

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – CCSA
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL – DESSO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

SUYANNE GURGEL SOUZA

**O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: UMA ANÁLISE ACERCA DO
DIREITO À MORARIA E À CIDADE**

NATAL/RN
2014

SUYANNE GURGEL SOUZA

**O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: UMA ANÁLISE ACERCA DO
DIREITO À MORARIA E À CIDADE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora Prof^a Ms. Tássia Rejane Monte dos Santos.

NATAL /RN
2014

Catálogo da Publicação na Fonte.
UFRN / Biblioteca Setorial do CCSA

Souza, Suyanne Gurgel.

O Programa Minha Casa Minha Vida: uma análise acerca do direito à moradia e à cidade/ Suyanne Gurgel. Souza - Natal, RN, 2014.70f

Orientadora: Profa. M. Sc. Tássia Rejane Monte dos Santos.

Monografia (Graduação em Serviço Social) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Departamento de Serviço social.

1. Direitos fundamentais – Monografia. 2. Direito à moradia – Monografia. 3. Habitação – Política habitacional – Monografia. I. Santos, Tássia Rejane Monte dos. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

RN/BS/CCSA

CDU 342.7

**O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: UMA ANÁLISE ACERCA DO
DIREITO À MORARIA E À CIDADE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Aprovado em ____/____/_____.

BANCA EXAMINADORA:

Prof.^a Ms. Tássia Rejane Monte dos Santos
Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Orientadora

Prof.^a Dr.^a. Andrea Lima da Silva
Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Examinadora

Prof.^a Ms. Elizângela Cardoso de Araújo Silva
Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Examinadora

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, mais me darem o que é material, tenho à agradecer pelo imaterial: carinho, ternura, amor, elementos tão necessários a qualquer ser humano e que vocês demonstram em pequenos gestos todos os dias.

As minhas irmãs, Sharon e Suellen, obrigada pelas conversas estimulantes.

Um agradecimento especial a minha orientadora de campo, Vane Oliveira, obrigada por contribuir para minha formação profissional.

Á todos os professores e professoras do curso de Serviço Social, que contribuíram para minha formação acadêmica e profissional, em especial, a orientadora deste trabalho, Tássia Rejane, obrigada por me auxiliar no decorrer da pesquisa.

Daniel Bento, muito obrigada por tua amizade.

A Mateus, muito obrigada pelo apoio e incentivo todo esse tempo.

Gracias a Dios, gracias por todo!

RESUMO

O presente trabalho monográfico propõe discutir a política pública de habitação brasileira, considerando como elemento central da análise o programa habitacional Minha Casa Minha Vida (MCMV). Tal programa habitacional foi implementado no Brasil, no final dos anos 2000, com finalidade de minorar o déficit habitacional no país. Para tanto, se possui objetivo geral analisar as perspectivas políticas e econômicas do Programa Minha Casa Minha Vida, para apreender como tem se efetivado o direito à cidade e à moradia no Brasil. Outra questão que intencionou a investigação foi problematizar a trajetória da política habitacional brasileira para discutir o direito à cidade e à moradia; bem como, analisar o programa Minha Casa Minha Vida para identificar os interesses econômicos e políticos que perpassam sua concepção e execução; e, por fim, investigar a política nacional de habitação atual problematizando o programa Minha Casa Minha Vida. Para coleta de dados foi realizada pesquisa bibliográfica e documental. Os resultados obtidos apontaram que o programa habitacional em questão trouxe ganhos sociais expressos pela sua efetivação, se afirmando enquanto política pública que atende aos interesses sociais por demanda habitacional, apresenta-se também enquanto estratégia político-econômica neodesenvolvimentista, e, por isso, cumprindo uma dupla função, aliar interesses econômicos e sociais. Destarte, ao discutir a trajetória da política habitacional no país foi observado que há necessidade da intervenção estatal de modo contínuo e sistemático para o enfrentamento das problemáticas referentes às questões habitacionais, bem como para democratizar os espaços urbanos das cidades. Ademais, para efetividade das políticas públicas de habitação, como expressas pelo programa Minha Casa Minha Vida, deverá se privilegiar e incorporar outros componentes que se constituem essências para uma boa qualidade de vida das populações urbanas, e, não apenas tentar sanar as questões urbanas (sociais) com construção de moradia/imóvel.

Palavras-Chaves: Cidades. Direito à cidade. Habitação. Minha Casa Minha Vida. Política de Habitação.

RÉSUMÉ

Le présent ouvrage monographique propose une discussion de la politique publique brésilien du logement, considérant cela comme un élément central de l'analyse du programme de logement *Minha Casa Minha Vida* (MCMV). Ce programme de logement a été mis en place au Brésil, à la fin de décennie de 2000, afin de atténuer la pénurie de logements dans le pays. Pour cela, nos recherches ont le but général d'analyser les perspectives politiques et économiques du programme *Minha Casa Minha Vida*, afin de comprendre comment il a été effectué le droit à la cité et le logement au Brésil. Une autre question que notre enquête visait c'est problématiser la trajectoire de la politique du logement brésilien pour discuter le droit au logement et à la cité ; ainsi qu'analyser le programme *Minha Casa, Minha Vida* pour identifier les intérêts économiques et politiques qui se rapportent à leur conception et la mise en œuvre ; et, enfin, étudier la politique national du logement présente dans le programme *Minha Casa Minha Vida*. Pour faire la collecte de données nous avons réalisée la recherche bibliographique et documentaire. Les résultats obtenus ont montré que le programme de logement en question porte des acquis sociaux qui ont été exprimées au moment de son exécution, si le reconnaît alors que les politiques publiques qui répond à l'intérêt social pour cette demande ; se présente aussi comme politique-stratégie économique néo-développementiste et le programme donc est rempli d'un double rôle : combiner des intérêts économiques et sociaux. Ainsi, lors de l'examen de la trajectoire de la politique du logement dans le pays, on a observé qu'il y a besoin de l'intervention de l'État sur une base continue et s'attaquer aux problèmes systémiques relatives aux questions de logement, ainsi qu'à démocratiser les espaces urbains des villes. En outre, pour la mise en œuvre des politiques de logement public, telle qu'exprimée par *Minha Casa, Minha Vida*, cela devrait donner la priorité et incorporer les autres composants essentiels à une bonne qualité de vie des populations urbaines ; ce n'est pas seulement d'essayer de résoudre des problèmes urbains avec la construction de logements et des biens.

Mot-clés : Cités. Droit à la cité. Logement. *Minha Casa Minha Vida*. Politique du logement.

LISTA DE SIGLAS

BNH: Banco Nacional da Habitação

CEPAL: Comissão Econômica para América Latina e Caribe

FGTS: Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

IAPS: Institutos de Aposentadorias e Pensão

MCMV: Minha Casa Minha Vida

PNH: Política Nacional de Habitação

SFH: Sistema Financeiro Da Habitação

SNHIS: Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

ZEIS: Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. O CONTEXTO SÓCIO-HISTÓRICO NA FORMAÇÃO DAS CIDADES BRASILEIRAS: REFLETINDO SOBRE O DIREITO À CIDADE	13
2.1 CONTEXTUALIZANDO A FORMAÇÃO DAS CIDADES BRASILEIRAS	13
2.2 AS CIDADES E A SEGREGAÇÃO SOCIAL NO ESPAÇO URBANO	18
2.3 O DIREITO À CIDADE: LIMITES E DESAFIOS PARA DEMOCRATIZAR O ESPAÇO URBANO	27
3. O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA	35
3.1 A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO BRASIL	35
3.2 O PROGRAMA MINHA CASA E MINHA VIDA E AS ESTRATÉGIAS POLÍTICAS E ECONÔMICAS PRESENTES NO PROGRAMA HABITACIONAL	43
3.3 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: AVANÇOS E RETROCESSOS DA POLÍTICA HABITACIONAL	55
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	64
REFERÊNCIAS	67

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como tema central a política pública de habitação brasileira, e o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). Possui como objetivo principal analisar as perspectivas políticas e econômicas do Programa Minha Casa Minha Vida, como condição fundamental para apreender a forma como o direito à cidade e moradia no Brasil vem sendo efetivado, especialmente, nos setores populares de menor faixa salarial ou desassistida. Assim, a análise discorre sobre o direito à moradia e a problemática da habitação estabelecendo uma relação intrínseca com o direito à cidade. Os objetivos específicos perseguidos na pesquisa foram: a análise do programa Minha Casa Minha Vida para identificar os interesses econômicos e políticos que permeiam sua concepção e execução; problematização da trajetória da política habitacional brasileira para discutir o direito à cidade e a moradia; e por último, investigar a política nacional de habitação atual, problematizando o programa Minha Casa Minha Vida.

O interesse por pesquisar programa habitacional em questão foi estimulado pela experiência de estágio curricular obrigatório, da graduação em Serviço Social. O processo de estágio curricular foi realizado na Secretária Municipal de Habitação e Projetos Estruturantes (SEHARPE), em Natal (RN) – sendo esta uma instituição que implementa a política pública de habitação na cidade. Nesta entidade foi possível aproximar-se do fazer profissional dos assistentes sociais, bem como das reflexões da questão social e urbana na Cidade do Natal. Assim, o interesse em desenvolver este trabalho monográfico surge a partir das experiências profissionais e acadêmicas vivenciadas no 6º e 7º período de estágio obrigatório curricular, em um espaço sócio-ocupacional do Serviço Social na área da habitação.

De modo geral estudar a questão habitacional e urbana brasileira é bastante relevante, pois envolvem problemáticas que nas últimas décadas, no país, apresentam contornos latentes que abrangem a complexidade do crescimento e expansão das periferias, uso e ocupação do solo de modo irregular, assentamentos precários, *déficit* habitacional, constituindo-se enquanto expressão da questão social. Tais aspectos se relacionam também ao (não) acesso às políticas públicas que buscam o planejamento urbano e políticas da área da habitação de interesse social. Necessário observar também a complexidade da questão habitacional e urbana brasileira possuem raízes históricas de constituição social, cultural, econômica e política deste país.

Ademais, a investigação teórico-política sobre o Programa Minha Casa Minha Vida é relevante, pois este programa se apresenta enquanto principal estratégia pública para área habitacional desenvolvida no final dos anos 2000. A expansão e a consolidação desse programa social evidência no cenário das políticas públicas e sociais que há maior necessidade de planejamento e execução de programas e projetos para área habitacional, algo bastante protelado nos planos e nas agendas políticas dos governos até então. Deste modo, a presente investigação busca enfatizar a habitação de interesse social que é desenvolvida no Programa Minha Casa Minha Vida. A habitação de interesse social é aquela que se destina a atender os grupos familiares de menor poder aquisitivo para aquisição de imóvel próprio.

No que concerne aos métodos de pesquisa utilizados, o presente trabalho é de natureza bibliográfica e documental, se utilizando dos referenciais teóricos para a construção deste trabalho monográfico as reflexões dos autores (MARICATO, 2002; 2003, 2013; HARVEY, 2013; MOTA *et al*, 2010; MARTINE e MCGRANHAN, 2013, entre outros). Sendo esta pesquisa de nível exploratório, com o objetivo de proporcionar uma visão geral, e de aproximação, com o objeto de pesquisa (GIL, 2002). Este estudo é de natureza qualitativa, que busca expor e explicar os contextos e realidades do fenômeno social estudado, se utilizando também de aspectos quantitativos para analisar o mesmo fenômeno.

Para tanto, as principais categorias teóricas e conceituais elucidadas se referem à Habitação; Questão Urbana; Políticas Públicas de Habitação; Direito a Cidade. Tais categorias foram tratadas de modo a contemplar uma análise para além dos fenômenos em sua superficialidade. Na intenção de elucidar elementos constitutivos da realidade, proporcionando uma análise destes fenômenos sociais em suas múltiplas causalidades e contextos, considerando elementos fundamentais para o estudo à historicidade, totalidade, contradição. Como releva Prates (2010), tais elementos interrelacionados possibilitam à compreensão profunda e complexa da realidade social, buscando a essência e constituição da realidade e dos fenômenos sociais, de modo profundo e crítico.

No que concerne ao desenvolvimento deste trabalho ele encontra-se organizado em dois capítulos. O primeiro capítulo aborda o contexto de formação das cidades brasileiras, relacionando com os aspectos geradores da segregação social no espaço urbano, considerando ainda os desafios de democratizar o espaço urbano. Esse capítulo foi denominado “O contexto sócio-histórico na formação das cidades brasileiras:

refletindo sobre o direito a cidade” e compreende três tópicos que relacionam a temática geral, são eles: Contextualizando a formação das cidades brasileiras; As Cidades e a segregação social no Espaço Urbano; O direito à cidade: limites e desafios de democratizar o espaço urbano. O segundo capítulo busca elucidar com maior profundidade a trajetória da política habitacional no Brasil, bem como a política de habitação atual relacionando-a ao programa Minha Casa Minha Vida. Esse capítulo foi denominado “O programa Minha Casa Minha Vida e a política habitacional brasileira” e compreende os seguintes itens: Trajetória da política habitacional brasileira; O programa “Minha Casa e Minha Vida” e as estratégias políticas e econômicas presentes no programa habitacional; O Programa “Minha Casa Minha Vida” e a política habitacional atual: avanços e retrocessos. Por fim, são apresentadas as considerações finais sobre as questões apontadas no curso desta pesquisa.

2 O CONTEXTO SÓCIO-HISTÓRICO NA FORMAÇÃO DAS CIDADES BRASILEIRAS: REFLETINDO SOBRE O DIREITO A CIDADE

2. 1 CONTEXTUALIZANDO A FORMAÇÃO DAS CIDADES BRASILEIRAS

O processo de urbanização das cidades brasileiras ocorreu mais fortemente no final do século XX. Todavia, esse processo de transição “campo-cidade” não foi suficiente para superar as características do período colonial e imperial, e manifestou características das relações sociais marcadas historicamente pela alta concentração de renda e poder, pelo exercício do coronelismo e da política do favor (MARICATO, 2003).

Todavia, antes de apontarmos alguns elementos sobre o desenvolvimento das cidades brasileiras, no século XX, é preciso trazer reflexões acerca da formação sócio-histórica do país, um contexto marcado pela relação dialética e contraditória entre o mundo urbano e rural. Assim, tanto a questão urbana como a questão agrária são temáticas relevantes para se compreender o processo de formação das cidades brasileiras, em sua divisão sócio-espacial, uso e ocupação do solo e problemáticas ambientais. De modo geral, discutir a questão da terra e da apropriação desse recurso natural, bem como sua finalidade social no Brasil significa ir às origens de nossa formação como país (STÉDILE, 1999).

Conforme Stédile (1999), antes da chegada dos europeus em nossa terra, já existiam habitantes que dela extraíam à própria subsistência. São os povos originários do Brasil, organizados socialmente em diferentes tribos indígenas que possuíam uma forte relação com a natureza e recursos naturais, sobretudo com o solo. A utilização da terra, desse recurso imprescindível à vida humana, se dava de modo harmônico e coletivo, no cultivo de espécies nativas. Na sociabilidade indígena, não havia dono ou proprietário da terra, uma vez que o uso e ocupação de dava se dava de maneira coletiva, cada uma das tribos controlava o território que lhes era utilizado em uso comum.

Em 1500 os navegadores portugueses aportam na Bahia. As consequências desse fato mudaram as relações do trato com a terra em todos os aspectos: o uso dos recursos que antes era realizado de modo harmônico foi substituído pela exploração desenfreada, utilização do que antes era um bem comum foi subordinada aos interesses da coroa portuguesa, que “passa a gerir e administrar os bens naturais de acordo com suas leis”

(STÉDILE, 1999, p. 174). Assim, o solo nacional é concebido pela primeira vez como propriedade, e se possui como primeiro objetivo tomar posse do território que é de ocupação dos habitantes nativos do Brasil. Nesse momento, os interesses da Coroa Portuguesa que devem ser colocados em primeiro plano, bem como ficava ao critério da mesma a “distribuição” dos recursos naturais aqui disponíveis.

Segundo Stédile (1999), a posse das terras brasileiras pela Coroa de Portugal não se deu de modo tranqüilo – ao contrário, houve muitas lutas e resistências travadas pelos povos nativos pelo domínio de suas terras. Ainda resistiam contra a dominação cultural, ideológica, religiosa que o “homem branco” lhes impunha. Entretanto, o europeu conseguiu sujeitar, de certo modo, as populações indígenas brasileiras e lhes tomaram um dos bens mais preciosos: a terra.

Décadas depois da invasão do Brasil pelo europeu, o primeiro modo de distribuição de terra que se fez em nosso país já se mostrou desigual e com o único interesse de atender as exigências da metrópole portuguesa. Tratam-se das capitânias hereditárias, que foi uma maneira de distribuir a ocupação do solo no país, com a intenção deste não ser tomado por outras potências européias. Assim, foram concedidas “grandes extensões de terra a donatários, amigos e prestadores de serviço à Coroa” (STÉDILE, 1999, p. 174).

Nesse período histórico tudo que deveria ser produzido em solo nacional também cabia à decisão de Portugal. Posteriormente, os principais produtos de finalidade econômica são: a cana-de-açúcar, o café, algodão, cacau e a pecuária. É importante observar que esse domínio de modo de exploração, é gênese dois problemas que acompanharam a história do desenvolvimento agrário brasileiro: a monocultura e o latifúndio. Mas que também encontram suas representações no ambiente urbano, na centralização de poder e decisão sobre o uso e ocupação do solo nos espaços das cidades (SILVA, 1998).

Como relata Stédile (1999), a concessão para o uso da terra do período colonial até o século XIX era de responsabilidade da coroa portuguesa. Apenas teria direito e acesso legal a ela aqueles que possuíam condições para explorá-la com recursos próprios comprar o trabalho escravo e insumos necessários. Desse modo, o direito à terra é extremamente restrito a uma elite do campo que aumenta o seu poder local, bem como a dependência entre aqueles que necessitam da terra como meio de trabalho.

Apesar de se ter como objeto neste tópico do trabalho o contexto da formação das cidades brasileiras, não se pode descartar o imbricamento das relações entre as

esferas do território rural e urbano no contexto destas relações. Pois, conforme Silva (1998, p. 40), “cidade e campo são territórios econômicos-políticos-culturais que se efetivam através de relações consubstanciadas via interdependência entre eles”. Assim, o processo histórico da formação dos territórios urbanos brasileiros é marcado também por esta relação.

Deste modo, para Martine e Mcgranahan (2010) os colonizadores portugueses pouco tinham interesse de constituir uma sociedade urbana brasileira, uma vez que:

As poucas cidades que foram construídas no litoral brasileiro, durante a época da colônia, serviam apenas para a defesa contra a invasão de outros colonizadores e como entrepostos para a exploração do interior nos diversos ciclos extrativos e agrícolas que presenciou o país (MARTINE; MCGRANAHAN, 2010, p. 13).

Todavia, “não é correto afirmar que as cidades brasileiras não tinham importância no período imperial ou colonial” (OLIVEIRA, 1984 *apud* MARICATO, 2003, p. 151). Pois, as pequenas cidades brasileiras assumiram uma importância especial por seu papel de financiamento e comercialização dos bens primários exigidos pelo mercado europeu.

Ainda conforme os autores, a classe dominante era eminentemente rural e anti-urbana. Assim, durante todo o período da colônia e na maior parte do império, as cidades brasileiras ainda não constituíam uma rede urbana propriamente desenvolvida, uma vez que se configuraram como pontos isolados do litoral, ligadas mais ao exterior do que a outras cidades. Conforme os dados apontados por Maricato (2003), a população urbana totalizava apenas entre 6,8% a 10%, em 1890.

No entanto é apenas no século XX que as forças econômicas e políticas da sociedade brasileira inventem a lógica da centralidade do espaço rural em detrimento do urbano, em “uma das mais aceleradas transições urbanas da história mundial” (MARTINE; MCGRANAHAN, 2010, p. 09) Essa transição transformou um país rural e agrícola em um país urbano e metropolitano, no qual maior parte da população passou a habitar os centros urbanos, ainda no mesmo século.

Para Maricato (2003), é apenas a partir de existência da mão-de-obra livre, em 1888, que se pode ver o início de um processo de urbanização e industrialização no país que caminham juntas sob o lema positivista da ordem e do progresso. Conforme Santos (1986, *apud* MARICATO, 2003, p. 152), a sociedade brasileira “em peso embriagou-se, desde os tempos da abolição e da República Velha, com as idealizações sobre progresso

e modernização”. A salvação parecia estar nas cidades, onde o futuro já havia chegado. Então, criou-se a fantasia de que era só vir para elas e desfrutar dos benefícios do emprego pleno e das novas oportunidades. A autora ainda reflete que, nas décadas iniciais do século XX, as cidades brasileiras eram vistas como a possibilidade de avanço e modernidade em relação ao campo que representava o Brasil arcaico e atrasado. A Proclamação da República e a abolição da mão-de-obra escrava auxiliaram para criar uma nova concepção sobre as cidades brasileiras, pautadas na ilusão de ordem e progresso, uma vez que,

O tema do progresso, verdadeira obsessão da época, montava um horizonte simbólico que construía as figuras de um presente dilacerado entre os símbolos nos quais as elites se reconheciam satisfeitas de sua própria modernidade e os sinais de um atraso associado à incivilidade popular e que gerava desconforto, horror e temor diante de uma realidade que encenava o avesso da sociedade que se queria construir (TELLES, 2001, p. 34 *apud* SILVA, 2003, p.51).

O processo de urbanização das cidades brasileiras, principalmente, está articulado com as mudanças políticas e econômicas intensificados na década de 1930, como a regulamentação do trabalho urbano (fato que não foi extensivo ao campo), forte incentivo à industrialização, construções da infraestrutura industrial, crescente infraestrutura urbana. Tais medidas reforçaram o movimento migratório campo-cidade (MARICATO, 2003).

Assim, no processo migratório “campo-cidade” da população brasileira, muitos dos camponeses sem terra que haviam sido excluídos pela forte concentração de terra dos latifúndios, migraram para os nascentes polos industriais, principalmente, para a cidade de São Paulo, dando origem ao crescente operariado brasileiro, mão-de-obra farta e barata. Além disso, a abolição da escravidão do país, no século anterior, ainda trouxe rebatimentos para o processo de transição da população brasileira do campo para a cidade, já que os escravos recém-libertos, em sua maioria, migraram para os centros urbanos (SILVA e SILVA, 1989).

No período de 1930, época em que se intensifica o processo de urbanização e crescimento das cidades no país, tem-se como foco principal o desenvolvimento da indústria, em que forças econômicas e políticas se voltam para tal estratégia, intencionado desenvolver uma indústria de base e modernizar o país, distanciando-se de seu passado agrícola (SILVA e SILVA, 1989).

Outra questão foi a da regulamentação do trabalho assalariado que atraiu migrantes nacionais e internacionais para os crescentes pólos industriais, gerando

mudanças significativas no perfil da mão-de-obra assalariada. Assim, a simples existência de uma massa de trabalhadores assalariados deu origem a um mercado interno e bem como o crescimento da circulação e comercialização da produção, impulsionaram a formação dos principais centros urbanos (MARTINE; MCGRANAHAN, 2010).

Desta forma, observa-se que a economia brasileira, assim como a de outros países da América Latina, passou por um período de forte crescimento econômico e demográfico no final do século 19 e nas primeiras décadas do século 20. Essa coincidência da expansão demográfica e econômica [...] está na raiz da rápida urbanização experimentada pela região latino-americana (MARTINE, MCGRANAHAN, 2010, p. 12).

Por ser a cidade o lugar em que as mudanças se processam com maior intensidade e dinamismo, é nela que nasce a necessidade de organizar um determinado espaço, no sentido de integra-lo e aumentar sua interdependência visando um determinado fim. Por isso, faz-se necessário considerar que a cidade só pode ser pensada na sua articulação, levando em conta sua organização política, a estrutura de poder, a natureza e a repartição das atividades econômicas e as classes sociais que a constituem (SILVA, 1998).

Nesse contexto de cidade, um processo que envolve profundas transformações sociais, culturais e políticas foi advindo para estimular os processos produtivos, isto é, transformaram-se suas condições gerais de produção. Por isso, para Silva (1998, p. 35) “a cidade no capitalismo é, para cada formação social, o resultado de diferentes forças e articulações históricas específicas”.

Nesse sentido, as mudanças ocorridas na década de 1930, na estrutura da produção tiveram papel de extrema importância na formação das cidades brasileiras. Pois os fatores de produção, as relações de trabalho, os produtos, as mercadorias e o capital passaram a ter maior fluxo nos crescentes centros urbanos nacionais. Assim, as cidades são formas espaciais (territoriais) que foram/são produzidas socialmente, e materializaram essas mudanças (SILVA, 1998).

Nos anos 1920 e 1930 as cidades de acordo com as políticas de urbanização começaram a ser preparadas para se tornar a base de um novo período de expansão da economia. A grande cidade comercial do complexo agro-mercantil constituiu-se num lugar de controle social, à proporção que o Estado ascendia como principal organizador das relações entre capital e trabalho (SILVA, 1998).

Nesse período histórico que se tiveram as primeiras medidas do Estado de cunho higienista que teve grande influência na configuração da trama urbana nas principais cidades no Brasil, uma tentativa de erradicar os focos de contaminação e degradação, através não apenas de hábitos de vida, mas também do incentivo em modificações físicas na cidade. Houve o combate à habitação plurifamiliar, nos cortiços, e guetos existentes nos centros das cidades. Os projetos de melhoramento e remodelamento das áreas centrais marcam o período de 1895 a 1930 em que as principais metas eram o saneamento, a construção e regularização das ruas, o acesso aos novos meios de transporte, a construção de praças e bulevares nas áreas mais valorizadas (SILVA, 2003).

Tal fato exigiu a remoção dos pobres dos centros urbanos sem, entretanto, engendrar uma política substitutiva da moradia: nasciam as favelas e a periferia. Por outro lado, a fuga do centro da cidade pelos mais ricos e a construção dos primeiros bairros exclusivos da elite passaram a conformar um padrão de segregação sócio-espacial com pobres e ricos vivendo em áreas distintas (SILVA, 2003).

Destarte, no histórico desenvolvimento das cidades brasileiras não houve um planejamento urbano sistemático. Por vezes, a intervenção do Estado sobreveio com o caráter repressor. Noutras, foi o capital privado (mercado) quem direcionou as intervenções urbanas, com o apoio do Estado, legitimando seus interesses econômicos. Tais fatos transformaram o cenário urbano brasileiro, mas, principalmente, trazendo impactos para a vida da população, aspectos que serão elencados no tópico subsequente.

2. 2 AS CIDADES E A SEGREGAÇÃO SOCIAL NO ESPAÇO URBANO

O desenvolvimento das cidades se constituiu em conjunto com o desenvolvimento do capitalismo enquanto modo de produção. Assim, é correto afirmar que as cidades se constituem e são construídas a partir de determinantes econômicos e sociais que refletem as ambiguidades e contradições presentes no modo de produção capitalista (SILVA, 1998). Pois, são nas cidades onde prioritariamente são produzidas as mercadorias, bem como são nelas onde ocorre com mais intensidade a distribuição e circulação destas. Relacionado a isso encontra-se, ainda, o processo de industrialização predominantemente nos territórios urbanos, e a larga oferta da mão-de-obra urbana, à classe trabalhadora. Por isso, há uma ligação intrínseca das cidades com o modelo de

produção capitalista. Assim, as cidades se constituem e são constituídas enquanto fenômeno histórico, gerado pelas necessidades de reprodução capital (SILVA e SILVA, 1989).

Fazer tal análise no atual estágio do desenvolvimento do capitalismo que possui direcionamento político-econômico que trazem rebatimentos na totalidade da vida dos sujeitos sociais, é compreender que esse sistema é gerador de aspectos geográficos dos espaços urbanos, como questões ambientais, de uso e ocupação do solo, regularização fundiária, construções desordenadas, crescimento da cidade informal e favelização, população em situação de rua. Assim, sinteticamente, as cidades são fruto do desenvolvimento urbano e do processo de industrialização que se conformaram historicamente, muito mais impactadas pelas necessidades do desenvolvimento capitalista desigual, do que pelas necessidades sociais (CFESS, 2011).

Os interesses não estão apenas no plano econômico, mas representam um modelo de cidade a ser seguido, um padrão para ser cidade, uma maneira de ser “cidade”, que é a “cidade formal” que contrasta com o crescimento desordenado das periferias, das favelas e autoconstruções populares. A cidade formal é o modelo do belo, arborizado, com vias limpas e pavimentação; nesse modelo que se concentra também maior acesso a bens de consumo, os serviços públicos e privados, opções de lazer, melhores ofertas de trabalho e emprego.

Mas, é exatamente, nesse cenário que estão em pauta os diversos conflitos e interesses das classes sociais fundamentais, pois as “cidades são espaços onde as contradições próprias do modo de produção capitalista se apresentam de forma mais explícita” (CFESS, 2013, p. 01). É explícito, pois são visíveis diariamente as expressões da questão social nas cidades, como o pauperismo, população em situação de rua, violência urbana, discriminação étnico/racial, desapropriação violenta dos espaços de uso público (reintegrações de posse), além do crescente processo de favelização das camadas subalternas.

Para Iasi (2013) a cidade é a forma reificada das relações de conflito no capitalismo enquanto modo de produção e também do amadurecimento das contradições que lhes são próprias. Assim, a cidade: “É a unidade de contrários, não apenas pelas profundas desigualdades, mas pela dinâmica da ordem e da explosão” (IASI, 2013, p. 41).

Diante disso, Iasi (2013) pensa que a cidade não é apenas a organização funcional do espaço em ruas e edificações, bairros, espaços públicos e privados. Pois, o

autor compreende que “a cidade é a expressão das relações sociais de produção capitalista, sua materialização política e espacial que está na base da produção e reprodução do capital” (IASI, 2013, p. 41). Trazer essa reflexão é buscar superar a superficialidade do imediato e das aparências no modo de se compreender a materialização das relações sociais no tecido urbano.

É no tecido urbano onde as relações de produção e de acumulação ocorrem mais intensamente devido à fabricação das mercadorias. Por isso, os centros urbanos se concentraram historicamente como espaços privilegiados para extração de mais-valia, mecanização da produção, concentração do exército industrial de reserva e intenso processo de financeirização. Enfim, o tecido urbano é o espaço privilegiado para exploração da força de trabalho, da acumulação da riqueza e propriedade privada.

Mas os centros urbanos não produzem apenas as mercadorias, os bens/produto a partir do trabalho humano, a cidade é também um fruto gerado pelo próprio capitalismo em uma relação de reciprocidade: a cidade constrói ao mesmo tempo em que é construída por esse modo de produção. Essa intrínseca relação de reciprocidade irá trazer as intensas contradições sociais que emergem do processo de produção.

Desse modo, a cidade ganha formas concretas e abstratas, bem como papéis e funções a desempenhar. Assim, o padrão de cidade constituído socialmente no território brasileiro se deu de modo fragmentado e marginalizado, excluindo para as bordas e periferias dos centros urbanos o maior contingente da população mais pobre. Nesse processo, que ganhou impulso no século XX, o Estado assumiu características repressoras, características estas que podem ser vislumbradas ainda hoje nas desapropriações dos territórios/favelas nos centros urbanos, no movimento de “higienização das cidades, por meio de retirada compulsória dos/as usuários de drogas e dependentes químicos dos centros urbanos, bem como do extermínio e desaparecimento da população de rua e da juventude negra” (CFESS, 2013, p. 2).

Maricato (2002) aponta que a matriz do planejamento urbano que orientou o crescimento das cidades dos países centrais do capitalismo, apoiados na centralização e racionalização do Estado foi aplicada apenas em uma parte das nossas cidades, a chamada cidade legal ou formal. Assim, pode-se dizer que houve uma “importação de padrões do chamado primeiro mundo, aplicados a uma parte da cidade (ou da sociedade) contribui para que a cidade brasileira fosse marcada pela modernização incompleta e excludente.” (MARICATO, 2002, p. 123).

Em outro texto, a autora reflete sobre ambiguidade presente na coexistência dos ordenamentos “legal” e “ilegal” das cidades brasileiras, enquanto a primeira se desenvolveu graças ao Estado patrimonialista “destinada a ser simulacro de algumas imagens-retalhos do ‘Primeiro Mundo’” (MARICATO, 2013, p. 21). A segunda, constitui um conglomerado, em que

[...] grande parte de nossas cidades é construída pelos próprios moradores em áreas invadidas – muitas delas em ambientes frágeis – ou adquiridas de loteadores ilegais. Para a construção desses bairros não contribuem arquitetos ou engenheiros, tampouco há observação de legislação urbanística ou de quaisquer outras leis [...]. Trata-se, portanto, de uma força de trabalho barata, segregada e excluída da cidade legal. Assim como vivemos a industrialização dos baixos salários, podemos dizer que vivemos a urbanização dos baixos salários (MARICATO, 2013, p. 21).

Assim, as cidades brasileiras cresceram de um modo a não possibilitar ou possibilitar precariamente o acesso de seus habitantes aos recursos disponíveis em seus próprios territórios, aos serviços públicos de educação, saúde, lazer, habitação, acesso ao emprego formal. Além da estrutura urbana e pública urbana necessária – transporte, iluminação pública, saneamento, coleta de lixo, segurança –, elementos estes necessários à reprodução da força de trabalho nas cidades. Para tanto, Maricato (2002), analisa o crescimento da cidade informal e a sua funcionalidade para relações políticas arcaicas, para o ordenamento do mercado imobiliário restrito e especulativo, para a aplicação arbitrária da lei, de acordo com as relações de favor clientelistas.

É porque esses territórios urbanos, como se tratou anteriormente, mais que ser funcional ao capitalismo é também um produto gerado por esse modo de produção, assim, as cidades desenvolvem-se a partir de uma relação de reciprocidade, bem como reafirmam as contradições sociais que emergem no processo de produção.

Por isso, a cidade também é concebida como mercadoria, pois é “grande negócio, especialmente para os capitais que embolsam, com sua produção e exploração, lucros, juros e renda” (MARICATO, 2013, p. 20). É nessa concepção que aceita a cidade como mercado que impõe também um modelo de cidade, padrão de “Primeiro Mundo”, com ilhas urbanizadas, belas, arborizadas, saneadas, pavimentadas, com oferta abundante de produtos e serviços, para determinados setores e regiões urbanas.

Em detrimento dessa cidade formal cresce de modo invisível uma cidade informal, destinada, sobretudo, às camadas mais pobres da sociedade, à classe subalterna, em um crescente processo de periferação das populações de baixa renda. Mas, há necessidade de conviver com as contradições sociais, pois a expulsão da classe

subalterna para a “periferia da periferia” transfere para o mercado imobiliário e para o poder público espaços e territórios onde há maior possibilidade de especulação dos terrenos.

Goldfarb (2011) ao tratar sobre as desapropriações dos territórios de favelas, no Centro da cidade de São Paulo, relata que nessas desapropriações o poder público atua como promotor e indutor criando condições para transformações na cidade realizadas pela iniciativa privada, quase sempre articulada com o setor imobiliário. É o que acontece com a remoção de favelas e a expulsão da população para as periferias que costumam apresentar ganhos imobiliários nas proximidades das intervenções, pois os territórios anteriormente ocupados pela classe subalterna passam a ser objeto de interesse e especulação, com a valorização das áreas desapropriadas.

A especulação imobiliária nos centros das cidades expulsa a população pobre para áreas longínquas, onde prevalecerá a autoconstrução. Os edifícios dos centros passam a abrigar então uma classe média. A remoção forçada de favelas para a construção de empreendimentos urbanísticos, com suposto interesse público, levada à cabo por parcerias entre o setor privado e o poder público são outro exemplo (GOLDFARD, 2011, p. 74).

A autora reitera que a terra urbana sujeita aos capitais de promoção, construção e financiamento imobiliário impedem a democratização de seu acesso às populações subalternadas, que se veem obrigadas a ocuparem áreas de risco, de proteção ambiental, como os mangues e mananciais, áreas distantes dos centros urbanos. Soma-se a isso a precariedade ou inexistência de serviços para o consumo coletivo, necessários à sobrevivência, processo esses constituintes de uma espoliação urbana e que permitem a acumulação de capital.

As contradições expressas nas cidades, obviamente não podem ser entendidas se dissociadas de um processo mais amplo que está na base da organização da vida em sociedade que envolve a produção de mercadorias/bens a partir do trabalho e a reprodução da vida social, processo esse que materializa antagonismos de classe e conflitos sociais. Assim, a coexistência nas cidades dos ordenados “legal” e “ilegal”, expressa, sobretudo, as estratégias de sobrevivência e reprodução da força de trabalho das classes sociais fundamentais, é ainda o acesso ao uso e ocupação do solo no ambiente urbano ira revelar a oposição ocupada pelos sujeitos nas classes fundamentais.

Do mesmo modo, Corrêa (1989, *apud* SILVA, 2013) faz refletir que a classe dominante segrega os outros grupos sociais na medida em que controla o mercado de terras, a incorporação imobiliária e a construção, direcionado seletivamente a

localização dos demais grupos sociais no espaço urbano. Esse processo se faz também indiretamente através do Estado. É possível perceber na concepção de Corrêa (1989 *apud* SILVA, 2013), a existência de uma relação de dominação na divisão espacial (nos territórios das cidades) das classes sociais, dominação é manifesta no controle das opções de moradia dentro dos centros urbanos, através da relação “renda-localização”.

Para o autor, há uma relação intrínseca entre segregação sócio-espacial nos territórios das cidades e os determinantes de classe social, uma vez que a contradição das classes antagônicas é fator gerador de uma cidade fragmentada e estratificada. Compete ao mercado dividir o espaço, selecionando as classes, fundamentadas em uma demanda solvável, isto é, baseadas na capacidade de se autofinanciar para a resolução do problema de como e onde morar. Assim,

Na medida em que estas forças atuam intensamente e durante um longo período de tempo, geram uma marcante fragmentação da estrutura social; ao mesmo tempo em que se verifica crescente concentração de atividades e população na cidade. Da localização diferenciada no espaço urbano destas classes sociais fragmentadas, emerge a segregação residencial na cidade capitalista (CORRÊA, 1989, p. 62, *apud* SILVA, 2013, p. 27).

Desse modo, a população não se distribui de modo aleatório na cidade, mas a um relacionamento direto com os fatores de classes sociais, implicando também em desigualdade de acesso e oportunidades ofertadas pelas cidades. Os aspectos da segregação dificultam a circulação de elementos materiais e imateriais, afetando o modo como a população mais pobre se reproduz socialmente. De qualquer maneira, pode-se afirmar que o movimento de segregação sócio-espacial nas cidades ocorre, principalmente, em função da etnia ou do posicionamento social, o fator de posicionamento social é particularmente mais comum no Brasil (CUNHA, 2010).

Ainda aparece nesse cenário o pouco investimento público em política urbana e habitacional, fator determinante para o crescimento das cidades de modo desordenado, a partir de iniciativas individuais dos moradores das periferias, que sem outras opções de moradia, constroem seus barracos, formando favelas e bairros, com parca estrutura urbana. Esses territórios de segregação são espaços em que “a pobreza se agudiza, as condições de vida se degradam, a infraestrutura e os serviços públicos (...), nunca se mostram suficientes” (CUNHA, 2010, p. 66). Assim,

O crescimento periférico foi a manifestação mais evidente da segregação, uma marca da urbanização brasileira. Por isso, nos anos 1970/1980 ganhou

relevância nos estudos urbanos o tema da periferização como a morfologia reveladora da segregação urbana e cuja causa principal é a manutenção da propriedade privada (VITTE, 2010, p. 89)

As sequelas da segregação sócio-espacial se apresentam no modo como as populações mais subalternas têm acesso à reprodução de sua vida material e imaterial. Exemplo disso são informações apontadas por Cunha (2010) que analisa que os moradores dos bairros mais periféricos possuem menor acesso aos serviços de educação formal e serviços de saúde, bem como eles possuem menor inserção no mercado de trabalho formal. Além disso, somam-se questões relacionadas a pouca ou nenhuma estrutura urbana, possibilidades de lazer, fruição artística e cultural.

Além de tais fatores, os dados não revelam que esse processo da segregação sócio-espacial reflete também o subjetivo dos sujeitos sociais, que ao manifestarem as características culturais de suas periferias, são representados socialmente como “favelados, marginais” alvo de preconceitos e discriminações por habitarem as regiões menos nobres das cidades¹.

Esses dois exemplos, ainda que requeiram análises melhor aprofundadas, levam à reflexão de como os espaços sociais das periferias e seus habitantes são discriminados socialmente, alvo da repressão do Estado, e nos espaços privados (mesmo que de uso público) se apresentam pouquíssimo receptivo aos habitantes das periferias, tratando-os de modo diferenciado e excludente por sua posição econômica, social e cultural, revelam ainda tendências conservadoras e medidas higienistas no trato com as questões

¹ Exemplo disso foi à discriminação sofrida por jovens, em sua predominância negros e da periferia da cidade de Natal, no Shopping Midway Mall, em 2013. Esses jovens por se expressarem culturalmente como “pintas” foram alvo de repressões e impedidos pelos seguranças do estabelecimento de entrarem no shopping. Nota-se aí, uma clara discriminação da periferia e de seus habitantes, situações similares se expressaram em outros Shoppings de capitais brasileiras. Algumas análises acerca desses casos mostraram a tendência abertamente fascista de uma cultura da segregação sócio-espacial e cultural da sociedade burguesa do Brasil contemporâneo. Outro exemplo de discriminação das favelas e seus habitantes foi expressa pelo ex-governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral Filho (PMDB), que defendeu a legalização do aborto como forma de conter a violência no Estado do Rio de Janeiro e afirmou que as taxas de fertilidade de mães faveladas são uma “fábrica de produzir marginal”. Nas palavras ex-Governador: “Você pega o número de filhos por mãe na Lagoa Rodrigo de Freitas, Tijuca, Méier e Copacabana, é padrão sueco. Agora, pega na Rocinha. É padrão Zâmbia, Gabão. Isso é uma fábrica de produzir marginal” (Folha de São Paulo, 2014). FOLHA DE SÃO PAULO. Cabral apoia aborto e diz que favela é fábrica de marginal. São Paulo, 25 de outubro de 2007. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2510200701.htm>>. Acesso 01 de agosto de 2014.

sociais. Ainda tratando sobre as incidências que os territórios segregados das periferias dos centros urbanos brasileiros revelam a crescente violência nas cidades, violência que se mostra alarmante, principalmente, no extermínio da juventude subalterna e negra, e com crescente militarização das ações no Estado nas periferias.

Mas o processo de segregação sócio-espacial que nas particularidades do Brasil, se gestou acompanhado do crescimento desordenado da “cidade informal/periferia” não pode ser apartado de uma análise sobre o uso e ocupação dos solos das cidades, principalmente, nos maiores conglomerados urbanos e metrópoles. Um processo que envolve uma disputa pelos melhores e mais bem valorizados terrenos, no qual, apenas uma pequena parcela da população poderá habitar e usufruir com plenitude do ambiente urbano.

Isso porque o que está em disputa é também o acesso ao uso e ocupação do solo nos territórios nas cidades, das melhores localidades, e a oferta de serviços e espaços públicos. Para Vilaça (1998 *apud* SILVA, 2003) a localização se apresenta assim como um valor (que cresce) do uso da terra – dos lotes, das ruas, das praças, das praias – o valor que no mercado se traduz em preço da terra. Tal como qualquer valor, o da localização também é dado pelo tempo de trabalho socialmente necessário para produzi-lo, ou seja, para produzir a cidade inteira da qual a localização faz parte.

A cidade, ou melhor, o solo da cidade também é pensado sob a lógica da mercadoria, possuindo e ganhando valor de uso e preço “a partir de seus atributos” (MARICATO, 2013, p. 20), ou seja, aquilo que o cenário do espaço urbano tem a oferecer. Tal fato, não pode ser esquecido ou dissociado do desenvolvimento urbano dos territórios, que empurram à classe trabalhadora aos guetos, vilas, periferias, favelas, habitações precárias. Com isso, se compreende que o capitalismo produz um desenvolvimento geográfico-espacial desigual.

Assim, para Kowarick (1993, *apud* GOLDFARB, 2011) a cidade se produz e reproduz de forma vinculada à propriedade da terra, se materializa na segregação espacial. O autor define a espoliação urbana como a forma de extorquir das camadas populares o acesso aos serviços de consumo coletivo. Essa extorsão significa impedir ou tirar de alguém por alguma razão econômico-social, algo a que tem direito. Deste modo, “a produção do espaço de uma cidade é determinada por processos sócio-econômicos e políticos que vão refletir, sobre a terra urbana, a segregação que caracteriza a excludente dinâmica das classes sociais” (KOWARICK, 1993 *apud* GOLDFARB, 2011, p. 75).

Assim, não se pode esquecer que nesse processo de segregação sócio-espacial das cidades, as mesmas se apresentam enquanto mercadorias a serem consumidas e vendidas, onde a terra urbana é sujeita aos capitais de promoção, construção e financiamento imobiliário que impedem a democratização de seu acesso às populações subalternadas.

Nesse sentido, há necessidades de forjar espaços urbanos criando “ilhas”; as ilhas reforçam o paradoxo da segregação social, “ilhas de consumo”, “ilhas de diversão”, “ilhas para se morar” – nesse último se enquadram o crescimento exorbitante de condomínios fechados, mais precisamente na última década no país. É preciso criar um clima de estabilidade e proteção, forjar necessidades, produzir e reproduzir um “padrão de primeiro mundo”, como trata Maricato (2011), que não diz respeito com as condições concretas da maioria da população.

Pois, a cidade é também um produto a ser consumido, consumo que se concretiza no turismo, nas diversas opções de lazer e diversão, megaeventos, centros comerciais, lojas, shoppings, compra e oferta de serviços. Claramente se pode observar para quais visitantes e habitantes das cidades esse conjunto de “mercadorias” (que é a própria cidade) se destina. E nesse cenário não se trata de proporcionar melhores condições de vida para a totalidade da população, mas possibilitar o consumo nas cidades e das cidades.

Esse cenário – o da cidade enquanto mercadoria – se intensifica no processo de reestruturação do capital, somado a estratégia político-econômica do neoliberalismo. Sendo agora concebidos os espaços urbanos enquanto “cidade-mercado, cidade-empresa” alvo de estratégias de marketing e planejamento estratégico que visam atrair maior possibilidade de investimento tecnológico/empresarial, capital financeiro, novas indústrias e negócios (VAINER, 2000).

A adoção das diretrizes e concepções liberais que reconfiguraram as relações entre capital, Estado e sociedade a partir da última década do século passado teve profundas repercussões a respeito do lugar e do papel da cidade no processo de acumulação (VAINER, 2013, p. 37).

O autor reflete sobre perspectiva neoliberal e a égide do Consenso de Washington, em que as cidades passam a ser investidas como espaço direto para valorização e financeirização do capital. A intervenção estatal, neste padrão é concebido como algo a ser evitado para ceder às forças do mercado, trata-se de submeter à

intervenção do Estado às lógicas, dinâmicas e tendências do mercado. E, adotar a “fórmula do Banco Mundial, o planejamento ‘amigável ao mercado’ ou o ‘planejamento orientado para/pelo mercado’” (VAINER, 2013, p. 38).

Obviamente o que se coloca em jogo neste cenário político e econômico é retrocesso de direitos sociais, como tem se efetivado no neoliberalismo. O que está em pauta são as condições de vida das massas e populações, que carecem da intervenção estatal para o acesso a habitação, para efetivar o direito de pertencer à cidade, o direito à cidade, o direito de usufruir com plenitude dos territórios, bem como a necessidade de pensar a cidade de modo ampliado, para além das fronteiras de mercado, para além de um produto a ser consumido.

2. 3 O DIREITO À CIDADE: LIMITES E DESAFIOS PARA DEMOCRATIZAR O ESPAÇO URBANO

Tratar sobre “direito à cidade” se mostra complexo, pois frequentemente se encontra a negação de inúmeros direitos sociais, que são, por sua vez, conquistas histórica dos trabalhadores. Assim, são negligenciados no cotidiano das cidades e do campo o acesso e a efetivação de direitos sociais indispensáveis como saúde, educação, assistência social, seguridade social, habitação, entre outros.

Diante de tal fato tem se mostrado complexo construir e defender a ideia de “direito à cidade”, do mesmo modo que tem sido desafiador defender os demais direitos sociais, em um contexto político de perspectiva neoliberal, com a precarização das políticas públicas e sociais como expressões e materialização de direitos.

Pois, o que tem emergindo é primazia do mercado que se deseja afirmar enquanto eficiente para “venda” de direitos sociais que se transfiguram enquanto mercadorias. Pois, compram-se os serviços de saúde, educação, previdência (privada), habitação, entre outros serviços considerados rentáveis para o capital. Nesse cenário, torna-se visível que os direitos sociais são também transfigurados em mercadorias, objetos de desejo para o consumo das massas.

É a partir, mais fortemente da década de 1980, a perspectiva do estado neoliberal brasileiro vem acompanhada de um processo mais amplo nas cidades que envolve “um processo de mercantilização da cidade e também da vida, a questão urbana vem sendo tratada de forma fragmentada, sem a devida articulação entre as políticas públicas”

(CFESS, 2013, p. 01). Essa fragmentação revela que “a questão urbana é reduzida à questão habitacional” (CFESS, 2013, p. 01). Pode-se compreender que, sob essa perspectiva, o “direito à cidade” tem sido reduzido ao “direito à moradia”, e como não poderia deixar de ser, sob a mesma onda que impacta os direitos sociais, o acesso à habitação /moradia, tem sido, via de regra, perpetrado através da lógica do mercado.

Contraditoriamente, é ainda sob a égide neoliberal que no país se consegue avançar na construção de uma nova política urbana, a partir dos anos 2000, política esta que coloca em cena o direito à cidade, em uma perspectiva de democratizar os espaços urbanos. É nesse período que há a criação de importante marcos como o “Estatuto das Cidades” (lei nº 10.257/01) e a criação do Ministério das Cidades (2003), do Conselho das Cidades (2004) e das Conferências Nacionais das Cidades (2004) (MARICATO, 2013).

Esses marcos (legais e administrativos) proporcionam para a cena pública novas estratégias e ideias relacionadas com questões que impactam diretamente a vida da população nas cidades. É apresentado de maneira ampliada o direito à cidade, relacionando a política fundiária, a habitação, saneamento, mobilidade e questões ambientais (MARICATO, 2013), proporcionando se pensar a cidade para além da moradia, trazendo perspectivas inéditas para construção de um novo cenário político sobre estas questões.

É em conjunto com este aparato legal e institucional que trata de uma nova política urbana e habitacional brasileira que são colocadas as bases para se pensar a participação popular nos espaços de decisão sobre esta temática (MARICATO, 2013). A participação popular tem se efetivado, principalmente, nos conselhos de habitação, orçamentos-participativos municipais, conferências federais e municipais sobre políticas urbanas e de habitação.

Nesse cenário, os movimentos sociais que lutam pelo direito à cidade têm colocado em evidência os problemas cotidianos enfrentados pela classe subalterna, como precária mobilidade urbana nas metrópoles, déficit habitacional, famílias em situação de rua e desrespeito às legislações ambientais. Somam aos movimentos sociais, agentes sociais e profissionais de setores mais progressistas, como pesquisadores, urbanistas, advogados, engenheiros, assistentes sociais, parlamentares que defendem a materialização de uma política urbana que expresse o direito à cidade e, prioritariamente, o direito à cidade enquanto um direito coletivo (MARICATO, 2013).

São esses agentes que têm tensionado os limites institucionais e formais, com seus objetivos políticos e lutas sociais nos espaços dos conselhos, conferências e orçamentos-participativos. Em conformidade com isso, pode-se dizer que esses atores sociais deram visibilidade dentro da agenda pública para a cidade ilegal ou informal que era invisível até então para o urbanismo e administradores públicos (MARICATO, 2013).

Apesar do avanço dos aparatos legais e participação popular nas instâncias políticas democráticas, não são raros os momentos em que os movimentos sociais urbanos são tratados de modo violento e arbitrário pelo Estado, principalmente, quando envolvem as forças policiais para garantir o direito legal/jurídico, nos processos de reintegração de posse dos terrenos e áreas ocupadas por movimentos sociais.

Fato emblemático do uso de violência – através das forças policiais – utilizado para garantir a decisão judicial de reintegração de posse, foi o modo desumano que os moradores do Bairro de Pinheirinhos, em São José dos Campos (SP), foram forçados a deixar seus lares, no ano de 2012. A violência usada pela força policial causou a morte de duas pessoas, espancamento e prisões de moradores, entre eles um líder do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto, para além das agressões físicas e psicológicas, estima-se que 1.500 famílias perderam suas habitações.

Assim, não são raras as notícias que envolvem o uso da força policial para a remoção de famílias, moradores e movimentos sociais de áreas urbanas pertencentes legalmente tanto aos sujeitos individuais e empresas como ao Estado (áreas de proteção ambiental, terrenos, prédios públicos abandonados, etc.). Nesse cenário, se coloca em questão o direito coletivo e difuso (pelo uso social das propriedades) submetidos ao direito individual básico (o direito legal de propriedade).

Desse modo, pode-se dizer que o direito à cidade não é apenas negado, mas se pode concluir que ele nunca foi efetivado – apesar das lutas dos movimentos sociais e dos agentes progressistas confrontarem cotidianamente as forças arbitrárias do Estado, do mercado, das empresas e empresários que visualizam a cidade como objeto e objetivo de especulação financeira e lucro.

Cresce, assim, nas cidades brasileiras uma desigualdade de acesso ao desfrute com plenitude das cidades por parcela da população das classes populares e subalterna. É a negação do direito à cidade no cotidiano, na negação de desfrute e acesso aos bens/produtos e serviços que compõe o espaço urbano que se expressam também nas

políticas públicas, tais como transporte, moradia, saneamento, educação, saúde, lazer, iluminação pública, segurança.

A negação do direito à cidade também se apresenta na delimitação dos espaços urbanos em áreas/bairros nobres – setores de largo investimento de recursos econômicos para serviços públicos e privados – e a segregação sócio-espacial nas periferias e favelas, com pouca ou nenhuma infraestrutura urbana. Pois a apropriação das massas nas cidades brasileiras se apresenta de modo errático, um processo que se encontra nas bases de formação dos espaços urbanos brasileiros.

Sendo assim, as questões urbanas se acirram no dia-a-dia dos centros urbanos brasileiros revelando o contexto excludente do modo de produção capitalista, onde a apropriação da cidade se dá de maneira desigual – essa discussão perpassa, sobretudo, o modo com que a cidade produz e reproduz de forma vinculada à propriedade da terra, gerando fluxos de acumulação (para o mercado) e espoliação (para a classe subalterna).

Para o mercado o tecido urbano é alvo de ganhos e acumulação de capital, onde emergem também as contradições inerentes do processo de produção, pois é sob o solo urbano em que estão assentadas as relações de produção e reprodução da vida social – o modo que os homens se organizam para produzir os bens necessários para a vida humana, a transformação da natureza, a dimensão do trabalho e a reprodução social.

Nesse cenário se acirram interesses antagônicos, Kawarick (1993, *apud* GOLDFARB, 2011, p. 75), reflete que “para o capital, a cidade e a classe trabalhadora só interessam como fonte de lucro”. Para classe trabalhadora as cidades são, de fato, territórios onde o homem se produz e reproduz enquanto ser social, onde são trilhadas as trajetórias de vida e estratégias de sobrevivência:

Os grupos economicamente vulneráveis também são agentes produtores e modeladores na cidade, se concentrando em assentamentos como as favelas e as periferias autoconstruídas. Os mais pobres, ao produzirem o seu próprio espaço, atribuem um sentido a esse espaço que é intrinsecamente lugar da reprodução da força de trabalho, o lugar de resistência ao descaso do sistema em reconhecer seus direitos, mesmo aqueles mais básicos como os de reprodução da vida, e, por isso, essa reprodução é também uma estratégia de sobrevivência, de luta pelo seu direito à cidade (MARTINE; MCGRANAHAN, 2010, p. 20).

É nas ruas em que encontramos os “personagens” da cidade “o menino de rua”, “a mulher da vida”, “o sem-teto”, “o vendedor ambulante”, “o flanelinha”, “o usuário de *crack*”, em múltiplas trajetórias de vida e estratégias de sobrevivência que incidem também em expressões da questão social. Muitas vezes, esses “personagens” da cidade

sofrem com a violência e higienismo implantados pelo Estado e pela classe que detém maior poder econômico ².

Para tanto, trazer a perspectiva de “direito à cidade” é reconhecer que o modo de apropriação das cidades em nosso país se efetiva de maneira desigual. Conforme Cunha (2010), a desigualdade de apropriação dos espaços urbanos, à segregação social dificultam a circulação de elementos materiais e imateriais, afetando o modo como a população mais pobre se reproduz socialmente.

Profundamente arraigada na cultura e nas instituições, essa desigualdade tem contribuído para imunizar a sociedade contra o reconhecimento do direito à cidade da população de baixa renda e tem deprimido sua capacidade para apreciar a dimensão dos problemas enfrentados pelas massas populacionais que dinamizaram o crescimento urbano brasileiro. Essa aceitação implícita e, de certa forma, inconsciente da desigualdade e da pobreza também explica a lentidão dos políticos e planejadores para apreender e reagir à magnitude, velocidade e importância do crescimento urbano (MARTINE; MCGRANAHAN, 2010, p. 12).

Por isso a necessidade de alargar os espaços de participação das classes subalternas e movimentos sociais na construção de políticas públicas e estratégias de urbanização que impactam a vida dos sujeitos em sua coletividade. Obviamente determinados avanços podem ser vislumbrados em alguns (poucos) municípios que implementaram novas práticas urbanas, como, por exemplo, priorizar a urbanização da cidade informal, ou a construção de Planos Diretores mais democráticos (MARICATO, 2013).

Não obstante, para Maricato (2010), isso não se constitui como uma prática usual no modo de organizar e administrar os centros urbanos nacionais. Pois, historicamente, a política do favor e clientelismo marca o desenvolvimento das periferias das cidades, e votos eleitorais são trocados pela possibilidade de serviços/infraestrutura urbana e moradia.

² Fato extremo da violência foi o assassinato do ameríndio Galdino Jesus dos Santos, em 1997, em Brasília, por jovens de classe média alta, que alegaram que confundiram o indígena com um “mendigo”. Dez anos depois, em 2007, a empregada doméstica, Sirlei Dias de Carvalho, foi “confundida” com uma prostituta e por isso espancada por jovens de classe média alta. Fontes consultadas: FOLHA DE SÃO PAULO. Como foi assassinado o índio pataxó Galdino em 97. São Paulo, 06 de Novembro de 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u40033.shtml>>. Acesso: 04 de agosto de 2014. FOLHA DE SÃO PAULO. Jovens de Classe média são acusados de agredir doméstica. São Paulo, 25 de julho de 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u40033.shtml>>. Acesso: 04 de agosto de 2014.

Mas como democratizar os territórios urbanos, possibilitando o direito à cidade, se o modo de apropriação dos espaços urbanos é injusto, ratifica as desigualdades entre as classes sociais, onde operam as forças do mercado que tem direcionado o uso e ocupação dos territórios, e, não raras vezes, com o apoio repressor do Estado? Harvey (2013) apresenta a reflexão de que não se trata apenas de democratizar o território, o solo onde se assentam as habitações, bairros ruas e prédios, mas a cidade como um todo – é preciso transformar as cidades.

Assim, Harvey (2013) ao escrever sobre a temática “direito à cidade”, coloca em pauta a questão da liberdade dos sujeitos citadinos em transformar os espaços urbanos, pois “temos o direito de buscar refazê-la segundo outra imagem e através da construção de um tipo de cidade qualitativamente diferente” (HARVEY, 2013, p. 28). O autor acredita em tal mudança, pois compreende, ente outros elementos que “vivemos em cidades divididas, fragmentadas e tendentes ao conflito” (HARVEY, 2013, p. 28).

Assim, Harvey (2013), suscita a pensar o “direito à cidade” não apenas de modo relacionado ao acesso e usufruto do território urbano, mas a partir da participação política dos sujeitos, apresentando como elemento essencial o fortalecimento da cidadania e materialização das cidades como produto/criação do desejo e papel transformador dos seres humanos. Assim,

ao refazer a cidade refazemos a nós mesmo –, então precisamos avaliar continuamente o que podemos fazer de nós mesmos, assim como dos outros, no decorrer do processo urbano [...], a questão do tipo de cidade que desejamos é inseparável da questão do tipo de pessoa que desejamos nos tornar. A liberdade de fazer e refazer a nós mesmos e as nossas cidades dessa maneira é, sustento, um dos mais preciosos de todos os direitos humanos (HARVEY, 2013, p. 28).

O autor ao trazer essas reflexões de cunho filosófico não esquece os determinantes sociais e econômicos que estão em pauta para transformação das cidades, determinantes que envolvem as forças hostis de mercado e a progressiva vigilância estatal. Mas, para Harvey (2013), o processo de transformação das cidades, a partir das “vontades e desejos humanos”, se materializa por meio da mobilização social e da luta política. Por isso, o direito à cidade não pode ser concebido apenas como direito individual. Ele demanda um esforço coletivo e a formação de direitos políticos coletivos ao redor de solidariedades sociais e desejo de emancipação humana.

O direito à cidade [...] não é apenas um direito condicional de acesso àquilo que já existe, mas sim um direito ativo de fazer a cidade diferente, de formá-la mais de acordo com nossas necessidades coletivas, definir uma maneira alternativa de simplesmente ser humano. Se nosso mundo urbano foi imaginado e feito então ele pode ser reimaginado e refeito (HARVEY, 2013, p. 28).

As questões apontadas por Harvey (2013) são imprescindíveis para os agentes sociais que desejam romper com a lógica de segregação sócio-espacial das cidades, transformando as cidades em espaços realmente democráticos, de ativa participação política e exercício consciente da cidadania. Mas as transformações de que trata o autor, podem parecer abstratas, utópicas, desconectadas das práticas sociais do cotidiano.

Para tanto, como o próprio autor acrescenta, os seres humanos como seres coletivos e individuais já transforma cotidianamente as cidades, pois contribuem para a formação delas através nas ações cotidianas: engajamento político, intelectual, econômico. Por isso, acrescenta que o direito à cidade como direito de mudança da cidade não é algo abstrato, mas concreto e inerente às práticas diárias, estando o sujeito consciente sobre o processo de transformação ambiente urbano ou não (HARVEY, 2013).

Dessa maneira, pode-se pensar que as ações do cotidiano contribuem para a transformação do território onde se vive, são as práticas de produção e reprodução da vida social que formam e transformam as cidades em que vivemos. Assim, é possível idealizar/concretizar outro modelo de cidades, com maior possibilidade de uso dos bens, territórios, serviços, espaços urbanos, com participação cidadã. O direito à cidade se materializa não só pelo acesso pleno a esses elementos, mas na possibilidade de transformação socioeconômica e das relações sociais que ocorrem na dinâmica das cidades e também do campo.

Mas refletir o direito à cidade também requer analisar a cidade como espaço de conflito, como historicamente se concretizou, onde os diferentes atores sociais e classes sociais participam ativamente, formam e transformam os espaços urbanos, com suas relações sociais, com o lugar, a função que desempenham na classe social. Os determinantes colocam as classes sociais antagônicas como protagonistas na formação e apropriação dos espaços urbanos.

Assim, as classes sociais antagônicas, nas cidades, não se assentam de modo aleatório, mas relacionam-se a fatores como oferta e valores de imóveis/terrenos, acesso a serviços, espaço de produção e trabalho, aspectos relacionados a renda e consumo,

gerando também desigualdade de acesso e oportunidades ofertada pela cidade para à classe trabalhadora.

Nesse sentido, o direito à cidade se apresenta, para Harvey (2013), como direito de transformação e mudanças sócio-política no espaço urbano que tem sido tolhido nas últimas décadas com o avanço neoliberal, crescimento das cidades “globais” de capitalismo avançado, em que pairam o desenvolvimento urbano desigual que “traçam o cenário para o conflito social” (HARVEY, 2013, p. 29).

Com efeito, para além do avanço neoliberal nas últimas décadas, o processo de formação sócio-histórica das cidades brasileiras não proporcionou um desenvolvimento urbano igualitário – seja no próprio contexto dos municípios ou na concentração de infraestrutura urbana se analisado a nível nacional. Pois, há, inegavelmente, regiões no país que concentram maior capacidade de desenvolvimento urbano – a região Sul e Sudeste –, enquanto as regiões do Norte e Nordeste foram (e são) renegadas a um segundo plano, possuindo como aspectos centrais o direcionamento das questões políticas e econômicas do Estado brasileiro.

O crescimento periférico (regional e nacional) foi a manifestação mais evidente da segregação, uma marca da urbanização brasileira. Assim, as cidades cresceram sem proporcionar com plenitude a satisfação e reprodução das necessidades sociais de seus cidadãos. De outro modo, a organização dos movimentos sociais e os agentes sociais engajados anseiam transformar esse cenário, a partir de suas bandeiras de lutas sociais, conclama o direito à cidade, um direito coletivo. Assim, é preciso transformar os cenários urbanos em espaços de efetivação cidadã e participação democrática, fazer isto já é proporcionar, minimamente, o direito à cidade.

3. O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA

3. 1 A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO BRASIL

A questão da habitação – que envolve: habitações precárias, déficit habitacional, favelização, e periferias – no Brasil de hoje é apontada como uma das principais problemáticas enfrentada pelas cidades em território nacional. Nesse sentido, se faz necessário refletir sobre iniciativas públicas desenvolvidas pelo Estado brasileiro nesse âmbito, ao longo do século XX.

As primeiras intervenções estatais acerca da temática urbana no país são datadas desde o período republicano. Já a partir da década de 1920, a emergência do desenvolvimento industrial trouxe consigo algumas consequências, como o crescente fenômeno do êxodo rural. Na década seguinte (1930) tem-se como foco principal o crescimento das indústrias no país, onde as forças econômicas e políticas se voltam para desenvolver a indústria de base e modernizar o país (SILVA e SILVA, 1989).

Nesse período com o parque industrial em ascensão, muitos dos camponeses que haviam sido excluídos pela forte concentração de terra dos latifúndios, migraram para os polos industriais urbanos, dando origem ao crescente operariado brasileiro, de mão-de-obra farta e barata (SILVA e SILVA, 1989). Nesta época, os cortiços, apresentaram-se como uma alternativa de moradia pouco onerosa às camadas populares urbanas, sendo assim, este tipo de habitação predominou e se “proliferou” nos grandes centros comerciais e fabris das cidades de São Paulo e Rio de Janeiro.

O adensamento desordenado dos cortiços obrigou o Estado a tomar medidas extremas, como a proibição dessas construções, tendo em vista as ameaças sanitárias pelas condições insalubres dessas moradias. Além da preocupação sanitária, os cortiços em sua latente pobreza, contrastavam com o desenvolvimento econômico que o Estado propunha, ou seja, a proibição se revelou como uma medida higienista.

Os cortiços, habitação popular predominante, eram considerados focos de epidemias, afetando, por conseguinte, segmentos da classe dominante, o que impõe intervir e/ou demolir moradias. [...] Por outro lado, se destacam também as medidas de cunho puramente repressivo em relação às favelas (SILVA e SILVA, 1989, p. 39).

Ainda na Era Vargas, o que se vê são os primeiros ensaios das políticas de crédito, ofertado inicialmente pelas empresas, para construções de moradias de interesse popular, opção que não perdurou, pois não se apresentavam rentáveis. Sendo assim, novas alternativas foram pensadas, como o financiamento para construção de casas próprias através dos Institutos de Aposentadorias e Pensão (IAPs) – tal medida beneficiava, apenas, os trabalhadores de carteira assinada dos centros urbanos, e os que não trabalhavam de maneira legal e aos desempregados, recorreriam às marginalizadas favelas (SILVA e SILVA, 1989).

Assim, foi possível visualizar algumas ações pontuais, tais como: o financiamento de casas de alugueis pelo Instituto de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e a construção de novas unidades habitacionais financiadas pelos IAPs, mas que abrangiam apenas os que encontravam vinculados com essa instituição, ou seja, trabalhadores do mercado formal (BOTEGA, 2008).

Uma das alternativas utilizadas para conter a emergência da questão urbana, na época, foram as Vilas Operárias. Estas se constituíam como casas próximas às fábricas, pertencentes aos patrões, que poderiam ser vendidas, ou alugadas aos trabalhadores. Era uma forma de habitabilidade ofertada ao crescente público pobre-urbano, e atendia às normas higienistas e sanitárias, já não que não se constituía como favela e/ou cortiços. No entanto, logo as vilas operárias passaram a não oferecer lucro às empresas, dado ao crescimento desenfreado das cidades, e intensa especulação imobiliária nos terrenos cujos destinos eram construções de outras vilas. Desse modo, pouco a pouco, essa alternativa de construção de casas populares, foi transferida ao Estado (RIBEIRO, 2007).

Somente em 1946, no governo Eurico Gaspar Dutra, foi criada a Fundação da Casa Popular (FCP), pelo decreto nº 9.218, dispendo acerca da construção de moradias para as camadas populares, constituindo-se como uma importante medida, embora extremamente tardia, de acesso à habitação para população urbana. Entretanto, ao longo da sua execução mostrou-se enquanto uma política ineficaz, sem resultados consideráveis, e marcada pelo seu cunho assistencialista/clientelista. Ademais, esse governo foi marcado por extensivas ações repressivas contra a expansão das favelas no país, como: a proibição de construção de novas casas (autoconstrução) e o controle das moradias existentes, em uma clara perspectiva de estigmatizá-las enquanto um ambiente

que concentra as “mazelas sociais”, e no qual o Estado se exime de suas responsabilidades (SILVA e SILVA, 1989).

Na segunda metade da década de 1950, o governo de Juscelino Kubitschek de Oliveira apresentou poucas contribuições para sanar o déficit habitacional no país. Foi um período em que a indústria se expandiu e rendeu frutos à acumulação capitalista, na perspectiva do desenvolvimentismo; entretanto, a política habitacional continuava a atender suas demandas por meio do Instituto de Previdência e Pensão e Fundação da Casa Popular (FCP), o que só degradava as condições de moradia das massas (SILVA e SILVA, 1989).

Compreende-se, então, que as ações estatais foram pontuais e ineficientes para ampliar o acesso a moradia no país. Pois, “basta dizer que entre 1937 e 1964, os órgãos governamentais e paraestatais da área habitacional chegam a produzir apenas 20 mil moradias em todo o país” (SILVA e SILVA, 1989, p. 45).

A partir de 1964, durante o período de ditadura militar, foi possível realizar a adoção de algumas políticas mais concretas para a habitação, com a criação do BNH (Banco Nacional da Habitação) e do SFH (Sistema Financeiro da Habitação). Tais entidades foram responsáveis pelo financiamento de recursos da política em questão, e, financiaram 4,5 milhões de unidades residenciais durante a sua existência, entre 1964 e 1986, o que representou 24% de todo o mercado habitacional produzido no período (Bonduki *et al*, 2009). Contudo, o BNH se apresentava como articulação do setor público enquanto financiador, e do setor privado enquanto intermediário e executor final da política habitacional, tinha sua racionalidade econômico-administrativa, sustentado por uma óptica empresarial (SILVA e SILVA, 1989).

Nesse cenário é preciso observar os interesses político-econômicos da classe dominante, representada pelo capital financeiro, pelas empreiteiras, indústrias de materiais de construção e construção civil. É nessa trajetória que surgem estratégias da criação do Banco Nacional de Habitação, e também o “Plano Nacional de Habitação”, em 1964. Conforme Silva (1989), essas ações buscam “legitimação social do governo, a política habitacional [...] se propunha também, criar um clima de ‘estabilidade’ e de ‘ordem’” (SILVA e SILVA, 1989, p. 49). Assim, a clara opção feita pela BNH em difundir a casa própria aparece como forma de comprometer os trabalhadores com a propriedade do regime. Desse modo, a “ideologia da casa própria visa criar sentimento de pertinência, transformando-se em instrumento de manutenção do equilíbrio social, prestando-se a propósitos políticos” (SILVA e SILVA, 1989, p. 50).

Tal ideologia renova-se e ganha força na atualidade com o apelo para compra do imóvel próprio, reforçando, sobretudo, a lógica do individualismo para sanar as tensões sociais geradas pelo não acesso e direito à moradia. Assim, há um forte discurso governamental, para que sujeitos de modo individual solucionem uma questão complexa e de gênese social, particularizado e fragmentando no “sonho da casa própria”.

Já na década de 1970, o BNH se consolida como principal estratégia do Estado brasileiro no que se refere às iniciativas na área política habitacional, destinando-se prioritariamente às classes médias urbanas que são atraídas pelos empréstimos para financiamento da casa própria. Os dados da época apontam que entre 1970 e 1974, o mercado para financiamento de habitações populares só recebeu 7,7% das unidades habitacionais financiadas pelo Banco (SILVA e SILVA,1989). Nesse sentido, pode-se compreender que o Banco Nacional de Habitação, entidade que tinha como missão estimular a construção de habitação para as camadas populares de menor renda, acaba priorizando as iniciativas voltadas para as camadas médias da população urbana (BOTEGA, 2008), uma vez que suas diretrizes foram conduzidas pela iniciativa privada, com o apoio do Estado brasileiro, de outros bancos e empresas do ramo da construção civil – entidades que não possuem interesse de construir ou financiar habitações de interesse social (habitação popular).

Somente a partir do final de 1970, com o crescimento das metrópoles brasileiras, de exacerbação da questão urbana que se ampliam as iniciativas do BNH destinadas também às camadas pobres da classe trabalhadora. Assim, o Banco Nacional de Habitação (BNH) contribui para construção de moradias para o mercado popular com a implantação e expansão das Companhias de Habitação Popular (COHABs) – passando por distintas fases de gestão e construindo um número significativo de moradias em conjuntos habitacionais nas mais diversas capitais e cidades do país, abarcando as distintas regiões do Brasil (BOTEGA, 2008).

Contudo, as iniciativas do Sistema Financeiro de Habitação e o Banco Nacional de Habitação (SFH/ BNH), de modo geral, vieram atender uma minoria da população – desempenhando seu papel prioritariamente as classes médias, e se distanciando de seu principal objetivo de atender as camadas com menor poder aquisitivo para adquirir a casa própria. As orientações de cunho economicista, dessas instituições não resistiram por muito tempo, passando, na década de 1980, por períodos de alta inadimplência, com a queda de poder de compra do salário mínimo e a grave crise inflacionária vivida no

país. Esses fatores fizeram com que em 1986 o então presidente da República José Sarney decretasse o fim do Banco Nacional de Habitação, o qual foi incorporado à Caixa Econômica Federal (BOTEGA, 2008).

Conforme Botega (2008), na década seguinte, o que se observa na política de habitação desenvolvida pelo Governo Collor de Melo é sua clara orientação neoliberal, com o pouco investimento do Estado para subsidiar o setor habitacional. Assim, foram desenvolvidas ações pontuais e focalizadas, como a construção em caráter emergencial de moradias, segundo o Plano de Ação Imediata para a Habitação, destinadas à classe popular, contudo tal plano se mostrou ineficiente na demora de entrega das habitações e no gasto dos recursos disponíveis.

Diante do exposto, a análise que se faz da trajetória do Estado brasileiro no que tange o desenvolvimento da política de habitação é que esta se realizou pela via do mercado, com a participação de privilegiada instituições de interesse privado, fato presente desde as primeiras intervenções para construção das habitações. A via de mercado (esfera privada) enfraquece também as possibilidades da efetividade de uma política habitacional pública a que venham atender os interesses da classe subalterna.

No que se refere mais propriamente à urbanização das cidades, o Estado tem reforçado a segregação espacial, com a concentração do uso e ocupação dos territórios, como é notório na expulsão de favelados dos centros urbanizados, o fim dos cortiços e vilas populares para o desenvolvimento das cidades urbanizadas – para nascer o urbano moderno e o “progresso”.

Assim, a problemática da habitação e urbanização se faz presente, sendo uma questão que se agrava e ganha novos contornos, com distintos enfrentamentos adotados pelos governos que assumiram a direção político-econômica e social do Estado brasileiro, mas que conservaram o direcionamento do direito à habitação pela via de mercado/ privada. Todavia, pode-se pensar o espaço urbano também como espaço em que se dá a dinâmica produzida pelo confronto dos sujeitos sociais, sendo a cidade percebida como um processo de lutas e conquistas. Certamente houve e há confrontos dos sujeitos sociais que buscam a garantia de que o direito à habitação seja efetivado.

Nos últimos anos, a política habitacional brasileira vem trazendo alguns avanços significativos, uma vez que a moradia foi alçada à direito social, pela emenda

constitucional nº 26, 14 de fevereiro de 2000, atrelado a outros direitos preconizados no 6º art. da Constituição de 1988.³

Um ano depois, a Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 — “Estatuto da Cidade” — vem regulamentar os artigos nº 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que conformam o capítulo relativo à Política Urbana. Dessa maneira, o referido Estatuto versa sobre a participação social, no incentivo a gestão democrática da política urbana nos municípios. Sendo assim, prevê o envolvimento da sociedade civil em projetos de interesse coletivo, tais como na proposição do Plano Diretor do município⁴, que deve ter caráter participativo e se apresentando enquanto um instrumento de ordenamento territorial urbano.

De acordo com Ferreira (2009), o modo mais eficaz de limitar o crescimento da “cidade informal”, ou seja, dos assentamentos precários é ampliando o acesso desta população de menor poder aquisitivo a programas e políticas de subsídios de casas populares. A necessidade também é de estabelecer a função social da propriedade urbana, o motivo disto é justamente, para garantir da existência de terrenos, nas chamadas “Zonas Especiais de Interesse Social” (ZEIS), para construção de casas e conjuntos habitacionais para as camadas mais empobrecidas. Por isso, a retomada da importância do Plano Diretor, pois quando este:

[...] não é autoaplicável, não se consegue aprimorar ou mudar o rumo da política habitacional e urbana local, e, eventualmente, submete proposta a novos períodos de exame e negociação no âmbito do poder legislativo. Portanto, recomenda-se que o plano contenha as disposições necessárias ao emprego dos instrumentos urbanísticos indicados, em especial, àquelas pertinentes a delimitação das ZEIS (BRASIL, 2010, p. 25).

Assim, em 2004, depois de um longo debate político, surge a Política Nacional de Habitação (PNH/2004), desta vez, com uma nova perspectiva, trazendo à tona os princípios preconizados na Constituição Federal de 1988, considerando elementos basilares, tais como: a inclusão social, o direito à moradia, função social da propriedade urbana e a gestão participativa. Assim, a questão habitacional deve ser entendida enquanto uma política de Estado, sendo este o principal financiador e provedor da

³ O direito à moradia foi constituído enquanto um direito de todo cidadão, desde a promulgação da Constituição Cidadã de 1988. No entanto, em 2000, o texto referente ao 6º artigo da CF sofreu alterações em sua redação, conhecido como emenda 26/00.

⁴ O PD (Plano Diretor) deve estar em consonância com o Estatuto das Cidades, que preconiza e conduz os rumos da Política Urbana no Brasil.

moradia e da regularização fundiária, promovendo uma política que, de fato, integre e permita o acesso às camadas populares a cidade, a inserção produtiva, e a não segregação sócio-espacial. Nos últimos anos, a política habitacional vem, cada vez mais, pleiteando espaço no cenário nacional, após a criação do Ministério das Cidades (2003), posteriormente, a Política Nacional de Habitação (2004).

Dentre as diretrizes da Política Nacional de Habitação (PNH), numa delas se destacam:

A promoção e atendimento à população de baixa renda, aproximando-o ao perfil do déficit qualitativo e quantitativo e com prioridade para população com renda de até 03 salários mínimos. [...] - Estímulos aos processos participativos locais que envolvam a população beneficiária, especialmente nas intervenções de integração urbana e fundiária (BONDUKI *et al*, 2009, p. 33).

O PNH propõe, ainda, a organização do Sistema Nacional de Habitação, se configurando enquanto uma articulação de vários entes federativos, associados e comprometidos com a formulação, execução, viabilização de programas e projetos habitacionais. São eles: Ministério das Cidades (órgão gestor maior da PNH); Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (estabelecendo as diretrizes e critérios dos recursos do FNHIS); Conselhos das Cidades (órgão colegiado deliberativo, que acompanha, avalia, e propõe providências de acordo com as necessidades locais); Caixa Econômica Federal (gerencia e opera os programas habitacionais financiados pelo FGTS e FNHIS) (BONDUKI *et al*, 2009, p. 35).

Há ainda o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) (lei nº 11.124 de junho de 2005), direcionado para população das classes mais baixas, com renda de 0 a 3 salários mínimos – parcela que forma a maior parte do déficit habitacional. A adesão dos municípios não é obrigatória, e ao pactuar com esse sistema, deve elaborar um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), e criar um fundo local específico para habitação social, com a participação do Conselho Gestor e dos Órgãos descentralizados. Porém, de acordo com Ferreira (2009) até janeiro de 2009, apenas 23 municípios haviam concluído e enviado o seu próprio plano habitacional. O não cumprimento implica no não recebimento de recursos para fins de interesse social.

No ano de 2008, foi concluído o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), também chamado de “Pacto Nacional pela Moradia Digna (2009-2023)”, regulamentado pela lei federal nº 11.124, onde se propõe a ser um instrumento da atual “Política Nacional de Habitação”, e apresentando como principal objetivo a plena universalização

do acesso à moradia digna. Sendo assim, busca soluções estratégicas a médio e longo prazo, para enfrentamento a questão urbana e habitacional, marcadas pela sua descontinuidade e relegadas pelo Estado durante anos. Em outras palavras:

O PlanHab, é, portanto um instrumento da PNH por meio do qual se estabelece a retomada do processo de planejamento habitacional no país, a partir da formulação de estratégias para enfrentamento das necessidades habitacionais (BRASIL, 2010, p.12).

O PlanHab estabeleceu tipologias às cidades brasileiras, encaixando-as como centros e/ou aglomerados urbanos, e pequenas cidades e espaços rurais, de acordo com o número de habitantes. Sendo assim, ela institui cinco categorias de atendimento, levando em consideração o acesso às linhas de financiamento, a renda *per capita*, etc. Sendo eles: Grupo 1 (famílias com rendas baixíssimas, abaixo da linha de financiamento); Grupo 2 (famílias com renda baixa, porém, que podem assumir compromisso de pagamento mensal, ainda que seja de um valor irrisório, com alto risco de crédito para agentes financeiros); Grupo 3 (famílias com renda baixa, capazes de assumir compromisso de financiamento mensal, com moderado risco de crédito para agentes financeiros); Grupo 4 (famílias com renda razoável, com capacidade de pagamento regular, que não apresentam risco de crédito por possuírem renda estável); Grupo 5 (famílias com plenas capacidades de adquirir um imóvel compatível com sua renda, através do financiamento de mercado) (BRASIL, 2010).

Na trajetória da política habitacional brasileira é observado que as políticas de habitação são marcadas por um caráter descontínuo de ações, em que a crescente demanda por habitação não tem sido plenamente contemplada pelos distintos governos, uma vez que as ações políticas foram desenvolvidas de forma fragmentadas, superficiais e, desconectadas, de modo geral, as questões urbanas. Todavia, a partir da primeira década nos anos 2000 são observadas algumas mudanças que visam instruir marcos legais e administrativos no trato a questão habitacional e urbana brasileira, caso a criação do Ministério das Cidades, Política Nacional de Habitação, e, Estatuto das Cidades.

3.2 O PROGRAMA “MINHA CASA E MINHA VIDA” E AS ESTRATÉGIAS POLÍTICAS E ECONÔMICAS PRESENTES NO PROGRAMA HABITACIONAL

No que concerne aos objetivos deste trabalho delinea-se, a partir de agora, com mais propriedade, o programa habitacional “Minha Casa Minha Vida”, compreendendo que tal programa se constitui em um complexo de Políticas Públicas, em específico, a Política de Habitação, na qual se tratou anteriormente. Como as demais políticas públicas e sociais, esta possui relação intrínseca com as ordens de cunho econômico, diversas perspectivas sociais e culturais, bem como se relaciona com classes sociais fundamentais, direitos sociais, movimentos sociais e populares da sociedade civil.

O Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV foi instituído a partir da Lei 11.977/2009, promulgada em 07 de julho de 2009, em seu Artigo Primeiro é instituído:

O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) e compreende os seguintes subprogramas: I - o Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU; e II - o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR ([Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011](#)) (BRASIL, 2014).⁵

Desenvolvido a nível federal e com gestão do Ministério das Cidades, o “Minha Casa Minha Vida” é efetuado como principal estratégia de enfrentamento da questão habitacional no final dos anos 2000. Iniciado no segundo mandato do governo Lula, em 2009, o programa apresentou como principal estratégia social minorar o *déficit* habitacional brasileiro através da construção de novas unidades habitacionais, possuindo como meta inicial a construção de um milhão de novas unidades habitacionais no triênio 2009/2011. Para a implantação do programa, inicialmente, foi realizado, em todo território nacional, um mapeamento das cidades que seriam beneficiadas, priorizando os municípios com mais de cem mil habitantes, considerando as cidades com maior densidade populacional e *déficit* habitacional (FORAGI, 2012; BRASIL, 2014).

⁵BRASIL. Lei 11.977/2009, de 7 de julho de 2009. Dispõe Sobre o Programa Minha Casa Minha Vida. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm>. Acesso 15 de agosto de 2014.

Para a execução e gestão do programa foram desenvolvidas parcerias entre os diversos setores da União, como o Ministério das Cidades, o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Caixa Econômica Federal – possui ainda a participação ativa das unidades federativas e municípios brasileiros, sendo o programa efetivado em todas as unidades da Federação. Ademais, conta com a participação da sociedade civil representada pelos movimentos sociais, organizações não governamentais, associações, cooperativas, e conselhos de controle social (FORAGI, 2012).

O papel das unidades da federação e dos municípios brasileiros apresenta-se fundamental, pois são essas entidades que conhecem com maior perspicácia e profundidade de análise a questão urbana e habitacional das suas localidades e regiões. Assim, para que o Programa “Minha Casa Minha Vida” construa moradias adequadas, satisfatórias e bem localizadas é essencial a participação ativa dos municípios mobilizando instrumentos em seus Planos Diretores que favoreçam a disponibilidade de bons terrenos para o programa (BRASIL, 2008). A contrapartida dos municípios é também para a construção da infraestrutura externa na área dos imóveis, assim como alguns equipamentos públicos como escolas, postos de saúde e creches (BRASIL, 2014).⁶

O acesso a esse projeto habitacional é condicionado a fatores de seletividade, nos quais a principal característica analisada para o acesso ao programa é a renda bruta do grupo familiar. Desse modo, é o rendimento familiar que condiciona o financiamento ou subsídio para aquisição do imóvel, sendo utilizada como principal critério de seleção e pré-requisito para inserção dos beneficiários no programa.

Conforme Foragi (2012), desde o início do projeto houve como prioridade atender a população por critérios relacionados prioritariamente à renda, com o intuito de privilegiar os grupos familiares com faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos⁷, parcela da classe trabalhadora que historicamente sempre teve – e têm – menor possibilidade de

⁶ BRASIL. Presidência do Planalto. Saiba como funciona o programa Minha Casa Minha Vida. Disponível em <<http://www2.planalto.gov.br>> . Acesso 10 de agosto de 2014.

⁷ A referência de rendimento na época do lançamento do programa era o salário mínimo nacional, todavia as faixas de rendimento não foram corrigidas para acompanhar a variação do salário mínimo. Estando atualmente divididas em faixas rentáveis: Faixa 1 - Famílias com renda mensal bruta de até R\$ 1.600,00. Faixa 2 - Famílias com renda mensal bruta de até R\$ 3.275,00. Faixa 3 - Famílias com renda mensal bruta acima de R\$ 3.275,00 até R\$ 5 mil. BRASIL. Entenda como funciona o Minha Casa Minha Vida. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2014/04/entenda-como-funciona-o-minha-casa-minha-vida>> . Acesso 10 de agosto de 2014.

aquisição do imóvel próprio, e que possuem as piores condições de habitabilidade nas zonas urbanas e rurais do território brasileiro. Outros critérios de acesso se referem aos beneficiários que não possuem qualquer outro imóvel ou financiamento habitacional nos demais municípios/regiões do país; não terem sido beneficiados anteriormente com outra(s) unidade(s) habitacionais em programas ou projetos sociais desenvolvidos pela União, unidades federativas e municípios. Não obstante, pode haver outros critérios a serem definidos pelas unidades da Federação ou municípios.

Conforme Foragi (2012), dentre algumas características do programa que o diferencia dos demais programas de financiamento imobiliário disponíveis está o fato de que as famílias beneficiadas pelo “Minha Casa Minha Vida” só começam a pagar as prestações dos imóveis a partir do momento de entrega das unidades habitacionais, mas tal característica limita-se a “faixa de renda 1”.

Isso se mostra relevante para as famílias contempladas pelo projeto uma vez que a faixa de renda a qual se destina tal critério são os agrupamentos familiares oriundos da classe trabalhadora e que residem, significativamente, em imóveis alugados. Assim, seria mais um dispêndio e comprometimento da renda familiar com habitação, representando uma despesa dupla – tanto para o aluguel do imóvel que se habita como para o financiamento de novo imóvel.

O pagamento das parcelas é proporcional à renda de cada família, conferindo o valor de 10% do rendimento familiar comprometido para o financiamento do imóvel, em 120 parcelas. No que se refere ao comprometimento da renda das famílias para pagamento da aquisição do imóvel pode-se observar que o Programa “Minha Casa Minha Vida” destinado a “faixa de renda 1” não fixa um valor exato para prestação do financiamento do imóvel, mas esse se efetua com o comprometimento direto da renda familiar, na qual 10% do rendimento da família será onerado para aquisição do imóvel. Ou seja, 10% da renda familiar é direcionada para aquisição da habitação; estabelece-se assim o comprometimento da renda para manutenção dos próprios aspectos para sobrevivência, pois a necessidade de abrigo se impõe como necessidade social básica.

Sobre a área de habitabilidade dos imóveis destinados a esses usuários há especificações e padrões que delimitam as unidades habitacionais, casas térreas ou apartamentos –, devendo as casas térreas ocupar 36 m², e os apartamentos 39m² de área interna útil. Tais unidades habitacionais devem conter sala, cozinha, dois dormitórios, banheiro e área de serviço (BRASIL, 2008).

A área definida para esses imóveis é compacta, podendo o espaço de moradia se apresentar insuficiente ao considerar que muitos agrupamentos familiares se apresentam numerosos – destacando a realidade brasileira de arranjos plurifamiliares compostos por pais, filhos, avós, tios, tias, primos, cunhados, entre outros membros que compõe os arranjos familiares, possível se encontrarem em muitas lares estruturas de coabitação familiar⁸.

Para além dos grupos familiares beneficiários do programa habitacional devido à inserção de renda salarial de 0 a 3 salários mínimos, há também outras faixas de renda contempladas pelo programa, devendo atender os usuários que se encontram com renda familiar entre 3 e 10 salários mínimos⁹. Não obstante, dentro dessas duas faixas rentáveis deve-se privilegiar as famílias com renda de 3 a 6 salários mínimos – as vantagens apresentadas para esses grupos são as taxas de juros menores que as de mercado imobiliário e a possibilidade de utilizar os recursos do “Fundo de Garantia por Tempo de Serviço” (FGTS) para financiamento do imóvel (FORAGI, 2012).

Na modalidade do MCMV, para as faixas de renda citadas acima não há a gestão direta do ente federativo ou do município para seleção dos beneficiários. Desse modo, todos os projetos são “elaborados pelas construtoras e levados à Caixa Econômica Federal para análise e aprovação; uma vez aprovado o projeto à construtora é autorizada a iniciar as obras e comercializar as unidades já na planta” (FORAGI, 2012, p. 35).

No que tange às fases dos projetos destinados as diferentes faixas rendáveis, fica-se instituído, assim, de 0 a 3 salários mínimos por família:

1. O governo estadual ou municipal assina o Termo de Adesão com a Caixa e a partir desse momento a Caixa passa a receber propostas de aquisição de terreno e produção de empreendimentos para análise junto com a documentação necessária
2. Os Estados e Municípios realizam, gratuitamente, o cadastramento das famílias
3. Após o término do cadastramento das famílias interessadas, os Estados e Municípios indicam à Caixa as famílias classificadas de acordo com os critérios de priorização definidos para o Programa
4. As construtoras apresentam projetos às superintendências regionais da Caixa, podendo fazê-los em parceria com estados, municípios
5. Após análise simplificada, a Caixa contrata a operação
6. A execução das obras do empreendimento é realizada pela construtora contratada pela Caixa, que se responsabiliza pela entrega dos imóveis concluídos e legalizados
7. Após a conclusão da obra os imóveis são adquiridos pelas famílias beneficiadas diretamente na Caixa.
8. A operação

⁸ Coabitação familiar: “Diz respeito às famílias secundárias que dividem a moradia com a família principal, e desejam constituir novo domicílio” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2014, p. 08).

⁹ A referência de rendimento na época do lançamento do programa era o salário mínimo nacional, todavia as faixas de rendimento não foram corrigidas para acompanhar a variação do salário mínimo, sendo o rendimento máximo para inserção no programa atualmente R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

pode ser contratada, até o limite de 20% do déficit habitacional do Município (BRASIL, 2008, p. 27).

Fases do projeto para os beneficiários com rendimento superior a 3 mínimos:

1. As construtoras/incorporadoras apresentam projetos de empreendimentos às superintendências regionais da Caixa
2. A Caixa realiza pré-análise e autoriza o lançamento e comercialização
3. Após a conclusão da análise e comprovação da comercialização mínima exigida, é assinado o Contrato de Financiamento à Produção
4. Durante a obra a Caixa financia o beneficiário
5. Concluído o empreendimento, a construtora/incorporadora entrega as unidades aos beneficiários (BRASIL, 2008, p 27).

Ao comparar os grupos rentáveis que tem se beneficiado do programa, em número o programa tem dado maior ênfase à segunda faixa rentável, conforme os dados de 28 de setembro de 2013, divulgados no portal do Palácio do Planalto: os grupos familiares com renda até R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais) foram beneficiados com 353.940 (trezentos e cinquenta e três mil, novecentos e quarenta) unidades que foram entregues, com valor de investimento R\$ 60 bilhões; as famílias na segunda faixa de rentável tiveram mais que o dobro de unidades habitacionais entregues no mesmo período, totalizando para este grupo 855.48 (oitocentos e cinquenta e cinco mil, quarenta e oito) unidades habitacionais, valor do investimento R\$ 96, 7 bilhões.¹⁰

Tendo o programa se consolidado na agenda governamental como principal estratégia da área habitacional, em 2011 é lançada uma nova etapa “Minha Casa e Minha Vida”, denominado de “Minha Casa e Minha Vida 2”, possuindo como objetivo central construir dois milhões de habitações nos diferentes territórios do país até o final de 2014. O programa manteve os aspectos e objetivos centrais, realizando apenas algumas transformações. Nessa nova fase atende municípios de menor porte, com população entre 20 e 50 mil habitantes, diante dos critérios de possuir 70% de população urbana e taxa de crescimento populacional entre os anos 2000 e 2010 maior que do ente da federação onde se situa (FORAGI, 2012).

É na segunda fase do programa que se modifica também algumas especificações. Entre elas, se destaca que o critério de seleção deixa de possuir como cálculo base o

¹⁰ BRASIL. Presidência do Planalto. Saiba como funciona o Minha Casa, Minha Vida. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/>> Acesso 01 de outubro de 2014.

salário mínimo nacional para incorporar faixas de renda em um valor fixo. Assim, o critério de seleção que antes compreendia rendimento familiar de 0 a 3 salários mínimos foi fixado em rendimento familiar bruto e máximo de R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais); a segunda faixa de rendimentos acima de 3 a 6 salários se limitou a compreender famílias com renda mensal bruta de até R\$ 3.275,00; e na terceira faixa as famílias com renda mensal bruta acima de R\$ 3.275,00 até R\$ 5 mil (FORAGI, 2012; BRASIL, 2014¹¹).

Outra modificação diz respeito ao valor pago pelas famílias para aquisição do imóvel, na faixa de renda 1. Conforme exposto anteriormente, no pagamento da parcela proporcional à renda familiar havia o comprometimento do rendimento familiar no valor de 10% para o pagamento da habitação (MCMV1); essa porcentagem irá minorar e passa a corresponder a 5% do rendimento familiar, conforme as novas disposições do “Minha Casa Minha Vida 2”. Assim, “a parcela paga pelo beneficiário é de 5% da renda mensal, com prestação mínima de R\$ 25,00” (BRASIL, 2014, s/n).¹²

Conforme Cardoso e Aragão (2013), o programa em sua segunda etapa melhora o padrão construtivo das unidades habitacionais, permitindo o uso misto para fins residencial e comercial, além de estimular a utilização de soluções energéticas sustentáveis, a exemplo da utilização de energia solar nos empreendimentos.

De maneira geral, o programa tem executado sua função social de minorar o *déficit* habitacional, proporcionando moradias a milhões de brasileiros e atendendo a crescente demanda da classe subalterna, através do direito social à habitação. Não obstante, é objeto de crítica ao se considerar que é realizada uma análise superficial da renda familiar, direcionando os grupos de acordo com as faixas rentáveis.

Por mais esse recorte seletivo possua a intenção de priorizar a faixa de menor poder aquisitivo ter acesso à habitação, ele não é capaz de proporcionar uma análise qualitativa ou investigativa do rendimento familiar, se limitando a um “pré-julgamento” de condições para inserção no programa. Tal análise pode ser arriscada, pois não considera outros determinantes e dispêndios que comprometem o rendimento familiar, para outras necessidades básicas, pelas quais, a classe trabalhadora crescentemente

¹¹ BRASIL. Governo Federal. Entenda como funciona o Minha Casa Minha Vida. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2014/04/entenda-como-funciona-o-minha-casa-minha-vida>. > Acesso 10 de agosto de 2014.

¹² BRASIL. Governo Federal. Entenda como funciona o Minha Casa Minha Vida. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2014/04/entenda-como-funciona-o-minha-casa-minha-vida>. > Acesso 10 de agosto de 2014.

“investe” seus rendimentos, como saúde e educação. Assim, o critério de seleção do programa, as faixas de rendimento, é considerado de modo isolado do contexto que as compõe, à condição de assalariamento ou não das famílias da classe trabalhadora, o critério pré-estabelecido pelo programa se apresenta frágil, pois desconsidera também as diferenças regionais implicadas.

Outra questão é que ao ser lançado em 2011 o “Minha Casa Minha Vida 2”, em vez de possibilitar a ampliação do acesso aos subsídios proporcionados pelo Estado, limitou a faixas de renda, como tratado anteriormente. Assim, caso o programa tivesse se norteado pelo critério do salário mínimo nacional, se hoje corrigidos, na faixa de renda de 0 a 3 salário mínimos seriam inseridos pelo programa famílias com rendimento bruto de até R\$ 2.172 (dois mil e cento e setenta e dois reais). Como não houve um acompanhamento da progressão do salário mínimo, essa faixa de renda acabou se enquadrando na faixa de rendimento 2, estando sujeitas a taxas de juros maiores, e menor subsídio do governo federal.

Ademais, o próprio Programa MCMV, para além das necessidades sociais, também se consolidou como estratégia que busca, igualmente, o crescimento econômico alicerçado no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com o intuito de estimular e fortalecer a economia brasileira, a partir do investimento público em setores estratégicos, como o da construção civil. Um dos destaques é que uma das medidas institucionais do PAC é o estímulo ao crédito e financiamento, “sobretudo o crédito habitacional e o crédito de longo prazo para investimento de infraestrutura” (FORAGI, 2012, p. 25).

Assim, os projetos empreendidos pelo PAC compreendem os seguintes eixos: “Minha Casa Minha Vida”; “Cidade Melhor”; “Comunidade Cidadã”; “Água e Luz Para Todos”; “Transporte”; “Energia”. As ações do PAC totalizam mais de 40 mil empreendimentos¹³, entre eles, “O Pacto Pela Mobilidade”¹⁴. Todos esses projetos possuem como escopo central fortalecer a economia brasileira, estando o PAC destinado

¹³ BRASIL. Ministério do Planejamento. 10º Balanço do PAC 2. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=61&ler=t11421>>. Acesso 20 de setembro de 2014.

¹⁴ Lançado em 2013, incorporou R\$ 50 bilhões ao maior programa de investimentos em obras de transporte público. No total, são R\$ 143 bilhões para empreendimentos que agilizam os deslocamentos em grandes centros urbanos. Os recursos anunciados por meio do Pacto já beneficiam 35 municípios, com 114 obras e 78 estudos e projetos que podem alavancar investimentos outros R\$ 21 bilhões para o transporte público. BRASIL. Ministério do Planejamento. 10º Balanço do PAC 2. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=61&ler=t11421>>. Acesso 20 de setembro de 2014.

ao investimento em obras de infraestrutura econômica e social. Desse modo, o “Programa de Aceleração do Crescimento” possui como meta o aumento da capacidade de geração energética, infraestrutura, ampliação de rodovias, construção e ampliação de aeroportos, o projeto de integração do Rio São Francisco, prevenção de desastres naturais em áreas de risco, entre outros (BRASIL, 2014).

Nesse cenário há o crescimento acelerado de recursos à construção civil, setor que se fortaleceu economicamente conforme a estratégia governamental; segundo Foragi (2012), entre 2008 e 2011, o capital das 20 (vinte) maiores construtoras do ramo da construção civil conseguiram dobrar em seu patrimônio líquido. A cadeia produtiva desse setor que engloba indústria de materiais, serviços, máquinas e equipamentos para construção apresentou crescimento superior neste período.

Na pauta do discurso governamental, para além dos impactos e benefícios sociais do MCMV, há uma forte concepção de que o programa impulsionou a cadeia produtiva brasileira. Assim, “no ano de 2012, o programa MCMV seguiu influenciando fortemente o crescimento, com um impacto estimado em 0,8% no Produto Interno Bruto do país. Foi gerado aproximadamente 1,4 milhão de postos de trabalho formais”¹⁵. Estando no discurso governamental, constantemente, os grandiosos números que envolvem o desenvolvimento do projeto. “Desde 2009, um total de R\$ 153,6 bilhões foi investido pelo Governo Federal no Minha Casa Minha Vida, sendo R\$ 68,3 bilhões em subsídios e R\$ 85,3 bilhões em financiamento”¹⁶.

Esse tipo de discurso foi enfatizado, por exemplo, no 10º Balanço realizado em 2014, do “Programa de Aceleração do Crescimento – PAC2”. Uma vez em que são destacados os números grandiosos que envolvem a execução do programa habitacional:

O Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) completou cinco anos e já contratou 3,4 milhões de moradias. Dessas, 1,7 milhão de unidades já foram entregues à população. São mais de 6,4 milhões de pessoas beneficiadas, o que equivale a toda a população do Rio de Janeiro, segunda maior cidade do País. O MCMV beneficia em média 876 famílias beneficiadas por dia ou três famílias a cada cinco minutos (BRASIL, 2014).

Compreende-se que no seio da agenda governamental a partir dos anos 2000, com a execução do “Programa de Aceleração do Crescimento” uma tentativa de

¹⁵ BRASIL. Presidência do Planalto. Saiba como funciona o Minha Casa, Minha Vida. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/>> Acesso 01 de outubro de 2014.

¹⁶ BRASIL. Presidência do Planalto. Saiba como funciona o Minha Casa, Minha Vida. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/>> Acesso 01 de outubro de 2014.

conciliação de interesses antagônicos, entre a “valorização do capital e equidade social, pares conceituais incompatíveis na lógica do capital [...]” (MOTA *et al.*, 2010, p. 04). Tal aspecto convida a refletir sobre o processo histórico de “desenvolvimentismo” e “neodesenvolvimentismo” no Brasil e na América Latina, pois tais categorias são elucidativas para compreender o cenário político-econômico no qual se gesta o programa habitacional MCMV.

Mota *et al.* (2010) ao discorrer sobre o processo de desenvolvimentismo latino-americano, fortemente influenciado pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), entre os períodos de 1940 à 1970, aponta que tal processo buscou a superação do subdesenvolvimento através da industrialização, por meio do planejamento e apoio estatal. Assim, o desenvolvimentismo se caracterizou, em linhas gerais, como “ideologia econômica que sustentava o projeto de industrialização integral, com participação do Estado como forma de superar o atraso e a pobreza dos países subdesenvolvidos” (MOTA *et al.*, 2010, p. 03).

Júnior Sampaio (2013) propõe pensar sobre os impasses e os desafios do desenvolvimento/desenvolvimentismo nacional nas economias latino-americanas, arraigadas ao círculo vicioso de dependência e de subdesenvolvimento. Segundo o autor, o centro da reflexão consiste “no esforço de equacionar os nós que devem ser desatados para que a expansão das forças produtivas possa ser associada à solução dos problemas fundamentais da população” (JÚNIOR SAMPAIO, 2013, p. 673). Nessa perspectiva, a acumulação de capital, com o avanço das forças produtivas e integração nacional, constitui aspecto indissolúvel de uma mesma questão: criar as bases materiais, sociais e culturais de uma sociedade nacional capaz de controlar o sentido, o ritmo e a intensidade do desenvolvimento capitalista.

Com uma nova roupagem, o “neodesenvolvimentismo” ganha força a partir da primeira década do século XXI, e tem direcionado a política dos governos de esquerda e centro-esquerda dos países latino-americanos que investem na ideologia do desenvolvimento nacional privilegiando os aspectos do crescimento econômico em articulação com políticas sociais compensatórias, buscando instituir mínima e tardiamente um Estado de bem-estar social na América Latina (MOTA *et al.*, 2010).

A intervenção social dos governos progressistas, vale dizer, nesses países em que a ideia de progresso se vincula a processos de modernização, sem que se alterem os pilares das relações sociais capitalistas, se dá nas políticas compensatórias de enfrentamento da pobreza [...] (MOTA *et al.*, 2010, p. 04).

Conforme Mota *et al.* (2010) as características gerais desse processo assumem a premissa de que capital e trabalho não são incompatíveis e que o Estado condensaria os interesses de acumulação e, ao mesmo tempo, mediará os conflitos distributivos, atendendo as demandas da classe subalterna. Nesta medida, “o argumento veiculado supõe a existência de um novo mito: o do crescimento econômico com desenvolvimento social e ambiental como um projeto de superação das históricas desigualdades sociais” (MOTA *et al.*, 2010, p. 05).

O complexo processo de desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo no Brasil e América Latina se fizeram acompanhados de um contínuo dilema das políticas públicas que visavam também às estratégias de cunho social, como perspectiva adotada para crescimento econômico dos Estados nacionais, uma tentativa de conciliar os distintos interesses de valorização do capital e equidade social, interesses que perpassam, sobretudo, as classes antagônicas e seus projetos de sociedade.

Nesse sentido, é necessário observar que o “Minha Casa Minha Vida” compõe um dos eixos do “Programa de Aceleração do Crescimento”, se configurando como um grande empreendimento, no qual se promove a parceria entre Governo Federal, unidades da Federação e municípios com a iniciativa privada. Para Maricato (2013) tais características impactam diretamente a formatação desse programa de natureza social, assim:

Em 2009, foram lançados o PAC II e o programa habitacional Minha Casa Minha Vida, desenhado por empresários da construção e do mercado imobiliário em parceria com o governo federal. Teve então início de um *boom* imobiliário de enormes proporções nas grandes cidades. Enquanto em 2009 o PIB brasileiro e da construção civil foram negativos, contrariando a tendência anterior, em 2010 o PIB nacional foi de 7,5% e o da construção civil 11,7%. [...] A taxa de desemprego da construção civil no período diminuiu de 9,8% para 2,7%. O investimento de capitais privados no mercado residencial cresceu 45 vezes, passando de R\$ 1,8 bilhões em 2002 para R\$ 79,9 bilhões em 2011, e os subsídios governamentais (em escala inédita no país) cresceram de R\$ 784.727 milhões para mais de R\$ 5,3 bilhões em 2011 (MARICATTO, 2013, p.23).

Assim, pode-se concluir, mais uma vez, que o programa cumpre sua função social ao atender a demanda do direito à habitação. Todavia, o modo como tem se efetivado tal direito à habitação se apresenta contraditório, pois o busca efetivar a partir da via de mercado. O Estado, nesse cenário, se apresenta na qualidade de gestor e mediador dessa relação, em uma tentativa de conciliar interesses antagônicos. Fato que se revela ao aliar crescimento econômico e desenvolvimento social, de cunho

neodesenvolvimentista, a partir do “Programa de Aceleração do Crescimento”, e seus distintos eixos, entre eles o “Minha Casa Minha Vida”.

Nesse sentido, o projeto mais amplo que incide sobre os elementos centrais do neodesenvolvimentismo aponta para articulação de desenvolvimento social e ambiental aliado ao crescimento econômico nacional, com o intuito de superação das desigualdades sociais. Trata-se de um dos caminhos políticos adotados para tal feito e consiste na execução de políticas públicas e sociais, sobretudo, políticas sociais de caráter compensatório, que incidirão, superficialmente, sobre os aspectos mais latentes da questão social, mas que não possibilita tocar e transformar as bases que a compõem (MOTA *et al*, 2010).

A partir dessa reflexão se pode compreender que o programa “Minha Casa Minha Vida” se destaca como um programa habitacional importante; trata-se da materialização da política pública da habitação, proporcionando milhões de moradias às famílias beneficiadas. Todavia, os aspectos centrais da habitação – habitação enquanto direito social e a própria questão urbana – não são devidamente mediados ou contemplados pelo programa. Como elucida Maricato (2013) ao apontar que as propostas governamentais para a questão urbana foram suplantadas, pois “o coração da agenda da reforma urbana, a reforma fundiária/imobiliária, foi esquecido.” (MARICATO, 2013. p. 23).

Assim, ao se eleger o “Programa Minha Casa Minha Vida” como principal estratégia da política pública para o setor da habitação, não se toca na gênese da questão urbana e habitacional brasileira, pois não se propõe a questionar que os interesses sociais e públicos são mais relevantes que os interesses privados, do mesmo modo não se tocam em questões estruturais como reforma urbana e fundiária. Pois, se elege a via do mercado para satisfazer a aquisição dos imóveis – e, não será a esfera privada responsável por atender as demandas sociais por habitação.

Entretanto, há um claro direcionamento político-econômico neodesenvolvimentista que incide sobre o Programa de Aceleração do Crescimento, de acordo com relatório do 10º Balanço do programa, realizado em 2014:

o PAC significa a retomada de programas de investimento, planejamento e de execução de grandes obras de infraestrutura em todo o País, após mais de duas décadas de paralisia [...] Esse novo modelo está realizando uma transformação estrutural no Brasil, que eleva a competitividade, movimenta a

economia, gera empregos e reduz as desigualdades regionais (BRASIL, 2014, s/n)¹⁷

É ancorado sob essa perspectiva que o “Programa Minha Casa Minha Vida” faz também parte da estratégia neodesenvolvimentista estruturada pelo PAC, pois além da demanda por habitação de interesse social, conforme Setta (2011, *apud* FORAGI, 2012), a execução do programa MCMV intenciona estimular a cadeia produtiva da construção civil, absorver mão de obra para o setor e aquecer a economia interna. Para Santos e Lima (2011, *apud* FORAGI, 2012), a prioridade do programa não foi atender os interesses sociais, mas evitar que a crise financeira mundial em 2007 ganhasse força no Brasil, por isso a necessidade dos grandiosos números que envolve as construções imobiliárias do projeto.

As estratégias que intencionavam o crescimento acelerado do país se gestaram em uma perspectiva das políticas públicas e econômicas que atendem também demandas sociais, como o programa analisado Minha Casa Minha Vida. Evidentemente, por mais que as perspectivas economicistas estejam presentes em algumas análises sobre o programa, como Santos e Lima (2011, *apud* FORAGI, 2012), não se pode colocar em segundo plano os ganhos sociais presentes no programa, ao efetivar a política pública de habitação, como será tratado a seguir.

Assim, mesmo com os alguns ganhos sociais com a implementação dessa política pública da área habitacional é impossível imaginar que essas mudanças parciais e pontuais que possam provocar transformações substanciais nos cenários urbanos nacionais. Uma vez que as opções feitas no direcionamento e trato as questões urbanas se gestaram para privilegiar também o setor privado, esfera à qual não compete satisfazer com plenitude as demandas sociais.

¹⁷ BRASIL. Ministério do Planejamento. 10º Balanço do PAC 2. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=61&ler=t11421>> Acesso 20 de setembro de 2014.

3.3 O PROGRAMA “MINHA CASA MINHA VIDA”: AVANÇOS E RETROCESSOS DA POLÍTICA HABITACIONAL

Conforme se apontou anteriormente no desenvolvimento do trabalho, foi intenso processo de fragmentação das políticas públicas da área habitacional, possuindo como marca histórica a descontinuidade das ações, sendo desenvolvida, muitas vezes, enquanto “políticas de governo”, e não de “Estado”. Assim, desenhos institucionais até então adotados não foram capazes de promover políticas habitacionais eficazes no Brasil, sua implementação é confusa e dispersa, a realização de programas habitacionais tem se dado muito mais pela iniciativa de agentes promotores do que pelo incentivo de uma política nacional de habitação (BRASIL, 2004).

Corroboram com tais fatos a redefinição institucional acentuadamente municipalista promovida pela Constituição de 1988, ainda, como reflexo da desarticulação institucional dos sistemas estaduais de habitação e da retração e fragilidade das políticas federais. Houve um efetivo processo de descentralização e municipalização das políticas habitacionais, a partir de meados dos anos 80, que contribuíram para a desarticulação desta política no âmbito nacional (BRASIL, 2004).

Nesse período, que traz como marca, sobretudo, o ajuste neoliberal do Estado brasileiro privilegiando a gestão do aparelho estatal a partir da descentralização, possibilitou transferir para as gestões municipais e estaduais a responsabilidade de ampliar a eficácia, a eficiência e a democratização das políticas da habitação. A gestão municipal, assim, seria o nível de governo que possibilitaria uma maior integração entre as políticas de provisão de moradias e as políticas fundiárias e de controle do uso e ocupação do solo, o que ampliaria mais suas possibilidades de eficácia/eficiência (BRASIL, 2004). Todavia, observa-se que a “ideologia municipalista que passa a dominar importantes setores intelectuais e políticos, de certa forma, ajudou a desviar o foco do processo de desarticulação institucional que caracterizou o setor habitacional nesse período” (BRASIL, 2004, p. 11).

Na contramão desta afirmação é que se tenta construir uma nova política habitacional e que nos últimos anos representou esforços do governo federal em formular uma política que proporcionasse diretrizes para o fortalecimento da intervenção no Estado brasileiro na área da habitação, compreendendo a complexidade singular e histórica desta problemática social. A própria criação do Ministério das

Cidades, em 2003, apresenta o reconhecimento de que “os imensos desafios urbanos do país precisam ser encarados como política de Estado” (BRASIL, 2004, p. 03).

Por isso, a relevância da Política Nacional de Habitação (PNH/2004) que conta com um conjunto de instrumentos que viabilizam a sua implementação, são eles: o Sistema Nacional de Habitação (SNH), o Desenvolvimento Institucional, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação, e o Plano Nacional de Habitação. O Sistema Nacional de Habitação, principal instrumento da PNH, estabelece as bases do desenho institucional que se propõe participativo e democrático; prevê a integração entre os três níveis de governo e com os agentes públicos e privados envolvidos com a questão; e define as regras que asseguram a articulação financeira, de recursos, necessária à implementação da Política Nacional de Habitação. Inclui ainda a criação de dois subsistemas: o de Habitação de Interesse Social¹⁸ e o de Habitação de Mercado (BRASIL, 2004).

Norteando-se pelo princípio de que a questão habitacional e urbana deve ser enfrentada enquanto política de Estado, compete ao poder público ser “agente indispensável na regulação urbana e do mercado imobiliário, na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários, devendo ser, ainda, uma política pactuada com a sociedade e que extrapole um só governo” (BRASIL, 2004, p. 30).

Ademais, a PNH (2004) se inscreve dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado, no qual a “habitação não se restringe a casa, incorpora o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir direito à cidade” (BRASIL, 2004, p. 12). Tal compreensão se apresenta enquanto avanço da política ao incorporar a demanda habitacional para além da garantia do imóvel, superando uma concepção fragmentada que a questão urbana encerra-se/sana-se na aquisição da habitação.

Desse modo, a Política Nacional de Habitação (PNH/2004) objetiva universalizar o acesso a moradia digna; promover a urbanização, regulação e inserção dos assentamentos precários à cidade; fortalecer o papel do Estado na gestão e na regulação dos agentes privados; democratizar o acesso a terra urbanizada e ao mercado secundário de imóveis; ampliar a produtividade e melhorar a qualidade na produção

¹⁸ O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), lei nº 11.124 de junho de 2005, e é direcionado para população de mais baixa renda, compreendendo de 0 a 3 salários mínimos.

habitacional; incentivar a geração de empregos e renda dinamizando a economia. Dentre os objetivos, um merece destaque por trazer a questão habitacional como “uma prioridade nacional, integrando, articulando e mobilizando os diferentes níveis de governo e fontes, objetivando potencializar a capacidade de investimentos com vistas a viabilizar recursos para sustentabilidade da Política Nacional de Habitação” (BRASIL, 2004, p. 31).

Tal proposta busca a articulação institucional entre União, Estados e municípios para o enfrentamento da questão urbana possibilitando à integração entre as políticas de provisão de moradias, regularização fundiária, reurbanização de favelas, urbanização de assentamentos precários, mobilização de recursos, pretendendo também a continuidade e sustentabilidade das intervenções políticas na área (BRASIL, 2004).

Um dos objetivos da PNH (2004) ao eleger a política de habitação como uma das prioridades das políticas públicas gestadas pelo Estado, se a assume responsabilidade que o Estado brasileiro deverá articular e administrar tal política através da captação de recursos, incentivos, subsídios, projetos, programas, legislações e aparatos jurídicos que deverão possibilitar a efetivação do direito social que é a moradia. Tal objetivo impingiu também na agenda política que a questão habitacional é, sobretudo, uma questão social que possui condicionantes econômicos, sociais, culturais para além das necessidades de aquisição para uso individual ou coletivo dos imóveis, necessitando da intervenção estatal de modo contínuo, sistemático e efetivo para o enfrentamento desta questão social.

Todavia, para ser eleita enquanto prioridade estatal foi preciso o aprofundamento exacerbado das questões urbanas, em um processo social e histórico que marcam o desenvolvimento do país. Nesse processo, se considera o *déficit* habitacional brasileiro enquanto exacerbação e aprofundamento de uma das questões urbanas. Enquanto conceito, *déficit* habitacional é entendido como a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação que são detectados (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2014). As estatísticas revelam que o *déficit* habitacional¹⁹, em 2011, correspondia a 5,889

¹⁹ “O déficit habitacional é calculado a partir da soma de quatro componentes: (1º) domicílios precários; (2º) coabitação familiar; (3º) ônus excessivo com aluguel urbano; e (4º) adensamento excessivo de domicílios alugados.” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2014, p. 08).

milhões de domicílios, e em 2012 esse número diminuiu para 5,792 milhões²⁰. Dentre as regiões com o maior déficit habitacional absoluto destacam-se a Sudeste e a Nordeste com, respectivamente, 2,184 e 1,961 milhões de moradias em 2011 e 2,356 e 1,791 milhões em 2012. Esses números, em absoluto, revelam a necessidade da construção de novas moradias para o enfrentamento da problemática social que é o *déficit* habitacional no país. Todavia, não se trata apenas da construção de novas moradias aos milhões, mas a demanda revela a urgente necessidade de intervenção estatal – de modo contínuo, sistemático e eficaz – uma vez que só as vontades individuais ou largo processo de “autoconstrução” das moradias nas periferias e favelas não é capaz de realizar o enfrentamento contundente desta questão.

O crescimento das favelas e loteamentos irregulares demonstra claramente que a produção informal de moradias precárias em assentamentos ilegais tem sido a forma de “solução” adotada pela população mais empobrecida, e revela o baixo alcance das políticas públicas implementadas ao longo de décadas em que o *déficit* vem se avolumando. As taxas de crescimento dos domicílios favelados superam, e muito, as taxas de crescimento dos domicílios totais no país. Entre 1991 e 2000, enquanto a taxa de crescimento domiciliar foi de 2,8%, a de domicílios em favelas foi de 4,18% ao ano. Entre 1991 e 1996 houve um aumento de 16,6% (557 mil) do número de domicílios em favelas; entre 1991 e 2000 o aumento foi de 22,5% (717 mil) (BRASIL, 2004).

Assim, os limites estruturais do mercado de moradias para oferta de habitações em número suficiente, com qualidade e localização adequadas sob os aspectos ambiental e social, combinados com a ausência de políticas públicas que tenham como objetivo ampliar o acesso à terra urbanizada, têm levado um contingente expressivo da população brasileira a viver em assentamentos precários marcados pela inadequação de suas habitações e pela irregularidade no acesso à terra, comprometendo a qualidade de vida da população e provocando a degradação ambiental e territorial de parte substantiva das cidades (BRASIL, 2004).

Por isso, pautar a Política Nacional de Habitação que orienta as intervenções estatais na área requer reconhecer que o acesso (ou não acesso) a habitação não se trata de um fato ou problema isolado enfrentado nos municípios brasileiros, mas é uma questão presente em todo território nacional –, por mais que as regiões apresentem

²⁰ Os dados são preliminares, disponibilizados em junho de 2014, não havendo tratamento de análise que explique ou reflita sobre a diminuição no déficit do período 2011-2012 (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2014).

particularidades ou necessidades diferentes – e, por isso, requer exatamente uma intervenção que venha abranger os territórios brasileiros, abarcando todas as regiões.

Todavia, não se trata, simplesmente, de formalizar técnica e politicamente os avanços da recente Política Nacional de Habitação. É preciso materializá-la, no sentido de efetivá-la em programas e projetos destinados ao setor habitacional, como por exemplo, o Minha Casa Minha Vida (MCMV). Este programa, lançado em 2009, tem como intencionalidade minorar o *déficit* habitacional brasileiro, proporcionando moradia digna a milhares de famílias, devendo privilegiar a camada da população²¹ que, historicamente, teve e tem menor (ou nenhuma) possibilidade de acesso as melhores condições de moradia e habitabilidade.

Assim, Minha Casa Minha Vida é um programa social orientado pela política pública da habitação e possibilita aos beneficiários o acesso à moradia própria. Carvalho (2010) crítica que a proposta da casa própria como quase exclusiva ação das políticas públicas da área que buscam intervenção urbana. Tal fato encontra fundamentos na cultura brasileira de uma sociedade que conviveu por longos períodos inflacionários, fazendo da casa um patrimônio e uma estabilidade em situações de crise. Soma-se a essa concepção a aceitação do direito inviolável da propriedade privada. E parecem ser estes os referenciais apropriados pelos formuladores das políticas habitacionais, não obstante à ênfases específicas ou combinadas de forte acento ideológico ou não, para fins eleitorais, com sentido ainda de dinamização do mercado (CARVALHO, 2010).

Nesse quesito, entende-se que a própria denominação escolhida para o programa habitacional apresenta um forte apelo ideológico. Assim, a denominação do programa habitacional não se encontra isenta de um ranço presente na cultura brasileira de supervalorização do patrimônio que é a casa própria/propriedade privada, mas apresenta em si sua intencionalidade. Deste modo, parafraseando Carvalho (2010), O Minha Casa Minha Vida, representa um patrimônio (casa) e uma estabilidade em situações de crise (que podem acontecer ao longo da vida). Destarte, o nome escolhido para o programa habitacional possibilita reforçar o sonho da casa própria como conquista “da vida” de muitos brasileiros.

²¹ A intenção inicial do programa foi privilegiar os grupos rentáveis que se enquadram no perfil de 0 a 3 salários mínimos de renda bruta por família, a habitação para esse grupo em específico se caracteriza enquanto, “Habitação de interesse Social”.

Nesse cenário, que possibilita os componentes da política em questão, o subsídio habitacional é introduzido como reconhecimento da incapacidade da população de baixa renda em arcar com as regras do financiamento habitacional de mercado. A diferença das regras de financiamento do programa Minha Casa, Minha Vida visam dar conta dessa necessidade. Essa alternativa, contudo, não alteram a feição da política habitacional, uma vez que se apresenta como solução única a casa própria (CARVALHO, 2010).

Conforme Maricato (2013) o Minha Casa Minha Vida é fortalecido e impulsionado, prioritariamente, pelo mercado imobiliário, o setor financeiro, empresários da construção, com apoio e incentivo do governo federal. Esse cenário possibilitou que o coração da agenda da reforma urbana, reforma fundiária/ imobiliária, fosse esquecido (MARICATTO, 2013). Sendo, então, o foco central da questão habitacional (que é urbana e social) substituído pela reedição do sonho da casa própria, pela possibilidade da aquisição individual dos imóveis. Como reflete Carvalho (2010) a falta de acesso à habitação se apresenta enquanto problema social, mas a apropriação deste bem é invariavelmente individual. Todavia as políticas públicas de habitação devem privilegiar dois eixos:

o da política de desenvolvimento urbano, que se implementa pela adoção de instrumentos urbanísticos e jurídicos de regulação urbana definidos no plano diretor; e o da política social que é, desde sua origem, de natureza compensatória, o que não exclui o direito à moradia. Além disso, a política habitacional de interesse social difere das demais políticas sociais, pois o bem gerado é um produto e não serviços (CARVALHO, 2010, p.150).

Então, efetivação da política pública de habitação deverá possibilitar a incorporação de outros componentes que se constituem enquanto essências para uma boa qualidade de vida das populações urbanas, e, não apenas a construção de moradia/imóvel. Nesse sentido, a PNH (2004) possibilita como estratégia a integração urbana de assentamentos precários, a urbanização, regularização fundiária e inserção de assentamentos precários, a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano. Um conjunto articulado da política habitacional com as políticas fundiária, de infraestrutura e saneamento ambiental e de mobilidade e transporte em consonância com as diretrizes de política urbana e demais políticas sociais, de forma a garantir a inclusão cidadã (BRASIL, 2004).

Desse modo, incorpora o conceito da cidade ilegal, valorizando a dimensão da questão fundiária, direciona que o *déficit* habitacional se concentra nas camadas

populacionais de renda mais baixa, bem como ratifica a necessidade de intervenção estatal nessas áreas. Assim, pode-se dizer que a PHN (2004) aponta para “o reconhecimento da complexidade da habitação vista não simplesmente de forma isolada, mas integrada à urbanização brasileira que produziu a cidade ilegal” (CARVALHO, 2010, p. 142).

Assume a necessidade da construção de uma política habitacional com foco na integração urbana de assentamentos precários, especialmente na garantia do acesso ao saneamento básico, à regularização fundiária e à moradia adequada, articulada a outras políticas sociais e de desenvolvimento econômico, é essencial na implementação de qualquer estratégia de sustentabilidade urbana. As cidades com vastas porções de seu território ocupadas por assentamentos precários dificilmente podem ser sustentáveis do ponto de vista sócio-ambiental, se não efetivarem intervenções que visem à inclusão sócio-espacial do expressivo contingente populacional que reside nesses assentamentos (BRASIL, 2004).

Esse modelo possibilitou que outros programas se desenvolvessem, como os de urbanização de favelas, regularização fundiária ou recuperação de assentamentos precários. Que na sua origem, emergem da incapacidade das soluções públicas de remoção, uma vez que favelas, em particular, continuam a crescer e se espalhar pelo território dos principais e mais densos centros urbanos do país. Se os assentamentos precários e favelas têm a ver com as condições estruturalmente desiguais da sociedade brasileira, o foco da política na provisão habitacional é, pelo menos em parte, responsável pela continuidade de seu crescimento (CARVALHO, 2010).

Por isso, é necessário compreender que há uma tensão expressa no desenvolvimento da política habitacional brasileira, mais precisamente, desenvolvida partir da década do período ditatorial. Tal tensão se materializa na concepção de política habitacional como uma alternativa facilitadora de acesso ao *mercado*, sendo a solução para as questões habitacionais, sanadas a nível individual, na aquisição do imóvel. Outra apresenta concepção ampliada da questão habitacional, considerando os elementos que a compõe, como déficit habitacional, assentamentos precários, processo de favelização, – integrando, tais elementos a questão urbana e fundiária. Esse movimento de tensão da política de habitação irá incidir, sobretudo, em elementos centrais que direcionam sua efetividade, expressam-se nos programas e projetos da habitação, na captação de recursos e investimento destinado ao setor, bem como na formalização de marcos e aparatos legais.

Nesse cenário complexo e contraditório o Programa Minha Casa Minha Vida ganhou relevância por ser um facilitador de acesso à moradia, um programa desenvolvido a nível nacional e que efetiva a política de habitação. Todavia, como destaca Carvalho (2010) é que preciso de os agentes públicos extrapolem a noção da casa própria e moradia, enquanto aspecto único da pública urbana e de habitação. Pois, os aspectos que envolvem tais políticas devem integrar o desenvolvimento urbano a partir, prioritariamente, de interesses sociais, envolvendo a regularização fundiária, recuperação de assentamentos precários, urbanização de favelas.

Entrementes não se trata, apenas de construir novas moradias, ou facilitar o acesso ao crédito habitacional para tal finalidade, é preciso pensar as políticas públicas de habitação com e para seus agentes. O esforço político deve ir além de captar e sanar os interesses individuais, mas, sobretudo, partir de interesses sociais, e, media-los aos interesses individuais.

Para Cardoso (2014) no que se refere às críticas que podem ser destinadas ao programa, está, prioritariamente relacionado à localização dos empreendimentos do Minha Casa Minha Vida que em sua maioria foram construídos em áreas periféricas, e desconectadas na malha urbana das cidades. Desse modo, muitas habitações foram construídas,

completamente isoladas em relação à cidade propriamente dita, o que gera implicações em termos de transporte, de infraestrutura e em termo da qualidade de vida da população que vai morar ali (CARDOSO, 2014, s/n).

Outra questão apontada pelo pesquisador diz respeito à qualidade dos materiais empregados para construção dos empreendimentos que são de baixa qualidade. Outro aspecto apontado pelo estudioso diz respeito ao modelo específico dos imóveis, construídos em sua maioria em condomínios fechados, esse modelo adotado não possibilita integração com a cidade. O pesquisador reitera que “no caso de empreendimentos construídos em áreas muito periféricas, surge ainda o problema da ausência de serviços para aquela população” (CARDOSO, 2014, s/n).

Todavia, a infraestrutura básica que deve compor o espaço urbano nas proximidades onde situa os empreendimentos do Minha Casa Minha Vida, os projetos de condomínios e loteamentos devem possuir as seguintes características: inserção na malha urbana, existência prévia de infraestrutura básica que permita as ligações domiciliares de abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica, vias de acesso e transportes públicos. Outrossim, a existência de infraestrutura para a coleta de

lixo e drenagem urbana. Dentre outros aspectos relacionados às demais políticas públicas como a ampliação dos equipamentos e serviços relacionados à educação, saúde e lazer (BRASIL, 2008). Contudo, tais serviços básicos são de competência dos distritos municipais, principalmente, ao proporcionar infraestrutura básica para a habitabilidade plena e usufruto do bairro e região de moradia.

Os elementos apontados por Cardoso (2014) faz refletir sobre as contradições de efetivar a política habitacional no país, uma vez que os empreendimentos do Minha Casa Minha Vida trazem implicações para que seus beneficiários tenham acesso à serviços básicos das cidades e regiões em que habitam, – gerando desigualdades de acesso ao pleno usufruto das cidades, pois se tem privilegiado a construção das habitações em regiões periféricas, áreas que dentro dos espaços da cidades, são menor valorizadas.

Essas contradições implicam no modo como os beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida têm acesso e usufruto às cidades, por isso, para além da habitação é preciso pensar as cidades, como se propõe a Política Nacional de Habitação. Todavia, a efetivação dessa política se faz mediante contradições, como expressas no Minha Casa Minha Vida. Tal fato requer maior envolvimento dos agentes públicos em todos os processos, não podendo os agentes políticos operarem apenas como mediadores das relações com o mercado, leia-se, empreiteiras, bancos e mercado imobiliário.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No que diz respeito ao objetivo proposto pelo trabalho de analisar as perspectivas políticas e econômicas do programa habitacional Minha Casa Minha Vida. Considera-se que tais perspectivas consubstanciam as tendências do que se convencionou chamar, nos últimos anos, de neodesenvolvimentismo. Suas diretrizes se propõem à elaboração e implementação de políticas e estratégias de intervenção social, principalmente, através de ações que visam o crescimento e desenvolvimento econômico, em uma tentativa de conciliar interesses econômicos aos sociais, isto é, trata-se de uma espécie de resgate e/ou reedição contemporânea das estratégias de intervenção conciliatória do Estado à luta de classes, conforme àquelas engendradas nas experiências das economias centrais do capitalismo monopolista, pós-guerra. Tal fato traz rebatimento no modo como tem se efetivado, atualmente, o conjunto das políticas sociais e públicas, especialmente, verificado na Política Nacional de Habitação brasileira.

Ademais, a efetivação do “Minha Casa Minha Vida” ganhou destaque no cenário nacional como principal intervenção estatal para a área habitacional, envolvendo os entes federativos e municípios. Como se pode acompanhar no decorrer deste trabalho, na trajetória da política de habitação brasileira, nunca houve outro programa efetivado com objetivos tão grandiosos, de proposição da construção de milhões de moradias, que vem incidir diretamente sobre *déficit* habitacional brasileiro. A efetivação desse projeto se mostra importante, pois se conseguiu implementar a política pública de habitação, que historicamente, se efetivou de modo errático, desarticulado e disperso.

Todavia, o modo como os beneficiários tem acesso ao programa, principalmente, aqueles que se destinam a habitação de interesse social, se mostram fragilizados devido aos critérios de seleção rígidos, divididos em três faixas rentáveis. Outra questão está relacionada à execução do programa e diz respeito a sua localização nas cidades, uma vez que os locais escolhidos para a construção das moradias do “Minha Casa Minha Vida” são distantes dos centros urbanos, sendo utilizadas as áreas de menor valorização, e que carecem de rede de serviços públicos. Tal fato implicará no modo como os habitantes e beneficiários do programa usufruem do espaço urbano. Nesse sentido, o direito à moradia, poderá se apresentar descontextualizado do direito à cidade.

Entretanto, a “Política Nacional de Habitação” (PNH/2004) se apresenta como um marco legal importante que orienta as intervenções estatais na área habitacional. Ela envolve o entendimento de que as políticas públicas de habitação deveriam se articular com a integração urbana de assentamentos precários, a urbanização, regularização fundiária, inserção de assentamentos precários, e política de desenvolvimento urbano. Materializar essas proposições tem se revelado um desafio, uma vez que entre os aspectos centrais da PNH (2004), na última década, se deu ênfase à construção de novas unidades habitacionais, a partir do programa “Minha Casa Minha Vida”, colocando outras possibilidades e propostas interventivas no trato das questões habitacionais em segundo plano.

Nesse sentido, pode-se dizer ao se priorizar a construção e aquisição de imóveis com o “Minha Casa Minha Vida”, há uma inversão de valores no modo de se pensar o direito à cidade: é partindo do individual ao coletivo. Assim, a demanda por habitação, por mais que a apropriação seja em nível individual, deve ser pensada no contexto que a compõem enquanto demanda social. Por isso, a necessidade de resgatar outras proposições da Política Nacional de Habitação, tais como, priorizar a integração urbana de assentamentos precários ou urbanização de favelas atingindo as diversas regiões do país.

Ao problematizar a trajetória das políticas de habitação no Brasil se compreende que essas se gestaram de modo disperso e fragmentado, geridas, sobretudo, com o apoio do capital privado. Tais ações públicas priorizaram a aquisição da casa própria a partir do acesso ao crédito/financiamento imobiliário, aspectos esses que se fazem presentes também no programa habitacional MCMV.

Assim, a política habitacional tem se efetivado de modo quase exclusivo como “política para aquisição da casa própria”, desfragmentada dos contextos das cidades, e de uma efetiva política habitacional integrada ao planejamento urbano. No trato das políticas públicas à questão urbana tem se reduzido a questão habitacional. Assim, a plena efetivação da política pública de habitação deverá extrapolar tal preceito, se efetivando de modo a possibilitar o direito à cidade, atendendo também aos interesses sociais e sobretudo, da classe trabalhadora na sua mais diversificada composição.

Desse modo, como foi problematizado o direito à cidade e a moradia no Brasil tem se colocado enquanto uma questão complexa que envolve, sobretudo, o papel do Estado, do mercado, e das classes fundamentais (trabalhadores e capitalistas). Esses elementos auxiliam a compreender que existem determinantes que se materializam na

centralização de poder e decisão sobre o uso e ocupação dos territórios nos espaços das cidades. Por isso, é preciso pensar também as cidades como espaços contraditórios nos quais emergem lutas e movimentos sociais que buscam e reivindicam o pleno usufruir dos territórios urbanos.

No que se refere aos limites que envolveram a investigação da problemática analisada, é necessário relatar que para contemplar com mais profundidade aos objetivos propostos seria necessário uma margem maior de tempo, para que se pudesse sistematizar uma melhor análise e uma discussão sobre a composição da economia-política capitalista contemporânea para a construção de uma crítica contundente ao seu direcionamento e à sua efetivação no plano nacional e internacional.

Sobre a relevância do método que orientou a pesquisa, o crítico dialético, este possibilitou superar a aparência e superficialidade dos fatos e questões sociais pesquisados, na busca de examinar os contextos e contradições que envolvem a realidade social pesquisada, em um esforço para captar e apreender a dinâmica do objeto de estudo. Assim, o método escolhido foi fundamental ao proporcionar uma análise dos fenômenos sociais em suas múltiplas causalidades e contextos, considerando elementos essenciais para o estudo dos fenômenos como historicidade, totalidade, contradição.

Contudo, apesar dos entraves encontrados no curso da pesquisa que envolveu a complexidade do método dialético-crítico, – que requiere rigor e amadurecimento teórico crítico –, acredita-se que a direção dada pelo método na realização do estudo, se constitui como importante para a formação em Serviço Social, sendo essencial essa primeira aproximação de um processo de pesquisa.

Ademais, a discussão das temáticas elencadas não se esgotam aqui, apenas coloca-se no plano do debate e traz à cena essas questões que carecem de maior profundidade intelectual e política. Pois, mais que um problema ou objeto de pesquisa e investigação científica, é uma problemática dramática e cotidiana da e na vida real de centenas de milhares de pessoas, que tem desafiado historicamente governos e autoridades, bem como as mais diversas áreas de conhecimento e competências profissionais, e vem provocando de várias maneiras (sejam elas conservadoras, progressistas ou radicalmente emancipatórias) a sociedade à reflexão sobre o presente e o futuro da vida coletiva nas e das cidades.

REFERÊNCIAS:

BONDUKI, N. ROSSETTO, R. GHILARDI, F.H. **Política e Sistema Nacional de Habitação, Plano Nacional de Habitação**. Curso EAD: Planos Locais de Habitação de Interesse Social. Brasil: Ministério das Cidades, 2009.

BOTEGA, L. R. A política habitacional no Brasil (1930-1990). São Paulo, **Revelar**, ano I, nº 02, 2008. Disponível em: <<http://www.fals.com.br/revela14/politicahabitacional.pdf>>. Acesso 14 de agosto de 2014.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Como produzir moradias bem localizadas com os recursos do programa minha casa minha vida**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/>>. Acesso 26 de agosto de 2014.

BRASIL. Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação. Versão para debates**. Brasília: Maio de 2010.

BRASIL. **Política Nacional de Habitação**. Ministério das Cidades. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/>>. Acesso 26 de agosto de 2014.

BRASIL. **Lei 11.977/2009, de 7 de julho de 2009. Dispõe Sobre o Programa Minha Casa Minha Vida**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso 15 de agosto de 2014.

BRASIL. Presidência do Planalto. **Saiba como funciona o Minha Casa, Minha Vida**. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/>> Acesso 01 de outubro de 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **10º Balanço do PAC 2**. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=61&ler=t11421>.> Acesso 20 de setembro de 2014.

BRASIL. Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília: 2010. Disponível em: <http://www.sst.sc.gov.br/arquivos/id_submenu/230/publicacao_planhab_capa.pdf> . Acesso 14 de agosto de 2014.

BRASIL. Governo Federal. **Entenda como funciona o Minha Casa Minha Vida**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2014/04/entenda-como-funciona-o-minha-casa-minha-vida>. > Acesso 10 de agosto de 2014.

CARDOSO, A. **Desafios para a política habitacional: 2ª etapa do programa Minha Casa, Minha Vida**. Disponível em < <http://observatoriodasmetroles.net/>> Acesso 12 de novembro de 2014.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Cidades e políticas de habitação. In.: BEANINGER, Rosana (org.). **População e cidades: Subsídios para o planejamento e para as políticas sociais**. Brasília: UNFPA, 2010. p. 137 - 152.

CFESS MANIFESTA: **Seminário Nacional de Serviço Social e a Questão Urbana no Capitalismo Contemporâneo**. Brasília, 28 de outubro de 2011. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/cfessmanifesta2011_questaourbana_REVISADO.pdf>. Acesso 20 de setembro de 2014.

CFESS MANIFESTA: **5ª Conferência Nacional das Cidades**. Brasília, 20 de novembro de 2013. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/2013cfessmanifesta_5confcidades-SITE.pdf>. Acesso 20 de setembro de 2014.

CUNHA, José Marcos Pinto da. Planejamento municipal e segregação socioespacial: porque importa?. In.: BEANINGER, Rosana (org.). **População e cidades: Subsídios para o planejamento e para as políticas sociais**. Brasília: UNFPA, 2010. p. 65 - 78.

ESTATUTO DA CIDADE: **Para compreender**. FEC/UNICAMP, s/a. disponível em: http://www.fec.unicamp.br/~labinur/Estatuto_comp.html <acesso em 07/mai/2013>. Acesso 20 de setembro de 2014.

FERREIRA, J.S.W. **O processo de Urbanização brasileiro e a função social da propriedade urbana**. Curso EAD: Planos Locais de Habitação de Interesse Social. Brasil: Ministério das Cidades, 2009.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Cabral apoia aborto e diz que favela é fábrica de marginal**. São Paulo, 25 de outubro de 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2510200701.htm>>. Acesso: 01 de agosto de 2014.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Como foi assassinado o índio pataxó Galdino em 97**. São Paulo, 06 de Novembro de 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u40033.shtml>>. Acesso: 04 de agosto de 2014.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Jovens de Classe média são acusados de agredir doméstica**. São Paulo, 25 de julho de 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u40033.shtml>>. Acesso: 04 de agosto de 2014.

FORAGI, Rafael. **Uma análise do programa minha casa minha vida**. Dissertação (Ciências Econômicas). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre: 2012.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informação. **Déficit habitacional no Brasil 2011-2012: resultados preliminares**. Belo Horizonte, 2014.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOLDFARB, Yamila. **A luta pela terra entre o campo e a cidade: reforma agrária, movimentos sociais e novas formas de assentamento**. São Paulo: Annablume, 2011.

IASI, Mauro Luis. A rebelião, a cidade e a consciência. In.: MARICATO, Ermínia [et al.]. **Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 41-46.

HARVEY, David. A liberdade da cidade. In.: MARICATO, Ermínia [et al.]. **Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 27-35.

MARICATO, Ermínia. É questão urbana, estúpido!. In.: _____ [et al.]. **Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 19-26.

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 47. n. 17. p. 151-167, 2003.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano do Brasil. In.: ARANTES, Otília [et al.] (org.). **A cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 121-192

MARTINE, George; MCGRANHAN, Gordon. Transição urbana brasileira: trajetória, dificuldades, lições aprendidas. BEANINGER, Rosana (org.). **População e cidades: Subsídios para o planejamento e para as políticas sociais**. Brasília: UNFPA, 2010. p. 11-24.

MOTA, Ana Elizabete; AMARAL, Ângela Santana do; PERUZZO, J. F. . **Desenvolvimentismo e Políticas Sociais na América Latina**. In: VI Colóquio SEPLA, 2010, Anais... Montevideo – Uruguai, 2010. Disponível em: < <http://rediu.org/MOTA.mesa10.pdf>>. Acesso 15 de agosto de 2014.

PRATES, J. C. O Método e o potencial interventivo e político da pesquisa social. In: **Revista Temporalis**. Pesquisa e produção de conhecimento em Serviço Social, ano V, no. 9, Janeiro-Junho 2005, Recife : Editora Universitária da UFPE, p. 131-146.

RIBEIRO, Edaléa Maria. **A política de Habitação no Brasil em tempos de globalização neoliberal**. III Jornada Internacional de Políticas Públicas. Maranhão, 2007.

SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 112, p. 672-688, 2012.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira. **Política Habitacional Brasileira: Verso e Reverso**. São Paulo: Cortez Editora, 1989.

SILVA, Anelino Francisco da. **A relação cidade-campo: como analisá-la?**. Natal: Imagem Gráfica e Editora, 1998.

SILVA, Alessandro Ferreira Cardoso. **Depois das fronteiras: a formação dos espaços de pobreza na periferia Norte de Natal**. 2003. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

STEDILE, J. P. O latifúndio. In: Sader, E. (org.) **Sete pecados do capital**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento urbano. In.: ARANTES, Otília [et al.] (org.). **A cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 75-104.

VAINER, Carlos B. Quando a cidade vai as ruas. In.: MARICATO, Ermínia [et al.]. **Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 35-40.

VITTE, Claudete de Castro Silva. Cidadania, qualidade de vida e produção do espaço urbano: desafios para a gestão urbana e para o enfrentamento da questão social. In.: BEANINGER, Rosana (org.). **População e cidades: Subsídios para o planejamento e para as políticas sociais**. Brasília: UNFPA, 2010. p. 79-98.