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na Periferia do Capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e Cidade**. São Paulo: Atual, 1997.

MARICATO, E. **Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC**. Revista Praga, São Paulo: Hucitec, v. 1, n. 6, p. 67-78, 1998.

MARICATO, E. **A nova Política Nacional de Habitação**. Jornal O Valor. 24/11/2005. Disponível em: <[http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato\\_novapoliticaHab.pdf](http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_novapoliticaHab.pdf)> Acessado em 04 de dezembro de 2012.

MARICATO, E. **O 'Minha Casa' é um avanço, mas segregação urbana fica intocada**. In: Carta Maior, 27/05/2009. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br>. Acesso em: março 2010.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARINS, P. C. G. **Habitação e Vizinhança: limites da privacidade no surgimento das metrópoles brasileiras**. In: SEVCENKO, N. (org) História da vida privada no Brasil. República: da Belle Époque à Era do Rádio. V. 3. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

MARICATO, Ermínia. O impasse da política urbana no Brasil. São Paulo. Ed. Vozes. 2011.

MORAES, Sérgio. O empreendedor imobiliário e o Estado: o processo de expansão de Goiânia em direção sul (1975-1985). Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Departamento de Arquitetura e Urbanismo, UnB, 1991.

MARX, K. (1989). *O Capital*, Livro III, Volume 6. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MÉSZÁROS, István. **O desafio e o fardo do tempo histórico**: o socialismo no século XXI. São Paulo: Boitempo, 2007.

MENDES, Gustavo. Sucesso na baixa renda impulsiona empresas a inovar. *Portal PINIweb*, 03 mar. 2008. Disponível em: <http://www.piniweb.com.br/>

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Programa de Arrendamento Residencial terá investimento de 1 bilhão em 2008**. Boletim de notícias, 20/05/2008. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/noticias/programa-de-arrendamento-residencial-par-tera-orcamento-de-r-1-bilhao-em-2008/noticia\\_view](http://www.cidades.gov.br/noticias/programa-de-arrendamento-residencial-par-tera-orcamento-de-r-1-bilhao-em-2008/noticia_view)>. Último acesso em 10/10/2014.

MOYSÉS, Aristides. *Estado e urbanização*: conflitos sociais na região Noroeste de Goiânia (década de 80). Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Deptº de Ciências Sociais da PUC-SP, São Paulo, 1996.

\_\_\_\_\_. *Contradições de uma cidade planejada no planalto central brasileiro*: segregação sócio-territorial em Goiânia. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) Dept. de Ciências Sociais da PUC-SP, São Paulo, 2001.

NASCIMENTO, S. Reflexões sobre a Intersectorialidade entre as Políticas Públicas. **Serviço Social e Sociedade**, 101. (pp. 95-120), 2010.

NUNES, M. F. R. & CORSINO, PATRÍCIA E DIDONET, V. **Educação Infantil no Brasil: primeira etapa da educação básica**. Brasília. UNESCO. Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica, Fundação Orsa, 2011.

NETTO, José Paulo. *Cinco notas a propósito da "questão social"*. In: Temporalis 3. Ano II. Rio de Janeiro:ABEPSS, Jan-Jun/2001.

OLIVEIRA, R. P. & SOUZA, Z. S. Introdução. In: **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a Diversidade**. PORTELA, Romualdo e SANTANA, Wagner (orgs). Brasília: UNESCO, 2010.

PASTORE, Everaldo A. *Renda fundiária e parcelamento do solo: Goiânia (1933-1983)*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano). Dept. de Arquitetura e Urbanismo da UnB, Brasília, 1984.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. Perspectivas teóricas sobre a questão social no Serviço Social. *Temporalis 4*. Brasília: ABEPSS, Grafile nº 7, 2003.

\_\_\_\_\_. Questão social, serviço social e direitos de cidadania. In: *Temporalis 3*. Ano II. Rio de Janeiro: ABEPSS, Jan-Jun/2001.

PEREIRA, P. C. X. Urbanização, propriedade e valorização imobiliária; Considerações finais. In: PEREIRA, P. C. X. **A construção da Cidade (1872 – 1914)**. São Paulo, Rima, 2001 (p. 143 – 166)

RAMOS. Rauta (Org.). *Metamorfoses sociais e políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

ROLNIK, R. (1999). *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo, Fapesp/Studio Nobel.

\_\_\_\_\_. (2001). *São Paulo*. São Paulo, Publifolha.

PLANHAB - Relatório do Contrato nº 47000391, Ref. BID Nr: 4000007130, BRA/00/019, Habitar – BID, no Item 5, do Anexo II, Termo de Referência, PRODUTO 1 - Estrutura e Mecanismos de participação durante a elaboração do PlanHab e definição das versões para discussão com as instâncias participativas. Disponível em: <[http://www.usp.br/fau/depprojeto/labhab/biblioteca/produtos/planhab\\_produto1\\_revisado.pdf](http://www.usp.br/fau/depprojeto/labhab/biblioteca/produtos/planhab_produto1_revisado.pdf)> Acesso em: 24 jun. 2014.

PLANO DIRETOR. Prefeitura Municipal de Goiânia. Disponível em: [www.goiania.go.gov.br](http://www.goiania.go.gov.br)

PLHIS - PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DE GOIÂNIA. Prefeitura Municipal de Goiânia. Disponível em: < [www.goiania.go.gov.br](http://www.goiania.go.gov.br)> Último acesso em: Jan. de 2015.

POLANYI, Karl. [1944] A grande transformação. As origens de nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

POLANYI, K. Mercado Auto-regulável e as mercadorias fictícias: trabalho, terra e dinheiro. In: PROUT, A. Participação, Políticas e as Condições da Infância em Mudança. In: Muller, F. (org). **Infância em Perspectiva. Políticas, Pesquisas e Instituições**. São Paulo: Cortez, 2010.

QVORTRUP, J. Infância e Política. **Cadernos de Pesquisa**, v. 40, n. 141, p. 777-792, setembro/dezembro, 2010.

QVORTRUP, J. A Infância enquanto Categoria Estrutural. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.36, n.2, p. 631-643, maio/agosto, 2010.

Revista Escola Pública. **Em busca de vagas**. Edição 34, Maio 2013. Disponível em: <http://revistaescolapublica.uol.com.br/textos/32/em-busca-de-vagas-284459-1.asp>.

RIBEIRO FILHO, Geraldo Browne. **A formação do espaço construído: cidade e legislação urbanística em Viçosa**, MG. 1997. 205p. Dissertação de mestrado (Mestrado em Urbanismo) – Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro, 1997.

ROLNIK, Raquel. **A Cidade e a Lei: Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: FAPESP/Studio Nobel, 1997.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. *Le Monde Diplomatique Brasil*, ano 2, n. 20, março/2009.

ROYER, Luciana de Oliveira. *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SINDUSCON. Crescimento chinês. *Janela*, ano 16, n. 834, abr. 2010.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. (1978). In: MARICATO, E. (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

SILVA, M.O.S. **Política habitacional brasileira: verso e reverso**. São Paulo, Cortez, 1989.

SOUZA, M. A. G. O Plano Collor II: sob o signo da reavaliação. **FEE – Fundação de Economia e Estatística**, Rio Grande do Sul, v.19, n.01, p.85-90, 1991. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/438/668>

SOUZA, Maria Teresa Xavier *O programa de cooperativas habitacionais do BNH: o cooperativismo inventado*. Dissertação (Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

SOUZA. Perci Coelho. *Uma crítica francesa acerca do espaço urbano*. Nº 17. Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social/UnB. Brasília, 2005.

SPOSATI, A. (2001). *Cidade em pedaços*. São Paulo, Brasiliense.

SPOSITO, M. E. B. **Capitalismo e Urbanização**. 15 ed. São Paulo: Contexto, 2008.

STEIN, Rosa Helena. *A (nova) questão social e as estratégias para seu enfrentamento*. Revista Ser Social. Nº 06. Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social/UnB. Brasília, Jan-Jun/2000.

ROYER, L. O. **Financeirização da política habitacional**. 2009. Tese (Doutorado) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2009.

TELLES, Vera da Silva. Ilegalismos Urbanos e a Cidade. *Novos Estudos Cebrap*, n. 84, pp.153-173, jul. 2009.

THOMPSON, Edward Palmer. *A formação da classe operária inglesa*. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

TONE, B. B. **Notas sobre a valorização imobiliária em São Paulo na era do capital fictício**. Dissertação de mestrado da FAUUSP. São Paulo, 2010.

TOPALOV, Christian. Análise do ciclo de reprodução do capital investido na produção da indústria da construção: capital e propriedade fundiária. In: FORTI, R. *Marxismo e urbanismo capitalista*. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979.

- THOMPSON, Edward Palmer. **A formação da classe operária inglesa**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.
- TOPALOV, C. (1979). “Análise do ciclo de reprodução do capital investido na produção da indústria da construção civil – Capital e propriedade fundiária”. In: FORTI, R. *Marxismo e urbanismo capitalista*. São Paulo, Livraria Editora Ciências Humanas, pp. 53-80.
- VILLAÇA, F. (1978). *A estrutura territorial da metrópole sul-brasileira*. Tese de Doutorado, Departamento de Geografia. São Paulo, USP.
- VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global Editora e Distribuidora Ltda., 1986.
- VILLAÇA, F. A habitação e a cidade. In: VILLAÇA, F. **O que todo cidadão precisa saber sobre Habitação**. São Paulo: Global Editora, 1986. p.83 – 114.
- YASBEK, Maria Carmelita. *Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil*. In: *Temporalis* 3. Ano II. Rio de Janeiro: ABEPSS, Jan-Jun/2001.