



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
INSTITUTO DE PSICOLOGIA  
COLEGIADO DE SERVIÇO SOCIAL**

**LAÍS REIS GALVÃO**

**O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E SUA FUNÇÃO  
NO PROCESSO DE REPRODUÇÃO SOCIAL**

Salvador  
2019

**LAÍS REIS GALVÃO**

**O PROGRAMA MINHA CASA MINHA E SUA FUNÇÃO NO  
PROCESSO DE REPRODUÇÃO SOCIAL**

Trabalho de conclusão de curso  
apresentado à Universidade  
Federal da Bahia para a  
obtenção do grau de bacharel  
em Serviço Social.

Orientadora: Prof. Dr.<sup>a</sup> Stella  
Maria Leal Bastos Senes

Salvador  
2019

*Que nunca se diga: isso é natural.  
A fim de que nada passe por imutável.  
Bertold Brecht.*

## **Agradecimentos**

Agradeço primeiramente a Deus, sem ele nada disso seria possível. Agradeço a toda minha família, minhas avós Nalva e Nina, tios e primos, em especial, aos meus pais, Elenildo e Cleide, sem o esforço, dedicação, amor e incentivo deles eu jamais conquistaria este sonho, vocês são a razão deste progresso. Agradeço, também, a minha irmã Luiza, que esteve presente em todos os momentos, aguentou meus estresses, minhas ansiedades e me deu apoio em todo o processo para a realização deste trabalho.

Agradeço ao meu namorado, Marcelo, que sempre me apoiou, me manteve sempre forte e de cabeça erguida por conta das palavras de conforto e os carinhos nos momentos em que eu mais precisava, ele foi o meu alicerce em toda a minha caminhada.

Agradeço também ao meu cunhado e amigo, Felipe, que contribuiu em deixar o percurso mais tranquilo com suas palavras e risadas, suavizando cada momento.

Agradeço a toda a turma de Serviço Social 2014.2 que contribuíram para um período mais tranquilo, com as risadas, conversas e demonstração de carinho e afeto, principalmente, Anita e Thaís, sem elas o meu percurso universitário não seria tão gratificante.

Agradeço a meus amigos, em especial, Victória, Layane, Ananda, Marielle, Lucas Viscaíno e Karol, que de alguma forma, sempre me confortavam com palavras de entusiasmo, esperança e apoio para que eu pudesse conquistar o meu objetivo sem me desesperar.

E por fim, agradeço a todos os profissionais que contribuíram na minha formação e foram dedicados, atenciosos em relação ao meu desenvolvimento profissional, professores acadêmicos, supervisores de estágio, e em especial, minha orientadora, Stella Maria, obrigada pelo incentivo, pela paciência e pela sua dedicação no processo para a realização deste trabalho, sem sua contribuição e apoio, isso não seria possível.

## Resumo

Esse estudo tem o propósito de analisar a função do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no processo de reprodução social. Argumenta-se que o PMCMV foi constituído com a finalidade de produzir milhões de moradias para o equacionamento do déficit habitacional, mas também objetivou garantir o aquecimento da Construção Civil no Brasil, devido à crise que emergiu no ano anterior à sua implementação. Ou seja, trata-se de um programa social do governo, que integra a Política de Habitação, cujo caráter contraditório se revela na resposta às demandas de moradia da classe trabalhadora e pelo fato de que, ao mesmo tempo, impulsiona o modo de produção capitalista. Primeiramente, será feito um estudo da luta por moradia, conseguinte, um percurso histórico da política de habitação e, por fim, uma compreensão do funcionamento do PMCMV, para assim, compreender as contradições da implantação do programa considerando as classes sociais em disputa. O tema foi determinado devido às inquietações que surgiram em relação à carência de estudos na área do Serviço Social a respeito de um assunto tão relevante no contexto brasileiro, pois, este programa contém inúmeras críticas a respeito das construções dos condomínios em locais periféricos, em que foram observadas as dificuldades de mobilidade da população beneficiária e o crescimento da criminalidade em conjuntos habitacionais do PMCMV. Diante disso, apresenta-se o estudo exploratório sobre a temática, pressupondo-se que a iniciativa do PMCMV agrava o desenvolvimento desigual das cidades brasileiras e não equaciona o déficit habitacional do país. A pesquisa desenvolvida foi bibliográfica e documental e objetivou compreender o significado do PMCMV no processo de reprodução social, destacando o motivo da sua existência e sua funcionalidade para a produção e reprodução do capital.

Palavras chave: Política Habitacional; PMCMV; Déficit habitacional; Segregação Socioespacial; Reprodução Social.

## **Siglas e Abreviações**

BNH- Banco Nacional de Habitação

CONAM- Confederação Nacional das Associações de Moradores

CURA- Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada

FAR- Fundo de Arrendamento Residencial

FDS- Fundo de Desenvolvimento Social

FETREN- Financiamento para Sistemas Ferroviários de Transporte Urbano de Passageiros

FGTS- Funda de Garantia do Tempo de Serviço

FIMURB- Financiamento para Urbanização

FINC- Financiamento para Urbanização de Conjuntos Habitacionais

FINEC- Financiamento de Equipamento Comunitário de Conjuntos Habitacionais

FIPLAN- Financiamento para Planejamento Urbano

FJP- Fundação João Pinheiro

IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MCMV- Minha Casa Minha Vida

MNLM- Movimento Nacional de Luta por Moradia

OGU- Orçamento Geral da União

PAIH- Plano de Ação Imediata para a Habitação

PAR- Programa de Arrendamento Residencial

Planasa- Plano Nacional de Saneamento

PlanHab- Plano Nacional de Habitação

PNH- Política Nacional de Habitação

PNHR- Programa Nacional de Habitação Rural

PNHU- Programa Nacional de Habitação Urbana

PRODEPO- Apoio ao Desenvolvimento de Polos Econômicos

PROFILURB- Financiamento de Lotes Urbanizados

SBPE- Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SFH- Sistema Financeiro de Habitação

UNMP- União Nacional por Moradia Popular

## SUMÁRIO

1. Introdução .....	8
2. A demanda por moradia e a política de habitação .....	15
2.1 Cidades, questão da moradia e reprodução social.....	16
2.2. A relevância da política de habitação .....	28
3. Política de habitação e seu percurso histórico no brasil.....	31
3.1 A política de habitação do regime militar à FHC.....	32
3.2 O governo Lula e sua atuação na área habitacional.....	42
4. O programa 'Minha Casa Minha Vida'.....	48
5. Considerações Finais.....	42 56
Referências Bibliográficas .....	60

## 1. Introdução

O trabalho aqui apresentado aborda, a partir da compreensão do papel do Estado na sociedade capitalista, o que representa o 'Programa Minha Casa Minha Vida' (PMCMV) no contexto da disputa entre classes expressa em distintos projetos societários. Busca-se assim, refletir não apenas sobre a função que o referido programa tem frente às necessidades da classe trabalhadora, mas também observar o que representa em relação aos interesses econômicos para garantir o fortalecimento do modo de produção capitalista. Assim, destaca-se como objeto desse estudo a funcionalidade do PMCMV no processo de reprodução das relações sociais em sua totalidade, considerando os interesses antagônicos em disputa na sociedade capitalista e a posição que o Estado tem na regulação desses interesses.

A análise privilegia o setor habitacional, com ênfase no PMCMV com vistas a delinear o caráter contraditório das medidas estatais que impulsionam o modo de produção competitivo e excludente. Vale ressaltar que quanto mais desenvolvido o modelo de produção capitalista, maiores são as desigualdades sociais produzidas por ele, e maiores as dificuldades de acesso aos direitos sociais, como a exemplo da moradia digna. Essa tendência é própria da lei geral da acumulação capitalista, segundo Iamamoto e Carvalho (2011) que adotam como referência a teoria marxista.

A moradia é um direito de todo cidadão, conforme a Emenda Constitucional nº 26 de 14 de fevereiro de 2000- que inclui a moradia nos direitos sociais citados no artigo 6º. Na sociedade burguesa, esse direito assume, também, a forma de mercadoria de alto custo. O desenvolvimento industrial e urbano associado ao processo de empobrecimento da classe trabalhadora, caracterizado pela falta de recursos e bens materiais geram o advento da luta por moradia<sup>1</sup>, entendida aqui como uma das expressões da questão social<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Engels demonstrou que a escassez de moradias, assim como todas as mazelas sociais do capitalismo, só desaparecerá com a eliminação do modo de produção capitalista e suas consequências. (ENGELS, 2015)

<sup>2</sup> A "questão social" condensa múltiplas desigualdades mediadas por disparidades nas relações de gênero, características étnico-raciais, relações com o meio ambiente e formações regionais, colocando em causa amplos segmentos da sociedade civil no acesso aos seus direitos. (IAMAMOTO, 2013) "A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano



Em razão do processo de acumulação capitalista, com o seu modelo excludente, grande parte da classe trabalhadora não tem acesso a uma habitação de qualidade. No processo de reprodução das relações sociais, a classe burguesa se apropria dos meios de produção e a classe trabalhadora, sem livre escolha, vende sua força de trabalho por um valor ínfimo, ocasionando o processo de pauperização desta classe, que enfrenta dificuldades de acesso aos seus direitos sociais e até aos civis e políticos.

Por este motivo, a princípio, busca-se abordar a questão da moradia sob a mediação do Estado frente ao conflito entre as classes sociais, dando ênfase nas disputas de interesses na apropriação do território urbano. Esse tema tem sido pouco explorado nas pesquisas científicas na área do Serviço Social, mas ao mesmo tempo, tem uma enorme relevância para os interesses capitalistas e, principalmente, para a defesa dos interesses da classe trabalhadora que necessita da garantia de moradia digna. Por isso a opção feita pela temática nesse estudo.

Para alcançar o objetivo do trabalho, será realizada uma pesquisa qualitativa bibliográfica e documental, de caráter exploratório. A revisão bibliográfica e documental ocorreu através de levantamento de artigos das revistas acadêmicas, livros publicados, bibliotecas eletrônicas, e documentos oficiais publicados pelo Estado, com assuntos relacionados à Política Habitacional, a segregação socioespacial no espaço urbano e ao Programa Minha Casa Minha Vida.

Em relação ao levantamento bibliográfico, verificou-se nas mais importantes e reconhecidas revistas do Serviço Social as discussões mais atuais acerca da política habitacional, especificamente o PMCMV. Observou-se que, apesar da relevância e da centralidade do tema para a área, não há uma produção significativa. A análise feita nas revistas mais importantes da profissão, como a exemplo da revista Serviço Social e Sociedade, a revista Temporalis, a revista Katálysis, e a revista Ser Social, entre outras, no período do ano de 2010 a 2019, foram encontrados artigos sobre o tema habitação, mas em uma pequena quantidade, por isso a necessidade da realização de pesquisas a respeito desta política em questão. A escolha dos artigos foi a partir da análise dos títulos, palavras-chave e/ou resumo sobre o tema em questão. Vale salientar que artigos sobre o PMCMV, especificamente, são mais difíceis ainda de serem encontrados na

---

da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão.” (CARVALHO e IAMAMOTO, 2011, p. 77)

área de serviço social. Como se trata de um programa que teve centralidade nos últimos anos na política e com ampla participação de assistentes sociais, é importante que seja também de nosso interesse querer compreendê-lo.

O levantamento realizado para encontrar artigos científicos relacionados ao tema nas revistas do Serviço Social foi desenvolvido a partir da análise dos títulos de cada artigo, palavras chave ou o resumo, procurando verificar se o conteúdo correspondia ao tema em questão, no período de 2010 a 2019. Na revista *Textos e Contextos*, foram identificados sete artigos, na *Temporalis*, apenas cinco textos relacionados ao tema, na revista *Políticas Públicas* da UFMA foram encontrados quatro artigos, *Katálysis* foram encontrados três artigos abordando temas sobre segregação socioespacial, políticas urbanas de interesse social e questão habitacional, na revista *Serviço Social e Sociedade* foram encontrados dois artigos sobre o tema, com palavras-chave e títulos que abordavam sobre o urbano e o direito a cidade. Na *Serviço Social em Revista* foram encontrados dois artigos que abordavam a política de inclusão socioespacial e urbana. Já em relação à *Revisa Em Pauta* foi encontrado apenas um artigo relacionado ao tema. Na análise final, constatou-se que apenas a revista *Serviço Social em Revista* continha um artigo que abordava especificamente o PMCMV.

O primeiro capítulo trata a demanda por moradia para a classe trabalhadora, como uma das expressões da questão social. O estudo assume como diretriz que a luta por moradia tem sua origem nos primórdios da acumulação capitalista. Karl Marx (2017,L.I) argumenta que para a efetivação do capitalismo foi realizada à expropriação dos bens dos camponeses que passaram a ser classe trabalhadora. Assim, os camponeses, desprovidos de suas terras como meio de vida, foram obrigados a vender sua força de trabalho, como classe trabalhadora, à classe burguesa.

No contexto brasileiro, o modo de produção capitalista desenvolveu-se de forma tardia, foi a partir do século XIX que o país passou a viver um processo de transição da economia, conforme o autor Saes (2011). De acordo com seus argumentos, esta transição ocorreu no fim do século XIX, em que o caráter colonial estava em um processo de decadência, período de mudança de uma economia de caráter essencialmente exportador, em que a vida urbana era dificultada devido a falta de recursos na colônia (já que os países europeus extraíam todos os capitais),

para um cenário de acumulação capitalista tardia, com a formação das cidades burguesas. Todo esse processo de transição foi mediante diversos processos decisórios e necessários aos interesses dominantes no país à época, como o fim da abolição do sistema escravista, promulgação da Lei de Terras em 1859, que regulamentou a propriedade privada, a construção de ferrovias para o desenvolvimento das metrópoles e o crescimento das cidades urbanas, sendo estas os pontos difusores da formação do capitalismo periférico (SAES, 2011).

O caminho que foi criado no país possibilitou uma crescente desigualdade entre as classes, pois, anteriormente, o sistema colonial já era carregado de diferenças socioeconômicas, culturais e políticas entre os povos locais, uma herança colonial que acarretou sérias consequências ao país. Foi com a urbanização das cidades que o desenvolvimento do capitalismo tardio propiciou a regulamentação da propriedade privada. Os traços coloniais dessa urbanização reforçaram as disparidades sociais e intensificaram os problemas sociais aos menos favorecidos (SAES, 2011).

O processo de apropriação das terras pela burguesia desencadeou escassez de moradia para os trabalhadores, especialmente os que migravam do campo, que passaram a enfrentar um processo de pauperização. Em busca de trabalho, justamente para obter recursos que garantissem as suas necessidades básicas e sociais, os trabalhadores deixavam o campo em direção aos centros urbanos mais industrializadas na esperança de obter um emprego. Essa migração gerou um crescimento demográfico nas cidades de forma desorganizada e, conseqüentemente, o agravamento da questão habitacional. Portanto, a classe trabalhadora em processo de pauperização, sem condições para a construção de habitações regulares, passou a morar em locais inapropriados com péssima infraestrutura e sem acesso a serviços sociais (MARICATO, 2001).

O agravamento da escassez de moradia e o processo de segregação socioespacial originado pela especulação imobiliária foram evidenciados por locais com infraestrutura de qualidade e serviços públicos destinados à classe burguesa, e por locais distantes e precários designados à classe trabalhadora, com menor poder aquisitivo. Essa situação ocasionou o crescimento dos movimentos populares com o objetivo de reforma urbana (BONDUKI, 2009).

É importante salientar que o Estado, com o seu papel de mediar os conflitos existentes nas relações entre classes sociais, atende os interesses do capital, mas, ao mesmo tempo, atende demandas dos movimentos sociais, como no caso da implementação de medidas que resultaram da correlação das forças sociais em luta no cenário político, econômico e social brasileiro na década de 1980.

Logo após, no segundo capítulo, o estudo em questão realiza uma breve análise histórica da política habitacional e o seu papel contraditório na realidade brasileira do período do Regime Militar até os dias atuais, e das lutas por direito a moradia. Nesse sentido, o terceiro capítulo apresenta o cenário de implantação e o funcionamento do 'Programa Minha Casa Minha Vida', especificamente, uma faixa do programa destinada às famílias com renda *per capita* de até R\$1.800 reais, por conta deste grupo representar o maior déficit habitacional do país. O estudo tem como propósito, analisar o caráter contraditório do referido programa no processo de produção e reprodução social.

Segundo o MCidades (2009), o Programa 'Minha Casa Minha Vida', da lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, tem como um dos objetivos alavancar o mercado de Construção Civil, com recursos provenientes do Orçamento Geral da União (OGU). Esta política foi elaborada como uma proposta anticrise. Ou seja, pretendia equacionar o déficit habitacional<sup>3</sup> que era de 7,2 milhões em 2007, segundo os dados levantados nos documentos do MCidades(2009), e minimizar os impactos da crise internacional de 2008-2009, como na oferta de empregos e no crescimento econômico a partir da construção de moradias populares, já que o setor de construção civil contribui no aumento considerável do PIB do país.

Segundo nesta ordem, há o questionamento do porquê da política ter como medida solucionar o déficit habitacional a partir da construção de imóveis populares, já que, segundo o autor Kowarick (1979), um dos maiores problemas habitacionais é a falta de qualidade nas moradias e infraestrutura dos locais onde a população de baixa renda habita, e, além disso, segundo Rolnik (2009), a quantidade de casas e apartamentos ociosos poderia minimizar, ou até mesmo equacionar o problema habitacional do país.

---

<sup>3</sup> O conceito de déficit habitacional refere-se à deficiência do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física. Inclui também a dificuldade da população de baixa renda em pagar aluguel ou comprar uma casa própria, ou a moradia em locais de risco. (Fundação João Pinheiro, 2009)

Os dados estatísticos no período da implementação do programa, em 2009, a respeito dos imóveis ociosos e a questão de moradia, revelam, segundo informações de publicação da Fundação João Pinheiro (2009, p. 41);

De acordo com o Pnad 2009, o Brasil possui 7,517 milhões de imóveis vagos, 72,0% dos quais localizados em áreas urbanas e 28,0% em áreas rurais. Desse montante, 6,307 milhões estão em condições de serem ocupados, 849 mil estão em construção ou reforma, e 340 mil, em ruínas. Excetuando-se estes últimos, os demais constituem estoque do mercado, uma vez que representam as unidades prontas e aquelas com potencial para serem habitadas no futuro próximo. [...] O percentual de vagos supera o déficit na maioria das unidades da Federação. (FJP, 2009)

A política social, assim como afirma Netto (2009), com o seu papel contraditório, tem o objetivo de mitigar as expressões da questão social, mas atende os interesses do capital, impulsionando o desenvolvimento e reprodução do capitalismo. A exemplo de como já afirma o próprio Plano Nacional de Habitação (PlanHab), uma política anticrise, em que o Estado se faz necessário para garantir o melhor funcionamento do sistema, ou seja, atende os interesses do capital garantindo a ordem capitalista. Em relação às medidas anticrise, Iamamoto (2013, p. 327) afirma;

As medidas modernizadoras anticrise, recomendadas aos países da periferia mundial, desde a década de noventa, pelos organismos multilaterais vêm redundando em uma recuperação das taxas de lucro e, simultaneamente, têm acentuado a desigualdade na maioria de nossos países. As políticas anticrise de raiz liberal são partes de um projeto de classe destinadas a restaurar e consolidar o poder do capital, privatizando lucros e socializando custos, como alerta Harvey (2011). Alarga-se a distância entre ricos e pobres, radicalizando a “questão social”, o que se retrata no cotidiano de contingentes majoritários das classes subalternas.

Em relação ao setor habitacional, as ações adotadas pelo Estado, por meio de diferentes governos, na promoção das construções de moradias populares em bairros periféricos, propiciam a expansão urbana de forma horizontal, geram a necessidade da implementação de recursos de infraestrutura urbana nesses espaços e, conseqüentemente, condicionam a valorização posterior dos terrenos daquela região (BBC, 2018).

Além disso, o Estado a serviço do capitalismo atuou a partir das reformas higienistas, um processo de “expulsão” da classe trabalhadora, pobre e negra dos centros da cidade, possibilitando um melhor ambiente para a classe de alto poder aquisitivo. A expulsão da classe trabalhadora pobre dos centros das cidades tende a encarecer os terrenos e imóveis vazios, um efeito satisfatório aos interesses do capital, pois a burguesia almeja uma separação regional da classe trabalhadora com

suas insalubridades e epidemias, e uma qualidade de infraestrutura e facilidade para acesso aos serviços urbanos.

Diante do exposto, com a finalidade de configurar o objeto de estudo, são levantadas as seguintes questões: qual a função do Programa 'Minha Casa Minha Vida', no processo de reprodução social? O que sua implantação representa nesse processo? O PMCMV soluciona ou intensifica os problemas habitacionais do país e as disputas entre as classes?

## 2. A Demanda por Moradia e a Política de Habitação

Neste primeiro capítulo busca-se analisar a origem da demanda por moradia no capitalismo e discutir a política de habitação no Brasil como resposta do Estado à luta da classe trabalhadora em decorrência a situação estrutural de escassez de moradia.

Assim, apresenta-se a formulação teórica, fundada na tradição marxista, sobre o processo de expropriação de terras do produtor rural no período da acumulação primitiva, que conforme Marx (L.I, 2017) foi a gênese do modo de produção capitalista. O objetivo de fundamentar esse estudo na teoria formulada por Marx é a compreensão de que a demanda por moradia na sociedade capitalista é uma construção social e histórica, determinada pela estrutura do modo de produção. Além disso, o capítulo busca articular aos aspectos estruturais do sistema a análise da questão da moradia no desenvolvimento do capitalismo tardio no Brasil.

Esses fundamentos são considerados essenciais para analisar o processo de urbanização desenfreada nas cidades brasileiras que geraram o agravamento da questão de moradia, por conta da segregação socioespacial e, conseqüentemente, a necessidade da implementação de uma Política de Habitação, justificada como meio para equacionar o problema do déficit de moradia no país.

Observa-se o surgimento das cidades em todo o mundo como consequência das transformações socioeconômicas, políticas e culturais da humanidade. Essa análise toma como diretriz a compreensão da característica que a formação do sistema capitalista assumiu, desde sua gênese, com objetivo de garantir o funcionamento do processo de acumulação: dissociar o trabalhador dos meios de produção, especialmente no que se refere à expropriação de suas terras. Entende-se assim, que o capitalismo só é possível com a existência da propriedade privada e dos bens dos meios de produção para a garantia do processo de acumulação do capital.

Atualmente, com o amadurecimento do modo de produção, observa-se nas sociedades capitalistas o agravamento da situação de escassez de moradia digna para a classe trabalhadora, nas cidades urbanas, por conta do incremento da segregação socioespacial. Corrêa (1995), para facilitar o entendimento do processo da segregação socioespacial, elabora uma divisão entre o papel das classes sociais

dentro do ambiente urbano, possibilitando um melhor entendimento neste processo da segregação. Ele utiliza o termo “agentes sociais”, que possibilita uma compreensão do funcionamento do mercado imobiliário urbano, em que suscita as desigualdades na divisão dos espaços urbanos (CORRÊA,1995).

Isso mostra claramente que as cidades atuam com o objetivo de manter o lucro do capital no setor habitacional, dificultando o acesso à moradia digna da classe trabalhadora. Vale ressaltar, que dentro da constituição, a moradia é vista como direito a todos, mas o sistema capitalista dificulta esta obtenção.

Dessa forma, ao considerar as desigualdades nos espaços urbanos e a demanda por moradia, como produtos da questão social, pressupõe-se que a implementação de políticas sociais é a forma de resposta estatal possível na perspectiva de mediação do conflito entre as classes, mas que não soluciona o problema da falta de moradia, visto que este é estrutural. É importante frisar, que a política social, mesmo tendo como objetivo atender às necessidades da classe trabalhadora, sendo inclusive considerada uma conquista em decorrência da luta desta classe, garante, também, o desenvolvimento do capitalismo, visto que favorece, nos termos de Iamamoto e Carvalho (2011), o “controle social”<sup>4</sup> e a reprodução da força de trabalho. Para Netto (2009), a política social é funcional à ordem burguesa porque legitima as funções econômicas que o Estado assume em defesa do capital em sua fase monopolista. Portanto representa um meio de responder pontualmente às demandas produzidas pelas relações entre as classes, mas não um meio para superação definitiva dos problemas enfrentados pela classe trabalhadora, isso só seria possível com a superação da ordem capitalista, segundo o próprio Netto (2009).

## **2.1 Cidades, questão de moradia e reprodução social**

Destaca-se nesse item o surgimento e o desenvolvimento das cidades. A autora Ana Fani Carlos (2005) relata que as mesmas surgiram e se desenvolveram devido à evidência de determinadas “funções urbanas”. São exemplos de funções,

---

<sup>4</sup> Controle social é utilizado em dois sentidos nas Ciências Sociais. Neste caso, se refere no exercício do Estado de atuar com o controle social sobre a sociedade em favor de interesses hegemônicos, procurando manter a ordem, difundindo a ideologia dominante sobre as classes e impondo normas e comportamentos aceitos socialmente dentro do sistema capitalista. (IAMAMOTO & CARVALHO, 2011)



relatadas pela autora, aspectos industriais, ou seja, cidades que surgiram por dar ênfase a razões do crescimento industrial (como a exemplo da cidade de São Paulo), ou cidades que desenvolveram por medidas de cunho cultural e/ou políticos (como o exemplo de Brasília).

Carlos (2005) relata também que o desenvolver das variadas cidades com suas especificidades nos dias de hoje, deriva-se das relações da sociedade e a natureza. Conclui-se que a gênese das cidades foi no momento em que o homem, como ser social, passou a utilizar os recursos naturais a partir do seu trabalho, transformando a natureza e produzindo instrumentos para a sociedade. Vale ressaltar que a cidade não é algo sólido/pronto, é algo em diverso dinamismo, pois é palco das relações sociais, mas, ao mesmo tempo, se transforma de acordo com as transformações nas relações sociais no decorrer do tempo.

É importante evidenciar que as cidades, até o século XVII, foram caracterizadas como pequenas vilas e/ou feudos. Ao longo de um percurso histórico, tiveram um aumento da sua densidade demográfica em decorrência de diversos aspectos, entre eles, destaca-se a revolução industrial que consolidou o modo de produção capitalista, no século XVIII, e configurou a necessidade da procura de emprego pela classe trabalhadora, um percurso histórico bastante intenso e longo que ocasionou nas atuais características das cidades capitalistas.

Cabe ressaltar, que Karl Marx (2017), no Livro I de “O Capital”, argumenta que a “acumulação primitiva” foi o ponto de partida da acumulação capitalista. A importância de frisar este tema é que no contexto histórico que decorre da acumulação primitiva, houve a dissociação entre os trabalhadores e os meios de produção, para que fosse possível desenvolver o modo de produção capitalista e, por fim, a consolidação deste no século XVIII.

No período do processo de transição do feudalismo para o capitalismo, em que se iniciou a decomposição dos feudos e a estruturação das cidades capitalistas, Marx afirma que houve uma expropriação das terras dos camponeses como um todo. Sendo esta, uma transição lenta, que se iniciou no século XIV até o século XVIII, em que o processo de expropriação das terras do produtor rural constituiu a base de todo o processo capitalista.

A assim chamada “Acumulação Primitiva”, descrita no Livro I de O Capital, Marx (2017) afirma que foi necessário para a formação do proletariado que os

camponeses perdessem seus meios de produção, a exemplo das suas terras, assim passariam a ser obrigados a vender sua força de trabalho, impulsionando o modo de produção capitalista. Nas palavras do próprio Marx ( 2017, p.837):

O sistema capitalista pressupõe a dissociação entre os trabalhadores e a propriedade dos meios pelos quais realizam o trabalho. [...] Na história da acumulação primitiva, todas as transformações que servem de alavanca a classe capitalista em formação, sobretudo aqueles deslocamentos de grandes massas humanas, súbita e violentamente privadas de seus meios de subsistência e lançadas no mercado de trabalho como levas de proletários destituídas de direitos. A expropriação do produtor rural, do camponês, que fica assim privado de suas terras, constitui a base de todo o processo. (MARX, 2017, p.837)

Dessa situação relatada, infere-se a importância que a terra tem para firmar as bases do modo capitalista de produção. No tocante a esse processo de transição, os novos burgueses usurparam das terras comuns, saquearam os bens eclesiásticos, receberam ou compraram a preços irrisórios as terras da Corte e impulsionaram o desenvolvimento burguês com a dissolução das vassalagens, para assim desenvolverem a economia capitalista, em que o dinheiro passa a ser o poder na sociedade. Por este motivo, passou a ter a importância a privatização dos meios de produção para a garantia do capital à classe burguesa. Aqueles que perderam todos os seus direitos, como as terras para o seu plantio e mantimento da sua subsistência, restou apenas à venda da sua força de trabalho. Por isso a necessidade da desapropriação dessas terras citadas por Marx. Era necessário desapropriar todos os bens, para que o proletariado trabalhasse ativamente na acumulação de capital à burguesia, devido a este trabalho passar a ser a sua única opção de sobrevivência. (MARX, 2017).

A revolução industrial possibilitou o regime moderno de propriedade privada. O cercamento dessas terras contribuiu para o crescimento de fazendas de capital, ou fazendas industriais que foram determinantes para o desenvolvimento da indústria e o aumento exponencial das cidades no período do século XVIII. (MARX,2017).

No caso do Brasil, no período pré-capitalista, a terra já era vista como propriedade para a exploração das matérias primas com uma perspectiva de rentabilidade à corte portuguesa e aos donatários do sistema das capitanias hereditárias. É inexistente o processo de desapropriação das terras dos camponeses, até porque essa população pertencia aos feudos europeus. (GORENDER, 2010)

Gorender (2010) aborda que o Brasil vivenciou, anteriormente, um período diferente do feudalismo, com algumas características pré-capitalistas, pois o sistema existente que atuava com uma perspectiva de exploração de produtos manufaturados para exportação, ou seja, uma economia agroexportadora, era um tipo de empreendimento colonizador europeu do período mercantilista no século XVI. Este sistema era considerado diferente do Feudalismo, porque não existia o senhor de terras e suas vassalagens, mas a existência do senhor de escravos, em que a terra era vista como uma propriedade para a exploração e produção.

É importante relatar que a transição do sistema colonial para o sistema capitalista no Brasil foi considerada um processo bastante lento, devido a existência de uma elite conservadora, que queria permanecer com as características coloniais, por acreditar que a economia escravista era o modelo mais rentável. Apesar disso, existia uma parte da elite que com um tempo passou a defender a implementação da mão de obra livre, especialmente de trabalhadores imigrantes europeus, devido à maior rentabilidade dessa força de trabalho, medida economicamente viável ao capital, em vista do seu baixo preço no mercado. Foi a elite liberal que defendeu o abolicionismo, como uma medida necessária para a inserção do país no mercado internacional e o crescimento econômico nacional. (GORENDER, 2010). Vale ressaltar que esse processo de abolição foi muito mais complexo, sendo que não vale reiterá-lo aqui.

Vale ressaltar que todo esse processo transitório culminou nas singulares características capitalistas do país. Um país com traços fortes da escravidão, em que a população negra foi deixada à própria sorte no período pós-abolição, não foi facilmente inserida no ambiente de trabalho, acarretando o crescimento da miséria extrema junto com o crescimento exponencial de cortiços e favelas em todo o país. Esse é considerado um elemento importante para o processo de segregação socioespacial nas cidades. (GORENDER, 2010)

Esse contexto de transição delineou a trajetória das cidades brasileiras. Com o fim da escravidão, a proclamação da república, imigrações do povo europeu, o êxodo rural desencadeado pela oferta de emprego nas metrópoles, desenvolvimento de uma industrialização tardia, e a inovação tecnológica possibilitaram o processo de urbanização das cidades. Além disso, o Estado passou a intervir com reformas sanitárias, investimento em infraestrutura e melhores condições para o

desenvolvimento industrial, garantindo o domínio político da classe burguesa. (MARICATO, 2001)

O processo de urbanização no Brasil tem raízes da sociedade colonial, essa questão possibilitou uma grande desigualdade socioespacial entre as classes. Vale ressaltar que a classe de menor poder aquisitivo é predominantemente negra devido ao preconceito enraizado da sociedade brasileira. A desigualdade de classes e a questão racial são elementos fundamentais que culminaram a segregação socioespacial do país. É importante dizer que o Estado também intensificou o movimento segregador a partir de medidas sanitárias em que “expulsou” a classe trabalhadora dos centros urbanos para locais periféricos e insalubres. Toda esta questão de desenvolvimento do modo de produção capitalista gerou o surgimento das cidades.

A cidade, portanto, é um fazer intenso, ininterrupto, um produto histórico e social, logo, um palco de lutas sociais e também resultado destas relações sociais contraditórias produzidas e aprofundadas pelo desenvolvimento dos meios de produção. (CARLOS, 2005). Para Munhoz, Salgado e Santos o “território é palco onde são expressas as contradições do modo de produção capitalista” (Idem, 2015, p. 02). As cidades modernas, com seu espaço urbano proveniente do modo de produção capitalista, foram motivadas pelo processo de urbanização desenfreada, e consequentemente originaram a intensificação do déficit de moradia.

Segundo Corrêa (1995), o espaço urbano das cidades é um espaço fragmentado e articulado, e esta fragmentação é conectada pelos processos sociais, a mobilização dos sujeitos no ambiente urbano para a reprodução da economia, e as relações sociais capitalistas, ou seja, um reflexo da sociedade capitalista, fortemente dividida em áreas residenciais segregadas, da complexa estrutura social em classes, de forma profundamente desigual.

Corrêa (1995) relata, também, que o espaço urbano é mutável e condicionante da sociedade, sendo resultado de ações acumuladas através do tempo por agentes sociais: os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado, e os grupos sociais excluídos. Tais agentes têm sua ação regulamentada por um marco jurídico que não é neutro, ou seja, as ações que predominam dentro do espaço urbano são as dos agentes sociais dominantes (os proprietários dos meios de produção, os proprietários

fundiários e os promotores imobiliários), que defendem os interesses capitalistas que visam à garantia da acumulação do capital. Portando a importância do papel do Estado, como agente intermediador, em que atua para minimizar as mazelas sociais adquiridas neste processo de acumulação, para assegurar o seu funcionamento. (CORRÊA, 1995)

É pertinente especificar cada agente social abordado pelo autor por Corrêa (1995), em seu livro, para a compreensão do funcionamento da sociedade e sua transformação dentro do espaço urbano. Com isso, o autor certifica o entendimento da concepção da segregação socioespacial que configura no agravamento da questão urbana. Portanto, Corrêa (1989), primeiramente, abordou sobre os proprietários dos meios de produção, sendo caracterizados como grandes consumidores do espaço com ótimas localidades, ou seja, necessitam de grandes terrenos nos centros das cidades para a elaboração de suas atividades econômicas para a acumulação do capital. Já os proprietários fundiários são caracterizados como aqueles agentes sociais que lucram a partir da especulação fundiária, ou seja, estão interessados na conversão de terra rural em terra urbana, investindo na compra de terrenos da zona rural e vendendo com um preço superior no futuro, tendo a necessidade da atuação do Estado em prol deste grupo.

O referido autor (Idem, 1989) argumenta que o Estado, como intermediador dos agentes sociais, investe em infraestrutura possibilitando o processo de transformação do espaço rural para o urbano, no intuito da valorização das terras que são propriedades privadas destes proprietários fundiários.

Corrêa (1995) informa que, a depender do território urbanizado, o lucro pode variar, ou seja, por exemplo, no caso da cidade de Salvador, se o terreno for em locais próximo à praia, que é considerado uma área bem localizada e que tem uma grande procura de parcela da população com maior poder aquisitivo, os proprietários de terra optam em ser promotores imobiliários, pois o lucro será alto, já se caso o local do terreno for próximo ao subúrbio, por exemplo, que é considerável uma área má localizada devido a segregação residencial, com a distância dos centros da cidade e dos locais de lazer, resta a este agente social o loteamento das suas terras, a implementação de loteamentos populares com pouca infraestrutura, intermediada muitas vezes pelo Estado, como a exemplo do Programa Minha Casa Minha Vida. De acordo com Corrêa (1995, p.19):

Criam-se loteamentos populares na periferia urbana com enchentes, mosquitos, valas negras, crimes, esquadrão da morte, horas e horas perdidas em precários transportes coletivos, fruto de uma ação espacialmente diferenciada dos Proprietários Fundiários. Tais loteamentos são ilegais face a legislação em vigor. Em pouco tempo são legalizados, e por pressão popular conseguem alguns poucos serviços de infraestrutura por conta do Estado. Isto gera uma nova valorização fundiária, atingindo inclusive os terrenos reservados pelos antigos Proprietários Fundiários, muito deles intencionalmente situados entre os loteamentos e o espaço urbano contínuo. (CORRÊA, 1995, p.19).

Os promotores imobiliários, agentes sociais, que normalmente são representados por instituições de financiamento, ou promotores fundiários citados acima e até mesmo o próprio Estado, desencadeiam atividades de cunho imobiliário com a produção, compra e venda de residências de modo desigual, reforçando a segregação residencial. Por fim, os últimos agentes sociais são o Estado e os grupos sociais excluídos. O Estado, como já dito, um agente intermediador que tem uma atuação marcada por conflitos de interesses das classes sociais, possibilitando melhores condições para as transformações e desenvolvimento da sociedade capitalista. E os grupos sociais excluídos, que são diretamente impactados pela mercantilização imobiliária por não terem recursos necessários para a garantia de um bom imóvel, sofrem um severo processo de exclusão social. Portanto, o espaço urbano é um produto social com disputas de interesses entre os agentes sociais, em que o mercado atua como um dos principais mecanismos da segregação socioespacial.

Em vista disso, nas cidades urbanas é possível identificar territórios diferenciados, como se existissem “muralhas invisíveis” que separam a cidade em diferentes regiões, um modelo de exclusão social, em que segrega as classes sociais dentro do espaço urbano. Esta problemática foi relatada pela autora Raquel Rolnik (1988), a partir da sua análise crítica da realidade social brasileira. Em suas palavras (ROLNIK, 1988, p.42);

Existem, por exemplo, setores da cidade onde o lixo é recolhido duas ou mais vezes por dia; outros, uma vez por semana; outros, ainda, onde o lixo, ao invés de recolhido, é despejado. As imensas periferias sem água, luz ou esgoto são evidências claras desta política discriminatória por parte do poder público, um dos fortes elementos produtores da segregação.

Vale ressaltar que a segregação dificulta as relações sociais, complica e destrói a complexidade da sociedade urbana, com uma mescla de condicionantes e expressões objetivas e subjetivas para o seu estabelecimento. No caso do Brasil, um dos condicionantes é de como surgiu e progrediu sua história. Como já dito, uma

história marcada de diferenças sociais desde o Império Colonial, desenvolveu um processo de crise da escravidão e a expansão do trabalho livre no final do século XIX que impulsionou o modelo segregador, onde o negro, agora livre, e desprovido de bens materiais, como a exemplo de uma moradia digna, vende sua força de trabalho ao capitalista e empenha-se em comprar um imóvel ou terreno em uma localização que for de acordo com seu salário ínfimo. Diferentemente do empregador, provido de bens materiais, que se insere no mercado imobiliário com condições suficientes para o investimento de uma boa habitação em uma ótima localidade. Tamanha desigualdade gera um rompimento social, já que as classes sociais são separadas devido ao modo de produção capitalista que implanta a segregação socioespacial, com a exclusão da classe de menor poder aquisitivo dos locais de melhor qualidade, tais locais são provenientes à classe média/alta. (Corrêa,1995).

A questão da segregação socioespacial no Brasil é um assunto bastante antigo. A leitura dessa condição, que surgiu por conta da expansão urbana desordenada, é vista em decorrência da dinâmica do modo de produção capitalista. As cidades metropolitanas brasileiras expressam a luta entre classes que existe por conta dos interesses do capital, em que o crescimento econômico caminha junto com o processo de pauperização da classe trabalhadora, desprovida de direitos, especialmente dos serviços públicos de infraestrutura.

A partir da análise da expansão urbana, é possível observar as divisões espaciais de acordo com os interesses do mercado imobiliário, onde a acumulação e especulação caminham juntas, em um processo em que se tem a valorização de terrenos próximos ao centro da cidade que são, também, ofertados por serviços públicos de infraestrutura com uma ótima qualidade e, conseqüentemente, por interesses do próprio mercado imobiliário, que aloja a população mais pobre em áreas longínquas desprovida destes serviços públicos, ou seja, segundo o autor Lúcio Kowarick (1979), a distribuição espacial da população no quadro deste crescimento caótico reflete a condição social dos habitantes da cidade, espelhando ao nível do espaço, a segregação imperante no âmbito das relações econômicas.

É possível verificar a partir de uma simples observação das cidades metropolitanas brasileiras, o papel do processo da especulação fundiária, citado por Kowarick (1979). Observa-se a existência de espaços vazios para a valorização do

terreno, aspecto diretamente ligado ao processo de acumulação do capital e, ao mesmo tempo, a existência de bairros periféricos que se situam longe do centro da cidade, nomeados como periferia.

Tal processo gera um maior aprofundamento da desigualdade social que impacta diretamente na garantia da cidadania de uma grande parcela da população brasileira. Um dos exemplos citados pelo autor Kowarick (1979) é de que a questão da especulação imobiliária prejudica a qualidade de vida da classe trabalhadora pois esta, até para exercer sua força de trabalho, tem uma dificuldade maior, devido a dependência do transporte coletivo. A locomoção dessa parcela da população, devido a residências longínquas, com filas, superlotação, atrasos, congestionamentos, que geram desgaste daqueles que estão submetidos a esta situação deplorável. Segundo o autor Kowarick (1979);

Em outras palavras, submetido à engrenagem econômica da qual não pode escapar, o trabalhador, para reproduzir sua condição de assalariado e de morador urbano, deve sujeitar-se a um tempo de fadiga que constitui um fator adicional no esgotamento daquilo que tem a oferecer: sua força de trabalho. E como esta, pelo menos nos níveis de qualificação mais baixo, e abundante, a engrenagem econômica pode facilmente substituí-la tão logo o desgaste a que está sujeita faça decair sua produtividade. (KOWARICK, 1979, p. 36)

A situação de exploração, precarização do trabalho e de pauperização da classe trabalhadora que vende sua força de trabalho a preços que mal atendem as suas necessidades básicas de reprodução, como alimentação, moradia e transporte, por exemplo, representa o motivo das condições de alojamento desta classe, de forma significativa. Sendo que essa problemática foi intensificada no período do “Milagre Brasileiro”, no Regime Militar, momento em que a economia brasileira teve um crescimento exponencial (Maricato, 1987). E, devido a esta análise, foi possível concluir que se tratou de um contexto histórico, no qual foi garantida riqueza para poucos e, ao mesmo tempo, o crescimento da situação de pauperização de muitos, aprofundando a questão da desigualdade socioeconômica.

É por este motivo que a lógica do desenvolvimento econômico brasileiro se dá na dilapidação da força de trabalho, ou seja, a expansão capitalista cresce em proporção do aumento da pobreza da classe trabalhadora que sofre com jornadas de trabalho prolongadas, aumento da reserva de mão de obra, sendo este último um dos motivos pelo qual o trabalhador aceita a questão de flexibilização da relação de trabalho, já que mesmo com desgaste do dia a dia devido a situação cotidiana e situações dentro do ambiente de trabalho, a exemplo das longas jornadas de



trabalho com pouco salário, intensificação das suas atividades laborais para a melhor extração da mais-valia à classe capitalista, entre outros, o trabalhador é sujeito a aceitar medidas retrógradas, como a exemplo citados acima, do empregador que impactam na sua condição de subordinado por conta da vasta reserva de mão de obra existente.

O autor Kowarick (1979) aborda também, em seu texto, que a vida urbana é compreendida como uma expressão dos processos macroestruturais, sendo estes processos, consequências da questão social, aprofundadas com a expansão do capitalismo industrial. Nesse contexto em que se agravou a desigualdade, a classe trabalhadora está sujeita a ausência ou precariedade da moradia e oferta limitada de equipamentos e serviços públicos, pelo simples fato de que a organização dos espaços é produto da exploração e reprodução da desigualdade social.

A realidade cidadina brasileira é repleta de problemas sociais em decorrência da forma em que se deu o processo do crescimento urbano desenfreado nas cidades metropolitanas, como na dificuldade de acesso a bens coletivos para uma parcela da população, impedindo a garantia da cidadania. Mas, a existência e aprofundamento desses problemas sociais impulsionaram o crescimento de organizações e movimentos populares pela luta da conquista da Democracia e a luta pela garantia dos seus direitos sociais (habitação, saúde, educação, previdência, saneamento básico, entre outros), sendo visível este avanço dos movimentos progressistas no período da década de 1980 e 1990. (BARREIRA, 2010)

No período em que se teve a retomada do processo democrático, em decorrência das lutas populares que reivindicavam seus direitos que foram suprimidos no regime militar, houve também os protestos sociais em relação ao enfrentamento da questão de moradia, justamente porque no período da ditadura foi um momento histórico em que a crise urbana cresceu exponencialmente e acelerou o processo de favelização nas cidades metropolitanas. Este evento foi decisivo para a obrigatoriedade da participação popular nas decisões políticas na implantação ou gestão das políticas habitacionais. (CARVALHO, 2002)

Os movimentos populares em decorrência as péssimas situações vivenciadas pela classe trabalhadora tiveram mais expansão e maiores respostas do Estado frente as demandas a partir da década de 80, período em que passou a ter eleições de administrações democráticas e populares mais a mudança do papel dos

municípios em relação aos serviços sociais disponibilizados para a população. Este novo contexto trouxe uma atenção maior na condução das políticas sociais, desencadeando uma nova frente de luta para os movimentos populares, que com o apoio do poder local, passou a ter mais resistência, já que os estados e municípios passaram a ter mais autonomia.(Carvalho, 2002).

Vale ressaltar que o objetivo central das lutas sociais e a questão da urgência da reconstrução da democracia em 1985 teve como foco a defesa da garantia da cidadania plena, ou seja, condicionar o cidadão a uma liberdade e participação numa sociedade ideal. De acordo com Carvalho (2002. P. 10);

Uma cidadania plena, que combine com liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no Ocidente e talvez inatingível. Mas ele tem servido de parâmetro para o julgamento da qualidade da cidadania em cada país e em cada momento histórico [...] O cidadão pleno seria aquele que fosse titular dos três direitos[...] Direitos civis são os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à igualdade perante a lei [...]. Direitos políticos se referem à participação do governo da sociedade [...]. Os direitos sociais garantem a participação na riqueza coletiva. Eles incluem o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria [...]. Os direitos sociais permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar para todos. A ideia central em que se baseiam é a da justiça social.

Foi visando este objetivo na garantia da cidadania à classe trabalhadora, que, no final do século XX, os movimentos sociais em relação à garantia de uma habitação popular digna, trouxeram uma nova lógica para as lutas sociais que resultam em uma emenda popular que exigia uma reforma urbana. Como a exemplo da fundação da Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM) em janeiro de 1982 representada pelos Moradores de Bairros Populares e pelo Movimento Sem Teto, e em 1990 a criação do Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) mais a União Nacional por Moradia Popular (UNMP) fortalecendo, assim, as pautas de universalização da qualidade de vida a partir da garantia de moradias dignas, não apenas casa popular, mas também serviços públicos e equipamentos de infraestrutura (FILHO, 2011).

Assim, na sociedade capitalista, em especial no caso brasileiro, a pressão dos trabalhadores frente ao Estado por moradia tem sido respondida, por meio de políticas sociais, mas conforme argumenta Netto (2009) de forma parcial, focalizada e fragmentada. Tais respostas não parecem ser suficientes para resolver o déficit de moradia para a classe trabalhadora, mas cumprem importante função no processo de reprodução das relações sociais. Segundo Iamamoto e Carvalho (2011), a

reprodução das relações sociais ocorre em duas dimensões, a “material” e a “espiritual”, em suas palavras (IAMAMOTO E CARVALHO, 2011, p. 72):

A noção de reprodução engloba a força viva de trabalho e dos meios objetivos de produção. Não se trata apenas de reprodução material, mas também envolve a reprodução da produção espiritual, isto é, das formas de consciência social: jurídicas, religiosas, artísticas ou filosófica, através das quais se toma consciência das mudanças ocorridas nas condições materiais de produção.[...] Nesse processo são gestadas e recriadas as lutas sociais entre os agentes sociais envolvidos na produção, que expressam a luta pelo poder, pela hegemonia das diferentes classes sociais sobre o conjunto da sociedade.

As políticas públicas atuam na continuidade do processo de produção capitalista. Conforme os argumentos de Iamamoto e Carvalho (2011) acima, a produção capitalista implica em produção e reprodução das relações sociais. Os homens têm a necessidade, dentro do modo produção capitalista e por meio do trabalho exercem uma ação transformadora na sociedade e participam do processo de reprodução social.

Para compreensão sobre a dimensão espiritual da reprodução social, os autores (idem) observam o consenso social e o “controle social” sobre a classe trabalhadora a partir da mistificação das relações sociais e dos aparelhos ideológicos do Estado que fazem com que a classe trabalhadora “aceite” seu papel de classe dominada e não imponha medidas de resistência em relação a sua situação no sistema ao qual está submetida a um processo intenso de exploração. (IAMAMOTO, CARVALHO, 2011)

Segundo os autores Iamamoto e Carvalho (2011), a necessidade do Estado de atuar com medidas fragmentadas e parciais em decorrência das demandas da classe trabalhadora, garante o lucro à classe capitalista, ou seja, o Estado passa a intervir a partir de medidas de contenção e controle social de possíveis insubordinações da classe trabalhadora. É essencial esta conduta, pois o resultado do processo capitalista de produção é a mais valia<sup>5</sup>, em que só é garantida a partir da apropriação da força de trabalho. É a mais valia que possibilita a valorização do capital.

Os aparelhos ideológicos do Estado e atuação de políticas públicas, como no caso do equacionamento do déficit habitacional, em que atende as demandas da

---

<sup>5</sup> A mais valia é o fim e o resultado do processo capitalista de produção. Significa substancialmente materialização do tempo de trabalho excedente, trabalho não pago apropriado pela classe capitalista. (IAMAMOTO, CARVALHO, 2011)

classe trabalhadora, sem interferir nos interesses da classe dominante, possibilita a aceitação dos trabalhadores frente a exploração e sua difícil realidade na garantia dos meios necessários a sua sobrevivência. A necessidade dessa conduta é pelo fato de que a classe trabalhadora é o atributo essencial do modo de produção capitalista para garantir riqueza e a manter o processo de reprodução social. (IAMAMOTO, CARVALHO, 2011).

## **2.2. A relevância da política de habitação**

Conforme o item anterior, o desenvolvimento das políticas sociais só foi possível a partir do momento em que a classe trabalhadora assumiu um papel político de maior protagonismo, e passou a lutar pelos seus direitos sociais. Já que na metade do século XX, pode-se observar que, a partir do amadurecimento do capitalismo e a força dos monopólios, agravaram-se as desigualdades entre as classes sociais por conta da superexploração da classe trabalhadora e dos grandes lucros da burguesia. Devido a isso, passa a haver um intenso debate sobre a garantia da cidadania a partir da implementação de variadas políticas sociais com o objetivo do enfrentamento, de forma fragmentada, das expressões multifacetadas da questão social ( Netto, 2009).

Netto (2009) reconhece que a “questão social”, emerge no trânsito do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista. Assim, o autor a define como própria das relações sociais capitalistas. Ele argumenta também que nas últimas décadas do século XX com o desenvolvimento dos monopólios, amplia-se e evidencia-se o papel do Estado como instrumento da classe burguesa para garantir a reprodução do modo de produção capitalista. Segundo o autor, com a ampliação das funções do Estado são implementadas as políticas sociais de acordo com os interesses burgueses. No referido período houve grande intensificação das contradições que conferiram à ordem burguesa, segundo Netto (2009), os seus “traços basilares” de exploração, alienação e transitoriedade histórica e, também, o aprofundamento das desigualdades sociais, principalmente, no momento das crises econômicas.

Para manter a concentração e monopolização do capital, os capitalistas passaram a necessitar de um grande volume de investimentos. De acordo com Netto (2009) assim ocorre a fusão entre o capital bancário e o capital industrial.

Além disso, a função econômica do Estado associada a sua função política (NETTO, 2009) na fase da constituição dos monopólios se torna mais evidente, com os investimentos públicos que garantem a lucratividade por meio das parcerias público-privadas, e pela ação estatal na perspectiva de manter o “controle social” a partir da implementação de políticas públicas, capazes de produzir a “docilidade” da classe trabalhadora, o que necessitava de medidas de preservação e controle contínuo da força de trabalho ativa e excedente. Isso porque no capitalismo monopolista, os trabalhadores passaram a vivenciar o agravamento do processo de pauperização. Destaca-se como exemplo da função econômica que o Estado assumiu no Brasil (NETTO, 2009), por meio de seus governos, a própria política habitacional que garantiu o incremento e desenvolvimento do mercado da construção civil e das grandes empreiteiras.

Conclui-se, segundo Netto (2009), que o crescimento das políticas sociais ocorre devido a esse período do capitalismo monopolista, que exigiu uma maior intermediação do Estado para a garantia do desenvolvimento do sistema. A implementação das políticas sociais é entendida como uma medida anticrise, uma estratégia política e econômica com o objetivo de propiciar mais acumulação e valorização ao capital. Assim, o sistema se reproduz apesar dos momentos de crise, já que o funcionamento das crises é cíclico (Idem). Vale ressaltar que essa medida foi adotada pois a burguesia reconheceu os limites do mercado e percebeu que às vezes eram necessárias medidas estatais para assegurar seus objetivos estritamente econômicos. Netto (2009, p. 25) afirma;

A necessidade de uma nova modalidade de intervenção do Estado decorre primariamente, como aludimos, da demanda que o capitalismo monopolista tem de um vetor extra-econômico para assegurar seus objetivos estritamente econômicos. O eixo da intervenção estatal na idade do monopólio é direcionado para garantir os superlucros dos monopólios. E, para tanto, como poder político e econômico, o Estado desempenha uma multiplicidade de funções. ( NETTO, 2009, p. 25)

Desse modo, percebe-se o mesmo processo em relação à política habitacional. Destaca-se o caráter contraditório de tal política, notório em todos os programas realizados. A implementação de uma política habitacional, em um país como o Brasil, representa uma intervenção estatal justificada pelo o objetivo de

sanar o déficit habitacional, visando à garantia dos direitos sociais. Entretanto, ao mesmo tempo, a política tem função econômica, isso porque o Estado, ao garantir esse direito e viabilizar as moradias populares, garante também os investimentos no mercado da construção civil, o que permite a reprodução do processo de acumulação do capital.

A questão de moradia tem suas bases nos primórdios da acumulação capitalista (MARX, 2017). A classe burguesa com sua perspectiva de lucro incessante gera dentro das cidades urbanas espaços territoriais claramente demarcados. E, devido a sua hegemonia política, o Estado atua em prol das suas necessidades estritamente econômicas. No momento em que as políticas públicas são configuradas no contexto neoliberal, há o objetivo dessas políticas implementadas pelo Estado capitalista em atuar de modo que acentue a supremacia do mercado, esse objetivo intensifica as mazelas da questão social e impacta diretamente na qualidade de vida da classe trabalhadora que luta na garantia dos seus direitos. E quando conquistados a partir da intervenção estatal, permanecem na mesma situação de exclusão social devido ao real objetivo das políticas sociais do Estado neoliberal, normalmente são políticas focalizadas e assistencialistas, atendendo os interesses do capital.

Portanto, é perceptível que as políticas públicas do setor habitacional intensificam o processo de exclusão territorial da classe trabalhadora. Cavalcante (2011) relata que as medidas adotadas pelo Estado possibilitam o processo de destituição desta população como sujeitos sociais e políticos na cidade, acentuando a vulnerabilidade social.

O direito à moradia e infraestrutura urbana deve ser entendido, também, como uma conquista da classe trabalhadora que enfrentou diversos obstáculos na sociedade capitalista em que os representantes dos interesses do mercado imobiliário têm muita força. O Estado a serviço da burguesia procura soluções para o crescimento deste mercado, sendo de grande importância para contribuir na ampliação do capital das empresas de construção civil. Como a exemplo da criação de planos estatais que possibilitem o processo de especulação imobiliária a partir da implementação de infraestrutura em locais longínquos do centro urbano, ou a realização de parcerias público-privadas com empreiteiras (CAVACANTI, 2011).

Vale ressaltar que para a efetivação deste processo, o Estado atua com políticas excludentes. Garante a moradia da população, mas ao mesmo tempo amplifica o processo de segregação social, transformando o funcionamento da cidade como um todo. Segundo Maricato a “segregação urbana é uma das faces mais importantes da desigualdade social e parte promotora da mesma” (MARICATO, 2001, P. 02)

### **3. Política de habitação e seu percurso histórico no Brasil**

Nesse capítulo privilegia-se o percurso histórico da política habitacional para compreender suas contradições. Portando, neste capítulo, será feita uma análise da implementação dessa política no Brasil a partir da segunda metade do século XX, em um período em que se teve o aprofundamento da questão social e revelou-se o déficit de moradia no país, devido, principalmente, ao crescimento urbano e o aumento expressivo da desigualdade social, até o início do século XXI. O objetivo desse percurso é demonstrar a eficiência ou ineficiência, progressos e retrocessos da referida política.

Será desenvolvida uma análise histórica no período do Regime Militar e a atuação do Estado brasileiro no setor habitacional com a implementação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), essenciais para o funcionamento do mercado imobiliário no país. Logo após o fim da ditadura, será explanado as atuações do governo e da sociedade civil em relação à questão de moradia, como atuar na adoção de medidas com caráter econômico e clientelistas, ou o aumento da mobilização social para a garantia dos direitos sociais, respectivamente. O quando a hegemonia<sup>6</sup> da classe burguesa prevalece nas medidas estatais, e o quanto os interesses econômicos possibilitaram o agravamento da escassez de moradia digna. Todos os períodos, desde a década de 60, foram visivelmente marcados pelo aumento exponencial da desigualdade social dentro do ambiente construído. (MARICATO, 1987)

---

<sup>6</sup> A concepção gramsciana de hegemonia é tomada como critério histórico-político, o que lhe permite analisar a movimentação das classes sociais e as disputas em torno do poder. Nesse processo, os componentes de coerção e consenso coexistem no tempo e no espaço e correspondem à supremacia de uma determinada classe social sobre o conjunto da sociedade. (SIMIONATTO e NEGRI, 2017, p. 06)

Busca-se analisar ainda, a atuação do Estado no setor habitacional no início do século XXI, discutir seus progressos e retrocessos existentes até a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida. Para tanto, busca-se construir mediações com os argumentos dos autores Bonduki (2011) e Maricato (1987) sobre o ambiente construído e a política de habitação para articulá-los com a análise da política neodesenvolvimentista e sua perspectiva reformista, adotada no governo do PT, conforme descrita por Singer (2012).

### **3.1. A política de habitação do regime militar à FHC**

A partir da década de 1940 as cidades brasileiras passaram por um profundo processo de urbanização/industrialização, com isso um forte mercado imobiliário se estruturou se desenvolvendo, principalmente, a partir dos recursos do Sistema Financeiro da Habitação após 1968. (IPEA, 1999)

Analisando a cidade como um objeto da reprodução de setores do capital, Maricato (1987) concluiu que é possível perceber como a luta entre classes é travada em torno do ambiente construído, sendo fonte de lucro do capital imobiliário e, ao mesmo tempo, condição necessária a vida para os trabalhadores. Esta análise de estudo possibilita a compreensão das lutas dos movimentos populares para uma justa distribuição de terras, ou seja, o direito à cidade.

Primeiramente, é importante ressaltar que a meta da produção capitalista é de diminuir o custo da força de trabalho, sendo esta uma conquista da classe burguesa nos últimos anos devido ao aumento da produtividade com o desenvolvimento tecnológico e industrial. A diminuição dos custos ao capitalista garante a produção em grande escala dos produtos e o barateamento destes já que o burguês passa a ganhar, majoritariamente, de forma quantitativa. Ou seja, os capitalistas dentro deste contexto competitivo em obter maiores lucros, aumentam sua produtividade a partir da substituição da força de trabalho pelas inovações tecnológicas, isso acarreta na necessidade de procurar meios de diminuir seus custos para vender suas mercadorias em maiores quantidades e preços mais baixos. (MARX, 2017)

Já no contexto da habitação, atualmente, o grande impasse para o trabalhador em relação à moradia é de que o imóvel é um recurso que vai contrário à medida da queda geral dos custos do trabalhador (alimentação, transporte, entre



outros), ou seja, a mesma tem um alto peso na cesta de consumo, pois, segundo Maricato (1987), a habitação não é produzida e comercializada através das relações tipicamente capitalistas, o valor do imóvel não cai na mesma medida que as outras mercadorias. Por este motivo, a população que reside em favelas e cortiços é constituída, predominantemente, por trabalhadores economicamente ativos, que não têm condições para usufruir no mercado imobiliário e garantir um imóvel regular.

É por esse motivo que ocorre o crescimento das moradias clandestinas, ou seja, o processo de favelização, já que o trabalhador opta pela compra de lotes com uma situação desregular na legislação para este se abstrair do comércio do mercado imobiliário que exige um investimento maior, tal investimento superior ao que o trabalhador, em sua situação de subordinado, recebe ao vender sua força de trabalho. (KOWARICK, 1979).

Segundo Kowarick (1979), a habitação, portanto, é o componente mais importante da cesta de consumo que não é suprida através das típicas formas capitalistas de produção e comercialização para a maioria dos trabalhadores. Ao se abster desse mercado imobiliário formal, o trabalhador fica sujeito a sacrifícios, como por exemplo, ter que construir seu próprio imóvel junto com familiares e/ou amigos nos momentos de descanso do seu serviço, implicando, conseqüentemente, no seu desgaste físico, na baixa qualidade de moradia, no congestionamento habitacional, na insalubridade, na localização, na ausência de saneamento básico, na dificuldade de transportes coletivos, na dificuldade de abastecimento, do atendimento à saúde, entre outros.

A análise de todo esse processo garante observar a acirrada luta entre classes dentro da cidade urbanizada. O desgaste físico da classe trabalhadora para a garantia de sua moradia de forma irregular não afeta o processo de acumulação do capital do mercado imobiliário formal, mostrando, assim, o desinteresse da burguesia frente às questões urbanas (MARICATO, 1987).

Maricato (1987 afirma que a questão urbana se desenvolveu nos últimos anos do século XX devido, primeiramente, ao ingresso da força de trabalho no espaço urbano pelo denso movimento migratório no sentido campo/cidade, transformando o Brasil em pouco tempo, em um país que era predominantemente rural em 1940 (população urbana representada por 31%), para um país predominantemente urbano em 1980 (população urbana passou a ser de 67%), devido ao desenvolvimento do

capitalismo industrial. O grande problema é que o trabalho urbano era bastante precário, com péssimos salários e com substituição fácil de trabalhadores menos produtivos, devido ao grande número de força de trabalho excedente e disponível, o exército industrial de reserva<sup>7</sup>, implicando no crescimento da pobreza urbana.

O investimento na política de habitação cresceu devido a luta pela apropriação privada, o consumo coletivo dos equipamentos urbanos de forma justa existente no espaço urbano, pois a grande rotatividade de emprego e baixos salários dificultavam e dificultam até hoje o pagamento dos alugueis, já que os salários mal chegavam a cobrir as despesas básicas do trabalhador. Portanto, o Estado interveio com a política de habitação para solucionar as questões existentes. (SANTOS, 1999)

No período do Regime Militar que foi de 1964 até 1985, o Estado interveio com a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) no Brasil, pela Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964, no governo de Castello Branco, com o objetivo de estimular a construção de habitações de interesse social e financiamento da aquisição da casa própria, dando prioridade à classe social de menor renda. O órgão público que foi designado para essa função foi o Banco Nacional da Habitação (BNH), que a exerceu até sua decadência no período da crise econômica que ocorreu a partir de 1974. O incentivo ao financiamento para construção de moradia para a classe trabalhadora ocorreu porque a questão de habitação popular no Brasil assumiu uma importância crescente naquele período devido ao processo de industrialização e urbanização desenfreada. (SANTOS, 1999)

Apesar de teoricamente ter como foco facilitar a apropriação de casa própria para a classe mais empobrecida, o SFH atuava com uma visão de lucratividade na área da habitação, ou seja, visando aos interesses da classe burguesa. Isso condiz com o que Netto (2009) salienta em relação a atuação das políticas sociais implementadas no período do capitalismo monopolista. O Estado atua de acordo com os interesses hegemônicos. Observa-se, nesse sentido, o caráter contraditório das políticas sociais, especialmente, da política de habitação, visto que foram criadas para atender necessidades da classe trabalhadora, mas com o objetivo

---

<sup>7</sup> A acumulação capitalista sempre produz uma população trabalhadora supérflua relativamente, isto é, que ultrapassa as necessidades médias da expansão do capital para o seu bom funcionamento, tornando-se, desse modo, uma população ativa excedente. Esse contingente garante o controle dos capitalistas sobre os trabalhadores ativos. (MARX, 2017)

subjacente de garantir o crescimento econômico. Em relação o SFH o argumento de Maricato é bastante elucidativo (1987, p.30):

O sucesso do Sistema Financeiro de Habitação no Brasil desde sua estruturação em 68 até sua decadência em 80 quando se aprofunda em crise em consonância com toda a economia do país se deveu exatamente ao fato de ignorar os setores de menores rendimentos da população e tratar a habitação como uma mercadoria a ser produzida e comercializada em moldes estritamente capitalistas... O SFH foi uma forma eficaz de ampliar a provisão de habitações no Brasil, seja através da criação e do fortalecimento de empresas capitalistas ligada ao financiamento, a produção e a venda de moradias, seja quando disciplinou a drenagem de recursos de poupança voluntária pelo sistema brasileiro de poupança e empréstimo SBPE e de recursos compulsórios, o FGTS, uma espécie de fundo desemprego constituído de 8% das folhas salariais dos trabalhadores regidos pela CLT.(MARICATO, 1987, p.30).

Para alguns estudiosos, como Bonduki (2011), a história da Política de Habitação começou de fato no período do Regime Militar, pois o SFH foi considerado como o maior programa do Governo Brasileiro para enfrentar a questão habitacional, ou seja, o Plano Nacional de Habitação na ditadura expressa à maturidade da política habitacional no Brasil, ele contém objetivos e normas para ação governamental em um longo prazo. Mesmo com o objetivo de resolver o problema habitacional, especialmente, da classe de baixa renda, o BNH foi construído sob uma lógica bancária, tendo um caráter redistributivos às avessas, pois utilizou os recursos dos trabalhadores para dar prioridade às habitações da parcela da população com maior poder aquisitivo, devido a seu método clientelista (BONDUKI, 2011).

Da mesma forma, Cariello Filho afirma (2011. p. 70):

[...] em 1967 quando a economia é reativada, as preocupações para com as condições de moradia da classe trabalhadora caem em paulatino esquecimento e os recursos arrecadados em nome de sua solução passam a ser direcionados a investimentos estranhos à habitação popular e mesmo a construção civil. O fim real do BNH não era resolver o “problema da habitação”: o Banco era um “funil, por meio do qual os recursos do FGTS — 74 por cento da receita de 1968 — são drenados para o setor privado, para alimentar o mecanismo da acumulação e da concentração da renda.

De acordo com Cariello (2011), esta intervenção estatal possibilitou a capitalização das empresas ligadas a habitação, estruturando uma rede no mercado imobiliário, possibilitou o crescimento da especulação imobiliária a partir de investimentos do Estado com equipamentos e serviços urbanos, excluindo 77% da população que ganhava menos de 5 salários durante anos. Vale ressaltar que o foco do SFH era justamente atuar na classe mais empobrecida, mas raras foram as

realizações do governo neste campo. Por este motivo, a ilegalidade das ocupações de terra, a irregularidade de loteamentos chegou a índices altíssimos, superando a quantidade de imóveis regulares (FILHO, 2011)

O crescimento exponencial das casas irregulares nos morros e periferias foi, em parte, ignorado pelo Estado. Segundo Maricato (1987), foi uma forma que o Estado encontrou de oferecer uma saída às necessidades objetivas e concretas da população empobrecida, sendo uma forma de viabilizar a reprodução da força de trabalho.

Segundo Santos (1999), além de facilitar o financiamento para garantia da propriedade privada, o BNH, a partir da década de 70, passou a orientar seus recursos para o financiamento dos governos estaduais e municipais como na produção de infraestrutura urbana, a exemplo do subprojeto intitulado que foi o FINANSA (Financiamento de Saneamento) na implantação de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, pavimentação, distribuição de energia elétrica, transporte, tratamentos de esgoto de águas pluviais, planos de estudo para elaboração de legislação e projetos, entre outros. O que se observou foi que no Regime Militar, foram poucas ações do Estado, em relação à habitação, que não estivessem vinculadas ao sistema bancário por meio do BNH. Essa atuação do Estado, do mesmo modo que atendia às necessidades da população para ter acesso aos serviços urbanos, garantia o processo de especulação fundiária/imobiliária, no intuito de manter o crescimento da economia, ou seja, como uma medida anticrise para garantir o processo de reprodução do modo de produção capitalista. Conforme os exemplos citados por Netto (2009) em relação ao caráter contraditório das políticas públicas e da função econômica do Estado.

Diversas ações do governo atreladas ao BNH ocorreram nos anos seguintes, como a criação do Plano Nacional de Saneamento, o PLANASA, em 1971, elaborado para regular maior dinamismo aos planos e obras urbanas. Houve também a criação do projeto CURA, Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada, com o objetivo de prover áreas ociosas de infraestruturas e equipamentos urbanos para garantir a valorização do local/imóvel. Segundo Maricato (1987) foi a partir desse momento que o Estado entrou no âmago do jogo imobiliário urbano capitalista, investindo em equipamentos urbanos, em áreas antes desvalorizadas, para propiciar o esquema de especulação fundiária.

Com esse projeto, o BNH passou a elaborar diversos programas em prol do financiamento de obras urbanas, como a exemplo dos fundos regionais de desenvolvimento urbano criado em 1973, o Financiamento para Urbanização (FIMURB), criado em 1974, e no mesmo ano o Financiamento para Sistemas Ferroviários de Transporte Urbano de Passageiros (FETREN), e o Financiamento para Planejamento Urbano (FIPLAN), em 1975 foi criado o Apoio ao Desenvolvimento de Polos Econômicos (PRODEPO), além de outros programas complementares nos conjuntos habitacionais, como Financiamento para Urbanização de Conjuntos Habitacionais (FINC), o Financiamento de Equipamento Comunitário de Conjuntos Habitacionais (FINEC), e Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB) (Maricato, 1987). Todos esses programas estimulando o crescimento do mercado imobiliário no Brasil, sendo na mesma proporção do crescimento das favelas nas cidades urbanizadas, exceto em Brasília. (MARICATO, 1987)

Entende-se que o BNH foi parte integrante da estratégia do governo brasileiro para responder demandas da população, mas também do capital em sua fase monopolista. Pode-se concluir que sua criação teve como objetivo administrar o problema habitacional e realizar diversas metas de interesse do capital, a partir dos recursos do FGTS e do SBPE.

Segundo Orlando Filho (2011), o BNH atuou integralmente com o objetivo de acumulação do capital, tal concepção foi concluída devida suas atuações ao longo dos 30 anos de sua existência. Foi pelas atuações ligadas a ampliação da atividade econômica em geral e a construção de um circuito produtivo e financeiro em torno da construção civil.

A lógica financeira, com a exigência de rentabilidade a partir do FGTS e SBPE, a incompatibilidade dos planos de financiamento com a real condição econômica da população que buscava a casa própria, os rombos causados devido à má gestão marcaram a história do BNH durante esses trinta anos, até sua extinção que ocorreu em 1986, sendo suas funções incorporadas à Caixa Econômica Federal (SANTOS, 1999). O motivo que levou à extinção do órgão público foi a vulnerabilidade em relação às flutuações macroeconômicas, que impactavam diretamente a capacidade de arrecadação do FGTS e do SBPE, e o aumento da

inadimplência dos mutuários, devido aos reajustes salariais gerados pela crise econômica, o que comprometeu o equilíbrio atuarial do sistema (IPEA, 1999).

No período da crise da Política Habitacional, no fim da década de 1970 e início da década de 1980, em que o BNH já era malvisto por conta da sua baixa efetividade social, ocorria o processo da redemocratização, período marcado por muitas mobilizações populares contra o regime militar que enfrentava uma grande crise econômica, com alta da inflação, desemprego e recessão econômica.

O regime autoritário militar, na década de 1980, já enfraquecido, por conta das dificuldades de estabilização econômica, tinha como costume atuar como um aparelho repressor diante das movimentações populares que buscavam a garantia dos seus direitos sociais, civis e políticos, entretanto percebeu que o autoritarismo sem o consenso social e sem o suporte da economia não tinha mais como se sustentar, por conta disso, ocorreu o processo lento e gradual de abertura para a redemocratização (FILHO, 2011).

Devido aos desejos populares e insatisfações com o Regime Militar, os partidos de oposição propuseram uma emenda que estipulava eleições diretas. Somava-se a isso o anseio popular por uma nova constituinte, já que a antiga, Constituição de 1967, concentrava os poderes ao executivo, ou seja, o presidente da república tinha autoridade máxima, por este motivo, era exigida a reformulação das bases jurídicas e o reestabelecimento do estado de direito.

Esse momento de lutas, marcado a partir da década de 1980, possibilitou a ascensão dos movimentos sociais organizados, como a exemplo do movimento de moradia e dos Sem Terra (urbano), devido à dificuldade para o financiamento da casa própria, visto como uma necessidade básica do ser humano, um requisito imprescindível para uma vida plena e a garantia da sua cidadania (TONELLA, 2013).

Todo o processo, tanto o da redemocratização, quanto o da elaboração da nova constituição, foi longo e negociável, o que levou uma insatisfação do povo. Mas toda a elaboração da nova Constituição foi resultado de uma intensa participação da sociedade civil. A Constituição de 1988, nomeada como “Constituição Cidadã”, foi formulada como um modelo que reconstruiu, naquele momento, a consciência dos indivíduos de seu papel na manutenção e na melhoria do bem estar social. Vale ressaltar que a Constituição Federal de 1988 teve um papel fundamental de ampliar

a atuação da sociedade no campo político. Assim como informa Tonella (2013, p. 01)

Ao retrocedermos em duas décadas, verificamos que a Constituição Brasileira, promulgada em 1988, foi precedida de intensa mobilização social para garantir a incorporação de demandas de inúmeros setores. Servem de base de reflexão dois aspectos presentes no texto constitucional. O primeiro destes diz respeito às diretrizes do Capítulo II, dedicado à política urbana. O segundo aspecto está ligado aos mecanismos que garantiram a possibilidade de participação ampliada da sociedade nos processos de formatação das políticas públicas, os quais se mostraram fundamentais para o desenho atual da democracia no Brasil. A Constituição foi saudada como progressista, na medida em que reconhecia formalmente uma série de novos direitos e criava novos mecanismos de participação política ao lado dos tradicionais procedimentos da democracia representativa. O arcabouço jurídico para a estruturação tanto da legislação específica da política, quanto dos mecanismos de controle social estavam presentes no texto constitucional.

A Constituição Federal de 1988 garantiu uma nova orientação nas constituições estaduais e nas leis orgânicas, que procuraram modificar o sentido em que o Estado estava sendo direcionado. A partir de 1988, o governo local passou a ter a obrigatoriedade de procurar medidas que solucionassem ou amenizassem a questão urbana nos municípios com mais de 20 mil habitantes, com o objetivo principal de diminuir a desigualdade gritante presente em relação ao acesso ao solo urbano, sendo assim, uma norma importante para a política de desenvolvimento e de expansão urbana (SANTOS, 2013).

No período pós BNH, que vai de 1986 até a virada do século, as atribuições na área habitacional foram distribuídas para diversos órgãos federais, como alguns ministérios, a Caixa Econômica Federal e o Banco Central. Segundo Bonduki (2011), isso possibilitou uma descontinuidade e ausência de estratégia para o enfrentamento da questão habitacional. Segundo o autor, decisões políticas equivocadas e a rigidez para a regulamentação do crédito habitacional levou uma paralisação dos financiamentos com recursos do FGTS no período de 1991 a 1995 (BONDUKI, 2011).

O cenário do sistema de habitação brasileiro na década de 1990 era decadente, mas a crise não impediu a realização de medidas estatais na área. Houve o fortalecimento de programas alternativos, implementados pelos Municípios e Estados, devido a descentralização do poder do Estado. Mas, as medidas adotadas não foram suficientes para mudar de forma positiva a questão habitacional do Brasil. Segundo Bonduki (2011), a ausência de um diagnóstico claro sobre o déficit habitacional e a dificuldade de se evitar práticas clientelistas, como a exemplo

da atuação do Governo Collor e do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), ocasionaram na permanência desta problemática, ou até mesmo o seu aprofundamento. Bonduki aborda, em seu texto, que neste período (2011, p.08):

Emergem programas alternativos, como urbanização de favelas e assentamentos precários, construção de moradias novas por mutirão e autogestão, apoio à autoconstrução e intervenções em cortiços e em habitação nas áreas centrais.

O principal programa elaborado pelo presidente Fernando Collor de Melo foi o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), que tinha como meta a construção de aproximadamente 245 mil unidades habitacionais em 180 dias por meio da contratação de empreiteiras privadas. Entretanto, os 180 dias duraram mais de 18 meses e o custo foi superior ao planejado, justamente por motivos clientelistas e por corrupção existente no governo. Assim, o programa não reverteu a crise estrutural do sistema. (BONDUKI, 2011)

O governo de Itamar Franco também não garantiu um impacto no déficit habitacional. Esse governo criou o Ministério do Bem Estar Social e programas de cunho social que não foram o suficiente para solucionar o problema. (SANTOS, 1999)

No governo de FHC a questão habitacional teve algumas iniciativas para solucionar o problema vigente, mas não a atenção necessária. O presidente FHC defendeu uma posição contrária ao SFH durante o Regime Militar. Na ocasião, FHC relatou que o SFH era um sistema regressivo, pois atendia a classe média e alta, insuficiente por construir, no período de 30 anos, apenas 17% das habitações existentes, além da má organização dos programas alternativos, justamente por ser um governo totalmente centralizado, ou seja, a descentralização era necessária para a melhor gestão da Política (BONDUKI, 2011).

De acordo com Bonduki (2011), as propostas do governo de FHC eram a partir da focalização dos programas de moradia, visando o público de baixa renda, pois este era o que se encontrava na pior situação em relação ao déficit habitacional. Vale ressaltar que suas ações foram por meio da Secretaria de Política Urbana e pelos Ministérios de Planejamento e Orçamento do Brasil. Dentre as ações do governo, inclui-se, a criação dos programas de financiamento, como Carta de Crédito, Individual e Associativa, a criação do Programa Pró-Moradia, que trabalhava com o objetivo de urbanizar as áreas mais precárias da cidade, o Programa de Arrendamento Residencial- PAR, criado para a produção de casas



novas, e mais a criação do Estatuto da Cidade, da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, com a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, no qual estabelece diretrizes gerais da Política Urbana. Segundo Bonduki (2011, p. 81)

Não poderíamos encerrar este breve relato sobre o governo FHC fazer referência à aprovação pelo Congresso Nacional e promulgação presidencial do Estatuto da Cidade, em 2001, depois de 13 anos de tramitação. Ao regulamentar a Constituição e criar a possibilidade de fazer valer a função da propriedade, o Estatuto constitui um marco importante que fazia parte da proposta original do Projeto Moradia, como um componente indispensável para o equacionamento da questão habitacional no Brasil.

Com a virada do século a situação da questão habitacional era que se necessitava de 6,6 milhões de residências dignas em todo o país, principalmente nas áreas urbanas. Sendo este déficit mais problemático na parcela mais empobrecida da classe trabalhadora. Verificou-se naquele período que 83,2% da população de menor poder aquisitivo se encontrava na dependência de políticas públicas para a garantia de sua moradia digna (BONDUKI, 2008).

A realidade no fim do século XX e no início do século XXI possibilitou a análise do fracasso existente nas políticas de habitação dos últimos 30 anos. Com isso, compreendeu-se a verdadeira necessidade de formular estratégias para solucionar o problema habitacional (BONDUKI, 2008).

No período de FHC, que foi de 1995 até 2002 o déficit habitacional para a categoria de trabalhadores que recebia até três salários mínimos se agravou, tanto na garantia de moradia, quanto na questão do acesso de infraestrutura urbana. O período foi marcado por uma grande quantidade de domicílios urbanos vagos e depreciados nos grandes centros da cidade, ou em áreas bem servidas de equipamentos e empregos e, ao mesmo tempo, houve um crescimento exponencial das favelas, com a construção de moradias informais, em locais sem acesso a equipamentos e serviços de infraestrutura. (SANTOS, 1999)

Tudo isso foi resultado do crescimento do mercado imobiliário que atuava com o modelo de especulação. A especulação se expressava, por exemplo, na existência dos domicílios vagos em regiões bem estruturadas que tinham um alto valor de compra. Seu alto preço obrigava a grande parcela da população trabalhadora a se abrigar em regiões desprovidas de infraestrutura e distantes dos centros urbanos. Todo esse processo gerou o aumento das necessidades de investimentos públicos nessas áreas periféricas e, conseqüentemente, o aumento do

preço dos variados terrenos vazios existentes em torno da cidade, pertencentes aos promotores fundiários (FILHO, 2013).

Vale ressaltar que se utilizasse a grande quantidade de imóveis vagos para o alojamento de famílias necessitadas, seria possível sanar pelo menos 80% do déficit nacional das cidades urbanas, mas por conta do mercado financeiro imobiliário, em busca de capital, o encarecimento das terras urbanas, geraram o povoamento dos locais desprovidos de recursos, precários e perigosos. Portanto, segundo o PNAD-IBGE de 1999, das 4,4 milhões de moradias construídas no período de 1995 a 1999, apenas 700 mil foram construídas formalmente (IBGE, 1999 apud MARICATO, 2002).

A terra urbanizada, provida de serviços, equipamentos e infraestrutura, tornou-se cada vez mais cara, levando os que não tinham recursos a lugares cada vez mais distantes, precários e perigosos e ao crescimento da ocupação irregular. Este crescente processo mostra a ausência de uma política fundiária articulada com as políticas habitacional e urbana.

### **3.2. O governo Lula e sua atuação na área habitacional**

Inicialmente, é importante abordar a Matriz Econômica adotada por FHC. Este modelo, com o objetivo de ter um controle inflacionário, foi o Tripé Macroeconômico. Tinha como plano base, o Câmbio Flutuante, a taxa SELIC elevada para conter ou reduzir a taxa de Inflação, além disso, a restrição dos gastos públicos para o melhor funcionamento da estratégia econômica. A redução da participação do Estado nos investimentos no setor público representa a dinâmica das reformas neoliberais. Tal política de Estado impossibilitou o desenvolvimento social, visto que prevaleceu a lógica do Estado Mínimo com atuação em políticas focalizadas (BASTOS, 2017).

O primeiro mandato do governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003- 2006) manteve a ortodoxia econômica adotada pelo presidente anterior. Surgiram tensões entre medidas “focalizantes” e “universais” no campo da estratégia social (BASTOS, 2017). Justamente porque o país se encontrava em crise econômica (Inflação de 12,5% e a taxa SELIC de 25%) e com a dívida externa de 42%, sendo o patamar mais elevado dos últimos anos, devido ao seu aumento abrupto no governo de FHC (BASTOS, 2017). Além disso, a situação naquele período era de desconfiança em

relação ao Partido dos Trabalhadores (PT) e o presidente eleito, ex-operário, Luís Inácio Lula da Silva. Por isso, acredita-se que este cenário foi o motivo da continuidade da estratégia econômica de FHC, entretanto, este posicionamento perdurou em todo o primeiro mandato de Lula, limitando o desenvolvimento social (BASTOS, 2017).

Desse modo, segundo Bastos (2017), Lula manteve como modelo, um recuo tático às pautas do partido no final do século XX, que implicou na consolidação de uma institucionalidade que condensava objetivos estratégicos do capital financeiro. Apesar de manter o modelo que foi implementado em um mandato de uma vertente neoliberal, Lula utilizou medidas neodesenvolvimentistas. O seu governo, ao mesmo tempo, atuou a favor do mercado financeiro, com o aumento da taxa SELIC (principal fonte de renda dos Bancos) e dos juros para controlar a inflação, mas também adotou medidas de valorização salarial associada à implementação de políticas sociais, como políticas de transferência de renda, no intuito de garantir demanda no comércio interno, já que a classe trabalhadora passou a ter maior poder de compra (BASTOS, 2017).

Sobre essa característica do governo Lula, compreendida por alguns autores como neodesenvolvimentista, Iamamoto faz a crítica a essa perspectiva. Em suas palavras (2013, p. 328):

O Ipea anuncia um “novo ciclo de desenvolvimento do país”, apoiado na expansão do mercado interno e do consumo de massas, que vem alimentando a euforia de um pretense e anunciado neodesenvolvimentismo, como registra Castelo (2012), para Pochmann, ex- presidente do Ipea, o novo desenvolvimentismo é uma estratégia que articula: (a) crescimento econômico, (b) reafirmação da soberania nacional expressa na diversificação de parceiros no comércio externo, na condição do Brasil como credor mundial, nas reservas externas acumuladas, (c) reforço da presença do Estado nos bancos públicos, na ampliação do funcionalismo público e no planejamento governamental, consubstanciado no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Acompanha esta estratégia o chamado “choque distributivo”, com aumento do salário mínimo e dos gastos sociais na previdência, assistência, seguro-desemprego e abono salarial, aliada à expansão do crédito a pessoas físicas.

Como Iamamoto, outros autores criticaram o modelo de desenvolvimento assumido no governo Lula, argumentavam que os programas de transferências diretas de renda eram considerados oposição às políticas universais tão almejadas desde 1988. Segundo Singer (2012), Lula atuava com um “reformismo fraco”, com uma atuação lenta nas políticas sociais para a diminuição da desigualdade existente, com o intuito de não gerar confrontos entre as classes mais elevadas, devido à

dificuldade de se contrapor aos fortes interesses do capital. O autor Luís Miguel explica (2013, p. 01):

[...] O “reformismo fraco” do lulismo não é abandono, muito menos traição, e sim a diluição do “reformismo forte” do petismo de antes. O reformismo diluído lulista evita a todo custo o confronto com a burguesia, optando por políticas que, na aparência, não afetam quaisquer interesses estabelecidos. Tal opção não se deve, ou não se deve principalmente, ao jeito matreiro e aos pendores acomodatórios do ex-presidente, como a imprensa gosta de afirmar. É fruto, por um lado, da chantagem que os proprietários fizeram nas campanhas presidenciais do PT, desde a ameaça aberta de desinvestimento em 1989 até a elevação exagerada do câmbio em 2002. Lula aprendeu que não deve mexer com o capital. Por outro lado, a diluição do reformismo reflete a compreensão de que o maior contingente do eleitorado brasileiro, o “subproletariado”, deseja um Estado ativo no combate à pobreza, mas que não ponha em risco a manutenção da ordem.

O “reformismo fraco” do Lulismo rendeu críticas por parte dos intelectuais de esquerda, já que o início do Partido dos Trabalhadores tinha como objetivo um “reformismo forte”, com o objetivo da implementação de políticas universais, para gerar um impacto forte na sociedade e garantir uma redistribuição de renda de forma intensa. Mas devido ao caráter assumido pelo Governo de se vincular aos interesses do capital financeiro, este modelo clássico do PT se perdera. Contudo, apesar disso, o PT possibilitou um aumento no padrão de consumo das camadas populares, retirando mais de 12 milhões de famílias da linha da extrema pobreza, integrando o subproletariado à condição de proletariado, pela via de emprego formalizado ou pela implementação de políticas públicas assistencialistas (SINGER, 2012).

De acordo com o caminho escolhido pelo Governo, a autora Paraíso (2016), concluiu que Lula teria subordinado os interesses das classes populares aos interesses das classes dominantes através de políticas focalizadas, o que teria sustentado o governo petista, já que essa medida influenciou na consolidação da burguesia brasileira, do capital monopolista e na desorganização das classes populares, devido à focalização das políticas sociais, enriquecimento e empoderamento das direções sindicais e desmobilização dos movimentos sociais.

No tocante às estratégias sociais, Lula, segundo Paraizo (2016), fez com que os objetivos populares e da nação se confundissem com os objetivos das organizações mundiais e do capital imperialista. Um governo populista que atuou principalmente para a massa, aquela parcela da população que não tinha poder para se organizar, ou seja, classe em si, que não consegue se unificar para uma mobilização coletiva, e que considerou o presidente Lula como um representante do

povo, aumentando mais ainda sua boa representatividade, assim surge o Lulismo, segundo o autor Singer (2012, p. 52).

O lulismo seria a representação de uma fração de classe que, embora majoritária, não consegue se constituir através das próprias formas de organização. Esta fração, o subproletariado, se empolga com a expectativa de um Estado suficientemente forte para diminuir a desigualdade sem ameaçar a ordem estabelecida.

Como foco do texto é analisar a estratégias sociais do governo Lula, em particular a compreensão da importância de sua atuação na área habitacional, é importante salientar de antemão que a política de habitação, desde a década de 80, sofreu um esvaziamento. Nenhum governo elaborou medidas que equacionassem o problema estrutural habitacional do país. Segundo autor Bonduki (2009), no caso do Partido dos Trabalhadores, foram realizadas medidas com base no Projeto Moradia, sendo este projeto criado no ano de 2001, por 12 pessoas, especialistas e lideranças sociais, dentro do Instituto Cidadania, organizado pelo próprio Luís Inácio Lula da Silva, com o objetivo de solucionar permanentemente o problema da questão habitacional. Ou seja, não se tratava apenas de um projeto que tinha como propósito a campanha presidencial de Lula, mas era um projeto que envolveu diversas instituições públicas e privadas, cada setor do governo mais a sociedade civil, com o intuito de transformar a questão da moradia permanentemente, dando prioridade nacional à garantia da moradia digna a todo cidadão no período de 15 anos (BONDUKI, 2009).

Em 2003, com a eleição do presidente Lula, o primeiro ato do presidente na área habitacional foi a criação do Ministério das Cidades, um órgão com objetivo de coordenar, gestar e formular a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, que englobou os três principais problemas sociais em decorrência da urbanização desenfreada, entre eles, a habitação, o saneamento e o transporte, visando um planejamento urbano para a garantia de desenvolvimento de forma sustentável e responsável das cidades urbanas brasileiras (TONELLA, 2013).

Vale ressaltar, conforme Bonduki (2009) que a elaboração de medidas para solucionar os problemas existentes sempre foi a partir da participação social, pois assim garantia a durabilidade e funcionalidade de determinado programa. Além disso, todas essas condutas e a própria criação do Ministério das Cidades surgiram em decorrência das propostas do Projeto Moradia. Mesmo com total avanço, o Ministério das Cidades tinha um ponto frágil. A garantia da moradia digna só era

permitida por meio da Caixa Econômica Federal, uma instituição com uma perspectiva de investimento, por ser o responsável pelo FGTS, autorizava os financiamentos. Portanto, na prática, a Caixa trabalha como gestora da Política Habitacional (BONDUKI, 2009).

Os avanços existentes no Governo Lula em relação ao desenvolvimento urbano são inúmeros. Conforme Tonella (2013), um deles foi a efetivação da participação e controle social para elaboração das políticas urbanas a partir da criação do Conselho Nacional das Cidades e as conferências nacionais que possibilitaram uma ampla discussão para o equacionamento dos problemas urbanos existentes. Inclusive, foi a partir das Conferências Nacionais das Cidades que desencadeou a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. E foi o próprio Conselho, composto por representantes do poder público e da sociedade civil que aprovou as propostas das políticas nacionais de habitação, saneamento ambiental e mobilidade, demonstrando o funcionamento da medida constitucional que foi regularizada pelo Estatuto da Cidade, a Participação Social (TONELLA, 2013, p. 01):

A implementação de uma política urbana vigorosa depende de uma quantidade expressiva de recursos públicos e de diretrizes da política pública estruturada e com continuidades ao longo do tempo. A eficácia da política não se estabelece apenas no interior do aparato estatal, mas na interseção de interesses e projetos com a sociedade civil. (TONELLA, 2013, p.01)

Foi a partir das conferências nacionais das cidades que houve a implementação e o objetivo do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). O objetivo das conferências era de compreender o processo histórico de urbanização brasileira. Vale ressaltar que este processo de urbanização é contraditório, porque ao tempo em que promove a utilização dos espaços urbanos, privilegia os interesses do capital. Tal processo impacta diretamente no crescimento exponencial da desigualdade social e no processo de espoliação urbana.

Os debates estabelecidos nas conferências, com a participação popular possibilitaram resultado satisfatório sobre como as políticas habitacionais deviam atuar na superação dos desequilíbrios ocasionados pelo crescimento urbano e, conseqüentemente, garantir a todo cidadão o acesso a cidade, levando-se em conta as especificidades de cada indivíduo (TONELLA, 2009).

Cabe destacar, também, a elaboração do Plano Nacional de Habitação no governo Lula, pela Secretaria Nacional de Habitação. O plano foi construído por

meio de processo participativo, de acordo com o Estatuto da Cidade, e foi de grande relevância para a elaboração da Política Nacional de Habitação, prevista na Lei 11.124 de 2005, que possibilitou estruturar Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). (TONELLA, 2013).

O SNHIS constituiu um conjunto de ações e medidas de natureza institucional, econômica e jurídica, que tem por objetivo formular uma estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país. Tal sistema tinha a função de implementar políticas e investimentos para, ao identificar a situação habitacional da população de baixa renda, promover acesso à habitação com adesão de Estados e Municípios e realizar medidas duradouras no processo do desenvolvimento sustentável habitacional (BRASIL, Lei 11.124/ 2005). Além disso, foi estruturado do Fundo Nacional de Interesse Social (FNHIS). O FNHIS tinha natureza contábil, com o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS (BRASIL, Lei 11. 124/2005).

Bonduki (2009) argumenta que os retrocessos existentes no setor habitacional ocorreram por variados motivos, como a exemplo da substituição do ministro das cidades para Olívio Dutra, um político de uma base conservadora, demonstrando a correlação de forças no contexto político. Um ministro conservador visa outros meios para o desenvolvimento social, diferentemente do Projeto Moradia elaborado pelo PT na década de 90, isso impacta na implementação efetiva dos objetivos do programa. Além disso, como já citado anteriormente, a matriz econômica adotada pelo presidente Lula colocou restrições à implementação do Projeto Moradia, simplesmente porque o modelo econômico que fora elaborado por FHC e reutilizado por Lula era avesso a criação de fundos pois, segundo o autor Bonduki, os fundos segregam os recursos e reduzem a liberdade que os gestores de orçamento têm na utilização de recursos. Em suas palavras ( BONDUKI, 2009, p. 98):

A existência de fundos pressupõe, embora não garanta a alocação de parcelas significativas do orçamento para fins de subsídio, o que contratava a política de criação de superávit primário, por isso, foi eliminada a possibilidade de o FNH agregar no seu interior um mix de recursos onerosos (FGTS) e não onerosos (fiscais), como propunha o Projeto Moradia. o FNHIS tornou-se assim um fundo de investimento contando basicamente com recursos orçamentários.

#### 4. O Programa 'Minha Casa Minha Vida'

Cabe aqui abordar o Plano Nacional de Habitação. Foi a partir dos objetivos e interesses deste Plano que o Programa Minha Casa Minha Vida se realizou. O plano, portanto, tinha como finalidade reduzir o déficit habitacional, focando na classe de menor poder aquisitivo, além disso, visava minimizar os impactos da crise econômica internacional de 2008 e 2009, que resultou no aumento do desemprego do Brasil (Ministério das Cidades, 2009).

A crise internacional de 2009 surgiu devido ao desequilíbrio econômico interno dos Estados Unidos. Esta crise impactou diversos países, inclusive o Brasil, que teve sua economia interna atingida, especialmente, em relação à diminuição das exportações de commodities, aumento do número de desempregados, estagnação econômica, entre outros impasses que produziram a intensificação de mobilização popular. Essa conjuntura suscitou a necessidade de iniciativas do governo para enfrentar a conjuntura de crise. Uma das medidas adotadas foi a criação do Plano Nacional de Habitação. Por esse motivo a elaboração do PlanHab é considerada uma medida anticrise (HIRATA, 2009)

Segundo o Presidente Lula, Plano Nacional de Habitação era um programa emergencial, concebido como forma de enfrentar a crise econômica mundial e atender à demanda por moradia de parte da população brasileira. O presidente descreve a função do programa, em um dos seus discursos, disponível no *site* da Biblioteca da presidência da república, com as seguintes palavras reproduzidas por Silva (2009):

Isso é um programa adicional, é um programa quase que emergencial, como resposta de um lado para cumprir um enfrentamento à crise econômica mundial, resolver parte dos problemas de 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 esse é o objetivo. (Discurso do presidente da república, 2009 apud Silva 2009).

O PlanHab foi elaborado pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades com o foco de equacionar o déficit habitacional que era de 7,2 milhões, segundo pesquisas do IBGE-PNAD, em 2007. A elaboração do PlanHab se deu com a participação ativa da sociedade civil, a partir de conselhos (como a exemplo do Conselho das Cidades e o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de



Interesse Social), Instituições, ONG's, Universidades, representantes municipais e estaduais, além dos agentes privados entre outros (Ministério das Cidades, 2009).

A conjuntura do setor habitacional analisada pelo MCidades (Ministério das Cidades) (2009) foi apontada em situação alarmante, justamente devido ao processo intenso de urbanização e a atuação do Estado nos anos anteriores, com políticas clientelistas que resultaram no aprofundamento dos problemas habitacionais, pois configuraram o crescimento exponencial das disputas de interesses no espaço urbano. Todo esse impasse foi vantajoso para o capital imobiliário que promovia o processo de exclusão social da classe de baixa renda. Portanto, havia um grande número de assentamentos precários em decorrência da falta de alternativa de moradias com qualidade para esta população (MCIDADES, 2009).

Segundo MCidades (2009) os aspectos que constituem o déficit habitacional são: o adensamento excessivo de domicílios alugados, o ônus excessivo com alugues, a coabitação familiar, as habitações precárias. Esses traços característicos do déficit habitacional são condicionados pela conjuntura socioeconômica regional. As regiões mais afetadas são Nordeste e Sudeste, por motivos de uma urbanização desenfreada e a atuação do Estado nos últimos 30 anos (MCIDADES, 2009). Outro fator que foi analisado diz respeito à população que mais sofre com esses problemas habitacionais, a classe subalterna. Tais aspectos demonstram a expressão da desigualdade socioeconômica entre as classes sociais.

Assim os índices observados, no período de 2007 a 2009, para o reconhecimento do déficit habitacional e a importância da implementação da política em questão, registrou a emergência de moradia no país (FJP, 2009).

A meta do Plano em questão era garantir 31 milhões de novos atendimentos habitacionais até 2023. Priorizavam-se famílias em regiões em que o déficit habitacional era maior, e famílias de baixo poder aquisitivo, pois o valor do imóvel nas regras do mercado imobiliário era praticamente inalcançável por conta do seu alto preço. Além disso, a política tinha como foco alavancar o setor da construção civil, produzir o crescimento do PIB do país, aumentar o número de empregos e, conseqüentemente, minimizar ou equacionar os efeitos da crise capitalista (MCIDADES, 2009).

Segundo a autora Hirata (2009), observa-se um negligenciamento em relação as expressões da questão social. Devido ao fato da política possuir um caráter

compensatório das desigualdades sociais e impulsionar o modelo de produção extremamente competitivo, sendo este modelo um propulsor da desigualdade social.

Isso se deve ao fato de que, para o Estado capitalista, as políticas sociais implementadas de acordo com a proposta do capital irão impulsionar o desenvolvimento social, ou seja, é uma visão de que a atuação de uma política pública em prol do crescimento econômico é uma medida progressista para garantir o equacionamento dos problemas sociais (GROSSI, GASPAROTTO, VIEIRA, 2014. P. 07):

Nesse contexto, as políticas sociais passam a atuar como forma de contenção social e cooptação da sociedade em torno da proposta e dos interesses capitalistas, na busca de reconhecimento e aceitação da retórica de que o crescimento econômico levaria automaticamente ao desenvolvimento social. As políticas sociais não assumem um caráter redistributivo, mas sim, um caráter compensatório das desigualdades econômicas e sociais, originadas de um modo de produção extremamente desigual e competitivo, motor propulsor e perpetuador da desigualdade social.

O caráter interventivo do Estado a partir dos interesses do capital garante o fortalecimento e continuidade do sistema. Contraditoriamente produz, também, o agravamento das desigualdades sociais, isso porque o processo de reprodução social no capitalismo ocorre por meio da reprodução material dos meios de produção, da riqueza e das condições de vida, que mantêm o processo de exploração e dominação da força de trabalho pela classe burguesa. Ao reproduzirem a riqueza material, as relações sociais capitalistas reproduzem, também, a pobreza e a situação de subalternidade dos trabalhadores (SIMIONATTO, 2009).

O Programa 'Minha Casa Minha Vida', criado em 7 de julho de 2009, pela Lei nº 11.977, teve como objetivo a geração de 23 milhões de moradias até 2023. O objetivo do referido programa era equacionar a questão da precariedade das habitações da população de baixa renda, e pretendia garantir mais de 900 mil empregos diretos e indiretos por ano, no setor de construção civil, surtindo um efeito significativo na economia nacional (MCIDADES, 2015).

É importante fazer uma análise do percurso histórico da política de habitação no século XXI para observar o quanto cada passo foi determinante na implementação do PMCMV. Em 2001 houve a criação do Estatuto da Cidade que facilitou o processo de participação social para o equacionamento do déficit habitacional. Em 2002 foi criado o MCidades para a gestão do PMCMV. Em 2004 foi implementado o PNH e criados os Conselhos que foram essenciais para o debate

sobre o Plano Habitacional (2008) que suscitou na elaboração do programa em questão. O ano de 2005 foi marcado pela criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (MCIDADES, 2015).

Cabe ressaltar que o PMCMV foi criado a partir de debates em fóruns e conferências onde foram analisadas as estatísticas do déficit habitacional e o melhor método para equacionamento na garantia de moradia digna, mas também visava os meios para a restauração e consolidação do poder do capital. Por meio da ação do Estado a serviço do capital monopolista (NETTO, 2009) as lutas da classe trabalhadora tendem a ser enfraquecidas pela criação do consenso. O Estado ao promover as unidades habitacionais, responde demandas dos trabalhadores, mas atende, também, aos interesses do capital à medida que viabilizava as condições necessárias à reprodução da força de trabalho (PEREIRA, 2012) e ao mesmo tempo favorece aos mecanismos ideológicos de dominação de classe (Iamamoto; Carvalho, 2011).

Assim, o PMCMV foi elaborado para atender quatro faixas. Ou seja, o Programa é subdividido em faixas que representam as famílias usuárias de acordo com a renda familiar. O programa tem sua forma de atuar a depender da situação econômica dos seus usuários. A 'faixa 1' é para famílias com renda de até R\$ 1.800,00, essa faixa representa a população com mais vulnerabilidade social, ou seja, a população que representa o pior problema habitacional, por conta disso, a forma de financiar a casa nova é com valores ínfimos, que caibam no orçamento da família; a 'faixa 1,5', originada recentemente no Governo de Michel Temer, representa famílias com renda de até R\$ 2.600,00; a 'faixa 2' representa famílias com renda de até R\$ 4.000,00; e por fim, a 'faixa 3' que representa famílias com renda de até R\$ 7.000,00. (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2019)

A 'faixa 1' do programa que tem como maior foco na pesquisa, refere-se ao maior déficit habitacional, com quase 80%, segundo o MCidades. Esse déficit é alto por conta das consequências do próprio sistema capitalista competitivo e excludente. Além disso, foi devido a atuação das políticas habitacionais clientelistas e estritamente econômicas nos anos anteriores, que priorizavam atender a classe média e alta (Carvalho e Medeiros, 2013).

O PMCMV é considerado o investimento de interesse social que obtém seus recursos para a efetuação da construção e entrega das moradias populares a partir do Orçamento Geral da União (OGU). Os recursos financeiros são depositados no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e no Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). A partir desses recursos, o beneficiário tem a possibilidade de pagar sua casa própria no valor de R\$ 50,00 (Cinquenta Reais), em média, ou 10% do teto do seu salário, durante 10 anos. Em relação às outras faixas do programa, utilizam outros recursos, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço- FGTS (MCIDADES,2015).

Os critérios para o acesso a este programa são: não possuir casa própria regular, morar em moradias precárias e insalubres, e/ou em locais de riscos que impactem diretamente na qualidade de vida da população. Mas a depender da faixa de cada programa, há especificidades, como no caso do PMCMV, a faixa 1 é destinada à população com renda de até R\$1.800,00. A forma de aquisição da casa nova é por sorteio elaborado pela prefeitura da cidade ou pela entidade organizadora, dando atenção a determinadas prioridades, como priorizar famílias com deficientes, famílias que moram em áreas de risco, famílias residentes em áreas insalubres, famílias desabrigadas, com idosos e /ou chefiadas por mulheres. (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2019)

O programa é subdividido em subprogramas, como o programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) e o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU). Esses subprogramas apresentam modalidades diversas a depender da região e a forma de contratação das instituições, associações e/ou entidades do ramo, junto a Caixa Econômica Federal. Vale ressaltar que a Caixa supervisiona, analisa e aprova os empreendimentos habitacionais do programa, demonstrando, assim, o poder do mercado financeiro no setor habitacional e, a partir disso, compreende-se a visão que se tem da moradia como um mero recurso de aumento das taxas de lucro, ou seja, uma mercadoria, já que em uma instituição financeira como a Caixa, tal recurso circula visando ao objetivo econômico (FERREIRA, 2012).

O controle das instituições privadas do setor da construção civil e do mercado financeiro nos empreendimentos do programa demonstra o quanto o Estado atende aos interesses da classe capitalista para garantia da lucratividade. Isso é observado a partir das construções dos conjuntos habitacionais em locais distantes dos centros

urbanos e outros serviços, devido ao barateamento das terras, o que possibilita o crescimento horizontal das cidades.

Esse processo de dispersão urbana reforça a segregação socioespacial. São construções de interesse social em locais periféricos, escassos de investimento público, mesmo havendo uma grande quantidade de terrenos ociosos nos centros das cidades. Essas construções dos conjuntos habitacionais do PMCMV são vistas como onerosas ao Estado, devido à necessidade futura de investimento em infraestrutura e mobilidade, já que a população de baixa renda beneficiária necessitará de investimentos públicos no local de sua moradia, pois uma moradia digna não se equivale apenas a um teto, mas sim todos os serviços públicos para o direito a cidade (SOUZA; SUGAI, 2018).

Esse processo da compra de terrenos baratos em locais periféricos para a classe de baixa renda, além da quantidade elevada de vazios urbanos nos centros da cidade revela que a política habitacional tem como objetivo, também, atender aos interesses dos proprietários de terras, incorporadores e empreiteiras, o que reforça o argumento de que a moradia é um instrumento da própria acumulação do capital e que o Estado atua a favor desse processo de acumulação (PAGANI, ALVES, CORDEIRO, 2015). Assim, Pagani, Alves e Cordeiro afirmam (2015, p. 172);

O processo de especulação imobiliária leva a uma valorização desigual do solo e, conseqüentemente, dos espaços urbanos, pois a classe que domina economicamente também domina política e ideologicamente, promovendo uma segregação socioespacial que conforma territórios distintos de sociabilidade para os diferentes segmentos das classes sociais.

Os impactos negativos desse distanciamento dos condomínios para as moradias dos beneficiários do PMCMV são inúmeros. Observa-se a violação do direito à cidade, o direito à participação, as péssimas qualidades de mobilidade urbana, às vezes exigindo transportes informais, falta de serviços básicos, como escolas, serviços de saúde, lazer e distância do local de trabalho, impactando diretamente na qualidade de vida dos usuários, já que se torna desgastante o processo de ir e vir, além de propiciar aos moradores uma situação de vulnerabilidade frente aos crimes organizados, devido à falta de segurança pública nesses locais. Ou seja, a distância do centro da cidade, tanto geograficamente, quanto por falta de um meio de mobilidade urbana de qualidade, garante a precarização ao acesso de todos os serviços públicos urbanos ofertados à população, resulta, portanto, um maior aprofundamento da desigualdade social.

O barateamento dos terrenos para a construção dos conjuntos habitacionais e o atendimento do Estado frente aos interesses capitalistas gera elevação de gastos tanto para o próprio Estado, quanto para os cidadãos beneficiários que, para sua sobrevivência, necessitam de maior gasto na tentativa de acesso à cidade. Assim como aborda as autoras Pagani, Alves e Cordeiro (2018, p.176);

A expansão descontinua da marcha urbana aumenta as distancias, encarece os investimentos para a implantação de serviços públicos, eleva os custos de operação e de manutenção e reduz o aproveitamento per capita dos equipamentos existentes. Enquanto porções do solo urbano parcial ou totalmente atendidas permanecem ociosas, contingentes cada vez maiores da população se instalam em áreas não servidas.

O Estado, apesar do reconhecimento aos direitos sociais afirmados na Constituição Federal de 1988, incorpora parte das reivindicações dos trabalhadores para a garantia de sua cidadania, mas ao se comprometer com a agenda neoliberal suas ações sociais têm baixa efetividade para a finalidade de enfrentar as mazelas da questão social. Essa sua crescente subordinação aos interesses econômicos intensifica, de certo modo, as tensões ocasionadas pelo processo de acumulação do capital (YAZBEK, 2009). Sobre as ações governamentais por meio das políticas sociais, Yazbek argumenta (2009, p.10):

As políticas governamentais no campo social em nosso país, embora, historicamente, expressem o caráter contraditório das lutas sociais, acabam por reiterar o perfil da desigualdade social da sociedade brasileira, mantendo essa área de ação incapaz de modificar esse perfil. Porém, e apesar dessas características, vemos crescer a dependência de parcelas cada vez maiores da população dos serviços sociais públicos para o atendimento de suas necessidades, particularmente no que se refere as condições de vida no espaço urbano.

A polarização existente na atuação do PMCMV condiciona a desmobilização da classe trabalhadora e permite a reprodução e a continuidade da sociedade capitalista. Devido às tensões provocadas na disputa entre classes, há a necessidade da atuação do Estado com papel regulador e fiador dessas relações sociais em conflito de interesses, mantendo a reprodução social do sistema capitalista.

Segundo Engels (2015), o único meio de solucionar o problema da questão de moradia é a partir do fim da apropriação privada e de todo o processo de acumulação capitalista. As medidas adotadas pelo Estado permitem a intensificação da desigualdade social e do processo de empobrecimento da classe trabalhadora, pois esta é a essência do capitalismo. Quanto mais o Estado possibilita e aquece o mercado para a reprodução do sistema, a partir de medidas anticíclicas, mais terá

um aprofundamento das expressões da questão social, mesmo que, de certa forma, atenda reivindicações da classe trabalhadora para a melhoria de sua qualidade de vida.

O PMCMV, uma política originada a partir da participação social, assim como defende o Estatuto da Cidade (2001), com um cunho relativamente progressista, elaborado por um governo de centro-esquerda, que procurou, em toda sua regência, atender as necessidades da “massa”, prioriza e estabelece, em contrapartida, os interesses burgueses, e, por tal motivo, demonstra dificuldades para solucionar o déficit habitacional no país. Assim como relata a autora Maricato, na entrevista para a BBC Brasil (2018);

Para a urbanista Ermínia Maricato, programa habitacional lançado nos governos petistas tornou cidades ainda mais inviáveis, expulsou mais pobres para ‘periferia da periferia’ e criou bairros vulneráveis ao crime organizado. [...] Teve um movimento imenso de obras, mas não foi comandado pelo governo federal, e sim por interesses de proprietários imobiliários, incorporadores e empreiteiras. (BBC Brasil, 2018)

No processo de reprodução social o PMCMV promove a mediação do conflito frente a disputa de interesses na apropriação do território urbano. O próprio espaço urbano é permeado de contradições e gerador de tensões, um local de resistência e de ações para a manutenção do capitalismo. O programa possibilita um aumento das contradições entre as classes a partir da intensificação do processo de segregação social, justamente por ele estar sempre condicionado às regras do mercado imobiliário.

## 5. Considerações Finais

O estudo em questão possibilitou compreender a iniciativa do Estado frente ao setor habitacional, especificamente o PMCMV, e seu real significado no processo de reprodução social no país. Como ele procura garantir o direito à moradia digna à classe trabalhadora, em resposta as demandas das mobilizações sociais com um objetivo de reforma urbana e, ao mesmo tempo, impulsiona o modo de produção vigente e excludente no momento em que atua por meio de políticas que favorecem também aos interesses de acumulação do capital.

A produção capitalista é um processo de recriação e de negação, o mesmo processo que a recria, reproduz os seus antagonismos. Quanto mais ocorre o avanço da acumulação do capital, são recriadas, também, melhores condições para os capitalistas extraírem a mais-valia. (IAMAMOTO, CARVALHO, 2011). Esse processo gera impactos negativos sobre os trabalhadores, devido a intensificação do trabalho, degradação das condições de trabalho, precarização dos vínculos e a consequente piora na qualidade de vida desta classe.

Outro fator importante para a continuidade do sistema capitalista é a necessidade da existência da propriedade privada. Este fator é abordado por Marx (2017), em que fala que o processo de transição do capitalismo só foi possível com a expropriação das terras dos camponeses, e, conseqüentemente, a regulamentação da propriedade privada atribuída à classe capitalista. Esta análise possibilitou compreender que para a exploração da classe trabalhadora com o intuito de extrair a mais-valia, só é possível com a destituição desta classe dos meios de produção, inclusive as suas terras, para assim, esta classe obter apenas como opção a venda da sua força de trabalho a um valor ínfimo para a garantia das suas necessidades básicas.

A situação de pauperismo e a luta pela sobrevivência dos trabalhadores por conta da vivência de exploração e um cotidiano de sofrimento se expressa em insatisfações e confrontos entre as classes. No contexto brasileiro, essas insatisfações foram demonstradas a partir da expansão das mobilizações populares, como a exemplo do Movimento Sem Terra (MST), do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) e do Movimento dos Trabalhadores sem Teto (MTST) que tinham como objetivo a garantia de uma moradia digna com uma lógica de reforma



urbana, já que a moradia é um direito constitucional essencial para a melhora da qualidade de vida da população e, devido ao sistema vigente, a obtenção desse direito é dificultada às classes mais necessitadas.

Vale ressaltar que a pressão dos trabalhadores frente ao Estado por moradia em alguma medida é respondida. As ações do Estado para enfrentar esse déficit e suas consequências têm sido, além da repressão aos movimentos sociais que defendem a terra ou o teto, a implementação de políticas habitacionais no país, visto que também interessam ao mercado imobiliário e empresas de construção civil.

O estudo fez uma análise sobre o percurso histórico da política habitacional do período do regime militar até a criação do PMCMV, em que pode observar que o Estado sempre agiu com uma perspectiva de crescimento econômico, prioritariamente, pelos interesses do capital. Tal posição assumida pelo Estado acarretou o agravamento na questão de moradia, porque favoreceu o crescimento das disparidades socioeconômicas.

No tocante a essa temática, o Estado no processo de reprodução social tem função de legislador, regulador das relações sociais (IAMAMOTO; CARVALHO, 2011) e exerce seu controle por meio das forças repressivas. Atua com uma forma de assegurar o poder e a ordem estabelecida conforme os interesses da classe dominante. Procura respostas aos interesses da classe trabalhadora desde que não afetem aqueles da classe capitalista. Ou seja, responde tanto as demandas do capital, como do trabalho, em um processo de contradições, contém as possíveis insubordinações da classe trabalhadora para manter a continuidade da produção capitalista com seu intenso processo de exploração da força do trabalho.

É importante observar que as respostas do Estado em relação a questão social sofrem alterações mais significativas no contexto de crise econômica ou crise pela hegemonia do bloco do poder. (IAMAMOTO, CARVALHO, 2011) Essa análise demonstra na atuação do Estado com a elaboração do PMCMV que foi implantado justamente em uma conjuntura de crise do modo de produção capitalista, demonstrando a importância da atuação do Estado em manter a reprodução social.

Uma política anticíclica entende-se como uma política que prioriza interesses do mercado. Nessa perspectiva, o PMCMV trouxe alguns impasses. As grandes empresas, empreiteiras, instituições privadas do setor de construção civil e suas ramificações impõem a necessidade de lucratividade. Esse propósito impacta

diretamente nas famílias beneficiárias do referido programa. Essas famílias são direcionadas para construções em locais distantes, longe dos serviços básicos, com dificuldades de locomoção, entre outros pontos negativos que são decorrentes a falta de serviços sociais nas localidades dos conjuntos habitacionais, como saúde, falta de segurança, lazer, educação.

Como ponto positivo, o programa atende demandas da classe trabalhadora, minimiza situação de calamidade habitacional de parte da população beneficiária, possibilita a aquisição de casas novas às famílias sem condições para obter imóveis formalmente por outro meio, enfim, contribui para melhoria da qualidade de vida da população.

Em contrapartida, o PMCMV apoia e aquece a economia. Portanto, não resolve o problema estrutural do déficit habitacional. Permanece com a desigualdade socioespacial e, conseqüentemente, o processo de pauperização da classe trabalhadora, que passa a viver com diversos problemas sociais, a exemplo do aumento da criminalidade devido à falta de segurança nos locais em que são construídos os condomínios, além disso, a falta de acesso às instituições de saúde, instituições de educação e lazer, entre outros.

Conclui-se que a atuação do Estado é polarizada pelos interesses das classes antagônicas, e tendem a ser cooptadas por aqueles que têm uma posição dominante. Esta afirmativa demonstra que ainda necessita de variados estudos para a obtenção de uma medida estatal que atenda e solucione o problema estrutural de moradia do país. Dessa forma, é essencial que sejam desenvolvidos estudos sobre temática que viabilizem novos questionamentos e reflexões sobre a demanda social por moradia e as formas tradicionais e novas para enfrentar essa situação, formas que equacionem os problemas vigentes do setor que garantam uma moradia digna. Moradia digna refere-se a um imóvel com boas condições físicas e saneamento básico, mas, além disso, acesso aos serviços sociais para a garantia da qualidade de vida da população, como acesso a saúde, mobilidade, educação, segurança, entre outros quesitos que se encontram inacessíveis aos beneficiários do programa em questão.

Apesar de que, de acordo com a vertente marxista, a única forma de equacionamento do déficit habitacional é com a decadência do sistema capitalista e a superação de suas características essenciais, a propriedade privada e a

exploração da classe trabalhadora para acumulação da mais-valia. A atuação estatal de forma fragmentada e parcial ameniza os impactos do modo de produção capitalista, encobre a exploração, e trata as desigualdades como naturais, mas não as elimina.

**Referências Bibliográficas:**

ACCIOLY, Isabella. Processo histórico de elaboração da Constituição de 1988. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 23, n. 5440, 24 maio 2018. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/64846>>

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Ascensão e Crise do Governo Dilma Rousseff e o Golpe de 2016: Poder Estrutural, Contradição e Ideologia. Rev. econ. contemp. 2017, vol.21, n.2, e172129. 2017.

BBC Brasil. Minha Casa Minha Vida piorou cidades e alimentou especulação imobiliária, diz ex-secretária do governo Lula. 2018. In: [www.g1.globo.com/economia/noticia](http://www.g1.globo.com/economia/noticia)

BARREIRA, Irllys Alencar Firmo. Cidade, atores e processos sociais: o legado sociológico de Lúcio Kowarick. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 25. Nº 72. São Paulo. 2010.

BOITO, Armando Jr. BERRINGER, Tatiana. Brasil: Classes Sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. Revista de Sociologia e Política. Vol. 21 nº47. Setembro/2013.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, n.1, p.70–104, 2008.

\_\_\_\_\_. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. Teoria e Debate, v. 82, p. 1, 2009. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2009.

BRASIL. Ministério das cidades. Plano Nacional de Habitação. 2009.

\_\_\_\_\_. Cartilha do Programa Minha Casa Minha Vida. 2015. In: [www.capacidades.gov/biblioteca/cartilha+do+programa+minha+casa+minha+vida](http://www.capacidades.gov/biblioteca/cartilha+do+programa+minha+casa+minha+vida)

CAIXA ECONOMICA FEDERAL. Minha Casa Minha Vida- Habitação urbana. In: [www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default](http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default)

CARLOS, Ana Fani A. A cidade. São Paulo. Editora Contexto, 2005.

CARVALHO. José Murilo. Cidadania no Brasil: O longo caminho. Ed. Civilização Brasileira. 3ª edição. Rio de Janeiro. 2002.

CASA CIVIL. Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.977, de 07 julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília. 2009.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.424, de 16 e junho de 2011. Altera a lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida- PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília. 2009.

CORRÊA, Roberto Lobato. O Espaço Urbano. 3ª Ed. São Paulo: Editora Ática S.A, 1995.

DISCURSO do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante o lançamento do Plano Habitacional. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-da-silva/discursos/2o-mandato/2009/1o-semester/25-03-2009-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-lancamento-do-plano-habitacional/view?searchterm=habita%C3%A7%C3%A3o>>.

Engels, Friedrich. Sobre a questão de moradia. Editora Boitempo. 1ª Edição. 2015.

FAGNANI, Eduardo. A política social do Governo Lula (2003- 2010): Perspectiva Histórica. IE. UNICAMP. Nº 192. Junho/2011.

FILHO. Orlando Cariello. As Políticas Federais de Habitação no Brasil (1964 a 2002) e a reprodução da carência e da escassez da moradia dos trabalhadores. FAU-Unb. Brasília. 2011.

FINNO. Irllys Alencar. Cidade, atores e processos sociais: O legado sociológico de Lucio Kowarick. Revista Brasileira De Ciências Sociais - vol. 25 Nº 72. 2010.

FJP- Fundação João Pinheiro. Déficit habitacional no Brasil- 2009. Minas Gerais. 2009.

GAPAROTTO, Geovana Prante. GROSSI, Patricia Krieger. VIEIRA. Monique Soares. O ideário neoliberal: a submissão das políticas sociais aos interesses econômicos. Anais do XI Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas. Rio Grande do Sul. 2014.

GORENDER, Jacob.. O escravismo Colonial. Capítulo XXVI- Reprodução e Acumulação. Editora Fundação Perseu Abramo. São Paulo. 2010.

HIRATA, Francini. Minha Casa Minha Vida: Política habitacional e de geração de emprego ou aprofundamento da segregação urbana. Revista Aurora. vol. 2 nº2. São Paulo. 2009.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul. Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo, Cortez, 2011.

IAMAMOTO, Marilda Villela. O Brasil das desigualdades: “questão social”, trabalho e relações sociais. Revista Ser Social, Brasília, v.15, n. 33, p261-384, jul. / dez. 2013.

KOWARICK, Lúcio. A Espoliação Urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LESSA, Sérgio. O processo de produção/ reprodução social: trabalho e sociabilidade. Capacitação em serviço social e política social: módulo 2: Brasília: Centro de Educação a Distância (Cead)/UnB, 1999. p. 20-32

MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. Petrópolis, Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. Política Habitacional no Regime Militar: do milagre brasileiro a crise econômica. Editora Vozes. Petrópolis. 1987.

MARX, Karl. O Capital: Crítica da Economia Política. Livro 1. Editora Civilização Brasileira. 20ª edição. 2017.

NETTO, J P. Capitalismo Monopolista e Serviço Social. Editora Cortez. 7ª edição. São Paulo. 2009.

NOAL, Ednilson Bolson. JANCZURA, Rosane. A política Nacional de Habitação e a oferta de moradias. Revista Textos e Contextos. Vol. 10 nº 1. Rio Grande do Sul. 2011.

PAGANI. Eliane. ALVES. Jolinda de Moraes. CORDEIRO. Sandra Maria Almeida. Segregação socioespacial e especulação imobiliária no espaço urbano. Ver. Argumentum. Vitória- ES. V. 7, nº1. P. 167-183. Jan/jun 2015.

PARAÍZO. Maria Angélica Chagas. Governo Lula: Personalismo Político, novo desenvolvimentismo e as contradições de classe no cenário político brasileiro. In: VI Seminário Internacional Teoria Política do Socialismo. 2014.

PEREIRA. Tatiana Dahmer. Questão habitacional no território: sobre soluções para a acumulação na racionalidade burguesa. Revista Textos e Contextos. Vol 11. N2. Rio Grande do Sul. 2012.

RODRIGUES, Manoela. Pilar, Cassia, GRAZIELE, Jade. O passado é uma roupa que não nos serve mais. Política habitacional entre avanços e retrocessos. Rev. Serviço Social em Revista. Vol 18 nº 1. 2015.

ROLNIK. Raquel. Guerra dos Lugares: A colonização da terra e a moradia na era das finanças Editora Boitempo. 2015.

SAES. Alexandre Macchione. O moderno mundo urbano e a formação do capitalismo no Brasil. Anais do XXVI Simpósio Nacional de História( ANPUH). São Paulo. Julho/2011.

SANTOS, Camila Buzinaro dos. A moradia como direito fundametal. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XVI, n. 116, set 2013. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13677](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13677)

SANTOS. Cláudio Hamilton M. Políticas Federais de Habitação no Brasil 1964/1998. IPEA. Brasília. 1999.

SIMIONATTO, Ivete. Classes subalternas, luta de classe e hegemonia: uma abordagem gramsciana. Revista Katálysis. Florianópolis. Vol 12 nº 1. 2009.

\_\_\_\_\_. NEGRI, Fabiana. Gramsci e a produção do conhecimento no Serviço Social brasileiro. Revista Katálysis. Florianópolis. Vol 20 nº 1. 2017.

SINGER, André. Os sentidos do Lulismo: Reforma gradual e Pacto Conservador. Editora Companhia das Letras. São Paulo. 2012.

SOUZA, Eduardo Leite. SUGAI, Maria Inês. Minha Casa Minha Vida: periferização, segregação e mobilidade intraurbana na área conturbada de Florianópolis. Caderno Metropolitano. Vol 20, nº41. São Paulo. P. 75-98. Jan/abrr 2018.

TONELLA, Celene. Políticas Urbanas no Brasil: Marcos Legais, sujeitos e instituições. Rev. Sociedade e Estado. Vol 28; nº 1. Brasília. Jan abr 2013.

YAZBEK, M. Carmelita. O significado sócio-histórico da profissão. In: Serviço Social: Direitos Sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS. 2009.