

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

CAMILLA FERNANDES MOREIRA

**O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: Uma análise dos impactos
na cidade de Uberlândia - MG**

UBERLÂNDIA

2013

CAMILLA FERNANDES MOREIRA

**O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: Uma análise dos impactos
na cidade de Uberlândia - MG**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Uberlândia, sob a orientação do Professor Dr. Alessandro André Leme, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

UBERLÂNDIA

2013

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

M838p Moreira, Camilla Fernandes, 1988-

2013 O programa Minha casa minha vida : uma análise dos impactos na cidade de Uberlândia - MG / Camilla Fernandes Moreira. - 2013.

115 f.

Orientador: Alessandro André Leme.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais.

Inclui bibliografia.

1. Sociologia - Teses. 2. Política habitacional - Brasil - Teses. 3. Habi-tação popular - Brasil - Aspectos sociais - Teses. I. Leme, Alessandro André. II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação Ciências Sociais. III. Título.

CDU: 316

CAMILLA FERNANDES MOREIRA

O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: Uma análise dos impactos na
cidade de Uberlândia - MG

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Ciências Sociais da
Universidade Federal de Uberlândia, sob a
orientação do Professor Dr. Alessandro
André Leme, como requisito parcial para
obtenção do título de Mestre em Ciências
Sociais.

Uberlândia, 06 de setembro de 2013

Banca Examinadora

Profª. Dra. Eliane Soares

Prof. Dr. Wolfgang Lenk

Prof. Dr. Alessandro André Leme

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal de Uberlândia e ao Instituto de Ciências Sociais pela oportunidade de realizar este curso.

Ao meu orientador, o professor Dr. Alessandro André Leme que apoiou o trabalho em todas as circunstâncias, sem o qual não seria possível esta defesa e mesmo diante das distâncias geográficas esteve sempre próximo auxiliando e incentivando esta produção. À eficiente e dedicada secretária do curso de Pós-Graduação, a servidora Edvandra Augusta Machado Pereira, que sempre solucionou as inúmeras questões e dúvidas com satisfação e entusiasmo.

À minha mãe, patrocinadora vigorosa do estudo, das fotocópias, livros, viagens, inscrições em eventos e tudo mais que envolva o percurso da pós-graduação sem a respectiva bolsa. Ao meu padrasto que não mediu esforços para proporcionar uma base doméstica sólida voltada aos estudos e à academia.

Aos meus amigos e amigas, que estiveram comigo durante todo esse tempo, ouvindo desabafos, perspectivas e aguardando ansiosamente as novidades e os resultados. Alguns mais próximos outros mais distantes, mas sempre oferecendo suporte para tempos difíceis e comemorando os avanços.

Agradeço também a contribuição significativa de alguns atores diretos que pude contatar e me receberam muito bem: o Sr. Francisco Donisete Miranda, gerente de atendimento da Superintendência da Caixa Econômica Federal do Triângulo Mineiro; o Mestre em Geografia/Urbanismo e assessor na secretaria de Habitação da Prefeitura de Uberlândia, Lázaro Vinícius de Oliveira; o Dr. Paulo, arquiteto pela USP alocado no Ministério das Cidades em Brasília; a Dra. Simone Villa e o Dr. Glauco Coccozza, ambos da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal de Uberlândia. Agradeço igualmente aos professores convidados para a banca de defesa, a professora Dra. Eliane Soares do instituto de Ciências Sociais/UFU e o professor Dr. Wolfgang Lenk, do instituto de Economia/UFU. Os esclarecimentos, críticas, sugestões e perspectivas dos supracitados foram de grande auxílio para o desenvolvimento e conclusão do trabalho aqui apresentado.

"O bem da humanidade deve consistir em que cada um goze o máximo de felicidade que possa, sem diminuir a felicidade dos outros." Aldous Huxley

RESUMO

O presente trabalho visa discorrer sobre o programa Minha Casa Minha Vida, implantado no governo Lula. A lógica teórica fundante é analisada, bem como as características do sistema econômico e o viés político assumido. O debate sobre as políticas públicas, Estado, governo, sociedade civil, movimentos sociais é promovido. O recorte geográfico traz à tona o desenvolvimento do referido programa na cidade mineira de Uberlândia, situada no Triângulo Mineiro. As características específicas do município são relacionadas às características a nível nacional, levando-se em consideração a diferenciação entre déficit e demanda habitacional, as faixas de atendimento disponibilizadas pelo programa e sua eficiência no que se refere à redução da carência por moradias. A opção pelo termo demanda visa elencar além dos números precisos do déficit, a qualidade das construções, bem como os equipamentos sociais disponibilizados. Dessa forma, a análise permite uma avaliação em grau maior que apenas a exposição de dados desprovidos de conteúdos completamente relacionados e imprescindíveis.

Palavras-chave: Minha Casa Minha Vida; Políticas Públicas; Habitação.

ABSTRACT

The present paper aims to discuss the Minha Casa Minha Vida program, deployed under Lula's government. The foundational theoretical logic is analyzed, as well as the characteristics of the economic system and the assumed political bias. The debate on public policies, State, government, civil society, social movements is promoted. The geographic cut brings out the development of that program in the city of Uberlândia, located in the Minas Gerais's region of Triângulo Mineiro. Specific features of the county are related to national characteristics, taking into account the difference between the deficit and housing demand, the tracks of care provided by the program and its efficiency in terms of reducing housing shortage. The option for the term demand aims to list beyond the precise numbers of the deficit, the quality of buildings and social facilities available. Thus, the analysis allows an evaluation at a greater degree than the mere exposure of data devoid of content related and indispensable.

Keywords: Minha Casa Minha Vida; Housing; Public Policies

LISTA DE ILUSTRAÇÕES / TABELAS

QUADRO 1 – Tipologia de municípios utilizada nas análises	90
TABELA 1 – Quantidade de unidades habitacionais financiadas pelo MCMV – FAR durante 4 anos no município de Uberlândia	93
TABELA 2 – Valor total de unidades financiado pelo FAR em Uberlândia	94
TABELA 3 – Quantidade de habitações e valores financiados para a Faixa 2 em Uberlândia	94
MAPA 1 – Zonas especiais de interesse social - Uberlândia	96
FOTO 1 – Acampamento Élisson Prieto em Uberlândia	97
MAPA 2 – Zona Sul Uberlândia	100

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNH	- Banco Nacional de Habitação
BNDES	- Banco Nacional do Desenvolvimento
CEF	- Caixa Econômica Federal
FAR	- Fundo de Arrendamento Residencial
FGTS	- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	- Fernando Henrique Cardoso
FNHIS	- Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
MCMV	- Minha Casa Minha Vida
OGU	- Orçamento Geral da União
PAR	- Programa de Arrendamento Residencial
PAC	- Programa de Aceleração do Crescimento
PT	- Partido dos Trabalhadores
RET	- Regime Especial de Tributação
SBPE	- Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SUMÁRIO

1. Introdução	11
2. A questão da moradia: o problema urbano	14
2.1 A historicidade dos problemas urbanos iniciais.....	14
2.2 A tríade: Estado, governabilidade e sociedade civil	19
3. O caso brasileiro: industrialização e políticas públicas	29
3.1 A industrialização e a promoção urbana no fim do século XIX	29
3.2 Os atores: Estado, sociedade civil e movimentos sociais pela habitação no Brasil.....	33
3.3 Políticas públicas para o setor habitacional	40
4. A questão da moradia nos últimos 10 anos: Governo Lula/Dilma	48
4.1 O neodesenvolvimentismo no Brasil	41
4.2 A criação do Programa Minha Casa Minha Vida	57
4.3 O PMCMV técnica e estrutura	65
4.4 Demanda habitacional no Brasil	68
4.5 Carência habitacional e aplicação dos recursos do PMCMV	70
5. O PMCMV em Uberlândia.....	80
5.1 Uberlândia e o desenvolvimento econômico do Triângulo Mineiro	80
5.2 Demanda e histórico habitacional na região	80
5.3 Desenvolvimento e resultados do PMCMV em Uberlândia	91
5.3.1 Localização dos empreendimentos	95
5.3.2 Qualidade dos empreendimentos	100
5.3.3 A avaliação da concepção urbanística: Portaria nº 168	102
6. Considerações finais	105
Referências	108

1 Introdução

O presente trabalho tem como objetivo analisar de forma crítica a estrutura do Programa Minha Casa Minha Vida e seus resultados obtidos na execução em Uberlândia – MG. Elege-se a região não apenas pela viabilidade geográfica, mas principalmente pela relevância econômica e desenvolvimento do setor.

Para tanto, a fundamentação remonta às origens do problema urbano de forma genérica e como o advento da industrialização contribuiu diretamente para a desestruturação urbano-social. O Estado, o governo e a sociedade civil são investigados como atores fundamentais no processo de criação e efetivação de políticas públicas. Lança-se mão das teorias econômicas que serviram e servem de alicerce para o direcionamento político.

No caso brasileiro, segue-se na mesma lógica, abordando os traços que a industrialização trouxe para as questões urbanas. Os atores brasileiros são apontados e as principais políticas públicas para o setor habitacional são finalmente examinadas restaurando-se historicamente os tempos do Banco Nacional de Habitação no período ditatorial. Do período de redemocratização são demonstradas as várias tentativas de reorganização do setor e as suas conseqüentes falhas.

São apresentadas as políticas relacionadas à temática habitacional nos últimos 10 anos: O Governo Lula, expondo as principais características econômicas e analisando o neodesenvolvimentismo econômico. São contemplados nesse momento os estudiosos mais recentes da situação política e do governo PT. Destaca-se o momento de criação do Programa e é exposta sua coluna vertebral, dentre as cartilhas e portarias, todas as diretrizes de funcionamento. O alicerce técnico e estrutural é também abordado e nesse momento as críticas a respeito do PMCMV são debatidas e relacionadas à questão da demanda habitacional.

Por fim verificam-se os motivos da atual relevância regional obtida pelo Triângulo Mineiro e concentra-se a busca de informações acerca do município de Uberlândia. Remonta-se o início do século passado demonstrando as origens do déficit habitacional e a primitiva especulação imobiliária existente. A partir de então, busca-se com a união de todas as informações e dados construir um debate atualizado sobre as omissões, deficiências e vícios do Programa, os avanços que possam ser considerados progressivos e quais mudanças realmente são perceptíveis à população necessitada.

Observa-se que a linha histórica estruturante do trabalho visa responder de forma simples e clara à percepção do leitor. A transição teórico-prática também é posta nesse sentido, projetando uma reflexão contínua entre as duas vertentes. Trata-se de um programa que pode ser considerado o carro-chefe do governo dentro da perspectiva de promoção do PAC, o programa de aceleração para o crescimento. Tem visibilidade consolidada, entretanto suas respectivas análises ficam aquém dos fatos reais. Há desconhecimento tanto quanto a proposta inicial como as faixas de atendimento da população. Um elemento que, ao final do trabalho se demonstrará deveras importante para o conjunto da análise.

Os dados expostos no último capítulo visam estabelecer a vinculação empírica aos pressupostos teóricos abordados no desenvolvimento do trabalho. Observa-se que a elucidação das políticas públicas já estabelecidas por outros governos, são colocadas em cheque da mesma forma que o Programa em questão. Este, analisado de forma mais profunda, é comparado aos outros e lançado a ocupar o seu devido lugar no quadro traçado e comum das políticas atuais. O neodesenvolvimentismo seria o desenvolvimentismo acobertado por novidades suficientes para fazer jus à nova denominação ou refere-se apenas à uma readaptação temporal do termo? As alterações em relação às políticas vivenciadas no passado são relevantes o suficiente para que se considere um novo momento histórico para o País e não mais um discurso retórico?

Observa-se que as questões sociais, os gastos e os programas em ação são citados genericamente, buscando emoldurar a atual conjuntura sócio-econômica da forma mais idônea o possível. Os atores sociais também entram em cena: a luta pela habitação é demonstrada de forma breve no município analisado, quando um grupo de sem-tetos necessita de acordos entre União e Município para a celebração e garantia do direito social à moradia. Acordos estes que podem superar o tempo razoável de resolução, deixando um grupo relativamente grande desprovido de condições mínimas e equipamentos sociais necessários.

Para além dos números que fazem referência ao déficit habitacional no Brasil e também no município avaliado, leva-se em consideração a questão referente à qualidade dessas moradias. Ocorre um problema claro no que se refere à produção social da moradia, apresentam problemas estruturais, arquitetônicos e facilmente resolvíveis dentro das ferramentas disponibilizadas pela engenharia atual. Entretanto, este não é o cenário visualizado nos exemplos abordados. A proposta de problematização do quadro da qualidade dessas habitações não visa de forma alguma a solução deste problema específico, mas

constitui-se um dos respaldos da pesquisa para a demonstração da real valorização da habitação social produzida no País.

Como se trata de uma pesquisa que dura aproximadamente 4 anos, nota-se a evolução clara das políticas, diretrizes e perspectivas do programa. O que irá culminar na última portaria expedida e analisada no 5º capítulo. Trata-se de um movimento de busca legal para adequação da carência prática, as expedições de normas, redirecionamento de verbas, priorização de atividades e atores beneficiados seguem as alterações e reclamações sociais. Entretanto, o quadro que se mostra é de ainda bastante incredibilidade quanto a real solução do problema verificado.

2. A questão da moradia: o problema urbano

2.1 A historicidade dos problemas urbanos iniciais

Há que se pontuar inicialmente o desenvolvimento industrial como fator preponderante do impulso ao desenvolvimento urbano ao passo que aumentou o contingente populacional que prescinde das atividades rurais. Entretanto, a natureza essencial do processo de desenvolvimento urbano sob certo aspecto, tem-se mantido a mesma através dos tempos.

Observa-se que as objeções levantadas pelo público referem-se principalmente às deficiências e problemas mais flagrantes, como congestionamentos, barulho, deficiências habitacionais, mas essa classe não abre mão de usufruir das facilidades e vantagens proporcionadas pelos centros urbanos.

Aqui, lança-se a ideia fundamental de que o anseio pela habitação não se resolve com a constituição isolada desta. Trata-se de todos os equipamentos e instrumentos de apoio que possam atender as suas necessidades fundamentais como abrigo, segurança, água, luz, esgoto, comunicação, transporte, etc. Além disso, as necessidades socioculturais devem também ser satisfeitas.

O problema da habitação relaciona-se fatalmente à ascensão da industrialização nas regiões onde esta se efetiva. Desde o século XVIII até os dias atuais passando por todas as revoluções industriais em suas respectivas regiões. Engels analisa o tema e enfrenta o debate apontando os fatores fundamentais que desencadeiam tal situação. Trata-se não de um processo repentino, mas um agravamento posto como particular devido às más condições de habitação a que os operários foram submetidos em consequência da migração da população às grandes cidades. (ENGELS, 1873)

Engels afirma ainda em sua obra que essa circunstância só se solucionaria através da eliminação da exploração e opressão da classe trabalhadora pela classe dominante. Dessa forma, a falta de habitação dos operários e de uma parte dos pequenos burgueses das nossas modernas grandes cidades é um dos inúmeros males menores, secundários que resultam do modo de produção capitalista atual.

A expansão das grandes cidades modernas dá um valor artificial, colossalmente aumentado, ao solo em certas áreas, particularmente nas de localização central; os edifícios nelas construídos, em vez de aumentarem esse valor, fazem-no antes descer, pois já não correspondem às condições alteradas; são demolidos e substituídos por outros. Isto acontece antes de tudo com habitações operárias

localizadas no centro, cujos alugueres nunca ou só com extrema lentidão ultrapassam o máximo, mesmo que as casas estejam superpovoadas ao máximo. Elas são demolidas e em seu lugar constroem-se lojas, armazéns, edifícios públicos. (...) O resultado é que os operários vão sendo empurrados dos centros das cidades para os arredores, que as habitações operárias e as habitações pequenas em geral se vão tornando raras e caras e muitas vezes é mesmo impossível encontrá-las, pois nessas condições a indústria da construção, à qual as habitações mais caras oferecem um campo de especulação muito melhor, só excepcionalmente construirá habitações operárias. (ENGELS, 1873)

O autor trata inclusive do tema da expropriação, assegurando que a utilização racional dos edifícios nas grandes cidades resolveria o problema da falta de habitação real. O que só seria possível ocorrer diante da expropriação dos atuais proprietários ou pelo alojamento em seus prédios de operários que não têm casa ou “que tem até aqui vivido apertados nas suas habitações, e, logo que o proletariado tenha conquistado o poder político, esta medida, imposta pelo bem público, será tão fácil de executar como o são hoje em outras expropriações pelo atual Estado”.

Os interesses da burguesia nas soluções das questões acerca da habitação são explicitados quando se fala na denominação bairros maus. Trata-se dos locais onde os operários vivem apinhados e que se tornam focos de todas as epidemias que de tempos em tempos pronunciam-se nas cidades. Essas epidemias atingem os outros setores da cidade, inclusive os habitados pela burguesia.

No momento desta constatação, a burguesia portou-se de forma a simular uma preocupação com a saúde dos operários. Foram produzidos livros, leis, debates para tratamento do tema sem, entretanto, atingir o objetivo.

Engels também ressalta o fator de dicotomia cidade-campo que é acentuada pela burguesia. A sociedade capitalista, longe de poder superar essa oposição entre cidade e campo, tem pelo contrário, enfatizado ainda mais tal situação. As tentativas de resolução da questão da habitação não solucionam simultaneamente a questão social, antes disso, é dependente desse desenvolvimento. “Querer resolver a questão da habitação, e ao mesmo tempo, manter as grandes cidades modernas é um contrassenso. As grandes cidades modernas só serão eliminadas com a abolição do modo de produção capitalista.” (ENGELS, 1873)

O processo de industrialização é de fundamental relevância para o estudo do desdobramento da problemática urbana. Trata-se do caracterizador da sociedade moderna e

fornece o ponto de partida da reflexão sobre a época atual. No início da industrialização a propriedade da terra e a produção agrícola já não são tão predominantes e cria-se uma teia unindo as cidades em forma de rede. (LEFEBVRE, 1991, p. 3)

Não se trata mais de Cidade-Estado. Há a constituição de sistemas fechados, corporativos, conservando um caráter orgânico de comunidade. No entanto essa vida comunitária não impede as lutas de classes, vez que estes contrastes entre a riqueza e a pobreza não impedem a inclinação à cidade. Os três termos sociedade, Estado e Cidade se distinguem. (LEFEBVRE, 1991, p. 5)

Há que se observar os dois processos existentes, quais sejam: a industrialização e a urbanização, o crescimento e o desenvolvimento, a produção econômica e a vida social. Estes dois aspectos fazem parte de uma única realidade e, no entanto são contraditórios. O referido processo constitui prática sem prazo para se encerrar vez que ainda provoca situações problemáticas como os exemplos que Lefebvre cita:

Em Veneza, a população ativa abandona a cidade pela aglomeração industrial que, no continente, tem o dobro de seu tamanho: Mestre. Esta cidade entre as cidades, um dos mais belos legados das épocas pré-industriais, está ameaçada não tanto pela deterioração material devida à ação do mar ou ao afundamento do terreno quanto pelo êxodo dos habitantes. Em Atenas, uma industrialização relativamente considerável atraiu para a capital as pessoas das cidades pequenas, os camponeses. A Atenas moderna não tem mais nada em comum com a cidade arcaica, coberta, absorvida, desmesuradamente estendida. Os monumentos e os lugares (ágora, acrópole) que permitem encontrar a Grécia antiga não representam mais do que um local de peregrinação estética e de consumo turístico. No entanto, o núcleo organizacional da cidade continua muito forte. Seus arredores de bairros recentes e de semifavelas, povoadas com pessoas sem raízes e desorganizadas, lhe conferem um poder exorbitante. A gigantesca aglomeração quase informe permite aos detentores dos centros de decisão piores empreendimentos políticos. Tanto mais que a economia desse país depende estreitamente deste circuito: especulação com a terra, criação de capitais por este caminho, investimento destes capitais na construção e assim por diante. (LEFEBVRE, 1991, p. 10)

Aqui, vale a inclusão do termo crise da cidade, com as variações teóricas e práticas. Em relação à teoria, o conceito da cidade como realidade urbana compõe-se de fatos, representações e imagens emprestadas à cidade antiga, a qual seja pré-industrial e pré-capitalista. Na prática, o núcleo urbano que tem se fragmentado, se deteriorado, não

desaparece, trata-se do fim da hegemonia apenas a menos que se reafirme novamente como centro de poder.

Lefebvre faz referência à Comuna de Paris (1871) para elucidar um dos sentidos do movimento, qual seja o forçoso retorno para o centro urbano dos operários relegados para os subúrbios e periferias. Em uma melhor explanação: a reconquista da cidade. (LEFEBVRE, 1991, p. 16)

Essa periferia que se instala ao redor da cidade tem a característica de ser desurbanizada, porém dependente da cidade. Em contrapartida, os suburbanos “não deixam de ser urbanos mesmo que percam a consciência disso e se acreditem próximos da natureza, do sol e do verde”. Após isso a crise habitacional exposta desdobra-se em catástrofe podendo agravar a situação política ainda instável.

Trata-se de exemplos que fazem referência à situação habitacional em Paris no século XVIII e XIX, que, no entanto, parecem recorrentes no Brasil em tempos atuais, em que pese o desenvolvimento textual que aqui se segue e os exemplos e demonstrações práticas da conjuntura acerca da habitação em nível nacional.

Lefebvre afirma a impossibilidade de o Estado se contentar em apenas regulamentar os loteamentos e a construção de conjuntos ou lutar de forma mal feita contra a especulação imobiliária. Dessa forma, através de organismos interpostos, passa a ser responsável pela construção de habitações. Inicia-se aqui o período dos novos conjuntos e das novas cidades (LEFEBVRE, 1991, p. 18)

Seria possível dizer que a função pública se encarregava daquilo que outrora entrava numa economia de mercado. Sem dúvida. Mas nem por isso a habitação se torna um serviço público. Por assim dizer, o direito à moradia aflora na consciência social. Ele se faz reconhecer de fato na indignação provocada pelos casos dramáticos, no descontentamento engendrado pela crise. Entretanto, não é reconhecido formal e praticamente, a não ser como um apêndice dos direitos do homem. (LEFEBVRE, 1991, p. 19)

Reitera-se que a construção a cargo do Estado não transforma as orientações e concepções adotadas pela economia de mercado. E como Engels previra “a questão da moradia, ainda que agravada, politicamente desempenha apenas um papel menor”¹.

Observa-se a reclamação dos grupos e partidos de esquerda na construção de mais casas e em consequência desencadeia o desinteresse do pensamento urbanístico que deveria ser orientado pelo Estado. O projeto se dá apenas pelo fornecimento de moradias o mais rápido possível pelo menos custo possível. Uma característica é comum nesses novos conjuntos: o conceito de habitat levado à sua forma inicial através da burocracia estatal.

Quanto ao urbanismo faz-se mister distinguir as três variáveis: a primeira refere-se ao urbanismo dos homens de boa vontade, aos quais Lefebvre denomina arquitetos, escritores, cujos projetos e reflexões implicam certa filosofia. A segunda se dirige aos administradores ligados ao setor público, pretende-se o desenvolvimento de um estudo científico no entanto, ora baseiam-se em ciência, ora em pesquisas que são feitas de forma sintética. O cientificismo aliado às formas deliberadas do racionalismo operatório negligenciam o fator humano. (LEFEBVRE, 1991, p. 24)

A terceira variável merece uma maior atenção, trata-se do urbanismo desenvolvido pelos promotores de venda. O projeto aqui assume uma ocasião e locais privilegiados, representam lugares de felicidade numa vida cotidiana miraculosa e maravilhosamente transformada. Um imaginário autossuficiente, constituído em uma unidade na qual a prática social não necessita de um sistema.

A convergência dessas variáveis em projetos colocados em prática comporta os maiores perigos. Politicamente pode-se conceber aqui o problema da sociedade urbana, além do que novas contradições possam surgir desses projetos.

O centro de consumo criou-se através da cidade capitalista, levando em consideração que a produção industrial não se constitui em uma centralidade própria, exceto em casos específicos, quando, por exemplo, trata-se da empresa importante ao redor da qual se edificou uma cidade. O que é esclarecido diz respeito ao duplo caráter da centralidade capitalista, qual seja: o lugar de consumo e o consumo do lugar. (LEFEBVRE, 1991, p. 130).

Há uma maior densidade dos comércios na zona central, atraindo dessa forma os comércios raros, produtos e gêneros de luxo. Observa-se que esse processo se dá com

¹ Lefebvre cita Engels (p. 19)

preferência nos antigos núcleos, em espaços apropriados no decorrer da história anterior. No que se refere ao neocapitalismo, o centro de decisão é sobreposto ao centro de consumo. (LEFEBVRE, 1991, p. 131)

2.2 A tríade: Estado, governabilidade e sociedade civil

As proposições acerca do Estado, da governabilidade e da sociedade civil devem compreender inicialmente as concepções dos termos público e privado. Observa-se que os dois termos de uma dicotomia podem ser definidos de forma independente entre um e outro, ou como uma segunda possibilidade, um termo é definido e o outro ganha a definição negativa, por exemplo, a paz como a não guerra. Diz-se do exemplo citado que o primeiro termo é o termo forte, o segundo o termo fraco. (BOBBIO, 1988, p. 14)

Feita essa explanação, ocorre que frequentemente o termo privado é definido como não público o que raramente se tem de forma inversa. Na linguagem comum, tem-se que o interesse público determina-se imediatamente em relação e em contraste com o interesse privado e vice-versa. O desdobramento da grande dicotomia público/privado duplica-se inicialmente na distinção de dois tipos de relações sociais: entre iguais e entre desiguais. (BOBBIO, 1988, p. 15)

Dito isso, observa-se que o primado do público assumiu diversas formas conforme os vários modos através dos quais se manifestou, inclusive no último século, a reação contra a concepção liberal do Estado, resultante da derrota histórica, entretanto não definitiva, do Estado mínimo. Trata-se da contraposição do interesse coletivo ao interesse individual e sobre a necessária subordinação do segundo ao primeiro, e também a irreducibilidade do bem comum à soma dos bens individuais. Bobbio esclarece:

Não que todas as teorias do primado do público sejam histórica e politicamente possíveis de serem postas no mesmo plano, mas a todas elas é comum a ideia que as guia, resolvível no seguinte princípio: o todo vem antes das partes. Trata-se de uma ideia aristotélica e mais tarde, séculos depois, hegeliana; segundo ela, a totalidade tem fins não redutíveis à soma dos fins dos membros singulares que a compõem e o bem da totalidade, uma vez alcançado, transforma-se no bem das suas partes, ou, com outras palavras, o máximo bem dos sujeitos é o efeito não da perseguição,

através do esforço pessoal e do antagonismo, do próprio bem por parte de cada um, mas da contribuição que cada um juntamente com os demais dá solidariamente ao bem comum segundo as regras que a comunidade toda, ou o grupo dirigente que a representa, se impôs através de seus órgãos, sejam eles órgãos autocráticos ou órgãos democráticos. (BOBBIO, 1988, p. 25)

Em termos simples, o primado do público refere-se ao aumento da intervenção estatal na regulação coativa dos comportamentos dos indivíduos e dos grupos infra-estatais, ou seja, um caminho contrário ao da emancipação da sociedade civil em relação ao Estado, emancipação que em determinado período resultou o nascimento, crescimento e hegemonia da classe burguesa. Em que se pese constar que sociedade civil e sociedade burguesa apresentam no léxico marxiano o mesmo conceito. (BOBBIO, 1988, p 25)

O termo supracitado sociedade civil é em tempos atuais empregado dentro da dicotomia Estado/sociedade civil. Entende-se por sociedade civil a esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado, este passa a desempenhar unicamente a função coativa.

Para além das teorias contratualistas, Marx afirmará que o Estado não inaugura a sociedade civil, mas que se ergue a partir dela no interesse de determinada classe social. Observa-se que a sociedade civil inaugurada em 1789 acaba por libertar a burguesia das amarras da aristocracia feudal. Dessa forma, esta burguesia passa a requerer, ou descartar a força de trabalho necessária às suas atividades de acumulação de capital. Tal prática desemboca na contratação e demissão sistemática de trabalhadores do mercado de trabalho. (DE SOUZA, 2010)

Essa compreensão marxiana resultará da demonstração histórica da vinculação orgânica entre Estado e capital. A emancipação política garantida pela Revolução de 1789 não assegura o próximo passo no avanço da emancipação da humanidade. Esse passo seria dado somente através da extinção do Estado como esfera alienada das relações sociais, extinguir o capital como força centrífuga que domina as relações humanas. Entretanto a própria visão do Estado como marionete de determinados grupos ou classes sociais não deve ser tida como absolutória, como será exposto a seguir.

A origem do Estado remete o estudo a duas espécies de indagação, uma que se refere a respeito da época do surgimento do Estado, e outra que se relaciona ao surgimento dos Estados em geral. A denominação Estado vem do latim *status*, que significa estar firme, e apareceu pela primeira vez na obra “O Príncipe” de Maquiavel, em 1513, mas sempre

representando uma cidade ou local diferente e não a ideia generalizada de Estado. É certo, porém, que a nomenclatura Estado, com a indicação colimada de sociedade política, aparece somente no século XVI, contribuindo para a argumentação de autores que defendem a inexistência do Estado antes do século XVII. (DALLARI, 1998 22)

As teorias mais antigas a respeito do surgimento do Estado percebem nele o desenvolvimento e a ampliação da família e se baseiam nas tradições e mitos de civilizações antiquíssimas, o que claramente fundamenta o equívoco de se associar o surgimento do Estado com a origem da humanidade. A ampla maioria defende que a sociedade humana existiu sem o Estado por algum período. Depois, este foi constituído visando atender às necessidades ou às conveniências dos grupos sociais. (AZAMBUJA, 1989, p. 90)

Importante destacar a distinção entre Estado e Governo, nesse aspecto Höfling esclarece que

(...) é possível se considerar Estado como o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo; e Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período. (HÖFLING, 2001, p. 31)

Ao se analisar a crítica marxista clássica em relação à política econômica capitalista, observa-se que a busca pela emancipação da classe proletária se dá após a evidência de quais forças ideológicas e materiais representavam a opressão ao proletariado. Dessa forma, distintamente demonstra-se nas sociedades contemporâneas, “políticas que se justificam como sendo de interesse público e frequentemente distribuem benefícios às classes dominantes”. (RODRIGUES, 2010, p. 57)

A visão de que o político e o burocrata constituem-se como agentes neutros deve ser afastada e relevada a ideia de que ambos representam atores que agem conforme interesses próprios e com ideias subjetivas da noção do bom e do mau no que se refere à gestão governamental. Essa liberdade subjetiva interfere completamente no direcionamento dado às

políticas implementadas o que pode resultar em programas universais que tendem a reforçar a solidariedade ou em políticas focalizadas em um determinado grupo específico, o que pode provocar uma mobilização em uma classe mais ampla. (RODRIGUES, 2010, p. 59)

Höfling afirma a impossibilidade de o Estado ser reduzido à mera burocracia pública, trata-se de políticas públicas que inferem uma responsabilidade estatal, tanto quanto a sua implementação quanto à sua manutenção e todos os fatores e decisões que envolvem órgãos públicos e diferentes organismos bem como agentes da sociedade que estão, de certa forma, relacionados à política implementada. Dessa forma, torna-se complexa a redução de políticas públicas às políticas estatais. (HÖFLING, 2001, p. 31)

Merece destaque a análise referente às diferenças existentes entre o aparelho de Estado e o poder de Estado, ou seja, o Estado “pode, por exemplo, apresentar-se como o fiador político dos interesses das diversas classes e frações do bloco no poder, face aos interesses da classe ou fração hegemônica, pode fazer funcionar por vezes aquelas classes e frações contra esta última” apenas exercitando a sua função de organizador político, realizando alguns sacrifícios necessários à sua hegemonia. A suposição que destaca o Estado como mero comitê de gestão dos negócios burgueses deve ser tida como insuficiente vez que o Estado possui um papel complexo em relação ao bloco no poder, e a sua relação particular com a fração hegemônica. (POULANTZAS, 1977, p. 298)

Importante salientar que a compreensão da natureza interna seus níveis decisórios e as funções que os diversos centros de poder cumprem, tanto na produção de decisões, como na organização política dos interesses das classes e frações dominantes, é considerada insuficiente. Trata-se de um aspecto não aprofundado no desenvolvimento da teoria política marxista contemporânea, qual seja a ausência das questões referentes aos processos organizativos internos do aparelho de Estado. (CODATO, 2000, p. 11)

Deve-se observar o equívoco na identificação do Estado com poder de classe, reduzindo o aparelho de Estado a um instrumento controlado pelos interesses dominantes. O que dispensaria os marxistas da análise das formas concretas através das quais ela se realiza, ou seja, o funcionamento do Estado. Na prática, ocorrerá essa possível identificação na natureza de classe do Estado se desdobrando no sentido de classe da política estatal, ou seja, os setores sociais beneficiários por uma decisão determinada, em geral, econômica. (CODATO, 2000, p. 11)

A burocracia estatal, a organização interna do aparelho de Estado e suas repercussões sobre o processo decisório, bem com os diferentes centros de poder, a ação característica dos agentes estatais não são analisadas da forma devida. A insistência na afirmação da natureza de classe do poder de Estado afastou a análise dos modos pelos quais esse poder seria exercido. (CODATO, 2000, p. 13)

O conceito de autonomia relativa proporcionou a constatação do reducionismo marxista, sempre associando o poder de Estado com o poder de classe, o que impossibilitaria tomar o Estado e a sociedade a partir de uma perspectiva relacional. O exame mais conjuntural voltado à produção de análises das lutas políticas de grupos, facções ou frações de classe, permite perceber o Estado como uma instituição dotada de recursos organizacionais próprios, recursos esses que lhe conferem capacidade de iniciativa e capacidade de decisão. (CODATO, 2000, p. 17)

Na forma prática, uma classe ou fração de classe determinada tem a possibilidade de direção do Estado, atuando dentro do próprio governo, por exemplo, e, entretanto, não se constituir em classe dominante e vice-versa. As análises históricas empreendidas por Marx revelam, entre outros elementos bastante sugestivos, a ocorrência de uma luta intensa entre as classes e frações dominantes pelo controle desses aparelhos. (CODATO, 2000, p. 18)

Claus Offe analisa como surge a política estatal a partir de problemas que são específicos de uma economia capitalista, constituída por classes, pela busca de mais-valia e pela existência de um proletariado livre para ser explorado. Para Offe a política social é a forma através da qual o Estado busca solucionar o problema da transformação de trabalho não-assalariado em trabalho assalariado, isto é, esta transformação em massa da força de trabalho sem propriedades em trabalho assalariado só é possível porque existe uma política estatal. É essa política estatal que garante a reprodução da relação de força de trabalho. (OFFE, 1984)

Com relação a essa força de trabalho, os trabalhadores inseridos na mesma procuram e exigem, do Estado, segurança política e econômica, e ao fazerem isso acabam forçando o capital a adotar medidas que correspondem ao interesse desse mesmo capital e que se tornam necessárias para assegurar uma modernização das relações de exploração. Por mais que essas reivindicações dos trabalhadores sejam custosas no curto prazo, este capital seria, no futuro, recompensado pela existência de uma força de trabalho sustentada e de uma paz social. Vale

ressaltar que, para este autor, a política social se limita a arbitrar os conflitos sociais que se apresentam. (OFFE, 1984)

Desta forma, é válido destacar que, para Offe, a existência e as funções do Estado em uma economia capitalista não se definem pela existência do mesmo e ação do mesmo para proteger uma determinada classe com seus interesses específicos, mas sim de um Estado que busca arbitrar os interesses gerais em todas as classes, na base das relações de troca capitalistas. (OFFE, 1984)

No que se refere às políticas sociais observa-se que se constituem de ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, direcionadas à redistribuição de benefícios sociais que visam à redução das desigualdades estruturais resultantes do desenvolvimento socioeconômico. Trata-se da interferência do Estado objetivando a manutenção das relações sociais de determinada formação social. (OFFE, 1984)

O *status* e a autonomia conferidos às políticas públicas como área do conhecimento se deu a partir do desenvolvimento de várias análises e estudos acadêmicos executados desde meados do século 20 na Europa e nos Estados Unidos. Na Europa o objetivo fundamental desses estudos era analisar e explicar o papel do Estado e de suas organizações mais importantes na produção das políticas públicas. Nos Estados Unidos, por outro lado, o foco foi direcionado na ação dos Governos. (SOUZA, 2006, p. 29).

A consolidação dos estudos sobre políticas públicas se baseou em duas proposições: a de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado na forma científica, e analisado por estudiosos independentes. As políticas públicas representam um ramo da ciência política no qual se busca compreender as motivações e os objetivos que levam os governos a optarem por ações específicas. (SOUZA, 2006, p. 22)

A definição do conceito de políticas públicas mais conhecida é a de Harold Laswell², que para ser esclarecida depende da resposta para as seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz. Existem várias outras definições que apesar de optarem por abordagens diferentes, representam de forma clara a visão de que o todo se sobrepõe ao particular. De acordo com Celina Souza³, pode-se esclarecer política pública como uma área

² Harold Dwight Laswell foi um cientista político e teórico da comunicação estadunidense. É considerado um dos fundadores da psicologia política.

³ Phd em Ciência Política pela London School of Economics and Political Science (LSE). Pesquisadora do Centro de Recursos Humanos (CRH) da Universidade Federal da Bahia. Brasil.

do conhecimento que colima tanto “colocar o governo em ação” quanto analisar essa ação e, se necessário, propor mudanças na direção dessas ações. As políticas públicas possuem uma formulação que se constitui no estágio em que os governos democráticos “traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, 2006, p. 26)

De toda sorte o estudo dos governos e de suas respectivas políticas públicas se faz muito necessário pela forma com que essas políticas incidem diretamente na vida cotidiana do homem, e mais especificamente, do contribuinte. São os impostos pagos pelos cidadãos a base das políticas que após a conclusão ideológica do gestor, irão regular os comportamentos e conflitos, organizar as burocracias e os mercados e distribuir variados benefícios à população. (RODRIGUES, 2009, p 29)

Evidenciado outro ponto de vista, a busca por explicações sobre as motivações que determinam a adoção de determinadas políticas públicas em detrimento de outras pelo governo, ou até mesmo, a estagnação do governo em relação a alguma demanda, pode contribuir para melhor compreensão das causas e consequências das decisões públicas. A consequência de tal análise resulta do estudo avaliativo das políticas adotadas, se estão surtindo efeito prático no contexto e período a que se referem.

Observa-se que em um Estado no qual prevalece a tendência neoliberal as ações juntamente com as estratégias sociais governamentais ocorrem fundamentalmente em políticas compensatórias, em programas focalizados, voltados para a parcela da população que por diversos fatores não usufruem do progresso social. A função de atendimento à sociedade deve ser realizada de forma universalizante, possibilitando, dessa forma, a incorporação de conquistas sociais pelos grupos e setores desfavorecidos, objetivando a reversão do desequilíbrio social. (HÖFLING, 2001, p. 39)

Faz-se necessário para complementação do debate um estudo racionalizado acerca da tomada de decisões públicas, conforme preconiza Linblom “grandes questões simplesmente não se incluem na agenda”. As políticas públicas passam a ser estudadas a partir de então tanto sob a perspectiva da ação do Governo quanto da inação, ou seja, de forma clara o governo escolhe o que fazer e o que não fazer. (RODRIGUES, 2010, p. 43)

O autor Thomas D. Dye também observou a respeito do tema a característica positiva presente em alguma ação que vise solucionar um determinado problema e a característica

negativa dada a política utilizada por um governo que não age diante de alguma questão pública.

Adotando-se a máxima citada por Theodore Lowi de que as políticas públicas são as determinantes da política – valendo-se do termo em sua forma genérica, surge uma tipologia das arenas de poder, quais sejam: distributiva, redistributiva e regulatória. Decisões tomadas na arena distributiva não se baseiam no caráter limítrofe dos recursos disponibilizados, dessa forma seus impactos são individualizados e de curto prazo. (RODRIGUES, 2010, p. 45)

A segunda arena é a arena regulatória na qual as decisões definem a fronteira entre quem ganha e quem perde, “e sua aplicação se dá no plano da regra geral, isto é, aproximam-se dos parâmetros da lei.” São questões que envolvem decisões regulamentadoras dos setores econômicos e de serviços, portanto são visíveis ao público e, por isso, não podem ser desagregadas indefinidamente.

A arena redistributiva possui políticas que afetam categorias bem mais amplas, aproximando-se das classes sociais. Os exemplos mais claros de questões relativas à arena redistributiva são os programas de bem-estar social (previdência, seguro desemprego, etc.).

Além da classificação demonstrada, é claro que o ator político se confronta com outras questões, como por exemplo: o problema existe? Deve o Governo se envolver nesse problema? De que maneira? Há mobilização suficiente em termos de capital social, econômico e político para que o problema seja incluído na agenda do Governo? São questões que direcionam os anseios do Governo e o aproxima ou o afasta dos interesses coletivos ou públicos.

Anthony Giddens ao organizar a obra intitulada “O debate global sobre a terceira via” afirma que “no momento em que este livro está sendo escrito há partidos que se autodeclararam de terceira via no poder no Reino Unido, Nova Zelândia, Coreia, Taiwan, Brasil, Argentina e Chile, entre muitos outros países”. O termo não é bem recepcionado pelos líderes de governo, pois faz concessões excessivas àquela mistura de liberalismo de mercado e autoritarismo moral que é o marco do neoliberalismo. (GIDDENS, 2007, p. 17)

Em contraposição, tal política ressurgiu em um contexto bastante característico, tendo sido ressuscitada por Bill Clinton nos EUA e adotada por Tony Blair na Grã-Bretanha. Apresenta em comum a perspectiva de ser um alento aos países que se recuperam de longos períodos de governo neoliberal – o reaganismo nos EUA e o thatcherismo na Grã-Bretanha.

Dentro do espectro de *welfare-states* possíveis vale destacar os três principais: a) o padrão ou modelo residual no qual predomina a política social de interferência ex-post possuindo um caráter temporalmente limitado, tem como exemplo os EUA no final da década de 90; b) modelo ou padrão meritocrático-particularista que apresenta uma política social com o escopo de apenas corrigir a ação do mercado, ou seja, um sistema que complementa as instituições de mercado tem como exemplo a Alemanha também no final da década de 90; c) o padrão institucional-redistributivo que é voltado para a produção e distribuição de bens e serviços sociais extra-mercado, os quais são garantidos a todos os cidadãos universalmente cobertos e protegidos, tem como exemplo os países nórdicos e a Suécia no final da década de 90.(FIORI, 1997, p. 137)

O caso brasileiro se analisado está próximo do modelo meritocrático-particularista. Sônia Draibe afirma que o princípio do mérito constitui a base sobre a qual se ergue o sistema brasileiro de política social, além do que como a relação renda-contribuição-benefício segue dominante, as políticas sociais, na sua maioria reproduzem o sistema de desigualdades predominante na sociedade. Em resumo utilizando-se uma tonalidade negativa, o Brasil seria um caso de não desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social, ou na melhor das hipóteses, “de casos particulares, anômalos, dotados de tal especificidade que dificilmente poderiam ser tomados como variantes de tendências gerais ou pelo menos típicos de outros padrões de Estados do Bem Estar Social.” (DRAIBE, 1993, p. 2)

É de fundamental importância para tal debate esclarecer que ao dar ênfase ao aspecto substantivo das políticas envolvidas na noção de *welfare-state*, a tradição inglesa aponta para as políticas de garantias de renda, saúde, educação e habitação, dessa forma o termo *welfare-state* envolveria inclusive a educação e a habitação, tornando-se esse um ponto chave de análise. Não se trata de beneficência, mas sim de direitos sociais assegurados a quaisquer cidadãos.

As formas sob as quais se concretizam e se implementam essas políticas também variam segundo as diferentes concepções, sejam elas conservadoras, liberais ou neoliberais, intervencionistas ou regulatórias do papel do Estado e da relação Estado-mercado ou até mesmo Estado-sociedade. Dessa forma, o modo individualizado e seletivo de distribuir recursos é utilizado pelos liberais e conservadores, vez que se admitem coerentes com a ideia de formas mínimas de intervencionismo. Em contrapartida, os intervencionistas optam pela implementação da ação estatal através da construção de equipamentos coletivos de produção e

distribuição universal de bens e serviços sociais, em grande maioria estatizados e burocratizados. (DRAIBE, 1997, p. 2)

Acerca de tal proposta Giddens pontua também alguns problemas relacionados ao Estado de bem-estar social, que convergem no aumento da pobreza infantil em grande número de países da UE, mesmo havendo investimento contínuo por um determinado período em relação aos gastos sociais. O que leva a conclusão da má aplicação das provisões assistenciais que resultam infalivelmente em exclusão social, falência das políticas sociais de habitação entre outras. (GIDDENS, 2007, p. 27)

3 O caso brasileiro: Industrialização e políticas públicas

3.1 A industrialização e a promoção urbana no fim do século XIX

Em relação ao processo de industrialização brasileira, Wilson Cano traz alguns apontamentos pertinentes no que se refere aos equívocos acerca do tema. Traduz em seu trabalho a utilização mitológica da compreensão das regiões industrializadas como São Paulo como paradigmas do desenvolvimento, ou seja, as regiões mais pobres do país necessitariam apenas de uma política de industrialização como meio para eliminação do atraso, das disparidades sociais etc. Aqui, a industrialização é tida como meio redentor do sofrimento regional.

Para além desse registro, há ainda a protelação do tema da urbanização por justificativa espacial, ou seja, a alegação de que existe muita terra inculta a desbravar no país, o que resultaria em uma despreocupação com o excedente populacional. A questão se resolveria com o encaminhamento dos migrantes para os vastos espaços vazios a serem desbravados. (CANO, 1985, p. 28)

Em relação a esse desacerto o autor explicita que tal afirmação desencadeia a discussão sobre o tema da reforma agrária e observa o II Plano Nacional de Desenvolvimento da década de setenta, o qual formulou uma estratégia nacional e política de população que pensou a colonização do Centro-Oeste e da Amazônia para dar vazão ocupacional para grande parte do excedente populacional do país, principalmente do nordeste. Trata-se obviamente de um desconhecimento sobre a realidade agrária nacional, a qual subsiste sob diversos formatos de capital especulativo:

Isto poderia parecer equívoco ao leitor, bastando para isso que consultasse o mapeamento nacional de terras utilizadas com cultivos e pastagens e constataste o imenso vazio que de fato existe. Entretanto, tal vazio está ocupado, não por homens trabalhando a terra, mas, em sua maior parte, pelo capital especulativo. Tomados os anos de 1972 a 1976 na região Norte do país, a área agrícola de domínio privado – seja na forma de propriedade ou simplesmente de posse – aumentou em 75% da área total cadastrada em 1972; no que se refere ao uso, a área destinada à extração vegetal aumentou em 108%, a de cultura em 46%, a de pecuária em 35% e a quantidade de terras totalmente inexploradas em 70%. (CANO, 1985, p. 31)

A situação demonstrada acima, ou seja, tal forma de penetração do capitalismo no campo anexada à sobreposição do movimento especulativo do capital financeiro à questão fundiária torna nos dias atuais a reforma agrária extremamente problemática.

Voltando ao quadro anteriormente analisado acerca da industrialização no Brasil, merece destaque a colocação de que a moradia na forma de vilas operárias têm suas raízes em um passado remoto. Eva Blay destaca a analogia à senzala no período escravocrata, no qual o “proprietário destinava uma parte da construção à senzala; pela habitação o proprietário preservava e protegia sua mercadoria – o escravo. Posteriormente, o trabalho livre rural, exercido pelo colono, também foi controlado e parcialmente remunerado”. Isso se deu através do uso da habitação nas colônias no interior das fazendas. (BLAY, 1985, p. 30)

Com o alto número de evasão dos empregos nas primeiras indústrias têxteis do Brasil, em meados do século XIX, algumas fábricas constroem dormitórios para seus trabalhadores não especializados, além de pequena enfermaria e refeitório verificados na Fábrica Fernão Velho, em Alagoas. O impulso de tal prática veio com o fornecimento de casas, o que ocorreu, por exemplo, com a Companhia Petropolitana, no Rio de Janeiro. O benefício é dirigido somente aos operários estrangeiros, aos brasileiros restam colchões, camas, fogões e objetos caseiros. (BLAY, 1985, p. 31)

Apenas na última década do século XIX é que as vilas operárias começam a ser construídas:

Em 1892, Luís Tarquínio inaugura em Salvador, Bahia, o Empório Industrial do Norte, ainda hoje em pleno funcionamento, ocupando uma área de 19.337 m², para produzir tecido branco e colorido. Do conjunto industrial fazia parte uma vila operária com 258 residências, escola, jardim de infância, enfermaria, e outros serviços coletivos, com água, calçamento. (BLAY, 1985, p. 31)

Através da industrialização pode-se observar a convivência das indústrias juntamente com as oficinas artesanais e as pequenas fábricas, variando a remuneração dos trabalhadores conforme seus graus de especialização, os tipos de empresa e o vínculo empregatício. Aproximadamente em 1888, um artesão ganhava de 3 a 7 mil-réis por dia e um trabalhador ou um carroceiro (ocupações de mais baixa renda) ganhavam cerca de 2 mil-réis por dia. Os

maiores salários eram dos ajustadores, (5\$000), entalhadores (4\$000) ou modeladores (4\$000). Havia em torno de 50 mil habitantes na cidade de São Paulo nesse período. Apenas 3 mil chefes de família eram proprietários das habitações em que viviam.

O valor locativo mensal nesse período girava em torno de 32\$000, levando-se em consideração o salário ganho por um trabalhador ou um carroceiro que obtinha no máximo 75\$000 mensais é fácil analisar que o valor de uma moradia absorvia claramente a metade da remuneração de um trabalhador. (BLAY, 1985, p. 45)

Ressalta-se que o uso do espaço urbano se fez, desde o início sob o amparo da propriedade privada. O Estado limitou-se a conceder terrenos sem ônus a que os recebia nas áreas que não pertenciam aos donos das chácaras que se alastravam por todo o território urbano de São Paulo.

Ainda no século XIX, a cidade foi acometida pelo surto de varíola que é imediatamente atribuído aos cortiços, ou seja, casas de moradia em comum. Após vários debates acerca da imposição de normas para saneamento e higiene de tais habitações, a regulamentação foi realizada no sentido de permitir a construção desses tipos de moradias excetuando-se as que se situarem próximas às ruas, praças e perímetros comerciais. Fica clara a intenção de que essas habitações ocupassem as áreas centrais e mais valorizadas da cidade, entretanto, as preocupações em relação aos hábitos higiênicos e saneamento básico são deixadas de lado.

Como caso específico de real interferência do poder público municipal, merece destaque o que se refere a um cortiço localizado à Rua Vitória, considerado inadequado. A prefeitura solicita ao proprietário que o reconstrua, tal decisão foi tomada dois anos após a denúncia, porém não se cogita a extinção do cortiço mencionado. (BLAY, 1985, p. 63)

Observa-se que o urbanismo pode ser considerado uma condição moderna da evolução social brasileira, trata-se de uma história basicamente agrícola. A cidade inicialmente era vista como uma emanção do poder, e sua evolução vai depender diretamente da conjunção de fatores políticos e econômicos.

Deve-se salientar principalmente que apenas a partir do século XVIII que há o desenvolvimento da urbanização, trazendo do campo os senhores de engenhos e fazendeiros. Entretanto a maturidade urbana só é alcançada no século XIX e reconhecida como nos dias atuais apenas no século XX.

Essa urbanização refere-se muito mais a produção de cidades que a um processo de urbanização de fato. As relações estabelecidas entre os locais eram fracas e inconstantes, porém a expansão da “agricultura comercial e a exploração mineral constituíram-se a base de um povoamento e uma criação de riquezas redundando na ampliação da vida de relações e no surgimento de cidades no litoral e no interior”. (SANTOS, 2009, p. 22)

A verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira se dá entre as décadas de 40 e 80. Em 1940 a taxa de urbanização era de 26%, já em 1980 alcança 68%. Em quarenta anos a população total do Brasil é triplicada, ao passo que a população urbana se multiplica por sete vezes e meia. Atualmente a população urbana brasileira passa dos 77%.

No mesmo sentido, a técnica de planejamento passa a ser adotada pelo Estado enquanto instrumento de política econômica apenas passou a ser incorporada pelo poder público, no Brasil, também na década de 40. Nesse período a planificação passa a fazer parte da prática dos governantes como forma mais racional para a organização das informações, análise dos problemas e tomadas de decisões. (IANNI, 2009, p. 50)

Nesse período, foi feita uma análise dos argumentos que se relacionam a questões como a crescente interferência estatal nas decisões sobre assuntos econômico-financeiros; a adoção e a elaboração da política econômica governamental planificada; o papel do poder público na criação de condições para a expansão e a diversificação do setor privado da economia do País; as novas exigências econômicas da defesa nacional etc.

O Estado se fazia presente sempre que surgiam as crises econômicas, financeiras e trabalhistas e com a expansão do setor terciário urbano e a industrialização incipiente, a classe média, o proletariado e a burguesia industrial aumentavam consequentemente. Assim, novos interesses econômicos surgiam, bem como os sociais e políticos. “Conforme se intensificava a divisão social do trabalho e diversificava-se a sociedade urbana, o Estado era levado a defrontar-se com problemas e dilemas novos e, muitas vezes, mais complexos.” (IANNI, 2009, p. 58)

O afastamento da administração pública e em sentido ampliado, do Estado das questões referentes à habitação é nitidamente observado aqui. As interferências praticamente inexistem e evidencia-se o viés governamental voltado a atender rigorosamente os interesses burgueses, dos industriais em ascensão da época. Mesmo quando o problema atinge outras

esferas da vida em sociedade como a saúde, há apenas a tomada de medidas paliativas, afastando o problema dos centros urbanos mais valorizados.

3.2 Os atores: Estado, sociedade civil e movimentos sociais pela habitação no Brasil

No Brasil, o conceito de sociedade civil não era aplicável até o início do século XX por conta de uma pouca diferenciação entre o público e o privado: “O Brasil do século XIX ainda passava por um processo político privatista, no qual a grande propriedade rural era o lugar de realização das atividades públicas.” (AVRITZER, 2012)

O autor afirma ainda

Teorias da sociedade civil durante o final dos anos 1980 e início de 1990 trataram as práticas de atores da sociedade civil em termos de autonomia, que nesse caso, foi entendida em um sentido muito amplo; como autonomia organizacional do Estado bem como uma esfera independente para a ação do Estado. Na medida em que postulou essa ideia de autonomia social, o conceito de sociedade civil incorporou uma dimensão do debate internacional, mas também envolveu fortes elementos locais. Ele incorporou todos os tipos de movimentos sociais na dimensão autônoma da sociedade civil e, até mesmo, uma ideia geral de autonomia que vinha do próprio sindicalismo. Esta dimensão de autonomia mostrou-se muito forte durante o autoritarismo e influenciou um conjunto de movimentos, entre os quais cabe destacar o associativismo comunitário, o movimento da saúde, o movimento da reforma urbana e quase todos os movimentos com a presença de ativistas da igreja católica. Mas a verdade é que este movimento pela autonomia social não sobreviveu à democracia com a mesma concepção com que surgiu. (AVRITZER, 2012)

A questão da interdependência entre Estado e sociedade civil voltou à tona no final do século XX. No caso brasileiro, trata-se de uma motivação acerca da associação da sociedade civil com o aprofundamento democrático, ou seja, os atores da sociedade civil superaram uma fase de demarcação de espaço como Estado e começaram a interagir em conselhos de políticas e, inclusive em projetos que envolviam a execução de políticas públicas.

Um exemplo pode ser observado nas sociedades de Amigos de Bairros, um movimento que anteriormente ao Golpe de 1964 refletia as necessidades urbanas da população. As Sociedades dos Amigos de Bairros se desarticularam com a tomada do poder pelos militares e a sua reestruturação se deu de forma lenta, mas constante, chegou a contar com o auxílio da Igreja Católica que cedia o local para a realização de reuniões. (GOHN, 1991, p. 54)

Os moradores de favela se organizavam desde a década de 50 constituindo um movimento paralelo ao do velho movimento de bairros e também sofreram dura repressão em 1964. Já era impossível a extinguir as favelas no País, os anseios representavam a necessidade de uma infra-estrutura mínima. Após a restituição do movimento na década de 70, as pressões geraram algumas políticas voltadas para atender de imediato as requisições dos favelados, o que não significou que eram eficazes ou duradouras, logo as chuvas e enchentes tornaram inexistentes as frágeis melhorias empregadas.

Na década de 80 as invasões deflagradas por grupos favelados se modificam quanto à localização, passaram a buscar áreas públicas ou privadas, e as construções não eram feitas com latas, madeira ou papelão, houve uma demarcação de lotes e as casas foram construídas em alvenaria. As lideranças políticas ligadas a partidos políticos oposicionistas contribuíram veemente para esse tipo de invasão. Em alguns casos os moradores foram desalojados à força, em outros, nos quais os invasores apresentavam algum poder aquisitivo, verificou-se uma tentativa de se enquadrar legalmente aos critérios exigidos pelos órgãos estatais para a aquisição da propriedade. (GOHN, 1991, p. 57)

As assessorias foram de grande importância para esses movimentos sociais urbanos que começaram a se rearticular em meados da década de 70. Eram constituída por profissionais liberais, membros do clero e do aparelho estatal, sindicalistas, estudantes, militantes de outros novos movimentos sociais entre outros e representavam a alavanca das lutas. Incorre-se em erro deduzir o surgimento das lutas e movimentos apenas a partir da carência e do descontentamento. As assessorias representavam a unidade de interesses políticos de anseios por mudanças e transformações latentes no período ditatorial. Essas mudanças seriam possíveis diante um direcionamento da plataforma política, através de políticas públicas para o setor.

Em relação a política econômica, a terceira via citada anteriormente no Brasil corresponderia para Fiori a um governo caracteristicamente de direita, dirigido pelo

presidente Fernando Henrique Cardoso e por conta desse direcionamento, o autor crê na ineficiência de tal modelo. Tal afirmação merece um aprofundamento teórico, vez que as políticas colocadas em prática pelo Governo FHC foram debatidas anteriormente e merecem a fundamentação devida aqui realizada. (FIORI, 1997, p 137)

Como exemplo fundamentador basta expor a análise da questão do déficit público no governo FHC: tal “déficit constitui um componente normal da demanda global, assim como o déficit das empresas privadas, que também tomam empréstimos para financiar investimentos. Desde Keynes sabe-se que o déficit público pode ser usado como instrumento de política anticíclica”. Dessa forma, o governo central deve deliberadamente ampliá-lo para elevar o emprego da força de trabalho e da capacidade de produção, quando este emprego caiu abaixo do desejável; e deve reduzi-lo quando aquele emprego subiu acima do desejável. (LESBAUPIN, 2000, p. 37)

Assim, foi preciso que o neoliberalismo apagasse da história recente os ensinamentos da crise dos anos 30 e sua superação exitosa, após a 2ª Guerra Mundial, para que a velha perseguição liberal como equilíbrio orçamentário voltasse a ser prioridade da política econômica. Houve ainda no governo FHC uma pressão para que os estados amortizassem suas dívidas públicas, mediante acordos que os obrigam a pagar de 10 a 15% de suas receitas líquidas à União, visando garantir a estabilização dos preços. Entretanto tal ação forçou os estados a reduzir suas despesas, aumentando seus déficits.

O que se deve notar é que o próprio governo federal não amortizou sua dívida, fazendo exatamente o oposto, expandindo-a veementemente. Tal política vitimou diretamente os setores mais carentes da sociedade, ou seja, aqueles que dependem crucialmente de serviços prestados pelo poder público, sobretudo em nível estadual e municipal. Uma clara e ampliada deterioração dos serviços sociais prestados pelos estados e municípios verificou-se nesse período. (LESBAUPIN, 2000, p. 39)

Observa-se no governo FHC uma subordinação resignada ao Fundo Monetário Internacional, o que reproduziu internamente no aumento dos impostos causando recessão, precarização, desemprego, desindustrialização e, é claro, a destruição dos direitos sociais num país em que a afirmação destes sempre ficou relegada a segundo plano. Antunes ainda afirma:

A eufemística fórmula da flexibilização da jornada de trabalho, a acintosa demissão temporária, a perseguida privatização da previdência combinando o modelo menemista da Argentina com o tempero pinochetiano do Chile, tudo isso é mostra do que o Governo FHC quer impor. (...) O Governo FHC tem sido exemplar em exercitar sua dupla face: a primeira, da manutenção de uma política econômica destrutiva, em conformidade com o que interessa aos capitais globais. A segunda, a de resgatar, com plumagem nova, seu solene traço repressivo. Talvez seja a dupla face corpórea dos Cardoso: a que segue a orientação do próprio Fernando, o da subserviência aos ditames financeiros globais do capita-dinheiro, escudado na apurada sensibilidade de Malan, e aquela sob a batuta do outro Cardoso, o Alberto, que se preocupa cada vez mais com a manutenção da ordem repressiva, ou, de acordo com a verve tucana, com as tarefas ditas de inteligência. (ANTUNES, 2005, p. 39)

No período de 1995 é simples distinguir as implicações trazidas pela estratégia de estabilização monetária ao financiamento dos gastos sociais no período de 1995-2002. O argumento posto é o de que a engenharia macroeconômica que permitiu o controle relativo da inflação conduziu o governo brasileiro a um processo de endividamento financeiro crescente. (CASTRO, 2009, p 319)

Para fazer frente a esta situação – e garantir a estabilização monetária – o governo federal foi obrigado a cortar gastos reais e a incrementar as receitas próprias, fenômenos especialmente importantes ao longo do segundo mandato de FHC (1999-2002), quando as fontes externas de financiamento da economia se reduzem e o governo é levado a abandonar a âncora cambial.

O custeio da máquina pública foi atingido por conta dos cortes de gastos reais, os investimentos em habitação e saneamento foram principalmente abandonados como corroborado no item II. Seguiu-se o aumento da carga tributária não vinculada aos gastos sociais, congelando-os ou até mesmo encolhendo-os. Trata-se de um conjunto de relações que afirmam o fato das restrições macroeconômicas do período constrangeram o potencial de financiamento dos gastos sociais em seu conjunto, de modo que, se por um lado sua queda não foi absoluta entre 1999 e 2002, por outro se constata que o seu ritmo de crescimento foi

inferior ao crescimento dos recursos legalmente vinculados à área social. (CASTRO, 2009, p 319)

Observa-se aqui a conjunção de fatores ligados à macroeconomia que impulsionaram a retração do desenvolvimento social no País, especificamente ao setor habitacional. As políticas realizadas se basearam em investimentos desarticulados e desprovidos de uma fundamentação político-econômica voltada para a redistribuição das divisas nacionais de forma universalizante.

Há ainda a liberalidade política acerca da distribuição dos investimentos estatais. A lei orçamentária no Brasil tem sua eficácia restrita devido aos numerosos fatores que favorecem, pode-se assim dizer, a não execução do que é previsto em dotação orçamentária. O poder executivo dispõe de uma flexibilidade no que concerne a vinculação efetiva da verba primeiramente fixada para investimento em um determinado setor. Isso representa a faculdade de gastar ou não gastar disponibilizada no Brasil.

Porém faz-se necessário ressaltar que essa faculdade também apresenta seus limites. Quando a prerrogativa de não efetuar a despesa prevista ocorre, o Poder Executivo não pode simplesmente redirecionar a verba existente para outra finalidade, vez que para qualquer despesa ser realizada é estritamente necessária sua previsão no orçamento, inclusive para os gastos emergenciais, decorrentes de guerra ou calamidade pública. Dessa forma é permitido ao Executivo a não aplicação da verba na sua destinação prevista, porém não se pode simplesmente empregar o dinheiro em outra atividade. (MENDONÇA, 2008, p. 235)

Não se trata, portanto, de uma realocação de verbas que permitiria que o administrador público investisse e atendesse as necessidades sociais. Em relação a destinação desse dinheiro, pode-se levantar duas possibilidades: i) Geralmente, no final do exercício, o recurso pode ser convertido em outra dotação; ii) Pode também se tornar um saldo não empregado compondo parte do superávit primário. (MENDONÇA, 2008, p. 235)

Essa decisão de não gastar, deve ser tida como inconstitucional, pois a própria Constituição prevê um processo deliberativo de extrema complexidade para a definição das prioridades de investimento e não se pode banalizar a sua inobservância. O princípio da discricionariedade se mostra de forma demasiada neste recorte, inviabilizando a constituição de investimento nas políticas públicas previamente estudadas e definidas. O art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determina que o Poder Executivo deve estabelecer a

programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolsos até trinta dias após a aprovação do orçamento. (MENDONÇA, 2008, p. 235)

A dotação orçamentária é anual e aprovada pelo Congresso Nacional, que tem a prerrogativa de modificar as alocações de recursos, dessa forma, a estrutura básica do orçamento fica a cargo do Poder Executivo, mas só entra em vigor após a submissão pelo órgão de representação popular. Verifica-se uma extrema preocupação com os encargos tributários que são pagos ao Estado, pois a população executa o adimplemento dos mesmos, surgindo daí várias insurreições contra a tributação considerada injusta, mas não se observa o mesmo quando se trata da utilização do dinheiro arrecadado.

A impressão passada é que após o pagamento do tributo, este se torna propriedade do Estado e não mais da população, sendo apenas interesse do Estado a utilização e direcionamento desses recursos arrecadados. Cria-se apenas mais um grande equívoco, pois o que legitima a arrecadação é o exatamente o destino das verbas.

A utilização indevida e desregrada de recursos pré-destinados em dotação orçamentária não faz entender que deva ser gasto até o último centavo para atingir o orçamento previsto, porém o uso moderado da discricionariedade administrativa, juntamente com o dever de motivar as decisões poderiam colaborar para uma melhor regulamentação da atividade. Cabe também ao Poder Judiciário impor deveres ao Estado e reconhecer direitos subjetivos a ele oponíveis e se baseando na ideia de que o orçamento tenha eficácia de lei, a intervenção judicial estaria justificada. A omissão administrativa referente ao gasto não efetivado na política pública escolhida traria respaldo ao judiciário para promover a correta aplicação dos recursos fazendo valer o interesse público ao se tratar do orçamento anual. (MENDONÇA, 2008, p. 254)

Observa-se como ressaltado anteriormente, o descaso do governo em determinados períodos para com as políticas sociais num dado momento em que prevalecia o interesse sob o aspecto da estabilidade econômica. A retração e as medidas de austeridade provocaram um processo de retração das políticas voltadas para os setores mais necessitados, as políticas sociais foram reduzidas e os investimentos para a execução cortados.

Para além das teorias e casos elucidados a questão da governabilidade esbarra em outros fatores ao se deparar com a questão urbana, tema central do trabalho. A competência governamental sobre as cidades obedece a um desenho complexo que advém das atribuições

previstas na CF/88, com fortes características descentralizadoras em que pese o regime anterior adotado pelo governo.

Saneamento, coleta e destinação do lixo, transporte urbano, controle sobre o uso e ocupação do solo (quando não há implicação ambiental) são competências municipais no Brasil. No contexto metropolitano, as competências são definidas por legislação estadual, tema esse praticamente ignorado durante as duas últimas décadas do século XX e início do XXI. O tratamento dado à governabilidade metropolitana revela o desinteresse de todas as instâncias da federação na cooperação administrativa das metrópoles de cujo conjunto fazem parte algumas das maiores e mais problemáticas aglomerações do mundo. (MARICATO, 2011, p. 44)

Ressalte-se ainda que o poder legal do executivo federal sobre o desenvolvimento urbano, em especial sobre seu aspecto central, relacionado ao uso e ocupação do solo, é muito pequeno. Dessa forma, como grande investidor em obras urbanas, observa-se que o executivo federal tem o condão de impor a regulação a ser seguida, como são os casos da exigência de planos municipais – urbanísticos, de saneamento, de habitação, de transporte – e também preconizam algumas leis federais ou alguns programas de investimento. Entretanto, a atual situação das cidades no Brasil não é motivada pela carência de planos e leis. (MARICATO, 2001, p. 44)

Trata-se da necessidade de construção de um novo paradigma sobre as cidades, mesmo diante o contexto da periferia do capitalismo, o que necessitaria de uma mudança cultural. O combate ao analfabetismo urbanístico refere-se a impedir o uso do orçamento público e do solo urbano com interesses subjetivos. Há uma ignorância generalizada sobre o espaço geográfico e urbano no Brasil, um exemplo é a tomada de shopping centers como ponto de referência em várias cidades, ignorando-se rios, córregos, parques, edifícios históricos entre outros. Maricato infere a viabilidade da redução do analfabetismo urbanístico, a alienação em relação ao espaço urbano e as forças que o dominam e a criação de uma cultura e um novo patamar de conhecimento sobre as cidades no Brasil. (MARICATO, 2001, p. 45)

3.3 Políticas públicas para o setor habitacional

Apenas a partir de 1930, com o governo Vargas a habitação social entrou em ascensão, tendo como motivos o congelamento dos aluguéis e a facilitação de venda de lotes a prestação. Anteriormente, a produção de habitação dava-se pelo próprio mercado, não havendo intervenção do Estado o que impossibilitava o acesso por meio dos trabalhadores à aquisição da moradia digna.

A partir do crescimento desordenado das moradias, o Estado passou a interferir, regulamentando a produção habitacional com atenção especial ao controle sanitário. Os aluguéis passaram a ser regulados pelo mercado. O cenário que se desenha é uma produção estatal de habitação que não atende à demanda, tendo como consequência o crescimento informal e desordenado das cidades com loteamentos periféricos, favelas, alagados, mocambos, invasões. (UBERLÂNDIA, 2009, p. 43)

Em relação ao governo Goulart, vale destacar algumas características que relacionam-se ao setor habitacional. Trata-se de um governo no qual se impôs limites à atuação do capital estrangeiro; ampliação e fortalecimento da presença do Estado na economia; descentralização do crescimento econômico; fortalecimento do mercado interno; estímulo à pequena e média empresa nacional; alocação de uma parcela maior de recursos públicos para área social – educação, saúde, habitação e transporte coletivo; melhoria salarial e maior equidade na distribuição de renda.

Dentre as principais Reformas de Base, incluíam-se um conjunto de medidas consideradas necessárias, pelas esquerdas e pelos progressistas na intenção de superar o atraso histórico, integrando populações marginalizadas na vida nacional e encaminhar o país no rumo do desenvolvimento.

Especificamente quanto à reforma urbana, combateu-se a especulação imobiliária, inclusive promovendo a desapropriação dos latifúndios urbanos e suburbanos, a fim de solucionar o drama de milhões de brasileiros sem teto e sem condições dignas de vida nas cidades. Espaço físico e casa própria, além de trabalho estável foram possibilitados nesse período. (BRUM, 1999, p. 2069)

A consolidação de uma política habitacional deu-se apenas em 1964, após o golpe militar. Vale destacar que a crise pela qual o país passava não se referia apenas ao setor habitacional. Dois anos após o golpe a persistência da crise econômica foi um fator crucial para o rompimento da unidade do novo bloco no poder, até então hegemonizado pelos setores que defendiam maior abertura ao capital estrangeiro. (SOUZA, 2008, p. 71)

Como resultado a crise agravou-se através da política de aumento de imposto e das tarifas públicas, bem como pelo corte do crédito, do gasto público e do salário, houve então a multiplicação das falências das pequenas e médias empresas, o que distanciou os pequenos e médios empresários do governo.

Em resposta à forte crise de moradia que o país enfrentava, foi criado então o Banco Nacional de Habitação, objetivando angariar o apoio das massas populares e criar uma política permanente de financiamento, eficaz ao buscar solucionar os problemas enfrentados pelo setor da construção civil habitacional. (BONDUKI, 2008)

O modelo de política habitacional implementado pelo BNH apresentou relevantes características na estrutura e na concepção dominante de política habitacional, foi nesse período que se estabeleceu a criação de um sistema de financiamento que permitiu a captação de recursos específicos e subsidiados (apoiado no FGTS) que somariam um montante significativo para o investimento inicial. Houve também a criação e operacionalização de um conjunto de programas que estabeleceram, a nível central, as diretrizes gerais a serem seguidas pelos órgãos executivos, concomitante com a criação de uma agenda de redistribuição dos recursos e uma rede de agências em nível local responsáveis pela operação direta das políticas.

Como deficiência, o BNH apresentava pressupostos rígidos e centralizados, de administração autoritária, com um déficit relacionado à incorporação de processos alternativos de produção da moradia, a adoção da casa própria como única forma de acesso à moradia, entre outros. O resultado foi a exclusão de parcelas significativas da população de baixa renda do atendimento da política habitacional.

O período em que vigorou o BNH representou uma política equivocada e mal empregada, mas ao se tratar do programa como um todo, sua importância é fundamental, uma vez que existia o conjunto de ações que determinava a política. O programa sofria pela incapacidade no atendimento à população de baixa renda (0 a 3) salários mínimos, e quando o

atendimento era feito, o alto índice de inadimplência demonstrava a inadequação política do programa. (AZEVEDO, 2007)

Porém mesmo com todas as deficiências evidenciadas, o BNH demonstrou resultados quantitativos durante sua existência, em 20 anos de política foram produzidas cerca de 4,5 milhões de unidades, 48,8% para a classe média e 33% formalmente destinados aos setores populares. (CARDOSO, 2007)

Em consequência dos anos de regime militar, instaurou-se o caos, a inflação batia recordes, as prestações dos financiamentos bancados pelo BNH subiam descompassadamente e juntamente com os índices de inadimplência. Em meio a crise esperava-se que todo o SFH, incluindo o BNH passassem por uma profunda reestruturação, na perspectiva de formulação de uma nova política habitacional para o país, porém o que houve foi a extinção do BNH que ocorreu de forma trágica e drástica.

Os movimentos sociais evidenciaram a necessidade de se institucionalizar uma política pública que solucionasse a situação deflagrada pela crise, entre eles pode-se destacar o movimento de moradia e dos sem-terra (urbano) que em 1997 se tornou, movimento dos trabalhadores sem-teto. Esses grupos englobavam os trabalhadores que não conseguiam ter acesso a um financiamento para compra da casa própria. Paralelamente o Movimento Nacional dos Mutuários reunia mutuários de baixa renda e classe média, que ficaram incapacitados de pagar a prestação da casa própria.

A falta de proposta clara para o setor habitacional se tornou explícita através da maneira como o governo incorporou o antigo BNH à Caixa Econômica Federal, nenhuma solução foi encaminhada para os temas controvertidos que permeavam o debate anterior. Essa incorporação fez com que a questão urbana e em especial a habitacional passasse a depender de uma instituição em que esses temas, embora importantes, fosse objetivos setoriais. Desde então, a Caixa Econômica Federal se tornou a única agência financiadora dos programas relacionados à habitação.

A Constituição de 1988 marcou a progressiva transferência de atribuições para os Estados e Municípios, fator que tornou a habitação uma atribuição concorrente dos três níveis de governo. A pressão causada por movimentos urbanos favoreceu uma maior participação dos municípios na questão da habitação, uma vez que a consolidação da democracia tornou o

poder local o principal interlocutor das organizações populares e em contato direto com os problemas da população carente.

O favorecimento e o clientelismo predominaram no governo Sarney e no governo Collor. A má utilização do FGTS, o recurso utilizado nos programas realizados nesses governos, suspendeu qualquer investimento do recurso pelo prazo de 2 anos para possibilitar uma reestruturação do fundo. O governo de Itamar Franco deu um passo importante na reorganização do aparato institucional do setor, que foi mantido no governo FHC. A CEF passou a ter sua atuação limitada ao papel de agente operador dos recursos do FGTS. Porém, mesmo no governo Lula, com a criação do Ministério das Cidades, o que se percebeu foi que as funções de estruturação, financiamentos entre outras, continuaram a cargo da CEF.

Importante salientar que o período no qual Fernando Collor realizava sua campanha no Brasil, efetivava-se em Washington uma reunião convocada pelo Instituto Internacional de Economia, patrocinada diretamente pelos EUA, Banco Mundial, FMI, transnacionais e grandes bancos estadunidenses. Tal reunião apresentava como objetivo explícito a análise do panorama mundial e a proposição de alternativas. O resultado foi a produção de um documento denominado Consenso de Washington, constituído em dez pontos dos quais vale destacar os quatro principais:

1. A abertura econômica, isto é, o fim das barreiras protecionistas entre as nações; 2. A desestatização, isto é, a privatização das empresas estatais; 3. A desregulamentação, isto é, o fim das regras que limitam o movimento de capitais a nível internacional e ao interior de cada país, particularmente o especulativo; 4. A flexibilização das relações de trabalho, isto é, o fim dos direitos sindicais, trabalhistas e previdenciários, sobretudo nos países da América Latina. (SOUZA, 2008, p. 201)

Esse ideário ficou conhecido popularmente como neoliberalismo e tem como predecessores imediatos Milton Friedman e Von Mises Hayek. A proposta é de liberdade de mercado em contraposição ao Keynesianismo já exposto anteriormente e diante a pressão dos EUA e das instituições multilaterais, as elites da América Latina adotaram o receituário indicado pelo Consenso. No Brasil, no início da década de 90, houve a expedição de um libelo pela Fiesp (Federação das indústrias do estado de São Paulo) que preconizava para o país um rol de medidas reprodutoras do Consenso. Através desse documento, os setores empresariais

pressionavam as tomadas de decisões do presidente recém eleito, Collor. (SOUZA, 2008, p. 206)

O corte dos gastos públicos, como de praxe afetou diretamente os gastos sociais. Conforme um estudo realizado por dois economistas: Rosa Maria Marques e Sérgio L. Cerqueira Silva, ambos do Instituto de Economia do Setor Público da Fundação do Desenvolvimento Administrativo, só nos dois primeiros anos do governo Collor, os gastos com educação foram reduzidos à metade e os gastos com saúde caíram 44%. (SOUZA, 2008, p. 206)

Destaca-se a completa ligação entre os ditames do Consenso e o fato de o Brasil tornar-se um país signatário dele. Os cortes públicos inviabilizaram o crescimento econômico e a queda da inflação trazendo reflexos ainda mais devastadores, como o desemprego e o aprofundamento da crise. O investimento no setor habitacional foi claramente impossibilitado.

O crescimento da população urbana nos últimos 50 anos saltou de 31,2% para 75,6%, porém há que se verificar uma contraposição em referência à situação habitacional, pois devem ser levados em consideração fatores indispensáveis à habitação, que não estão preenchidos na generalidade a pesquisa, tais como, saneamento básico, infra-estrutura, água, esgoto etc, fatores ausentes na situação de favelas. (MARICATO, 1998)

Outro fator merecedor de relevância no estudo está ligado aos domicílios urbanos vagos e depreciados. De acordo com o Censo de 1991 foram registrados 2.963 milhões de domicílios particulares urbanos vagos. De 1991 a 2000, a porcentagem de domicílios vagos nas áreas urbanas cresceu, passando para 4.580 milhões (10,33%), com crescimento de 37%.

Estima-se, ainda, que 836.669 unidades estão depreciadas, revelando o crescimento de um problema habitacional e urbano que é recente e que deverá se agravar nos próximos anos, pois grande parte do estoque de edifícios urbanos no país foi construída a partir da década de 60. Há ainda a hipótese da utilização do número expressivo de imóveis vagos para alojar famílias necessitadas de moradia que verificaria sua eficácia sanando 83% do déficit nacional de unidades urbanas, sendo que em algumas regiões metropolitanas o número de domicílios vagos ultrapassa o déficit quantitativo. (BONDUKI, 2008)

Durante o governo FHC os recursos utilizados FGTS e SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo) não eram públicos, mas eram livremente manipulados, consolidando e favorecendo a classe média. A prestação paga a um financiamento em área de classe média

não era suficiente para pagar o aluguel numa área de classe baixa. Alguns princípios instituídos pelo presidente como uma flexibilização, descentralização, diversidade, reconhecimento da cidade real, entre outros, foram adotados, ao menos na retórica, e em contrapartida foi no mesmo governo FHC que vieram a surgir os conceitos de legalidade e ilegalidade habitacional, criados para denominar favelas e cortiços como habitações ilegais, tornando o problema social carregado de preconceito logo de início.

Os principais pontos de relevância do governo FHC no que se trata à moradia são os seguintes: o reconhecimento da cidade ilegal e a extensão dos direitos e da cidadania; o conceito de déficit que incorporou áreas ocupadas precariamente; a descentralização dos programas, porém sem uma legítima e fundada articulação entre os mesmos; a diversidade de programas, tais como: Pró-moradia, Habitar Brasil, Carta de Crédito Individual Associativa; Apoio à Produção. A Carta de Crédito Individual Associativa representou o maior destaque entre os programas, cerca de 85% dos recursos administrados pela União destinados a habitação, foram consumidos pelo programa. Porém nenhum desses programas apresentou a repercussão esperada.

Mesmo o financiamento para material de construção, realizado no governo, de forma tímida, que visava apoiar a grande massa de famílias de baixa renda que auto-emprende a construção da casa própria e gerar um atendimento massivo, contribui para a produção informal da moradia, agravando os problemas urbanos. O déficit qualitativo, responsável por evidenciar situações nas quais as moradias não apresentam infra-estrutura entre outros, corresponde a 28% das habitações do país somente nesse quesito, em se tratando de ausência de unidade sanitária, o número é de 5,4 milhões de unidades. O encarecimento da terra urbanizada, provida de infra-estrutura e a ausência de política pública se tornaram fatores responsáveis pela ocupação irregular. (BONDUKI, 2008)

Dessa forma observa-se como o crescimento de favelas pode se tornar um indicador da gravidade da situação urbana no Brasil. Sabe-se que de 1995 a 1999 foram construídos 4.4 milhões de moradias no país. Destas, apenas 700 mil foram realmente construídas formalmente, isto é, foram financiadas pelo mercado legal privado ou público no Brasil. O saldo restante, 3 milhões e 700 mil foi erguido por iniciativa da própria população, dos excluídos do mercado formal.

Um marco importante, porém, no governo FHC, foi a aprovação pelo Congresso Nacional e promulgação presidencial do Estatuto da Cidade, em 2001, depois de 13 anos de

tramitação, um componente indispensável para o equacionamento da questão habitacional no país.

Trata-se de um período bastante conturbado economicamente no qual se evidenciou o objetivo fundamental do FMI: o superávit primário não teria outro destino senão o de servir ao pagamento de juros, não se tratava como afirmavam os monetaristas, de cortar gasto para conter a demanda e assim combater a inflação. A dívida líquida do setor público chegou a mais de 600 bilhões de reais e a taxa de juros sofreu elevação agravando ainda mais o quadro

Em relação à habitação, o governo FHC foi marcado por múltiplas políticas bastante desarticuladas, dentre as quais obteve visibilidade a Carta de Crédito Individual e Associativa. Em seu formato individual, dentre as suas possíveis utilizações, destaca-se o financiamento de material de construção e destinação de recursos para a aquisição de imóveis usados. A Carta de Crédito Associativa se tornou um recurso bastante utilizado pelo setor privado que se beneficiou do programa para captar recursos do FGTS objetivando a produção de moradias prontas. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011)

As alterações executadas representaram um impacto diante as políticas promovidas pelo BNH em tempos ditatoriais, porém não permitiram estruturar uma nova política o que resultou, de fato, em vários efeitos perversos, do ponto de vista social, econômico e urbano. Ao se analisar especificamente o financiamento concedido à aquisição de imóvel usado, responsável por 42% do total de recursos destinados à habitação (em torno de 9,3 bilhões), observou-se apenas pequenas variações no quadro de déficit habitacional da época, além de não ter contribuído para a criação de empregos e ampliação da atividade econômica. (GOHN, 1991, p 57)

O financiamento direcionado à aquisição do material de construção mesmo apresentando pontos positivos, como o de ter apresentado o melhor resultado quantitativo de atendimento massivo (567 mil beneficiados no período) resultou em queda drástica no quesito qualitativo, vez que estimulou a produção de moradias informais, o que agravou os problemas urbanos. Analisando o programa como um todo, pode-se inferir que as famílias beneficiadas não alcançaram as condições necessárias e adequadas de habitabilidade. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011)

A Caixa Econômica Federal consolidou-se, então, como a personificação do único agente financeiro que opera os recursos destinados à habitação. Com o cuidado de evitar

novamente o rombo ocorrido no governo Collor, as políticas passaram a ser direcionadas às perspectivas que melhor garantissem o crédito e apresentassem maior facilidade de acompanhamento, o que privilegiou a utilização dos recursos disponíveis em maioria pela classe média, em detrimento aos segmentos de baixa renda, que apresentavam e ainda apresentam o maior déficit no setor habitacional. Em uma avaliação geral do governo FHC no que se refere às políticas habitacionais, a característica de atendimento privilegiado às camadas de renda média da população foi mantida.

4. A questão da moradia nos últimos 10 anos: Governo Lula/Dilma

4.1 O neodesenvolvimentismo no Brasil

Em 2002 é eleito Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) contando com o apoio das esquerdas brasileiras. Vale salientar que essa vitória pode vir a representar uma derrota efetiva do projeto neoliberal implementado no Brasil desde o final da década de 80 e amadurecido no Governo FHC entre 1994 e 2002.

A derrota do neoliberalismo vem associada a um fato excepcional na história da economia: pela primeira vez desde a Depressão de 29, a recuperação econômica mundial vem se realizando sob a direção de países não desenvolvidos, quais sejam China, Índia e Brasil, os promotores atuais de parte fundamental da expansão econômica mundial desde a crise global de 2008. (POCHMANN, 2013, 150)

Tal vitória constitui-se no retorno às taxas altas de crescimento econômico do capitalismo brasileiro. A intervenção dos trabalhadores, representados pelo Partido dos Trabalhadores, propicia um novo impulso ao capitalismo. Boito afirma não se tratar de algo tão importante como a quebra da hegemonia do grande capital cafeeiro, entretanto, a intervenção do elemento popular na história demonstra-se fundamental, vez que “foi um partido criado pelo movimento sindical e popular, o PT, que retomou a proposta da intervenção do Estado em prol do desenvolvimento do capitalismo brasileiro” (BOITO, 2012)

Trata-se da ideia de que a partir do século XXI formou-se no Brasil uma frente política denominada neodesenvolvimentista, caracterizada pela base ampla e heterogênea de sustentação da política de crescimento econômico e de transferência de renda principiadas pelos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff.

Entretanto é observável ainda a existência de uma frente política ampla, policlassista e, de certo modo instável “como base de sustentação da política de desenvolvimento e, embora o populismo e o nacionalismo não tenham a importância que tiveram no passado, eles também estão presentes na frente política que se formou no século XXI.” (BOITO, 2012)

Pode-se afirmar que a frente política atual é dirigida pela grande burguesia interna brasileira e essa frente ainda envolve classes trabalhadoras que se encontram excluídas do bloco no poder – baixa classe média, operariado, campesinato e trabalhadores da massa

marginal. Essa frente é acusada por alguns autores de entreter uma relação do tipo populista com essa massa marginal e se constitui no principal recurso político do qual se valeu a grande burguesia interna para ascender politicamente no interior do bloco do poder.

Trata-se de observar as relações das frações da classe dominante, presentes no bloco no poder, com as classes trabalhadoras situadas fora desse bloco e, especialmente, das vantagens políticas que a grande burguesia interna brasileira adquiriu pelo fato de ter logrado estabelecer, por intermédio dos governos supra-mencionados, uma aproximação com amplos setores populares. (BOITO, 2012)

A possibilidade de associação do quadro político atual ao de governos populistas ou neo-populistas deve ser analisada de forma mais rigorosa. É utilizada por autores que caracterizam parte dos dirigentes contemporâneos de Estados latino-americanos e não só o Brasil, como os Kirchner, Evo Morales, Hugo Chávez, Rafael Correa e Michelle Bachelet. Entretanto, podem-se notar consideráveis diferenças e singularidades, impedindo assim a generalização completa.

Observa-se que o respeito pelas instituições democráticas bem como pelos órgãos do Estado, assim como a preocupação com o equilíbrio macroeconômico são aspectos que desqualificam o que a literatura aponta como populismo. Dessa forma “as políticas sociais e distributivas do governo, assim como sua ação parcialmente desenvolvimentista, são fatores que não necessariamente coincidem com as necessidades estruturais da integração regional, ainda que não sejam contraditórias com as necessidades dessa mesma integração”. (VIGEVANI, 2008, p. 84)

Destaca-se que os governos originários da sustentação de camadas pobres e historicamente marginalizadas aparentam ser mais permeáveis ao atendimento de demandas distributivas da população interna independentemente do efeito que esse atendimento possa ter para a integração regional. (VIGEVANI, 2008, p. 85)

Como característica que pudesse reconhecer o governo Lula como populista, vale realce para o pacto entre os grupos heterogêneos em busca de ganhos que só podem ser atingidos pela ação somada. Entretanto, trata-se de uma consideração acerca da contemporaneidade, marcada fortemente por essa particularidade em governos de muitos Estados, mesmo na ausência de características populistas. Além disso deve-se atentar para o fato de que

As políticas redistributivas têm bases mais estreitas se comparadas às dos anos 1940 e 1950, em virtude das condicionalidades impostas pelo contexto internacional. Se as políticas sociais não são acompanhadas por políticas de desenvolvimento sustentável, pela modernização, pelo acesso à sociedade da informação, nesse caso o risco é o de um populismo debilitador do interesse nacional. No governo Lula da Silva, a política de aumento de renda dos mais pobres, por exemplo o projeto Bolsa Família, parece vinculada a uma estratégia de desenvolvimento que contempla elementos modernizadores, inclusive visando ao aumento da poupança interna. Em outros termos, a distribuição é pensada como instrumento de políticas de desenvolvimento. (VIGEVANI, 2008, p. 94)

Reitera-se que o processo de discussão e identificação do direcionamento governamental é embasado pelas grandes modificações surgidas na primeira década do século XXI. Como afirma Fiori (2013) “depois de um longo período de alinhamento quase automático do país às “grandes potências ocidentais”, o Brasil se propôs a aumentar a sua autonomia internacional, elevando a capacidade de defesa de suas posições, em virtude de seu poder político, econômico e militar”

Trata-se de um representante que transcendeu as dimensões geográficas do Brasil, projetando-se internacionalmente sua imagem e influência carismática. Não se deve ignorar que se consideram tais fenômenos como passageiros e assim os são, no entanto, foi permitido ao país que desse alguns avanços na direção de uma nova estratégia internacional. Mesmo diante do quadro alentador, novas dificuldades surgirão para a segunda década do século, principalmente no que se refere à forte oposição da imprensa interna e das elites conservadoras às mudanças ocorridas no cenário brasileiro desde 2003. (FIORI, 2013, p. 32)

Remontando esse cenário, essa frente política neodesenvolvimentista iniciou seu processo de formação no decorrer da década de 90. Nesse período a parte mais significativa da burguesia unificou-se em torno do programa neoliberal, o desemprego aumentou bastante e o movimento sindical e popular, com exceção do MST, entrou em refluxo. No decorrer da mesma década algumas mudanças ocorreram: um setor da grande burguesia interna que também havia apoiado o projeto neoliberal acumulou grandes contradições nesse mesmo programa.

Diante esse quadro marcado por dificuldades crescentes do movimento sindical e popular e a revisão das posições realizadas pela burguesia que as condições foram criadas para a construção de uma frente que englobasse setores das classes dominantes e das classes

dominadas. Essa frente organizada fundamentalmente pelo PT chegou a poder governamental em 2003. Tal frente não se identificaria com o populismo e tampouco com o desenvolvimentismo observado no período militar. Trata-se do novo programa desenvolvimentista. (BOITO, 2012)

Essa denominação tem a sua base no que se refere à busca pelo crescimento econômico do capitalismo brasileiro com alguma transferência de renda, entretanto tal execução se dá sem o efetivo rompimento com os limites dados pelo modelo econômico neoliberal ainda vigente.

No entanto, há ainda a divulgação de outro termo: o social-desenvolvimentismo, o qual consiste no impulso a se dar a um grande mercado de consumo de massa, que viabilizasse a inclusão de milhões de brasileiros, universalizasse as políticas sociais básicas desdobrando-se assim na resolução dos problemas gerados pela concentração de renda e riqueza. Propõe tal corrente, o social como a espinha dorsal do eixo estruturante do governo Lula, distinguindo-se assim o momento de outras fases desenvolvimentistas. (CASTELO, 2012)

Para essa corrente as políticas macroeconômicas devem se submeter às de desenvolvimento e as funções estatais serão também ampliadas em vista das teorias afirmadas pelo neodesenvolvimentismo. (CASTELO, 2012)

Vale salientar que as bases da economia social atual possuem suas origens na CF/88, a qual estabeleceu os grandes complexos do Estado de bem-estar social no Brasil, principalmente no que se refere ao âmbito da seguridade social (saúde, previdência e assistência social), propícios ao avanço importante do gasto social absoluto e relativo ao PIB. Não obstante tal processo foi sobrestado pela difusão do ideal neoliberal na década de 90 o que praticamente paralisou as possibilidades de desenvolvimento social e em contrapartida uma crescente focalização de recursos e desvio da tendência universalista. (POCHMANN, 2013, p. 151)

A busca pelo crescimento fez com que os governos Lula e Dilma lançassem mão de alguns elementos importantes de política econômica e social que estavam ausentes nas gestões de FHC. Fala-se então das políticas de recuperação do salário mínimo e da transferência de renda para aumentar o poder aquisitivo das camadas mais pobres, isto é, daqueles que apresentam maior propensão ao consumo; a forte elevação da dotação

orçamentária do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico para financiamento das grandes empresas nacionais a taxa de juro favorecida ou subsidiada; política externa de apoio às grandes empresas brasileiras ou instaladas no Brasil para exportação de mercadorias e de capitais; política econômica anticíclica – medidas que buscam manter a demanda agregada nos momentos de crise; além do incremento estatal em infra-estrutura. (BOITO, 2012)

Essa transição foi marcada inicialmente pelo clima de terror especulativo sob o qual se deram as eleições de 2002. Os cenários projetados para o governo Lula eram apavorantes, o risco Brasil, por exemplo, chegou a 2.400 pontos-base, separando-se dos outros países emergentes. Contudo em 2003, observou-se uma progressiva aceleração do crescimento somada à baixa inflação, tendo como pano de fundo e estruturação das possibilidades a excepcional conjuntura internacional favorável. (BELLUZZO, 2013, p. 104)

Quanto a preocupação em relação à redução da desigualdade e exclusão sociais, Maria de Lourdes Mollo esclarece algumas pontuações que devem ser respeitadas partindo-se de uma proposta inicial de reforma ou reestruturação da dinâmica monetária: a primeira associa-se com a necessidade de financiamento de longo prazo, responsável por fluxo de investimentos sustentados que ampliem o emprego. Em segundo lugar, deve preocupar-se com a redução da instabilidade financeira, o que compromete o objeto da primeira preocupação e afeta setores, agentes e regiões menos favorecidos, ao reduzir o crescimento, ampliar o desemprego e reduzir salários. A terceira preocupação trata especificamente dessa parcela menos favorecida, realizando estímulos diferenciais para regiões menos desenvolvidas e formas de acesso ao crédito por pequenos agentes econômicos e microempresas, permitindo, assim a inclusão destes no processo produtivo. (MOLLO, 2005, p. 98)

Resguardadas as indicações realizadas pela autora, a economia durante a última década demonstrou um desempenho positivo, inclusive em momentos de crise internacional e a dinâmica social também sofreu mudanças. Elucida-se aqui na práxis o conjunto de programas e ações do Estado, tais como garantia de renda (seguridade social e Bolsa Família, por exemplo), de garantia de bens e serviços (saúde, água, luz, entre outros) e de regulação (como o salário-mínimo) já apontados anteriormente e que viabilizaram esse desenvolvimento. (MATTOSO, 2013, p. 115)

É de essencial exteriorização como os efeitos da elevação do gasto social (cerca de 23% do PIB) contribuíram para o impacto positivo nas políticas de distribuição de renda e redução da pobreza, o que desdobrou-se também na elevação do rendimento médio do

trabalho, do salário mínimo real (mais de 70% na última década). Outra consequência positiva é o fortalecimento do mercado de trabalho e a expansão do mercado interno. (MATTOSE, 2013, p. 116)

Todavia como afirma Pochmann (2013, p. 152) o gasto social como precursor esbarra sempre na visão liberal-conservadora que o considera como algo secundário, associado ao paternalismo, assistencialismo dos governantes e, portanto, passível de cortes. Com efeito, o impacto econômico do avanço recente do Estado de bem-estar social no Brasil não tem sido frequentemente compreendido. (POCHMANN, 2013, p. 152)

Observa-se, como afirma Pochmann que os “segmentos de menor rendimento foram os mais beneficiados pela constituição do Estado de bem-estar social, vez que em 2008, a base da pirâmide social tinha 25% de seu rendimento dependente das transferências monetárias e em 1978 esse número era de 7%”. Percebe-se um aumento de 3,6 vezes que em relação aos 10% mais ricos, ou seja, o topo da pirâmide social foi de apenas 2,2 vezes.

Diante os dados evidenciados de forma genérica e reduzida observa-se a dinâmica resultante de algumas das principais iniciativas distributivas do governo Lula, o que impede a afirmação de uma possível continuidade entre o atual governo e o seu antecessor. Isso se deve principalmente no que se refere à retomada do papel forte do Estado e o subsídio à parte vulnerável da sociedade. (MARICATO, 2011, p. 39)

Nilson Araújo de Souza destaca que a principal mudança se manifestou em relação à política de alinhamento automático com os EUA e ao seu rompimento no governo Lula, foi retomada então a tradição de política externa independente sintetizada por San Tiago Dantas na década de 60:

O governo Lula, ao retomar a tradição do paradigma da política externa independente, começou a defender na arena internacional o interesse do Brasil e dos demais países do Terceiro Mundo. (...) Para implementar essa política, Lula nomeou para o Ministério das Relações Exteriores o embaixador Celso Amorim, que, na gestão Itamar Franco, dera prioridade a iniciativas visando à integração do conjunto da América do Sul. A integração regional sul-americana passou a ser o aspecto decisivo da política externa do governo Lula. (SOUZA, 2008, p. 290)

Em referência ao aspecto interno da economia as principais mudanças em relação ao seu antecessor constituem-se na suspensão do processo de privatização em vigor desde o início dos anos 1990; o BNDES passou a financiar o investimento das empresas nacionais em detrimento a aquisição das empresas estatais pelo capital estrangeiro; o Ministério das Minas e Energia recuperou parte de seu poder de comando no setor energético, antes entregue às agências reguladoras, ademais de suspender o processo de privatização do setor; a Petrobras estabeleceu um programa de compra de plataformas e navios construídos no país, com o objetivo de estimular a produção nacional, em lugar da anterior política importadora. (SOUZA, 2008, p. 292)

Entretanto, em que pese os fatores elencados de alteração do quadro, houve durante a administração Palocci na Fazenda, a manutenção de uma gestão financeira subordinada ao FMI, além de dar-se continuidade às reformas microeconômicas já programadas no governo anterior. Dessa forma, o acordo firmado com o FMI foi mantido e renovado por cerca de dois anos, preservando como resultado, a subordinação ao seu receituário econômico. A alegação do ministro era no sentido de que diante da pesada herança recebida, não havia como agir de forma diferente.

Mas o que se observou foi ao passar do tempo a tendência à permanência da política ajustada, período no qual a então ministra Dilma Rousseff anunciou o entendimento dos demais ministros qualificando o plano como rudimentar e assegurando a inviabilidade e desqualificação do debate. Ratificando, o presidente Lula declarou o não pertencimento do projeto de Palocci aos planos do governo. (SOUZA, 2008, p. 318)

Após a substituição do ministro da Fazenda, algumas modificações na política econômica ocorreram a partir de 2006. Medidas que ensejaram o aumento da capacidade produtiva da economia, tendo como base a distribuição mais justa da renda, dessa forma afirma Souza (2008, p. 321) “estar-se-ia simultaneamente garantido o crescimento auto-sustentado da economia e distribuindo melhor os frutos desse crescimento; nas palavras de Celso Furtado, convertendo o crescimento econômico em desenvolvimento econômico.”

Aqui, o fator política fiscal constitui-se em outro instrumento significativo no processo de redistribuição da renda: refere-se ao aspecto do gasto e a adoção de políticas sociais, que tenha como consequência resultados qualitativos, ou seja, não apenas incluía as pessoas que viviam abaixo da linha da pobreza, mas visando garantir também educação, saúde e habitação de qualidade para todos. (SOUZA, 2008, p. 322)

A necessidade de utilização do prefixo neo representa as significativas diferenças com o velho desenvolvimentismo do período 1930 a 1980. Trata-se agora, do desenvolvimentismo da época do capitalismo neoliberal. Boito destaca as diferenças mais claras entre o desenvolvimentismo e o neodesenvolvimentismo:

a) apresenta um crescimento econômico que, embora seja muito maior do que aquele verificado na década de 90, é bem mais modesto que aquele propiciado pelo velho desenvolvimentismo; b) confere importância menor ao mercado interno, posto que mantém a abertura comercial herdada de Collor e FHC; c) atribui importância menor à política de desenvolvimento do parque industrial local; d) aceita os constrangimentos da divisão internacional do trabalho, promovendo, em condições históricas novas, uma reativação da função primário-exportadora do capitalismo brasileiro; e) tem menor capacidade distributiva de renda e; f) o novo desenvolvimentismo é dirigido por uma fração burguesa que perdeu toda veleidade de agir como força social nacionalista e anti-imperialista. (BOITO, 2012)

Conforme indica o autor, essas seis características, fazem do neodesenvolvimentismo um projeto muito menos ambicioso que o seu predecessor e tais características advêm do fato de o neodesenvolvimentismo ser a política de desenvolvimento possível dentro dos limites dados pelo modelo capitalista neoliberal.

Algumas abordagens trazem a noção de que o rompimento com o neoliberalismo ocorreu através de uma transição progressiva e pactuada, não deixando claro exatamente com quais setores esse pacto foi realizado. A partir da análise crítica da conjuntura, não é difícil observar que esse pacto foi realizado com setores das novas e antigas classes dominantes, ou seja, o capital financeiro e o mercado agropecuário. (CASTELO, 2012)

Apesar das classes pertencentes ao bloco no poder descritas acima, o operariado e a baixa classe média continuam presentes no PT apenas que, agora, ocupando a posição de base social, mas não mais de força dirigente nesse partido. Como fruto para essa parcela social, o crescimento econômico permitiu uma significativa recuperação no emprego e a política de reajuste do salário mínimo aumentou o poder aquisitivo da base da pirâmide salarial. Ainda neste sentido as novas condições econômicas e políticas favoreceram muito a organização e a luta sindical, propiciando um grande aumento no número de greves e permitindo novas

conquistas salariais dos trabalhadores, contrastando, evidentemente ao que ocorreu com o sindicalismo no final do século XX. (BOITO, 2012)

Essa intervenção do Estado no setor produtivo característica do neodesenvolvimentismo, vale destacar é ocorrente no segundo mandato do governo Lula. No que se refere à política externa, há a diversificação dos parceiros comerciais, com uma maior atenção voltada ao bloco do Mercosul. As políticas de planejamento a longo prazo também merecem a caracterização dentro do rol neodesenvolvimentista. O que se tem de forma clara e precisa é uma potencialização da atuação nacional em novos investimentos no processo de integração.

Entretanto a ressalva se faz no que diz respeito não ao neodesenvolvimentismo, mas sim ao neoliberalismo, faz-se mister salientar que esta política não foi de todo abandonada, não se vislumbra um total rompimento com as suas premissas e diretrizes, portanto o neodesenvolvimentismo não significa a superposição de uma nova política-econômica e social completamente modernizadora.

Observa-se também o espaço conquistado pelo campesinato, perseguido e criminalizado no governo FHC. Durante o governo do presidente Lula, esses movimentos tiveram seu direito à reivindicação reconhecido. Dentre esse grupo social existe o camponês remediado que reivindica assistência técnica, financiamento para a produção, mercado e preço para seus produtos e o campesinato pobre, que corresponde aos camponeses sem-terra ou com pouca terra e reivindica a desapropriação das terras ociosas e uma política agressiva de abertura de novos assentamentos. Esse último grupo é o mais marginalizado pela frente neodesenvolvimentista em vista que os governos Lula/Dilma reduziram muito as desapropriações de terra.

Ainda existe o ponto mais extremo da frente neodesenvolvimentista composto pelos trabalhadores desempregados, subempregados que vivem de trabalho precário ou por conta própria. Essa massa marginalizada reside basicamente na periferia dos grandes centros urbanos do país e no interior da Região Nordeste. Essa massa divide-se em movimentos populares reivindicativos que são também denominados movimentos de urgência e lutam pela moradia e por emprego. O movimento de desempregados é relativamente fraco no Brasil, se comparado a movimentos similares ocorrentes na Argentina e França.

Entretanto, mais importante pelo seu peso político e social é o movimento de moradia. Tal movimento é constituído por variadas organizações atuantes em grandes e médias cidades brasileiras, conseguem mobilizar dezenas de milhares de famílias e se orientam por concepções políticas variadas. (BOITO, 2012)

Dentre esses movimentos há os que reivindicam tão-somente a casa própria para os seus participantes, bem como os que pressionam pela mudança da política habitacional do governo, ou mesmo propagandeiam a necessidade de lutar pela mudança do conjunto do modelo econômico vigente: “As vitórias desses movimentos na luta reivindicativa, aparecem a nível local, na conquista de imóveis e terrenos urbanos por meio da ação direta e, no plano da política nacional, em medidas governamentais de política habitacional”. (BOITO, 2012)

4.2 A criação do Programa Minha Casa Minha Vida

Como efeito mais evidente e importante dos movimentos pela moradia, pode-se citar a alteração da política habitacional do Estado brasileiro. Em meados da década de 90 a União abandonou a política de construção de habitação popular e no segundo Governo Lula foi criado o programa habitacional “Minha casa minha vida”, rompendo, dessa forma, com a omissão da União nesse setor. Ainda em aplicação, o programa representou também uma convergência de interesses dos grupos dos sem-teto e um ramo da construção civil, entretanto há ainda questionamentos e reivindicações acerca de outros pontos do programa como o modelo de casa, a forma de financiamento entre outros. (BOITO, 2012)

Observa-se que apesar de um atraso histórico em relação às áreas da habitação, saúde e educação, as melhoras foram significativas e houve razoável expansão dos investimentos. O Programa Minha Casa Minha Vida supracitado, oferece subsídio aos mais necessitados com taxas reduzidas e maior disponibilidade de crédito e financiamento para a reforma e compra de imóveis residenciais. Contribuiu de forma evidente para a melhoria nas condições de moradia dos brasileiros e promove desde então a redução do déficit habitacional existente no país. (MATTOSO, 2013, p. 116)

Isso é possível em decorrência da execução PAC, Programa de Aceleração do Crescimento, criado no segundo mandato de Lula que correspondeu ao abandono de parte da

agenda neoliberal para o direcionamento nos programas que permitiam o crescimento econômico do país. O PAC foi viabilizado nesse sentido, em 2007 buscando a retomada das obras de infraestrutura econômica e social, setores abandonados desde 1980. (MARICATO, 2011, p. 56).

A maior parte dos recursos disponíveis foram direcionados à energia e infraestrutura urbana, ou seja, aproximadamente 4/5 do mais de 1 trilhão de reais do investimento planejado. Apenas na programação de desembolsos ao saneamento e à habitação popular colocou-se 75% dos recursos provenientes da Caixa Econômica Federal, objetivando a redução do déficit habitacional que atinge a base da pirâmide social e a urbanização das favelas dos grandes centros metropolitanos do país. (POCHMANN, 2013, p. 153)

A Caixa Econômica Federal (CEF) no governo Lula, teve seu papel ampliado, vez que se trata da principal parceira do Ministério das Cidades na implementação dos programas de habitação, destinados à população de baixa renda. Independente da fonte de recursos, como FGTS, o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), ou de novos fundos, como o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), a CEF está presente na implantação dos projetos habitacionais. (OLIVA, 2010, p. 213)

O FNHIS constituiu-se inicialmente de uma proposta política habitacional construída pelos movimentos sociais, bastante diferenciada do PMCMV. Nesse sentido o FNHIS foi aprovado através da base do governo objetivando atender as pressões dos movimentos sociais. Conforme a Lei que o instituiu (Lei 11.124/05) a sua origem é fundamentada em um projeto de lei de iniciativa popular, entregue ao Congresso Nacional em 1990, contendo mais de 1 milhão de assinaturas de eleitores. (MARICATO, 2011, p. 55)

Afirma-se ainda, que a proposta original continha um sistema descentralizado de investimentos em habitação subsidiado por fundos e conselhos estaduais e municipais, que teriam autonomia para aplicação dos recursos repassados por meio do Fundo Nacional. A resposta do governo Lula pode ser considerada de mão dupla: referendou o FNHIS para os movimentos sociais e o PMCMV para os empresários, no entanto, o primeiro maneja recursos bem mais irrisórios do que o último. (MARICATO, 2011, p. 56)

O segundo mandato de Lula correspondeu ao abandono de parte da agenda neoliberal para o direcionamento nos programas que permitiam o crescimento econômico do país. O

PAC foi criado nesse sentido, em 2007 buscando a retomada das obras de infraestrutura econômica e social, setores abandonados desde 1980. (MARICATO, 2011, p. 56)

Maricato (2011), afirma haver a existência de alguns impasses relacionados ao tema da urbanização brasileira, especificamente no que se refere ao programa Minha Casa Minha Vida, doravante denominado PMCMV. Para a autora, ao contrário da posição de Pochmann, o programa vai à contramão do PAC, pois se tratava de uma tendência universalizante para a inscrição da urbanização de favelas e a moradia social.

Além disso, a autora salienta a necessidade de apoio dos bancos e do capital imobiliário para que projetos de lei fossem aprovados em uma velocidade incomum: Lei Federal 10.931, de 2004; Lei 11.033, de 2004; Lei 11.196, de 2005, todas regulamentando o crédito imobiliário e a tributação do mercado financeiro. Isto permitiu que os investidores tivessem garantida a alienação fiduciária, ou seja, o direito de retomada do imóvel diante do não pagamento. A partir de então, esse processo tornou-se mais ágil e prático além de garantir “o pagamento compulsório do montante que é incontroverso numa prestação de imóvel cujo reajuste é questionado pelo mutuário (anteriormente a essa lei, os mutuários discordantes dos reajustes pagavam a prestação toda em juízo aguardando o final do longo processo)”. (MARICATO, 2011, p. 59)

Em contrapartida, os compradores tiveram garantido o patrimônio de afetação, ou seja, os empreendimentos de uma mesma empresa estão desvinculados entre si. Nesse momento utilizando-se do FGTS e do SBPE, o crescimento do número de unidades produzidas no Brasil foi consistente e anual. Em relação ao SBPE, o crescimento é vertiginoso: “em 2002 foram financiadas 28.905 unidades em todo o Brasil segundo a Associação Brasileira de Crédito Imobiliário e Poupança, com o aporte de aproximadamente R\$ 1,77 bilhões.” Já no ano de 2009, o aporte foi de aproximadamente R\$ 33 bilhões destinados ao financiamento de 293.522 unidades.

Se somarmos todos os investimentos, incluindo subsídios do OGU no período de 2003 a 2009, foram investidos em habitação R\$ 68,5 bilhões, destinados à produção e aquisição de moradias, urbanização de assentamentos precários, aquisição de materiais de construção, reforma e ampliação de unidades habitacionais, produção de lotes urbanizados e requalificação de imóveis para uso habitacional, atingindo mais de 3,6 milhões de famílias. (MARICATO, 2011, p. 60)

As principais características do projeto referem-se a direção das ações predominantemente para uma faixa de renda média e média baixa (entre 3 e 10 s.m.), utiliza terrenos amplos situados próximos de fonte de transporte, embora a localização seja periférica, a escala dos empreendimentos é incomum para a prática do mercado imobiliário, e aposta-se no simulacro do condomínio-clubes (torres altas ou baixas com infraestrutura e lazer), mesmo nos empreendimentos destinados à faixa subsidiada de 0 a 3 s.m.. (MARICATO, 2011, p. 64)

Deve-se salientar o grande número de pequenos promotores ou promotores locais ou regionais, entretanto, as empresas de capital aberto apresentam uma condição que pode ser classificada como hegemônica pelo volume de construção e pela concentração em todo o território nacional. Maricato afirma ainda que “estas empresas caracterizam-se por uma estratégia diferenciada na gestão, na diversificação e na extensão (nacional) dos lançamentos”.

Dentre desse espectro, algumas empresas apresentam funções múltiplas de financiar (em alguns casos são ligadas a bancos), incorporar, construir e vender. Ademais, mesmo havendo avanços consideráveis no que se refere à gestão e controle de metas, garantindo maior velocidade na produção, observa-se que a base técnica caracterizadora do processo de trabalho no canteiro permanece atrasada.

Casos noticiados atestam que empresas enviam ônibus para alistar trabalhadores em cidades que têm maior oferta de mão de obra. O processo de terceirização é intensificado tanto na contratação dos trabalhadores executores das obras de fato, como da arquitetura, o marketing, entre outros. A produção conta ainda com componentes pré-fabricados ou pré-moldados, mas a maior parte das empresas se mantém nas experiências consolidadas da alvenaria armada, o que evita maiores surpresas. (MARICATO, 2011, p. 65)

A sustentação da expansão da produção tem como fundos principais até o ano de 2010 os fundos públicos constituídos pelo Orçamento Geral da União, incluindo fundos estaduais e municipais, os fundos semipúblicos (FGTS) ou privados nacionais (SBPE) e sua reunião e regulação é incontestável consequência de uma política de Estado. Contudo ainda não ocorreu o momento no qual há a junção plena do mercado de capitais com o mercado imobiliário.

De qualquer forma atenta-se para o quanto o financiamento é necessário à produção e ao consumo da moradia. Em relação à produção, porque se trata da imobilização de capital significativo durante longo período de tempo. Em relação ao consumo, porque a habitação é uma mercadoria especial, de alto preço, que exige crédito para sua compra. Não se trata de uma condição recente no capitalismo. A financeirização é compreendida aqui como a hegemonia do capital financeiro e sua condição de criar capital fictício a partir do mercado imobiliário, o que ainda não se verifica no Brasil. (MARICATO, 2011, p. 66)

Como afirmado anteriormente, o PAC1 repassa a maior parte dos recursos referentes à moradia e infra-estrutura social para a urbanização de favelas e, dessa forma, termina por dialogar mais com o desenvolvimento urbano que o pacote habitacional lançado pelo governo federal, o PMCMV, de 2009. Aqui se destaca a contramão dos investimentos já indicada pela autora: o PAC1 assegura “uma condição urbana saudável exatamente para os mais pobres, consolidando sua localização e também relações já construídas com o entorno”. Com efeito, o PAC busca a incorporação desse passivo urbano elevando seu padrão de urbanidade. (MARICATO, 2011, p. 67)

Por outro lado, o PMCMV reinicia a política habitacional com o escopo apenas quantitativo, não analisando a sua fundamental condição urbana. Como ponto positivo, vale destacar a entrega para a construção civil do foco da tarefa de geração de postos de trabalho, vez que cria demandas nas bases, ou seja, indústrias que fornecem ferro, vidro, cerâmica, cimento, areia, entre outros. E apresenta um desdobramento futuro, pois após sua conclusão, o mercado aquece em nome das vendas dos eletrodomésticos e mobiliários para as novas moradias.

Para além disso, a Lei 11.977/09⁴ constitui avanços importantes em relação à regularização fundiária e custos cartoriais, e ainda, pela primeira vez há subsídios significativos (R\$ 16 bilhões) de forma explícita, direcionados para a baixa renda (entre 0 e 3 s.m.) oriundo do Orçamento Geral da União (OGU). O problema está na relação estabelecida com os agentes, os quais não garantem a necessidade de inserção da moradia a ser construída em meio urbano.

Para a autora, o PMCMV inclui na constituição da proposta as onze maiores empresas de promoção de moradia existentes no Brasil que ignoram em suas operações os avanços conceituais sobre o tema da habitação social, tanto no que se refere à legislação urbanística,

⁴ Lei que dispõe sobre o PMCMV, anteriormente estabelecida como Medida Provisória n. 459, de 2009.

quanto ao que se refere aos projetos arquitetônicos. Ressalta a formulação de critérios para a localização dos novos conjuntos habitacionais populares, definidos por agentes de mercado, que terminam por seguir as lógicas ditadas por este. Como resultados observa-se a construção de aglomerados edificados em locais de difícil acesso, desprovidos dos equipamentos necessários à viabilidade urbana tais como escolas, hospitais entre outros. (MARICATO, 2011, p. 68)

Questiona-se a legitimidade e viabilidade do Programa quando empresas, com suas estratégias individuais podem definir a localização da maior parte do 1 milhão de moradias inicialmente colimadas pelo PMCMV. O exemplo que deu errado refere-se às experiências do México e do Chile, que em sua época, foram apoiadas por empresários e acadêmicos. O que eles não perceberam foi o evidente isolamento agora perceptível de um aglomerado de aproximadamente 15 mil moradias no meio do nada.

Devem-se destacar os prejuízos gerados por um empreendimento mal localizado, vez que a extensão das redes e equipamentos urbanos para lugares não urbanizados impõe um alto preço ao conjunto da sociedade, que termina por financiar seus custos. (MARICATO, 2011, p. 70) A função social da propriedade urbana relaciona-se diretamente com a função social da cidade que somente será cumprida caso se consiga coibir a especulação imobiliária, a redução das diferenças socioeconômicas intraurbanas e democratizar, o máximo possível, o planejamento e a gestão urbanos. Elza Canuto ainda afirma:

Essas medidas só reúnem condições de serem alcançadas se o plano diretor de cada cidade for desenvolvido e cumprido para o destinatário da cidade, o seu habitante. Isso significa dizer que o plano diretor deve se pautar pelo equilíbrio entre as formas de desenvolvimento econômico e de desenvolvimento social e urbano da cidade. (...) Princípio norteador da política urbana, a função social da cidade permite direcionar ou redirecionar recursos e riqueza de forma mais justa para combater a desigualdade econômica e social vivenciada pelos cidadãos. (CANUTO, 2010, p. 139)

A discussão acerca dos instrumentos como o Estatuto da Cidade e o plano diretor será aprofundada em breve, ao longo da parte III, mas vale a explanação dos efeitos contraditórios provocados por uma política desajustada e pautada prioritariamente por interesses de específicos grupos privados.

Nota-se a existência de base legal para o enfrentamento do problema supra-citado, que anunciada anteriormente, está vigorando na própria CF/88 e é fruto da crítica sobre a má

localização dos conjuntos habitacionais populares realizada há várias décadas. Tem como uma das consequências a produção de inúmeros livros e teses que aludem às características como injustiça urbana, segregação territorial, produção da moradia informal, extensão horizontal urbana e insustentabilidade, especulação imobiliária, que é derivativa das características patrimonialistas da sociedade brasileira. (MARICATO, 2011, p. 70)

Entretanto, apesar da existência da base legal para o enfrentamento do problema, a propriedade fundiária e imobiliária continua a fomentar a desigualdade social e urbana. A orientação dada ao crescimento urbano continua originando-se na geração e captação da renda fundiária e imobiliária. Um efeito do aumento dos investimentos em habitação sem a necessária mudança da base fundiária tem sido o aumento dos preços de terras e imóveis desde o lançamento do PMCMV. Conforme dados da Embraesp (Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio), o preço de lançamento do m² de imóveis de dois quartos subiu 25% no primeiro trimestre de 2010 em comparação com o primeiro trimestre de 2009, em São Paulo. (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2010)

Em geral, nas periferias das metrópoles, os preços de terrenos dobraram após o lançamento do PMCMV (FOLHA DE SÃO PAULO, 2010). A questão também influi nos imóveis usados como afirma o Conselho Regional de Corretores Imobiliários de São Paulo (Creci-SP): (F

(...) os imóveis usados acompanham a alta dos novos e isso antecede o lançamento do PMCMV já que o movimento de financiamento residencial é anterior. Entre 2007 e 2009, o aumento foi de 29,15% e apenas no primeiro trimestre de 2010, foi de 18,4%. Para o Secovi (Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais), nesse mesmo período, entre 2007 e 2009, o aumento foi de 26,7%. Apesar da imprecisão dos dados apresentados, não resta dúvida sobre a tendência de alta acelerada e especulativa que reproduz a desigualdade e impacta a composição dos lucros e rendas do circuito financeiro, produtivo e comercial. (FOLHA UOL, 2010)

Ainda afirmando os equívocos do Programa, Maricato adverte o atendimento às demandas dos empresários do ramo da construção civil, vez que inicialmente o objetivo era a inclusão de famílias na faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos, as quais representam significativos 90% de déficit de moradias. Posteriormente, a faixa de atendimento foi estendida também para famílias com faixas de renda de 7 a 10 salários mínimos. Trata-se da possibilidade evidente da recorrência dos vícios executados e criticados pelo antigo BNH,

atendendo por fim principalmente às classes médias em detrimento às classes baixas. (MARICATO, 2011)

Embora o subsídio para as faixas de 0 a 3 salários mínimos seja total, o PMCMV perde aderência ao déficit já no desenho original, vez que enquanto essa faixa constitui como afirmado acima, 90% do déficit de moradia do país, cerca de 40% das unidades previstas para serem construídas dentro do programa (400 mil) vão beneficiar essa faixa. Em relação as faixas situadas entre 6 e 10 salários mínimos que correspondem a 2,4% do déficit habitacional, o pacote prevê a construção de 200 mil unidades, ou seja, 25% do total.

Os recursos destinados à construção de imóveis para a faixa de renda de 6 a 10 salários mínimos são provenientes do FGTS, cuja remuneração com juros abaixo do mercado é legalmente regulada, dessa forma, a construção de imóveis para essa faixa de renda está sendo financiada com juros abaixo do mercado e tendo ainda o privilégio no que se refere às condições especiais de registro, seguro e tributos. (MARICATO, 2011, p. 73)

Há ainda a discussão promovida por alguns economistas sobre a inviabilidade do pagamento da prestação de R\$ 50,00 por famílias que possuem renda inferior a R\$ 600,00. Trata-se de pessoas que possuem outras despesas, como transporte, água, gás, energia e alimentação que terminam por consumir todo o seu orçamento. A população moradora de rua, por exemplo, mesmo tendo garantido o subsídio por completo, não terá acesso às unidades.

Com efeito, essa inicial dificuldade na produção de unidades habitacionais dentro dos limites de renda pré-estabelecidos pelo pacote já alimenta um movimento de empresários e lideranças sociais para o aumento desses limites. Deve-se esclarecer que nem sempre foi assim: “a prioridade à baixa renda nos recursos do FGTS foi uma conquista propiciada pela resolução 460 do seu Conselho Curador, aprovada no final de 2004, cuja aplicação se inicia em 2005.” Entretanto, em 2007, ano de maior investimento nas faixas do déficit habitacional, o Conselho Curador do FGTS recua e empresários, centrais sindicais e governos decidem ampliar novamente os recursos destinados à renda média. A consequência clara desse recuo é perceptível quando se confirma a tendência história do Estado brasileiro na promoção da concentração de renda. (MARICATO, 2011, p. 74)

4.3 O Programa Minha Casa Minha Vida: técnica e estrutura

No governo Lula, houve a criação do Ministério das Cidades, com o caráter de órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, envolvendo, de forma integrada, políticas relacionadas à cidade. Também figurando no seu rol de atividades, a articulação e qualificação dos diferentes entes federativos na montagem de uma estratégia nacional para equacionar os problemas urbanos das cidades brasileiras, alavancando mudanças com o apoio dos instrumentos legais estabelecidos pelo Estatuto das Cidades.

Mesmo apresentando uma importância fundamental no cenário histórico do desenvolvimento habitacional no País, faz-se necessário observar sua impotência institucional, vez que a CEF, principal agente financeiro dos recursos do FGTS, é subordinada ao Ministério da Fazenda, demonstrando na prática a autoridade e responsabilidade de aprovação dos pedidos de financiamento unicamente da CEF.

Deve-se ressaltar também o Projeto Moradia concebido em 1999/2000, englobado pelo Ministério das Cidades, que estabeleceu a participação de todos os segmentos da sociedade, o que permitiu a criação de fóruns de debate na maioria das cidades do país, com a presença de movimentos sociais, entidades empresariais, sindicatos, Universidades, associações profissionais, concessionárias de serviços públicos, entidades de representantes de vereadores, ONG's e institutos de pesquisa. Porém, faz-se necessário observar que a reestruturação do Projeto Moradia recebeu resistências derivadas da política econômica adotada pelo governo, que, até a alteração do Ministro da Fazenda, dava continuidade às linhas gerais do período FHC.

A análise gerada por todos os participantes dos debates visou avaliar a dimensão das necessidades quantitativas e qualitativas, presentes e referentes ao futuro, da situação da moradia no país, e as fontes para financiamento que existem, a margem estabelecida para garantir uma moradia digna a todo cidadão brasileiro, é de quinze anos, resultando dessa forma, no primeiro desafio inicial proposto pelo projeto.

Dentre seus pontos positivos, pode-se destacar a conciliação prevista entre as três esferas de governo (União, Estados e Municípios) e sua articulação, criando um sistema único, com tarefas específicas e predeterminadas para cada esfera, contrapondo à situação

precária que se criou ao tentar fazer valer as atribuições constitucionais num plano de fundo no qual era ausente qualquer estrutura política de sustentação e equilíbrio.

O Projeto Moradia visou reunir três fontes básicas de recursos, e não mais somente o FGTS, que agora se uniria ao mercado e ao fundo de subsídio, buscando ajustar a capacidade de pagamento à necessidade de moradia.

A partir de 2005 têm-se observado alterações de destaque no cenário habitacional brasileiro, envolvendo uma elevação nos investimentos, das fontes de recursos, ampliação do subsídio, inclusive uma maior atenção dada para a população de baixa renda. Essa elevação dos recursos da União que visam financiar programas de urbanização de favelas e assentamentos precários a serem coadjuvados pelos municípios podem resultar em um limite na baixa capacidade administrativa e gerencial dos governos locais, que carecem de pessoal qualificado e estrutura institucional para enfrentar o processo de crescimento do investimento, causando uma possibilidade de má aplicação dos recursos, ou nenhuma aplicação destes.

Através da conversão da Medida Provisória nº 459/2009 na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, foi lançado o Programa Minha Casa, Minha Vida destinado a famílias com renda bruta de até R\$ 1.395,00, gerido pelo Ministério das Cidades e operacionalizado pela Caixa Econômica Federal. Tem por objeto a aquisição de terreno e construção de unidades habitacionais, que depois de concluídas são vendidas principalmente às famílias que possuem renda familiar mensal de até R\$ 1.395,00.

A previsão inicial é de construção e venda de 400.000 unidades habitacionais, localizadas nas capitais estaduais e respectivas regiões metropolitanas, região metropolitana de Campinas/SP e Baixada Santista/SP, Distrito Federal e municípios com população igual ou superior a 50 mil habitantes, no triênio 2009/2011. A construção das unidades habitacionais ocorre a partir da contratação de empreendimentos em condomínio ou em loteamento, constituídos de apartamentos ou casas, limitados em 500 unidades por empreendimento. A execução das obras do empreendimento é realizada por Construtora contratada pela CEF, que se responsabiliza pela entrega dos imóveis concluídos e legalizados. (CEF, 2010)

É importante ressaltar que os imóveis contratados são de propriedade exclusiva do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e integram seu patrimônio até que sejam alienados. As famílias a serem beneficiadas pelo Programa são indicadas pelo município ou

Governo do Estado/Distrito Federal e a seleção é realizada pela Caixa, lembrando que os imóveis são adquiridos pelas famílias beneficiadas por venda com parcelamento.

Os recursos utilizados no Programa advêm do FAR e giram em torno de R\$ 14 bilhões, a distribuição orçamentária é realizada nas 27 Unidades Federativas do Brasil, tendo como base o estudo do déficit habitacional dos municípios que compõem às respectivas unidades. Para efeito de contratação do orçamento disponibilizado, são priorizados para fins de contratação os projetos que apresentam na seguinte ordem: a) maior contrapartida/participação dos Estados e Municípios; b) menor valor de aquisição das unidades habitacionais; c) empreendimentos em regime de loteamento; d) existência de prévia infra-estrutura; e) Atendimento a regiões que recebam impacto de grandes empreendimentos de infra-estrutura (usinas, hidrelétricas, portos).

Dentre os maiores problemas enfrentados pelo programa, o primeiro é o hiato que se estabelece entre o tempo de assinatura dos contratos para a produção de um empreendimento habitacional e a efetiva conclusão e entrega das unidades correspondentes. Esse prazo pode variar de 12 a 24 meses e depende da quantidade de unidades, da especificação dos imóveis e das condições climáticas, dentre outros fatores.

Vale destacar que em pouco mais de um ano de execução do programa o número de unidades que chegaram ao cliente final eram de 3.588, atendendo a faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos e 93% das obras contratadas estão em execução das quais 114.228 imóveis dependem da finalização de obras e de documentação legal para serem repassados às famílias. (GLOBO, 2010)

A CEF passou a ser considerada então, o Banco da Habitação, disponibilizando crédito para a aquisição da casa própria e possibilitando, em tese, o atendimento da necessidade básica de moradia digna. Trata-se de um banco público que se diferencia pela amplitude de sua atuação como principal agente operador de políticas públicas de caráter social, principalmente, a habitação. (CEF, 2012)

O trabalho iniciado pela CEF em 2005 representa uma proposta da identificação dos locais, formatos e direcionamentos da produção habitacional do País. Inclui na ótica colimada uma compreensão da atual situação habitacional brasileira, resguardando a evolução dos arranjos familiares e os demais fatores que possam influenciar as demandas por moradias.

A produção de imóveis residenciais impulsiona a economia e proporciona oportunidades de desenvolvimento para o país. No PMCMV, foram contratadas mais de um milhão de unidades habitacionais de abril de 2009 até 2010. Estas obras geraram milhares de empregos e representaram uma significativa contribuição para o aquecimento da economia, minimizando os efeitos da crise financeira internacional no Brasil. (CAIXA, 2012 – Demanda habitacional no Brasil)

Conforme os dados disponibilizados pela CEF, as características demográficas demonstram um país heterogêneo, que tem apresentado nos últimos anos grandes transformações no aspecto habitacional.

4.4 Demanda habitacional no Brasil

A demanda habitacional quantificada e qualificada é realizada nas 27 Unidades da Federação e 776 municípios concentradores de cerca de 70% da população brasileira. Tais dados foram referendados por docentes da Escola Nacional de Ciências Estatísticas – ENCE, e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, que também colaboraram na composição de indicadores e na pesquisa de dados primários.

Conforme o Censo 2010 constata-se que o Brasil tem um total de 56.541 domicílios para uma população de 190.732 mil habitantes, correspondendo a uma média de 3,37 hab/dom. Entretanto, a PNAD 2009, demonstra que a quantidade média de habitantes por domicílio não é uniforme nas diversas regiões do Brasil, de forma que a Região Sul apresenta a menor média do País e a Região Norte, a maior. Também em relação ao crescimento de domicílios, este se verifica mais acentuado na Região Sudeste e mais atenuado na Região Centro-Oeste. (CAIXA, 2012)

Observa-se que as necessidades habitacionais podem ser estudadas pelo aspecto do déficit ou da demanda. Cada termo utiliza-se de variáveis diferentes, portanto não devem ser concebidos como sinônimos. Dessa forma, a definição mais utilizada de déficit habitacional é a que exprime a falta de moradias para as pessoas ou famílias que necessitam de habitação. Esta interpretação pode ser adotada em discussões superficiais do tema.

Através do conceito etimológico, o déficit habitacional é a falta física da unidade habitacional no estoque de habitações de mercado. A demanda habitacional é a necessidade do bem habitação, considerando características intrínsecas e extrínsecas do imóvel, além das características sócio-econômicas da população. A CEF adota para a arrecadação de dados, o termo demanda habitacional, que representa a necessidade dos indivíduos residirem em local adequado, sob o aspecto demográfico das relações sociais e econômicas da população com o meio urbano. (CAIXA, 2012)

Dentro do conceito de demanda habitacional verifica-se que esta pode ser potencial, quando não se analisa a capacidade econômica e financeira para a aquisição do bem habitação, ou pode ser também efetiva, quando este aspecto é verificado. O embasamento conceitual se fundamenta na premissa de que a demanda por habitação é constituída por pessoas que pretendem formar um novo arranjo domiciliar (uma pessoa sozinha, duas pessoas unidas pelo casamento, duas ou mais pessoas com ou sem laços de parentesco que decidem morar juntas, entre outros) ou que necessitem substituir um domicílio inadequado.

As condições demográficas de um país, especialmente a sua estrutura etária, são fatores determinantes para a demanda habitacional. Por exemplo, a demanda habitacional de um país jovem, com alta proporção de crianças em sua população, geralmente, é inferior a de um país com maior população de adultos. Isto ocorre porque as crianças não tem autonomia para gerar um novo arranjo familiar, mas os adultos e os idosos podem ser potenciais demandantes de habitação. (CAIXA, 2012)

Em relação ao Brasil, a variação apresentada nas pirâmides etárias dos anos 1950, 2000, 2010 e a projeção de 2050, representa que o País está passando por uma transição demográfica e na sua estrutura etária. Dessa forma, a demanda habitacional tende a aumentar em decorrência do processo de envelhecimento populacional. Consideram-se então, três fenômenos que apresentam consequências na configuração das necessidades habitacionais: o ciclo de vida e a transição da adolescência para a fase adulta; os padrões de conjugalidade e a idade média ao casar; a formação de novos arranjos domiciliares e distribuição das taxas de chefia.

Dessa forma, o conceito de Demanda Habitacional Demográfica (DHDE) desenvolve-se, e este se refere à formação de um novo arranjo domiciliar em consequência da dinâmica demográfica e social. Foram definidos como potenciais demandantes de novas moradias, os adultos com idades entre 24 e 64 anos que tem condições de formar um novo arranjo domiciliar. (CAIXA, 2012)

Não foram computados na demanda habitacional demográfica os arranjos domiciliares onde o responsável pelo domicílio vive sozinho ou com um cônjuge, com ou sem crianças e jovens abaixo de 24 anos, ou com idosos a partir de 65 anos, por serem considerados como atendidos por moradia.

Há também a Demanda Habitacional Domiciliar (DHDO), referente ao número de domicílios inadequados, ou seja, diz respeito às moradias precárias que precisam ser substituídas por não oferecerem condições de habitabilidade e segurança. Incluem-se nesse cômputo as necessidades habitacionais das camadas mais pobres da população. Tal cálculo leva em consideração os domicílios improvisados, os cômodos e os domicílios que não possuem banheiro ou vaso sanitário. (CAIXA, 2012)

Conforme a definição do IBGE os domicílios improvisados são aqueles localizados em unidades não-residenciais (lojas, fábricas, etc) que não tem dependências destinadas exclusivamente à moradia. As casas de cômodos, cabeças de porco ou cortiços caracterizam-se como uma construção única, cuja estrutura interna foi adaptada para acomodar, em cada cômodo, um grupo familiar com vida independente dos demais, possuem, quase sempre, banheiro ou aparelho sanitário de uso coletivo. (CAIXA, 2012)

A Demanda Habitacional Total é constituída pela soma da Demanda Habitacional Demográfica + Demanda Habitacional Domiciliar ($DHT = DHDE + DHDO$). Tais componentes propiciam a aferição da carência de moradia de maneira abrangente, contemplam tanto a demanda decorrente do crescimento da população do país quanto a necessidade de reposição de unidades habitacionais. (CAIXA, 2012)

Em valores absolutos, a Demanda Habitacional Total ($DHDE + DHDO$) no Brasil, em 2009, é estimada em 9.297.214 de domicílios. Entretanto, observada em relação aos

58.646.432 de domicílios existentes no mesmo período, a proporção equivale a Demanda Relativa de 15,85%. Observa-se ainda que a Demanda Habitacional Domiciliar está concentrada nas faixas de menor poder aquisitivo e a Demanda Habitacional Demográfica está concentrada nas faixas de renda entre 3 a 10 salários mínimos. (CAIXA, 2012)

4.5 Carência habitacional e aplicação dos recursos do PMCMV

(...) A meta é ambiciosa: construir um milhão de habitações, priorizando famílias com renda de até 3 salários mínimos, mas que também abrange famílias com renda de até 10 salários mínimos. Isto só será possível com uma ampla parceria entre União, estados, municípios empreendedores e movimentos sociais. Trata-se de um esforço inédito no nosso País, mas necessário e viável. (CARTILHA PMCMV, 2010)

O trecho supracitado refere-se à meta inicial de contratações do PMCMV elaborada em 2009 para conclusão com êxito em 2010. (PAC, 2013) O novo objetivo do Programa que entra em sua segunda fase (2011-2014), é a construção de dois milhões de unidade. Na área urbana o programa é dividido por 3 faixas de renda mensal: até R\$ 1.600 (faixa 1), até R\$ 3.100 (2) e até 5 mil (3). Na área rural, as faixas de renda são anuais: até R\$ 15 mil (1), até R\$ 30 mil (2) e até R\$ 60 mil (3). Além da construção das unidades habitacionais propriamente ditas (PMCMV), fazem parte desse eixo as áreas Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e Urbanização de Assentamentos Precários.

O PMCMV apresenta alguns subprogramas, o que faz com que atue de maneira diferenciada para cada padrão de renda familiar, utilizando recursos distintos e proporcionando beneficiários segmentados. O Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) atende famílias que possuem renda familiar de até R\$ 5.100,00 mensais, entretanto para famílias com renda bruta de até R\$ 3.060,00, a União subsidia a compra do imóvel e o beneficiado pelo programa pode utilizar de seu FGTS.

O subprograma com Recursos do FAR – Fundo de Arrendamento Residencial – destina-se à construção de empreendimentos, com participação de construtora, nos quais as unidades habitacionais são destinadas à alienação para famílias com renda de até três salários mínimos. As famílias beneficiadas devem ser indicadas pelos órgãos competentes do

Município ou governo do Estado/Distrito Federal. O aporte de recursos oferecido pela União está na casa de R\$ 14 bilhões. As capitais estaduais e suas regiões metropolitanas, municípios com população igual ou superior a 50 mil habitantes, a região metropolitana de Campinas, Baixada Santista e Distrito Federal são os focalizados por esse subprograma. O proponente não pode ter sido beneficiado por nenhum outro subsídio direto ou indireto com recursos da União para essa modalidade. Também não há análises de restrições cadastrais junto aos órgãos como SPC e Serasa.

O subprograma Nacional de Habitação Rural (PNHR) é destinado aos agricultores com renda anual de até R\$ 10.000,00, e o benefício concedido é realizado na aquisição de material de construção para a obtenção da unidade habitacional.

O subprograma Habitacional Popular colima atender as famílias com renda bruta mensal de até três salários mínimos, no qual a elas é concedido financiamento habitacional, desde que organizadas por meio de uma Entidade Organizadora, para a produção de unidade habitacional ou requalificação em área urbana.

O subprograma de Infraestrutura para Habitação Popular refere-se a uma linha de crédito corporativo destinada às construtoras ou incorporadoras ou Sociedades de Propósitos Específicos, com recursos do BNDES, para financiamento de infraestrutura interna e/ou externa para a produção de empreendimentos de habitação popular, financiados pela CEF, para aplicação no PMCMV.

A execução dos projetos necessita de divisão de tarefas a serem realizadas por diversos setores, com competências variadas. A CEF desempenha papel fundamental no PMCMV: trata-se da instituição financeira responsável pela definição dos critérios e expedição dos atos que forem necessários à operacionalização do programa, bem como definição de seus critérios técnicos. O Ministério das Cidades é responsável por determinar as regras, diretrizes, condições, a distribuição de recursos entre os estados federados, bem como de acompanhar e avaliar os trabalhos desenvolvidos para o programa.

Além dos dois setores assinalados, os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão são responsáveis pelo acompanhamento dos trabalhos executados para a consecução do PMCMV. Estes Ministérios tem a liberalidade de juntamente com o Ministério das Cidades, rever os limites de renda familiar impostos pelo programa, bem como determinar a remuneração da CEF em razão das atividades por ela desempenhadas no e para o programa.

Os estados, o Distrito Federal, os municípios e/ou órgãos das administrações direta ou indireta tem suas participações bastante incentivadas. Estes entes vinculam-se ao PMCMV através da assinatura do Termo de Adesão, no qual se comprometem a estabelecer e criar meios facilitadores para a implementação de projetos para o programa, indicando áreas com prioridade para receber os projetos, isentando os participantes de tributos, eventual aporte de recursos, indicação da demanda e de solicitantes para a venda dos empreendimentos e posterior execução do trabalho social junto aos beneficiários dos empreendimentos implementados.

As empresas da construção civil apresentam um papel também fundamental, porém carente de maior análise, vez que permitem a implementação do PMCMV, seguindo as orientações e regulamentações emitidas pela CEF. Tais empresas devem ser obrigadas a concluir e legalizar todos os imóveis construídos nos prazos determinados contratualmente. Os beneficiários compõe a estrutura do Programa, e estão distribuídos, como afirmado anteriormente em faixas salariais.

O PMCMV tem como alvo inicial as famílias que possuem renda de até 3 salários mínimos que serão beneficiadas com aumento substancial do subsídio para habitações de interesse social. Este aspecto do PMCMV tem como objetivo a aquisição de empreendimentos na planta através do fundo do programa habitacional. O andamento se dá da seguinte forma: a União aloca os recursos por área do território nacional e solicita a apresentação de projetos.

Em seguida, os estados e municípios realizam o cadastramento da demanda e após triagem indicam famílias para seleção, utilizando informações do cadastro único. Após isso, as construtoras apresentam projetos às superintendências regionais da CEF, podendo fazê-los em parceria com estados, municípios, cooperativas, movimentos sociais ou independentemente. Após análise simplificada, a CEF contrata a operação, acompanha a execução da obra pela construtora, libera os recursos conforme o cronograma e, concluído o empreendimento, realiza sua comercialização. (Cartilha do PMCMV)

Os critérios para priorização de projetos são estabelecidos por estados e municípios que oferecerem maior contrapartida financeira; infraestrutura para o empreendimento; terreno; desoneração fiscal de ICMS, ITCD, ITBI e ISS. Além disso, leva-se em consideração o menor valor de aquisição das unidades habitacionais; a existência prévia de infraestrutura, tais como

usinas, hidrelétricas, portos etc; o atendimento às áreas atingidas por catástrofes definidas pela defesa civil. (Cartilha do PMCMV)

As condições para a contratação são as seguintes: aquisição de empreendimentos na planta com especificações e custos definidos; empresa com análise de risco aprovada pela CEF, realizada a menos de 12 meses; pagamento à vista do terreno ao empreendedor; liberação de recursos mediante etapas da obra; possibilidade de antecipação do recurso equivalente à primeira parcela, mediante apresentação de garantias bancárias ou reais; concluído o empreendimento, as unidades habitacionais são alienadas aos beneficiários finais; sem seguro de término de obra; exigência de contratação de seguro de risco de engenharia; desoneração do Regime Especial de Tributação – RET pelo governo federal e dos impostos municipais e estaduais, a critério dos municípios e estados. (Cartilha PMCMV)

O empreendimento pode ser feito em forma de casas térreas ou prédios de acordo com as características, especificações e custos pré-definidos. Com limites de até 500 unidades por módulo, ou condomínio segmentados em 250 unidades. Não incidem custos de comercialização e incorporação. O acompanhamento da obra é realizado pela CEF, com medição mensal com dia pré-determinado, objetivando o aferimento do cumprimento da etapa da obra. O recurso do fundo é liberado 48 horas após a solicitação.

As condições para a compra do imóvel pelo beneficiário seguem os seguintes requisitos: o enquadramento por renda familiar; os documentos pessoais; comprovação de renda formal ou informal; verificação do cadastro único; verificação do cadastro nacional do mutuário. Não há análise do risco de crédito.

O beneficiário também não pode ter sido beneficiado anteriormente em programas de habitação social do governo; não deve possuir casa própria ou financiamento em qualquer unidade federativa; deve estar enquadrado na faixa de renda familiar do programa; deve realizar o pagamento de 10% da renda durante 10 anos, com prestação mínima de R\$ 50,00 corrigida pela TR e registro do imóvel em nome da mulher; sem entrada e sem pagamento durante a obra; sem cobrança de seguro por morte e invalidez permanente. (Cartilha PMCMV)

A operacionalização se dá através do beneficiário que deverá se dirigir à prefeitura, estado, ou movimento social para cadastrar-se. Após a seleção é convocado para apresentação

da documentação pessoal na CEF. A assinatura do contrato se dá apenas no momento da entrega do empreendimento.

As famílias com renda acima de 3 e até 6 salários mínimos terão aumento substancial do valor do subsídio nos financiamentos com recursos do FGTS. Aquelas com renda acima de 6 e até 10 salários mínimos contratarão com redução dos custos de seguro e acesso ao Fundo Garantidor de habitação. Apresenta como objetivo o financiamento às empresas do mercado imobiliário para produção de habitação popular priorizando a faixa salarial descrita no início do parágrafo. Tem como abrangência as capitais e respectivas regiões metropolitanas, municípios com mais de 100 mil habitantes, podendo contemplar em condições especiais, municípios entre 50 e 100 mil habitantes, de acordo com o seu déficit/demanda habitacional. (Cartilha PMCMV)

Tem o funcionamento na seguinte forma: a União e o FGTS alocam recursos por área do território nacional, sujeitos a revisão periódica, a partir disso as construtoras apresentam projetos de empreendimentos às superintendências regionais da CEF, esta por sua vez, realiza a pré-análise e autoriza o lançamento e a comercialização. Após a conclusão da análise e comprovação da comercialização mínima exigida, é assinado o Contrato de Financiamento à Produção. Durante a obra a CEF financia o mutuário pessoa física e o montante é abatido da dívida da construtora. Os recursos são liberados conforme cronograma, após vistorias realizadas pela CEF. Concluído o empreendimento, a construtora entrega as unidades aos mutuários. (Cartilha PMCMV)

Dentre as condições para a contratação da obra o financiamento deve ter até 100% do custo de construção com liberação antecipada de até 10% do custo total de obras ou valor do terreno, aquele que for menor; a empresa passará pela análise de risco da CEF; para assinatura do contrato é necessária a comprovação de 30% de comercialização das unidades ou 20% de unidades financiadas pela CEF aos adquirentes finais ou, mediante análise de velocidade de venda, 15% de comercialização; a venda feita pela empresa com financiamento concedido pela CEF amortizará o valor financiado ao empreendedor; a liberação de recursos se dará conforme as etapas de execução da obra. A taxa de juros será de 8% a.a + TR.

Dentre as garantias pode-se destacar a fiança dos sócios da construtora incorporadora, a hipoteca das unidades habitacionais (1,3 x valor do financiamento PJ) e o penhor dos direitos creditórios, se for o caso. O prazo de pagamento é de até 24 meses após a conclusão

da obra. Durante a obra haverá apenas pagamento de juro e atualização monetária e há a exigência de contratação do seguro de término de obra e risco de engenharia.

Para esse caso, além dos documentos pessoais, o beneficiário deve apresentar a ficha de cadastro habitacional e a comprovação de renda. Há ainda a análise cadastral, análise de risco, avaliando a capacidade de pagamento, processo realizado na agência, na entrega dos documentos. (Cartilha PMCMV)

Dentre as condições existentes, o beneficiário não deve ser detentor de financiamento ativo nas condições do Sistema Financeiro da Habitação – SFH, em qualquer parte do país; não deve ter recebido a partir de 1º de maio de 2005, desconto concedido pelo FGTS na concessão de financiamento habitacional; não ser proprietário, cessionário ou promitente comprador de outro imóvel residencial urbano ou rural, situado no atual local de domicílio, nem onde pretende fixa-lo; não ser titular de direito de aquisição de imóvel residencial urbano ou rural, situado no atual local de domicílio, nem onde pretende fixa-lo; os juros são relativos as faixas salariais aumentando na proporção destas; o prazo para pagamento é de até 30 anos; o financiamento é de até 100%; a entrada é opcional; há um pagamento mínimo a ser realizado durante a obra, em função da renda; a cobrança de seguro é feita com valor reduzido; o Fundo Garantidor fornece a cobertura em caso de perda de capacidade de pagamento, proporcional à renda familiar; o subsídio se dá para famílias com renda de até 6 salários mínimos e há um valor de avaliação limitado ao teto do FGTS para a região.

A operacionalização é realizada através da procura do beneficiário diretamente na própria construtora para a aquisição do imóvel. Também pode se dirigir às agências da CEF e obter a Carta de Crédito para aquisição do imóvel novo dentro do PMCMV.

Nos últimos meses do ano de 2012, algumas alterações foram realizadas por meio de um decreto regulamentador. Dentre as principais alterações, merece destaque o direcionamento dado pelo Programa, no qual 60% das unidades habitacionais serão destinadas a família com renda mensal de até R\$ 1.395,00, com o subsídio do governo podendo chegar a 95% do valor do imóvel. Para adquirir a casa própria, essas famílias deverão arcar com 10% da renda, com limite mínimo de R\$ 50,00, por 120 meses. Nessa modalidade, o imóvel não poderá ser vendido antes de dez anos, a não ser que as famílias quitem o valor total, incluindo o subsídio.

Outra novidade refere-se ao fato de que as mulheres separadas poderão adquirir um imóvel mesmo sem a outorga do cônjuge, até em casos em que não houve divórcio judicial. Tal modalidade limita-se a famílias com renda mensal de até R\$ 1.395,00. Além disso, passa-se a permitir a aquisição de imóveis, por meio do programa, nas áreas em processo de desapropriação, em operações de urbanização de favelas e assentamentos precários. Nesses casos, é possível a aquisição e cessão dos direitos de posse. Ao final do processo de desapropriação, o direito de propriedade do imóvel será transferido às famílias beneficiárias. (BRASIL, 2012)

Entretanto há pontos formais do PMCMV que tem apresentado certos equívocos em sua execução. Objetivamente, os dados revelam conforme o PNAD 2007, que o déficit habitacional tem 90% de sua carência nas populações que sobrevivem na faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos mensais. Analisando-se o propósito da segunda fase do PMCMV, observa-se a destinação de apenas 60% da produção para essas famílias, enquanto lança financiamentos de 40% da confecção habitacional para os 10% da população deficitária de moradias. Não há razão entre os números emitidos pelo próprio Programa que viabilize a execução dos projetos e intenções emitidos pelo Ministério das Cidades no que se refere à Habitação de Interesse Social, ou mesmo o objetivo inicial do Minha Casa Minha Vida.

Outra questão de relevância trata da possível imposição realizada pela CEF a clientes para realização de gastos que não se relacionam ao financiamento habitacional, o que é completamente ilegal. Atividade bastante conhecida como venda casada, viola o artigo 39 do Código do Consumidor. O Ministério Público Federal em ação judicial protocolada no Espírito Santo informa que a exigência de abertura de conta corrente e compra de produtos bancários – seguros e títulos de capitalização, por exemplo – tornou-se prática institucionalizada na CEF, ocorrendo em todo o país. Tal prática resultou na abertura de 150 procedimentos administrativos da Procuradoria.

A investigação apontou a omissão de informações realizada pelo banco em relação aos clientes interessados no financiamento habitacional, induzindo-os a abrirem contas correntes para o pagamento de prestações. O MPF pede a cobrança de multa de R\$ 10 mil por consumidor lesado caso a CEF não deixe de exigir a compra de outros produtos financeiros nesses casos. (EXTRA GLOBO, 2013) Trata-se de um caso do estado do Espírito Santo, mas que apresenta práticas reiteradas em todo o país.

Retirando o foco da CEF, uma simples busca em sites de notícias pela internet denuncia inúmeras situações envolvendo investigações acerca das contratações realizadas com as empresas.

No dia 14 de Abril/2013, o Ministério das Cidades anunciou a instauração de sindicância para a investigação do uso de empresas de fachada por ex-servidores da pasta com o objetivo de fraudar o PMCMV. O ministro das Cidades, Aguinaldo Ribeiro, informou que a Controladoria Geral da União será acionada para apurar como as mesmas empresas repassam dinheiro público, fazem as obras e ainda fiscalizam a construção de habitações populares destinadas às faixas mais pobres da população em cidades com até 50 mil habitantes. (PLANEJAMENTO GOVERNO, 2013)

Através das dificuldades de gerenciamento de um Programa com amplitude nunca antes realizada na história do país, mostram-se alguns equívocos e falhas realizadas no âmbito técnico de aplicação e desenvolvimento do PMCMV. Tais desacertos reaproximam o Programa às práticas incertas, desarticuladas e de extrema desorganização realizadas pelo BNH, diferenciando-se superficialmente apenas pelos números concretos de obras entregues e contratadas.

Essa análise ainda aparente e não corroborada por estudo prático traz à tona novamente a discussão acerca do neodesenvolvimentismo e o que este apresentaria como distinções do modelo desenvolvimentista realizado tempos atrás no Brasil. O processo de industrialização não foi suficiente para a resolução dos problemas relacionados à desigualdade social, entretanto a estratégia diferenciada que propõe a transformação produtiva com equidade social visa esse efeito.

Ocorre que algumas práticas podem parecer similares às realizadas no passado, como quando, por exemplo, a criação do BNH, o primeiro formato empregado para a viabilização de programas habitacionais até então, ou seja, um marco no período. O PMCMV também ressaltando outra semelhança, apresenta como foco as facilidades para aquisição da casa própria, não lançando mão de formas alternativas para a resolução do problema habitacional no país.

Verifica-se conforme a portaria publicada que trouxe alterações para a implementação do Programa, a possibilidade da utilização do instituto da desapropriação. O que denota um claro avanço em relação ao seu similar do passado. Em referência às possibilidades jurídicas

para emprego do instituto, há a aprovação do projeto que altera os critérios e acelera o prazo para a realização da desapropriação. (BRASIL, 2010)

Conforme o novo texto, o governo terá direito à posse do imóvel se alegar urgência na petição inicial e depositar o valor resultante da avaliação. Se o imóvel for habitado por população de baixa renda, a União terá que garantir o direito à moradia para essas pessoas. Houve ainda proposta de emenda ao projeto determinando que a depreciação só seja calculada caso os assentamentos irregulares estejam consolidados no imóvel urbano.

O texto ainda informa que nas desapropriações de imóveis urbanos que configurem assentamentos irregulares, a depreciação decorrente da ocupação será deduzida do cálculo do valor do bem. No mesmo sentido, a dívida ativa da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não, também será deduzida do valor a ser depositado para a expropriação do bem. A autoria do texto é do Poder Executivo e tem como justificativa a afirmação de que a proposta vai agilizar a disponibilidade de imóveis regulares para operações do PMCMV e viabilizar a construção de novas unidades habitacionais vinculadas à segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC-2) nos casos em que for necessária a desapropriação de imóveis. (ECONOMIA UOL, 2012)

Ainda como justificativa do governo, tal medida é relevante quando prevê regras para o pagamento das terras desapropriadas e expropriadas, vez que o custo da terra é um dos principais componentes e entraves, se mal ajustado, às operações de produção habitacional para população de baixa renda, bem como de outros investimentos públicos em infraestrutura.

Outros processos de desapropriação estão sendo levados adiante pelo executivo de algumas cidades (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2013), o que demonstra a executividade do projeto e assume uma identidade própria se distanciando com essa característica dos projetos realizados no século passado.

5. O Programa Minha Casa Minha Vida em Uberlândia

5.1 Uberlândia e o desenvolvimento econômico do Triângulo Mineiro

Para justificar as causas que levaram o triângulo mineiro a tornar-se uma região tão importante economicamente, remonta-se a um período de formação das rotas dos desbravadores Bandeirantes, que “por meio de suas bandeiras partiram da Capitania de São Vicente (SP), adentrando o interior do vasto território em busca de índios e riqueza mineral”. (GUIMARÃES, 2010, p. 36)

As condições objetivas para definição de um nascente traçado de fluxos de mercadorias e pessoas entre o litoral de São Paulo e o Centro-Oeste, devem-se à descoberta de ouro em Goiás e Mato Grosso. Dessa forma, os trechos que eram necessários atravessar entre uma região e outra foram denominados Alto Paranaíba e Triângulo Mineiro.

Ressalta-se também que o Triângulo Mineiro, pelos motivos citados, pertenceu aos domínios paulistas de 1720 a 1748. O desenvolvimento da mineração nas áreas dos atuais estados de Goiás e do Mato Grosso estimulou a criação de duas principais rotas nesta região, quais sejam a Estrada de São Paulo e a Estrada Salineira. (GUIMARÃES, 2010, p. 36)

Ademais, em meados do século XVIII, a descoberta de ouro na região próxima à Serra da Canastra iniciou atividades de extração mesmo que de forma marginal. Entretanto, foi completamente necessária para a aglomeração de aventureiros no espaço, o que sacramentou o setor como caminho obrigatório na ligação do Centro-Oeste com o Sudeste:

Nestas proximidades, floresceu o povoado do Rio das Abelhas, com substrato na mineração, que chegou a atingir mais de 196 casas e cerca de mil habitantes, dando origem ao Arraial do Desemboque, povoado ainda existente próximo à atual cidade de Sacramento – MG. (...) A Estrada de São Paulo (ou rota do Anhanguera ou caminho de Goiás) ligava São Paulo a Goiás, passando pelo Triângulo Mineiro (Sertão da Farinha Podre). Partia do litoral paulista, passava pelas localidades de São Paulo, Jundiá, Campinas, Mogi Mirim (antiga Mogi dos Campos), Mogi-Guaçu e Batatais, chegando até Franca e, a partir desse ponto, cruzava o Porto da Espinha, na divisa de Minas com São Paulo, e atravessava o território triangulino até atingir seu destino que era Goiás. (GUIMARÃES, 2010, p. 37)

Outro momento histórico decisivo e que contribuiu fortemente para o desenvolvimento econômico na região do Triângulo Mineiro remete-nos à década de 1950, mais especificamente, à construção da atual capital federal. Com a construção de Brasília, o espaço geográfico do Triângulo Mineiro passou, de uma vez por todas, a localizar-se estrategicamente entre a principal região econômica do país: São Paulo, e a administração central: Brasília.

Deve-se salientar que mesmo que o Triângulo Mineiro apresentasse um contexto histórico de integração econômica antecedente e desempenhasse considerável função de entreposto comercial e agropecuário, distinguido por uma rota econômica ferroviária com o litoral, havia bastante incerteza em suas condições de desenvolvimento vindouro. Nesse sentido, a construção de Brasília no Planalto Central e a industrialização concentrada no centro-sul contribuíram de forma evidente para a redefinição do seu papel na divisão inter-regional do trabalho. Trata-se de uma nova etapa para a integração regional (GUIMARÃES, 2010, p. 37)

(...) Se a construção de Brasília foi importante, a interiorização da infra-estrutura governamental que ela gerou também o fora, seja pelo desenvolvimento de transportes, das telecomunicações e da energia, ou pelo fato de ter possibilitado que alguns dos núcleos urbanos continuassem a concentrar suas funções históricas de pontos intermediários e ampliassem seus domínios em virtude dos benefícios infra-estruturais locais. É lícito destacar aqui que o município de Uberlândia é o mais beneficiado pela infra-estrutura na região, sobretudo quanto à energia e os transportes – setores que acarretavam perdas à cidade e impedia o avanço de seu setor industrial rumo ao desenvolvimento. Isso, por sua vez, contribuirá para que esse município se consolide como principal expressão regional e, também, como centro polarizador da acumulação do capital investido na região. (MELO, 2005, p. 36)

A modernização da agricultura também influenciou o desenvolvimento regional e guarda estreitas relações com a ação governamental, através da formulação de planos setoriais e programas específicos dirigidos à região. Uma das pautas foi a inclusão na agenda governamental do incentivo à transformação da base técnica da agricultura dos cerrados. O objetivo era o aumento da participação da agropecuária na renda interna, elevando-se, dessa forma, a renda líquida capaz de tornar a região demandante dos produtos industriais. Ademais

haveria a contribuição para redução do déficit da balança comercial com a diversificação do roteiro de exportações de produtos agrícolas. (MELO, 2005, p. 37)

Atualmente há uma onda de investimentos realizados na mesorregião, que contribuíram bastante para o crescimento do PIB das duas maiores cidades (Uberlândia e Uberaba) chegar a mais de 220%. Observa-se a criação de mais de 37 mil postos de trabalho desde o ano de 2010. Incluindo investimentos públicos e privados, a soma dos recursos enviados às duas cidades supracitadas é de aproximadamente R\$ 9 bilhões de reais. (FOLHA UOL, 2012)

Entretanto, conforme afirma Guimarães, a maré pode virar. De acordo com o autor, o país está crescendo para outras direções e na carência de planejamentos e investimentos ainda maiores em infra-estrutura, essa região poderá perder o posto de principal rota entre São Paulo e o resto do país. As possíveis ameaças referem-se ao crescimento de novas fronteiras agrícolas, responsáveis por tornarem Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia novos polos de investimento da agroindústria nacional. Há que se considerar que apenas Uberaba e Uberlândia correspondem sozinhas a 8% do PIB mineiro, já a mesorregião como um todo participa com 15,57% do PIB estadual e com 1,74% do PIB nacional. Em relação ao PIB *per capita*, o Triângulo Mineiro contava com os dois maiores números nacionais nesse aspecto: Cascalho Rico e Araporã (2005) e as pesquisas realizadas em 2008 apontam esta assumiu o posto de primeiro lugar com aproximadamente R\$ 159.400,00. (FOLHA UOL, 2012) (IBGE, 2005)

A própria cidade de Uberlândia, maior da região em termos populacionais, espaciais e econômicos, participa com cerca de 0,5% do PIB do país e o setor do município que apresenta maior participação nesse número é o de serviços, correspondente a 68,84% do PIB da cidade. Em segundo lugar, com aproximadamente 30% tem-se a presença da indústria e por último da agropecuária. Demonstra-se como mesmo diante os investimentos no setor agropecuário na região, a cidade mais desenvolvida lançou mão de outras atividades para garantir o seu crescimento. A renda *per capita* da cidade aproxima-se dos R\$ 30.400,00 nas pesquisas de 2010 realizadas pelo IBGE, caracterizando um aumento de mais de 33% em relação ao último levantamento em 2008. (UBERLÂNDIA, 2004) (CORREIO DE UBERLÂNDIA, 2012)

5.2 Demanda e histórico habitacional na região

Conforme dados fornecidos pela CEF, o estado de Minas Gerais apresenta uma demanda habitacional total de 916.455 moradias, e para a conceituação específica da Caixa, uma demanda habitacional domiciliar de 784.946 residências. (CAIXA, 2012) A cidade de Uberlândia, após a realização do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) em 2010, informou o valor do déficit habitacional existente na ordem de 49.552 unidades. Ainda conforme o plano, o dado apresenta aspecto quantitativo e qualitativo, bem como todos os estratos de renda familiar, dentro do horizonte entre 0 até superiores a 10 salários mínimos. (UBERLÂNDIA, 2010, p. 29)

Em relação ao quesito qualitativo, os pontos referentes à depreciação do imóvel são observados, como por exemplo, a falta de titularidade do imóvel, falta de projeto arquitetônico, construções visivelmente inadequadas, depreciação por tempo de uso, localização imprópria, em áreas de risco ou invasão e imóveis em demanda judicial. E diante a diretriz assumida pelo município, o Plano Nacional de Habitação afirma a liquidez do déficit em até 15 anos. (UBERLÂNDIA, 2010, p. 29)

Dentre as metas de atuação para os próximos 15 anos, existem duas frentes prioritárias, quais seja a redução imediata do déficit já instalado, e a garantia da construção de moradia para suprir a demanda futura. Essa demanda estimada relaciona-se diretamente com a evolução da população para os próximos dois anos, incluindo nessa projeção “o padrão de urbanização e o aparato público existente na cidade, a sua capacidade empreendedora, e de circulação financeira comercial” e a tendência que configura é de evolução superior a média nacional. (UBERLÂNDIA, 2010, p. 29)

A população que possui renda máxima de 3 salários mínimos compõe 73,01% do déficit habitacional, um valor abaixo do valor nacional composto pelo número já anunciado de 90%. (UBERLÂNDIA, 2010, p. 30)

Vale destacar a participação expressa no PLHIS de Uberlândia: o Conselho Gestor do FUMHIS que é o representante legítimo da sociedade para realizar o monitoramento, avaliação das ações ligadas à habitação municipal, preservando dessa forma, o interesse social. Tal anúncio caracteriza talvez mesmo que simbolicamente o ingresso de um ator social na gestão e direcionamento relativos à habitação no município. (UBERLÂNDIA, 2010, p. 53)

A exposição dos principais dados quantitativos relativos à região não representa de forma isolada, toda a influência histórica, social e econômica que o presente estudo objetiva abranger, de forma que algumas informações que apresentam interferência direta serão agregados nessa próxima fase, cumprindo a atividade investigativa e crítica que cabe ao pesquisador.

Para tanto, remonta-se ao processo inicial de constituição do déficit habitacional em Uberlândia: a década de 20.

(...) A classe operária de Uberabinha, a classe que não é dirigente e que vive do seu trabalho quotidiano, está sem lar, não têm habitação. É necessário que este problema não seja adiado e que o tratemos com respeito, como deve merecer a sorte desta gente que faz a prosperidade do país, desde o seu mais recôndito distrito ao mais grandioso centro econômico. Aos poderes públicos municipais, aos capitalistas e construtores desta cidade compete a resolução do problema que já está retardando a marcha de nossa vida expressiva pelo afastamento daqueles que, não podendo adquirir pelo preço exorbitante da habitação fogem de Uberabinha e estabelecem além, privando-nos do concurso de seus braços laboriosos, como a alimentação do povo, a sua habitação deve merecer o mesmo cuidado. Jornal A Tribuna, Uberlândia 22 Fevereiro de 1925, apud Soares (1988).

É possível identificar nas atas da Câmara o primeiro esforço de aplicação de posturas municipais e o início da arrecadação de impostos no município. A necessidade sobre esta arrecadação é exposta de maneira expressa durante os discursos da ata da primeira sessão ordinária da Câmara Municipal. Trata-se objetivamente do financiamento de melhoramentos de que “tanto precisa nosso município”: locais em que a interferência da intendência municipal era focalizada. Os melhoramentos constituíam-se basicamente da abertura e conserto de estradas e pontes, encascalhamento de ruas e viabilização da disponibilidade de recursos, inclusive estaduais.

Deve-se salientar a existência de dois projetos que visavam a delimitação desses espaços de interferência, mas por outro lado, a classificação urbana em ruas e praças não representava a satisfação de exigências de organização de fato. Trata-se da efetivação de um local de passagem e não de fixação. Os projetos passavam a expor a contraposição entre o rural e o urbano e suas diretrizes inviabilizavam a habitação de moradores rurais nas proximidades da sede. Entretanto, este processo não se desenvolveu de forma desapropriatória

e imediata, mas através de várias exigências que dificultaram a permanência dessa população no espaço a ser organizado. (CASTRO, 2003, p. 39)

Dentre as várias exigências consta a restrição ao material de construção utilizado nas casas que ficavam a 500 metros da Igreja. Estas deviam ter sua cobertura de palha substituída por qualquer outro material não combustível. Além disso, as paredes deveriam ser construídas e rebocadas com argamassa de cal e areia ou revestidas de melhor preparo, as coberturas dos prédios serão de telhas de barro ou ardósia “sendo permitido outros systemas, mediante aprovação da Câmara.” (UBERLÂNDIA, 1913)

Com a continuidade das exigências, observa-se que mesmo parcela da população que poderia arcar com os custos passou a questionar as diretrizes:

Se até mesmo essa pequena parcela da população, que se mantinha da construção de casas e, portanto, vivenciava as altas de preços dos materiais, estava encontrando dificuldades, podemos calcular como era difícil para os outros segmentos mais pobres da população arcar com essas despesas. O fato é que as desapropriações foram sendo efetuadas em todo o perímetro da Sede e não se restringiram apenas ao prolongamento da rua Silviano Brandão. Em novembro de 1907, um artigo do Jornal O Progresso reclamava o prolongamento da rua Uberaba, no sentido à praça Dr. Duarte, dizendo que a indenização teia um custo baixo de apenas 1:000\$000. Voltava a referir-se, em janeiro de 1908, chamando a atenção para o aspecto higiênico que se faria com tal benefício, e ainda pedia mais um outro prolongamento (...)” (CASTRO, 2003, p. 39)

Entretanto, os atores sociais insurgentes tinham em mãos outro problema: as fabricas incipientes absorviam a mão de obra de uma população que não possui renda suficiente para enquadrar-se nas exigências. Em vista de atender esse déficit anunciado, a companhia Mogiana e as fábricas de tecidos construíram casas para serem alugadas aos seus operários o que, de seu ponto de vista servia para a proteção de empresas, além de promover a fixação da mão de obra especializada até então escassa na cidade. (UBERLÂNDIA, 2009, p. 48)

Observa-se então, a construção do bairro Vila Operária na década de 1930, constituído basicamente por funcionários que trabalhavam em uma das empresas de tecidos. Não havia água, esgoto ou luz e a quantidade de casas era de aproximadamente 50 unidades

caracterizadas pela situação rudimentar. Juntamente com o bairro Patrimônio, a Vila Operária era denominada o subúrbio da cidade. (UBERLÂNDIA, 2009, p. 49)

Outros bairros constituíram-se através da incorporação de chácaras ao espaço urbano, o que veio a formar novos bairros como a Vila Martins (1925), a Vila Osvaldo (1938) e a Vila Carneiro. Como já demonstrado anteriormente, o fator econômico preponderante nesse período é a dependência da pecuária, o que permite a construção de núcleos urbanos dispersos. (UBERLÂNDIA, 2009, p. 49)

É nesse momento que insurge no município a figura do agente imobiliário ou empresa imobiliária, ofertando terrenos. A primeira empresa do segmento é a Uberlandense de Imóveis, vendendo a partir da década de 30 mais de 30.000 lotes e aproximadamente 1.000 casas residenciais, o que contribuiu severamente para o aumento dos subúrbios no município. Essa empresa tinha como foco a classe trabalhadora de baixa renda, portanto oferecia financiamentos de lotes e casas a preços baixos.

As vilas Santa Terezinha e Brasil foram loteamentos construídos por essa empresa e eram constituídos de sete avenidas e treze ruas, seus terrenos foram vendidos a preços acessíveis a população de baixa renda, com prestações a longo prazo. A região atual referente ao bairro Fundinho apresentou nesse período um crescimento no setor comercial e as proximidades foram tomadas por casarões e comércios, reduzindo-se estritamente ao comercial e financeiro posteriormente e estendendo-se para a Avenida Afonso Pena.

No final da década de 30 a cidade possuía o número aproximado de 19 mil habitantes e apresentava modificações em sua forma e conteúdo. Surge então a necessidade de reconfigurar a estrutura urbana à necessidade de acumulação e concentração de capital. Não houve crescimento populacional de forma planejada e as casas surgiam ao acaso, rapidamente o município tornou-se refém da especulação imobiliária. A ocupação das casas era feita conforme o poder aquisitivo da sociedade residente e não por melhor localização. (UBERLÂNDIA, 2009, p. 50)

A diversificação do comércio, industrialização e a ascensão do setor de serviços deram-se a partir da década de 40, somando-se a esses fatos, a cidade de Brasília foi construída nos anos seguintes o que intensificou ainda mais o capitalismo e a divisão social do trabalho. Nesse período o crescimento demográfico da cidade atingiu índices muito elevados: se em 1940 a população urbana somava 22.123 habitantes, na década de 70 esse

número saltou para 111.466, crescendo 404% em apenas 30 anos. (UBERLÂNDIA, 2010, p. 50)

O crescimento acelerado desdobrou-se na expansão da cidade por todo o seu redor e também o próprio Triângulo Mineiro, o que caracterizou um processo de ocupação de periferias, no qual a população periférica adquiriu novos meios de moradia como o cortiço, a favela, a coabitação e outros meios subsistentes.

Os dados apontam que mesmo diante a criação de 5.500 novos lotes nos anos de 1944/46, a população não percebia salários suficientes para a aquisição ou mesmo apenas o aluguel de uma moradia. Soma-se como causa desse déficit primitivo o processo imigratório ocorrente nesse período. Esse processo acelerou a ocorrência de uma especulação no preço dos imóveis e aluguéis. (UBERLÂNDIA, 2009, p. 51)

Em 1946 através da intervenção estatal na habitação popular brasileira, criou-se a Fundação da Casa Popular que construiu 130 casas em Uberlândia, na década de 50, colimando a viabilização e uma política habitacional que produzisse e comercializasse casas aos trabalhadores de baixa renda. Até 1960 foram construídas apenas 16.964 unidades residenciais em todo o país, sendo 55% das construídas em cidades com mais de 100.000 habitantes, principalmente no Sudeste; e 143 conjuntos residenciais que basicamente se localizam em pequenas e médias cidades com até 50.000 habitantes. (UBERLÂNDIA, 2009, p. 52)

Com o Decreto Lei n. 9777 de 6 de setembro de 1946, a Fundação Casa Popular passou a atuar também no âmbito do desenvolvimento urbano, objetivando financiar as indústrias de material de construção, munir a infra-estrutura e saneamento básico, estudar o *modus vivendi* das classes populares para conhecer suas práticas e técnicas de construção com o propósito de construir e melhorar as habitações rurais. (BRASIL, 1946)

Em decorrência da precariedade dos recursos técnicos, financeiros e administrativos, a Fundação não conseguiu dar seguimento a tais propósitos e como os municípios dificilmente apresentavam condições de garantir pagamentos, a possibilidade de adquirir esses serviços ficou praticamente limitada.

A Fundação construiu em Uberlândia pela primeira vez através da doação de um terreno localizado no bairro Patrimônio por um empresário. Foram entregues 50 casas em 1954, 20 possuíam dois quartos, 20 casas de três quartos e 10 de quatro quartos. No que se

refere à localização, esta não pôde ser caracterizada como viável, pois se situava longe do centro comercial o que dificultou a inclusão dessa área à cidade. Para além do aspecto regional, havia problemas estruturais relativos ao saneamento básico e principalmente transporte. Deve-se ater para o fato de que na época a distância do centro comercial justificava-se incoerente por haver espaços vazios entre os pontos. Trata-se obviamente da comum especulação imobiliária, um importante fator no uso do solo sob o ponto de vista capitalista, possibilitando a sua rápida valorização. (UBERLÂNDIA, 2009, p. 53)

O critério definidor das prestações mensais estava atrelado à idade do comprador e estes ficaram isentos dos impostos federais e municipais durante todo o período de pagamento. Dentre o rol de exigências figuravam a necessidade que o interessado fosse brasileiro ou estrangeiro com mais de 10 anos no país, não possuir casa própria, e ter sob sua dependência no mínimo cinco pessoas. (BRASIL, 1946)

Passando por vários problemas de qualidade de casas, transtornos de localização e protestos dos moradores, a Fundação Casa Popular não solucionou a questão da moradia para as classes trabalhadoras, além de promover a ampliação e modificação dos subúrbios da cidade. Em 1940 a cidade contava com 7.000 lotes para uma população de 21.077 habitantes; em 1958 este número alcançava 28.271 lotes para uma população de 61.142 habitantes e, considerando-se cinco pessoas por lote, a cidade apresentava naquele momento um excedente de 16.043 lotes, ou seja, 56,5% dos terrenos estavam desocupados. (UBERLÂNDIA, 2009, p. 54)

O bairro Patrimônio é considerado um dos mais antigos da cidade, caracterizado inicialmente como espaço periférico, não apenas em função da distância, mas inclusive pelo conteúdo social que abrigava, desta forma, o brejo e o ribeirão São Pedro segmentavam o núcleo urbano em espaço dos ricos e espaço dos pobres. Dessa forma, até a década de 50, a região contava com uma infra-estrutura precária, mesmo após a criação do conjunto de casas supra-citado. (RAMIRES, 1998, p. 240)

Decorrente do acúmulo de riquezas geradas pelas atividades comerciais e pela agropecuária ocorre em Uberlândia no início dos anos 60 a implantação de uma Cidade Industrial. Isso permitiu a geração de empregos e a intensificação da migração, resultando em agregação de mecanização, concentração de terras, mudanças nas relações de trabalhos entre outros fatores. (UBERLÂNDIA, 2009, p. 54)

A ocupação dessa Cidade Industrial deu-se de forma desordenada, inexistindo quaisquer exigências de cunho social ou ambiental. Aproximadamente dez anos depois esse espaço foi incorporado à Companhia de Distritos Industriais de Minas Gerais – CDI. Entretanto tal fato não contribuiu para a solução desses problemas, principalmente os referentes à infra-estrutura, vez que o CDI não demonstrava interesse de investimento nessa região, principalmente no que diz respeito à recuperação dos equipamentos coletivos. (UBERLÂNDIA, 2009, p. 54)

A expansão horizontal da cidade foi contínua, e contou no ano de 1959 com 12 mil edificações. A expansão vertical também ocorreu, vez que diversos prédios e apartamentos de três e quatro andares foram construídos, além de três edifícios com mais de 12 pavimentos, sendo dois residenciais e um hotel. A especulação imobiliária apenas crescia: “Apenas no ano de 1966 foram abertos 29.513 lotes na cidade, quando sua população era de 95.570 habitantes. Se considerar-se uma razão de cinco pessoas/lote houve, somente naquele ano, um excedente de 43 mil lotes, ou seja, 69% dos terrenos da cidade estavam sem ocupação como reserva de valor”. (UBERLÂNDIA, 2009, p. 55)

A apropriação do espaço urbano, centrada na propriedade privada e no lucro impediu às classes trabalhadoras o acesso à moradia, fazendo com que as favelas crescessem em Uberlândia. A criação do Banco Nacional de Habitação - BNH - em 1964 e o estabelecimento da Cidade Industrial permitiram a implantação de um novo tipo de habitação popular na cidade de Uberlândia, em 1968, foi criado um núcleo habitacional de 300 casas para operários com infra-estrutura benemerita. Área do conjunto de 200 mil m² e distante sete quilômetros do centro da cidade foi doado à Companhia Habitacional - COHAB - pela Comissão de Implantação da Cidade Industrial. A Prefeitura, de acordo com a política do Banco Nacional de Habitação, proporcionou para que isso acontecesse. As Cooperativas Habitacionais de Minas Gerais e de Uberlândia, ligadas ao INOCOOP - Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais, estas fizeram grandes aplicações no campo da produção de habitações para aqueles que apresentassem renda mensal entre meio e um salário mínimo regional, com financiamento de 15 anos. Para adquirir a casa, o interessado depositava mensalmente parcelas até completar 10% da verba pretendida. (UBERLÂNDIA, 2009, p. 55)

Observou-se na década de 70 o ingresso do município em uma fase de crescimento econômico acelerado, que se traduziu em uma intensa divisão técnica e social do espaço, apenas consequência irrefutável da cristalização da divisão social e técnica do trabalho. Este contexto foi responsável pela produção de um aumento exponencial da população urbana nos

últimos 15 anos. Conforme os dados revelam, de 111.466 habitantes na década de 70, este número aumentou para 365.000 habitantes em 1985. (UBERLÂNDIA, 2009, p. 56)

Nos anos finais da década de 70, houve a canalização do ribeirão São Pedro para a construção da avenida Rondon Pacheco, o que produziu impactos de valorização em toda a área. Nesse período ocorreu também o loteamento dos bairros Copacabana e Morada da Colina e passaram a abrigar um conteúdo social de maior renda, ou seja, inicia-se então, um processo de diferenciação social de um espaço até então caracterizado por uma homogeneidade. (RAMIRES, 1998, p. 241)

Uberlândia é caracterizada dentro do Plano Nacional de Habitação atualmente como enquadrada do tipo D – Espaços Urbanos aglomerados e centros regionais do Centro-Sul. Esse título abrange os municípios situados em regiões com alto estoque de riqueza, com importância como centros polarizadores em sua microrregião.

Quadro - Tipologia de municípios utilizada nas análises

Mais de 100 mil habitantes	A - Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo
	B - Principais aglomerações e capitais ricas
	C - Aglomerados e capitais prósperas N e NE
	D - Aglomerados e centros regionais Centro Sul
Entre 20 e 100 mil hab	E - Aglomerados e centros regionais N e NE
	F - Centros urbanos em espaços rurais prósperos
	G - Centros urbanos em espaços rurais consolidados, com algum grau de dinamismo.
20 mil hab	H - Centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza
	I - Pequenas cidades em espaços rurais prósperos
	J - Pequenas cidades em espaços rurais pobres, com menos de baixo dinamismo.
	K - Pequenas cidades em espaços rurais pobres, com alto dinamismo.

Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública / LabHab-Fupam / Logos Engenharia, a partir do Estudo Tipologia das Cidades Brasileiras do Observatório das Metrópoles, 2005.

QUADRO 1 – Tipologia de municípios utilizada nas análises

O déficit habitacional é concentrado principalmente nos municípios tipo A, B, C, D e E, ou seja, os que possuem mais de 100 mil habitantes juntamente com as Aglomerações Urbanas. Trata-se de 46% do déficit habitacional total. São também municípios que se caracterizam pelas mais altas taxas de crescimento populacional que varia de 1,49% a 2,73%. (UBERLÂNDIA, 2009, p. 57)

Observa-se, depois de apontados todos os dados e aspectos de outras dimensões, mas que influem diretamente para o desenvolvimento do setor habitacional, que se o déficit

habitacional brasileiro teve queda de 12% nos últimos 5 anos, essa redução ainda não refletiu com destaque em Uberlândia. (IPEA, 2013) (ALÉM DE ECONOMIA, 2013)

Entretanto os investimentos têm sido realizados, consta-se que em 2012 o Triângulo Mineiro foi o maior beneficiado com o PMCMV recebendo cerca de 30% de toda a verba do PAC destinada à habitação. Os dados disponibilizados pelo Ministério das Cidades revelam que “das 79 mil unidades habitacionais contratadas em 2012 no Estado, com custo estimado de R\$ 5,6 bilhões, pouco mais de 20 mil moradias foram contratadas para cidades do Triângulo. Nesse caso, o total investido é de cerca de R\$ 1,5 bilhão.” (HOJE EM DIA, 2013)

Em relação ao PMCMV 1, o financiamento chegou a compor mais de 10 mil unidades habitacionais. Dessas, apenas 4 mil são direcionadas às famílias de baixa renda, ou seja, os 70% que compõe o déficit total da cidade. Três mil e setecentas casas foram construídas no Shopping Park, na zona sul, 270 no Jardim Sucupira, zona leste e 400 no Jardim Vica, zona oeste, bairro ainda em construção. (CORREIO DE UBERLÂNDIA, 2011)

O reflexo direto dos investimentos refere-se como nas décadas passadas, à valorização substancial do imóvel em termos pecuniários. O acréscimo chegou a 31% já na segunda etapa do PMCMV. Nas unidades populares, o valor passou de R\$ 42 mil para R\$ 55 mil reais em zonas que demandem reassentamento, remanejamento ou substituição de unidades habitacionais. O valor da construção livre dessas atividades, chega a R\$ 65 mil. Já inclusos na segunda fase do programa, pretende-se a construção de mais dois bairros na cidade: o Jardim Glória e o Jardim Manaim. Nesses locais serão construídas duas mil casas para famílias de 0 a 3 salários mínimos. (CORREIO DE UBERLÂNDIA, 2011)

5.3 Desenvolvimento e resultados do PMCMV em Uberlândia

Após a reconstrução histórica realizada no item anterior, a situação fática do Programa na cidade de Uberlândia será demonstrada a seguir. Para tanto, a análise do Programa recairá em apenas dois de seus formatos que mais interessam à pesquisa: Os financiamentos que utilizam recursos do FAR e os financiamentos que utilizam recursos do FGTS. O Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) é a base de recursos fundamental para a execução do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e tem por objetivo propiciar moradia à

população de baixa renda, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra. Está disponibilizado em cidades com mais de 50 mil habitantes. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010)

Utilizando os recursos do FGTS existe ainda o Programa Nacional de Habitação Urbana, especificado anteriormente e atendendo à população cuja renda mensal bruta esteja limitada a R\$ 4.300,00, admitida sua elevação até R\$ 5.400,00, nos casos de imóveis situados em municípios integrantes de regiões metropolitanas ou equivalentes, municípios-sede de capitais estaduais, ou municípios com população igual ou superior a 250.000 habitantes. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2012)

Em relação ao FAR, a intervenção da prefeitura nas ações tem o escopo de facilitar a destinação urbana das unidades, prioritariamente nas áreas de Habitação de Interesse Social. Dessa forma, a Prefeitura age no sentido de abrir, encaminhar e acelerar processos para a aquisição de novos terrenos, aplicando o mecanismo da doação de terrenos como o pagamento de dívidas dos proprietários com a Prefeitura, destinando-os à finalidade habitacional, aumentando com isso, o estoque de terras e viabilizando novos empreendimentos. (UBERLÂNDIA, 2010, p. 25)

Constituem ainda atribuições da Prefeitura a identificação das regiões e áreas de intervenção prioritária para a implantação dos projetos tipo PAR, a promoção de estudos e ações, objetivando a isenção ou redução de tributos, despesas cartorárias, contribuições e taxas incidentes ou que venham a incidir sobre os imóveis e operações do PAR – como o IPTU, ITBI, ISSQN e outros encargos que onerem o custo dos imóveis, enquanto se mantiverem na propriedade do FAR. Por fim, há ainda o auxílio à Caixa Econômica Federal na seleção das famílias a serem beneficiadas pelo Programa. (UBERLÂNDIA, 2010, p. 25)

Na modalidade do PNHU não há interferência da Prefeitura, a contratação é realizada diretamente pela CEF e não há seleção prévia de mutuários, como já exposto anteriormente. Todo o processo é realizado sem consulta direta ao município, o poder público local, entretanto alocando recursos do FGTS.

Dessa forma, a gerência e gestão dos recursos cabem unicamente à CEF e à construtora habilitada para a consecução das obras. A tabela abaixo informa a quantidade de unidades construídas através do FAR no município de Uberlândia desde o primeiro ano de implantação, qual seja 2009:

Ano	Setor	Local	Quantidade
2009	Leste	Jardim Residencial Sucupira	270
2009	Sul	Residencial Sucesso Brasil – Shopping Park	141
2009	Sul	Residencial Vitória Brasil – Shopping Park	500
2009	Sul	Residencial Xingu – Shopping Park	493
2009	Sul	Residencial VillaNueva – Shopping Park	500
2009	Sul	Residencial VillaReal – Shopping Park	500
2009	Sul	Park dos Jacarandas I – Shopping Park	500
2009	Sul	Park dos Jacarandas II – Shopping Park	498
2009	Sul	Residencial Tapajos – Shopping Park	500
2010	Oeste	Residencial Baltimore	64
2012	Oeste	Residencial Jardim Maanaim	206
Total			4.172

Tabela 1 – Quantidade de unidades habitacionais financiadas pelo MCMV – FAR durante 4 anos no município de Uberlândia.

Um total de 4.172 unidades habitacionais direcionadas exclusivamente para as famílias que recebem de 0 a 3 salários mínimos, ou seja, as mesmas que compõe os 73% de déficit habitacional na cidade. Conforme os valores anunciados nas portarias vigentes, cada unidade habitacional construída através de recursos do FAR, no Estado de Minas Gerais, município de Uberlândia, não pode ultrapassar o valor de R\$ 65.000,00, tanto para casas, como para apartamentos. (Ministério das cidades, 2013)

Dessa forma, fazendo uma simples multiplicação matemática, tem-se o valor total aplicado nas construções financiadas pelo FAR no município de Uberlândia:

Valor da unidade habitacional	Quantidade de unidades habitacionais construídas	Total financiado em R\$
R\$ 65.000,00	4.172	271.180.000,00

Tabela 2 – Valor total de unidades financiado pelo FAR em Uberlândia – Fonte: Site Caixa Econômica Federal e Portaria 168.

Observa-se então, o valor de R\$ 271 milhões empregados diretamente na construção de habitações de interesse social, com destinação direta para a Faixa 1. Recursos que são geridos pela CEF, mas em consonância com as diretrizes e demandas municipais, ou seja, o Poder Público se faz presente e de fundamental intervenção para a viabilização dos empreendimentos.

Por outro lado, tem-se o valor investido nas habitações para a Faixa 2 e Faixa 3, projetos geridos diretamente pela Caixa e construtora, sem intervenção municipal, levantamento de demanda ou de localização:

Ano	Quantidade	Valor Total (R\$)
2009	914	76.677.188,04
2010	2.130	191.288.958,23
2011	2.428	231.132.921,54
2012	3.101	318.035.920,24
2013	833	101.146.463,82
TOTAL	9.406	918.281.451,87

Tabela 3 – Quantidade de habitações e valores financiados para a Faixa 2 em Uberlândia – Fonte: Superintendência Regional do Triângulo Mineiro – Caixa Econômica Federal.

Os dados acima foram disponibilizados pelo setor de habitação da CEF quando solicitados. A localização, bem como as construtoras envolvidas no certame não são publicizadas pela CEF, mesmo através de requerimento direcionado à Superintendência Regional.

O que se observa é um investimento quase quadruplicado para aproximadamente o dobro de habitações que atingirá o nicho de 27% da população da cidade carente de moradias. A demonstração numérica é simples: a habitação de interesse social, financiada com recursos do FAR não é a prioritária dentro do PMCMV, ocupa um espaço de menor importância.

Entretanto, a produção da habitação para a parcela menor de Faixas é realizada com muito mais aporte de recursos e viabilizando bem mais unidades, sem qualquer regulação do Poder Público regional. Um projeto viabilizado pelo Governo Federal, levado adiante pelas leis do mercado.

Levando-se em conta o último valor do déficit habitacional verificado em Uberlândia, tem-se o número de 49.500 unidades. Dessas, 36.135 são correspondente aos 73% do déficit composto pela Faixa 1. O número de unidades construídas e destinados a esse setor é de aproximadamente 4 mil habitações. Por outro lado, o número absoluto do déficit das Faixas 2 e 3 é de 13.365 unidades e estes setores foram contemplados com 9 mil habitações. Evidentemente não há uma proporção razoável entre déficit e liberação de recursos, tampouco uma fiscalização efetiva sobre as construções financiadas com recursos do FGTS.

Um quadro que deve ser rapidamente alterado, vez que o próprio PMCMV assumiu em 2012 a modificação no direcionamento das demandas a serem atendidas, alterando para 60% dos investimentos do programa para as classes mais baixas constituintes da Faixa 1.

5.3.1 Localização dos empreendimentos

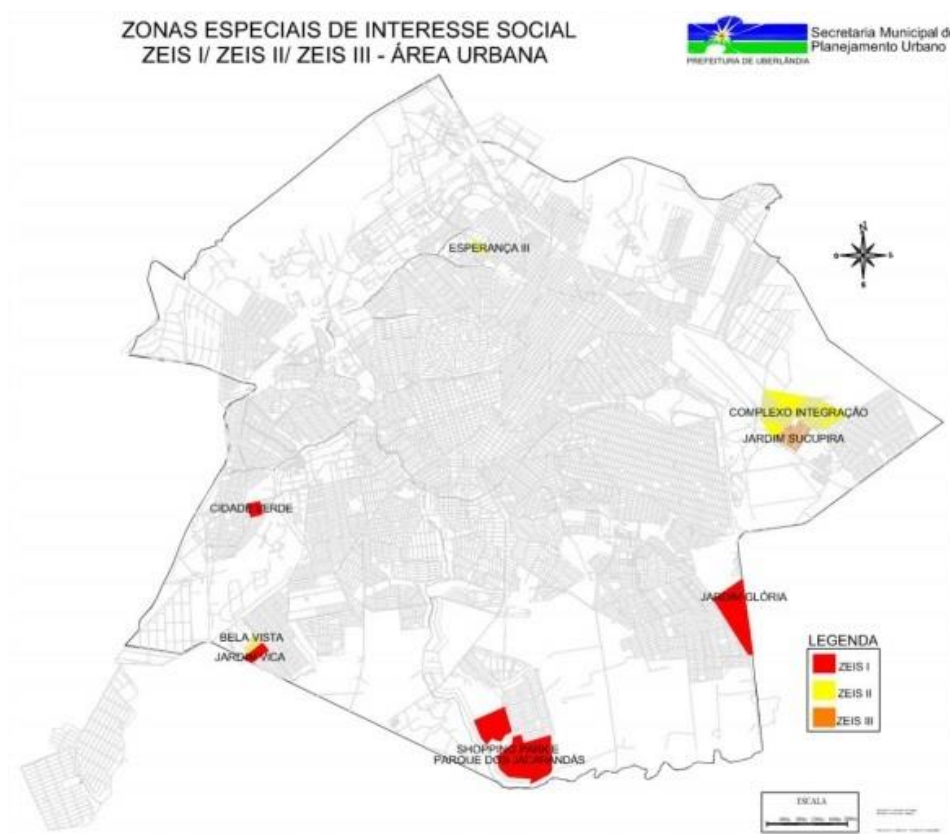
Outra questão que merece ser levantada diz respeito à localização utilizada nesses empreendimentos. Para tanto, lança-se mão da Lei Complementar n. 525 de 14 de abril de 2011 que dispõe sobre o zoneamento do uso e ocupação do solo do município de Uberlândia, o Plano Diretor do município e os Planos de Habitação de Interesse Social disponibilizados também pela prefeitura.

A prefeitura do município tem como objetivo assegurar o acesso à moradia e para isso, atua na ampliação de ofertas de habitação, priorizando a população de menor renda. O atendimento dessa demanda faz parte de uma estratégia que visa evitar o adensamento e surgimento de novas favelas no município e o processo de degradação ambiental com a ocupação desordenada de áreas de preservação. Conforme o próprio Plano de Habitação Municipal o atendimento dessa demanda é

(...) importante estratégia para evitar o adensamento e surgimento de novas favelas no município e o processo de degradação ambiental com a ocupação desordenada de áreas de preservação. Também possibilita a redução da pressão da população com maiores rendimentos sobre as oportunidades de mercado existentes, que já provocaram no Brasil o repasse e transferência, para parcelas da população de renda média, de unidades que foram construídas com a finalidade de atendimento de interesse social, desvirtuando o objetivo inicial das iniciativas. (UBERLÂNDIA, 2010, p. 19)

Dessa forma, os esforços do setor público são otimizados para atender a faixa detentora da menor renda, incluindo uma política de subsídios para atender a população com renda familiar de até 3 salários mínimos. Para realizar estas ações, o setor público municipal conta ainda com o apoio do setor privado, das associações comunitárias ou movimentos de moradia e programas desenvolvidos por outras esferas do setor público como o governo estadual e federal. (UBERLÂNDIA, 2010, p. 20)

Agindo nesse sentido, a Prefeitura Municipal de Uberlândia (PMU) definiu as áreas que devem ser consideradas as zonas especiais de interesse social no perímetro urbano:



Mapa 1 Zonas especiais de interesse social -
Fonte: Prefeitura Municipal de Uberlândia –
Planejamento Urbano

Como exposto anteriormente, os loteamentos realizados nas áreas demarcadas como zonas especiais de interesse social já estão prontos ou em construção com uma única exceção. A ZEIS I direcionada ao Jardim Glória. Trata-se de uma ocupação realizada em área do Governo Federal que seria destinada à implantação do Campus Glória, Universidade Federal de Uberlândia. Entretanto, após aprovação do plano diretor do novo Campus, observa-se que não há necessidade de desocupar a área, o local onde se fixaram os assentamentos não comprometem ou inviabilizam a construção do Campus.

A população residente no local já chega à marca de 2.200 famílias, inicialmente, no dia 18 de junho de 2012, a Advocacia Geral da União representando a Universidade Federal de Uberlândia solicitou a reintegração de posse na Justiça Federal e conseguiu deferimento, após isso, duzentas pessoas ligadas ao Movimento Sem-teto do Brasil protestaram em frente à reitoria da Universidade para que a liminar fosse suspensa e conseguem um acordo.

A partir disso, o Ministério das Cidades passa a mediar o conflito e solicita a suspensão da liminar. A essa altura a reitoria da UFU emite uma nota afirmando ter abdicado da área e o Governo Federal passa a negociar a alienação do terreno para a implantação de um assentamento por meio de um programa habitacional.

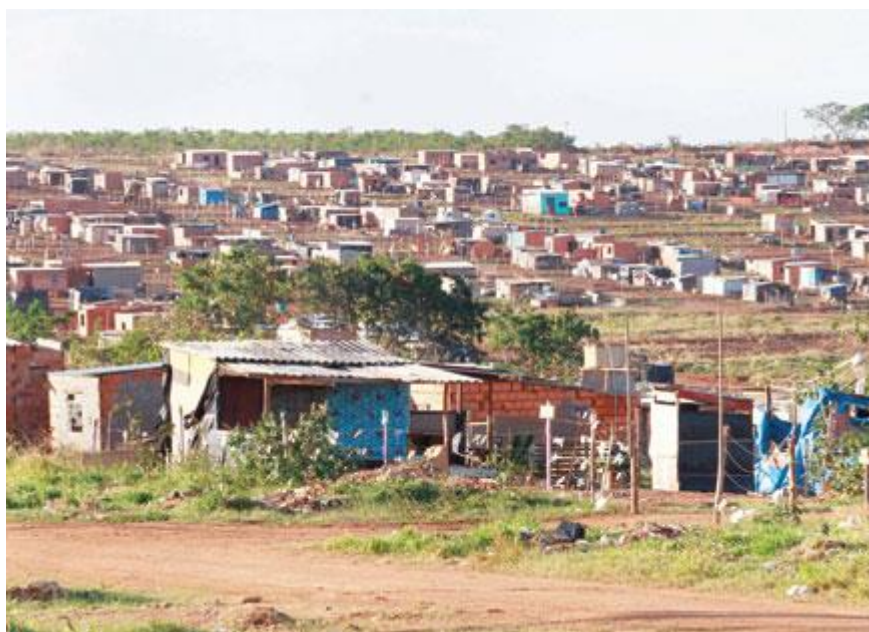


Foto1 - Acampamento Élisson Prieto em Uberlândia - Fonte: Jornal Correio

Ainda está em discussão a desapropriação desta área de 65,94 hectares, mas os moradores locais em 19 de novembro de 2012 fizeram uma caminhada pelo assentamento estabelecendo nomes para as ruas e definindo o nome do bairro, o qual é atualmente denominado como Élisson Prieto, o coordenador do Plano Diretor do Campus Glória. (MAIS UOL, 2012)

Vale ressaltar que conforme a Resolução n. 06/2010 o Conselho Universitário da UFU já havia destinado esta área para “Habitação de Interesse Social”:

“Art. 1º Autorizar a alienação dos seguintes bens imóveis de propriedade da UFU: I – área de 64 há, 02 a e 46 ca, localizada à margem direita da Rodovia BR050 em direção a Uberaba, parte integrante da “Fazenda Glória” situada no município de Uberlândia (...)” (UFU, 2010)

Ainda assim, a questão não foi resolvida, e as famílias carecem de equipamentos sociais mínimos, como energia elétrica, água, esgoto, pavimentação entre outros. O Plano Diretor municipal deixa evidente a função que a PMU deve assumir em situações como esta afirmando diretrizes como:

I – facilitar a obtenção de moradia para famílias em diferentes situações sócio-econômicas, com prioridade àquelas que mantenham pessoas com deficiência, idosos ou aposentados, filhos menores ou dependentes, mulheres chefes de família, com a garantia de acesso aos programas de pós-ocupação;

II – efetivar convênios e parcerias com instituições públicas e privadas, de forma a dinamizar alternativas de acesso à moradia para a população que dela necessite, em conformidade aos critérios estabelecidos na legislação pertinente;

III – estruturar o Fundo Municipal da Habitação e destinar seus recursos para programas de interesse social;

IV – viabilizar parcerias de assistência técnica gratuita com entidades para o desenvolvimento de programas de interesse social, auto-contrução e regularização;

V – propor diversidade de tipologias arquitetônicas, tecnológicas, urbanísticas, visando melhor qualidade de vizinhança e redução dos custos das áreas urbanizadas.

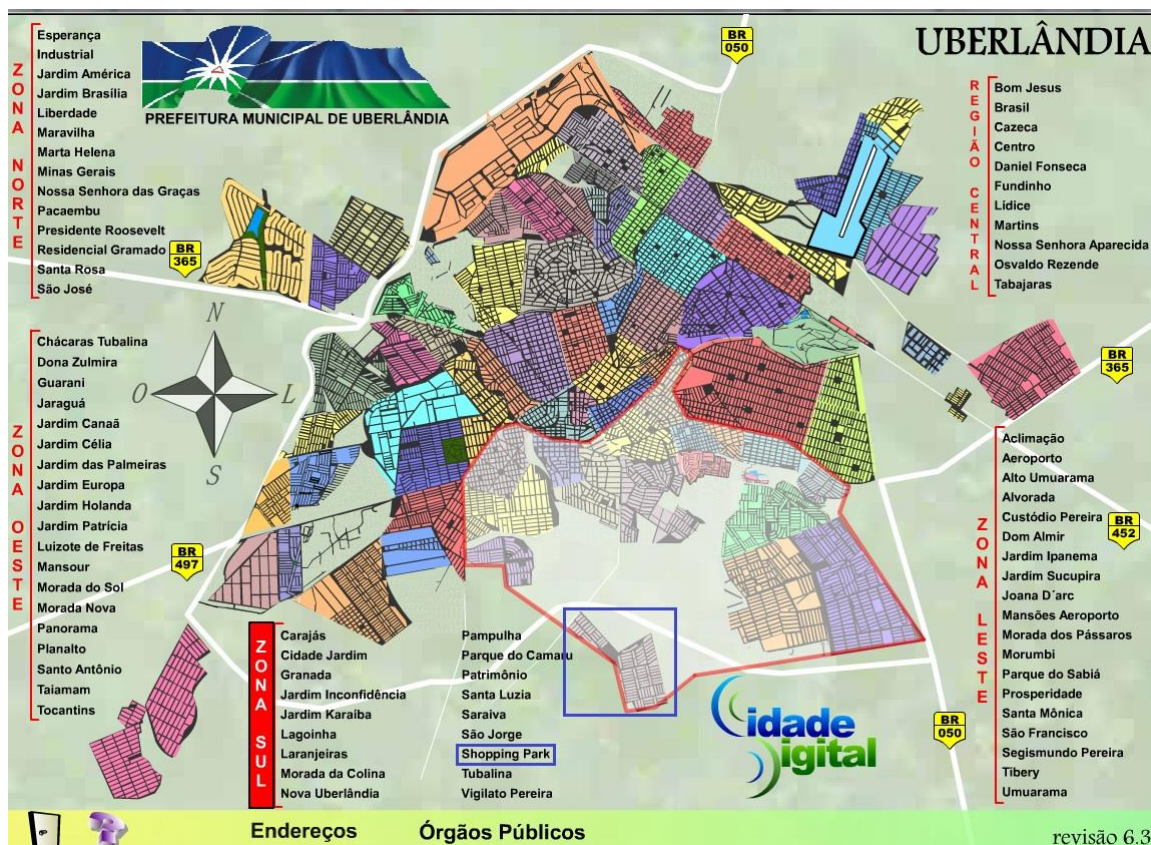
Enquanto isso, os empreendimentos voltados para atender as Faixas 2 e 3 escolhem seus locais de construção contanto com aporte de recursos do FGTS. Terminam por disputar zonas relativamente nobres, já possuidoras de equipamentos sociais necessários e com altas taxas de rentabilidade.

Observa-se em Uberlândia que o setor Sul tem sido uma área foco de inúmeras propagandas dos promotores de venda, o objetivo é a comercialização de empreendimentos que demandem ostentação e luxo. Esta ação atual traz um contraste marcante com os outros bairros do setor, constituídos por conjuntos habitacionais inicialmente e áreas em disputa e de ocupação, como o caso supracitado da Região Glória/Élisson Prieto.

Existe nesse período uma consolidação bastante efetivada de condomínios horizontais fechados como uma nova forma de produção espacial tendo início em 1994, com o Condomínio Guanambi, localizado na área do bairro Jardim Karaíba. Após esse impulso inicial, cerca de 70% dos condomínios edificadas na cidade foram construídos no setor Sul que conta atualmente com 24 conjuntos habitacionais dessa estirpe. (MOURA, 2008, p. 223)

Atualmente, essa região conta com vias de acesso rápido, estabelecimentos comerciais especializados e de alto requinte, faculdades, clubes, hipermercado, salões de eventos, que terminam por valorizar inclusive os imóveis situados no entorno desse conjunto de condomínios. A classe média tem obtido espaço para constituir habitação nessa região através do PMCMV, principalmente através da construção de condomínios verticais.

A segregação social existente é alarmante e pode ser visualizado no mapa a seguir, através da análise geográfica do bairro Shopping Park:



Mapa 2 – Zona Sul Uberlândia – Fonte: Prefeitura Municipal de Uberlândia

O bairro pertence ao setor Sul, fixado por um quadrado que evidencia a distância espacial deste com os demais bairros da região. Os condomínios fechados de alto valor aquisitivo e equipamentos urbanos luxuosos situam-se no sentido norte do bairro. O isolamento efetivo dos conjuntos habitacionais que o constituem não apresentam justificativas plausíveis.

5.3.2 Qualidade dos empreendimentos

Além da segregação social promovida quando do estabelecimento destes condomínios de luxo na região central de uma zona já habitada por outros conjuntos habitacionais de interesse social, observa-se também o contraste entre a qualidade dos imóveis. O conjunto habitacional Shopping Park, realizado com investimentos do PMCMV Faixa 1 apresenta em sua constituição diversos problemas arquitetônicos.

Deve-se levar em consideração, é claro, que as unidades habitacionais frequentemente ofertadas na cidade de Uberlândia possuem quase sempre o mesmo padrão construtivo e terminam por lançar mão de materiais similares. O que vai claramente contra o plano diretor instituído que em sua seção VII, artigo 41, inciso V explicita que deverá ser proposta uma diversidade de tipologias arquitetônicas, tecnológicas, urbanísticas, visando melhor qualidade de vizinhança e redução dos custos das áreas urbanizadas. (UBERLÂNDIA, 2006)

Conforme artigo publicado da arquiteta Dra. Simone Villa em conjunto com a graduanda Nathália Barros, as fundações são do tipo

(...) radiê, e a construção é toda autorportante, com tijolos furados ou de bloco de concreto. As esquadrias são de aço pintado, e os pisos e revestimentos são frequentemente precários. A cobertura, de estrutura de madeira ou metálica com telhas e cerâmicas, na maioria dos casos é entregue sem forro. Já os edifícios são feitos de bloco de concreto, com a mesma escolha nos materiais de acabamento. A grande maioria das casas dispõem de sistema de aquecimento e energia solar, por meio de placas e caixas d'água instaladas no teto. Também sobre instalações, foi observado em alguns casos, a entrega da casa com instalações elétricas aparentes. (VILLA, 2012, p. 8)

Outro grave problema refere-se à falta de qualidade e eficiência nos produtos escolhidos para a construção da obra. Parte das unidades habitacionais erguidas nesse conjunto em específico apresentaram rachaduras e infiltrações antes mesmo da entrega das casas. Verifica-se ainda o não atendimento aos critérios mínimos de conforto, como iluminação, ventilação e espaciosidade dos cômodos, isso inclui uma orientação inadequada em relação ao sol e vento, ou por uma escolha errônea das esquadrias e aberturas e demais decisões projetuais. (VILLA, 2012, p. 8)

Em geral as habitações possuem dois quartos, um destinado ao casal e outros aos filhos, entretanto trata-se de um padrão em dinâmica na sociedade brasileira. A família tradicional já em declínio abre espaço para novos rearranjos familiares não atendidos pela perspectiva das unidades. Em diversos quartos são inseridos beliches, colchões e sofás para comportar os moradores, além das crianças dormindo junto com os pais. Observa-se que os “quartos se transformam em áreas de depósito, já que a unidade não comporta áreas e mobílias específicas para estocagem”. (VILLA, 2012, p. 9)

A ausência de flexibilidade dos mobiliários é outro problema a ser tratado, impede a utilização dos cômodos para outras finalidades durante diferentes períodos temporais. Há a possibilidade de arguição da impossibilidade de um conforto nessas habitações justamente pelo pequeno espaço que elas possuem. Entretanto, tal argumento não encontra embasamento na ciência arquitetônica: “mesmo com tais dimensões, se os espaços fossem mais flexíveis e multifuncionais, suas diminutas áreas não seriam vistas como problema como o são hoje e não haveria necessidade primária de ampliações e modificações pelos moradores.” (VILLA, 2012, p 10)

Um meio de readequação estrutural dessas habitações é o estudo de pós-ocupação. Este permite conhecer as reais necessidades dos moradores e os pontos negativos dos projetos buscando desenvolver políticas de gestão de cidades mais adequadas com maior controle sobre a produção de habitação de interesse social. Em geral, os problemas mais frequentes estão ligados aos aspectos arquitetônicos mínimos que não são oferecidos. Não há atendimento às necessidades básicas dos moradores e estes reclamam de diversos cômodos e inclusive, a dificuldade em construir outras áreas aproveitando a unidade atual. (VILLA, 2010, p. 11)

É relevante que os atuais projetos considerem as necessidades dos moradores, considerem novos formatos bem como novas organizações espaciais. A localização tratada no tópico anterior constitui também um problema urbanístico, vez que essa utilização de áreas periféricas ao invés de vazios urbanos mais centrais, distancia os moradores destes locais de serviços da cidade. (VILLA, 2010, p. 11)

5.3.3 A avaliação da concepção urbanística – Portaria nº 168.

A recente Portaria nº 168, de 12 de abril de 2013 dispõe diretrizes gerais para a aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, integrante do Programa Minha Casa Minha Vida. Observa-se que o FAR, fundo anteriormente separado dos outros subprogramas do PMCMV agora se associa ao PNHU, que era mantido com recursos do FGTS apenas.

Essa alteração não interfere na autonomia dos órgãos públicos para gerir os investimentos e direcionamentos habitacionais à Faixa 1, apenas insere em um único programa as duas possibilidades de financiamento, os recursos continuam possuindo a mesma fonte. O FAR destinado apenas à Faixa 1 e as outras Faixas (2 e 3) utilizando recursos do FGTS.

Em relação à novidade dessa portaria, pode-se dizer que é tendente a solucionar um grave problema já abordado anteriormente, se os recursos forem realmente aplicados. Trata-se em geral de reservar espaços para zonas de habitação de interesse social em áreas periféricas, o que inviabiliza quase sempre o acesso dessa população aos equipamentos urbanos, como escolas, hospitais, áreas de lazer, cultura entre outros. No decorrer do trabalho várias vezes já se afirmou a necessidade da qualidade habitacional envolvida na temática, ou seja, habitação não se refere unicamente ao estudo da unidade em si e o seu déficit.

Os fatores que proporcionam uma boa urbanização e habitabilidade são também protagonistas nesse caso. Não há que se falar em habitação de qualidade, se os recursos mínimos para promover o bem estar social da população que se utiliza do conjunto estiverem ausentes.

Dessa forma, a portaria 168 trouxe uma inovação para o problema latente, entretanto a obrigatoriedade de oferecimento dos serviços será somente para os conjuntos habitacionais com mais de 1.500 unidades.

O que deverá ser feito a partir das diretrizes da portaria é a submissão à avaliação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades propostas referentes a empreendimento acompanhadas de concepção urbanística, subsidiada por:

1. Mapa do município ou da região do município, com indicação de escala gráfica e norte, apresentando: localização do empreendimento; malha urbana; sistema viário principal; principais centralidades de comércio e serviços; e pólos geradores de emprego.
2. Mapa de localização do empreendimento e do entorno imediato, com a indicação de escala gráfica e norte, apresentando: vias de acesso ao empreendimento; comércio e serviços relevantes; equipamentos de saúde e educação existentes; outros empreendimentos contratados, ou em contratação, no âmbito do PMCMV; e traçado das rotas de pedestre, do centro geométrico do empreendimento, dos

equipamentos de educação e saúde e às paradas de transporte público, com as distâncias percorridas; mapa do entorno do empreendimento.

3. Implantação do empreendimento, com indicação de escala gráfica, norte e curvas de nível, apresentando: hierarquia viária, indicando a largura das vias e calçadas; distribuição e dimensionamento das áreas institucionais, comerciais e espaços livres previstos. A) relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos; B) proposta para atendimento da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos gerada pelo empreendimento.

A Secretaria Nacional de Habitação encaminhará manifestação, às instituições financeiras oficiais federais, opinando quanto ao entendimento às diretrizes de projeto previstas na portaria, podendo determinar ajustes na proposta, exclusivamente nos aspectos que envolvam os tópicos 2 e 3.

Porém, além de enumerar o oferecimento de equipamentos urbanos e sociais para que a obra seja iniciada, a portaria foi além, levando o governo federal a compartilhar esse dever com as prefeituras locais. Conforme item 4.2 do título “Valores máximos de aquisição”: - A soma dos valores a serem custeados pelo FAR para a edificação dos equipamentos de educação, saúde e outros complementares à habitação está limitada a 6% (seis por cento) do valor da edificação e infraestrutura.

Para a construção de equipamentos de educação, o requisito é que o conjunto possua mais de 500 unidades habitacionais, e mais de 800 para os demais equipamentos complementares à habitação. Os projetos devem ainda ter aprovação do município e dos demais órgãos públicos competentes. (BRASIL, 2013)

Certamente são inovações que podem permitir uma melhor adequação dos projetos às áreas desprovidas de equipamentos urbanos e sociais, uma iniciativa bastante arrazoada tomada pelo poder público federal para a resolução de um dos mais graves problemas encontrados na execução do PMCMV. Por outro lado, no que se refere à qualidade das unidades habitacionais ainda não há uma política desenvolvida que determine um maior rigor nessas construções.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho utilizou o recurso teórico de forma a promover um debate fundamentando sobre as novas perspectivas político-econômicas brasileiras utilizando como meio empírico a discussão sobre a habitação.

Trata-se de uma análise profunda de um programa pouco estudado ou avaliado, conhecido apenas pelas campanhas de marketing proporcionadas pelas empresas e pelo mercado em relação à venda de imóveis para a Faixa 2. Como se dá esse processo, como é realizada a determinação e direcionamento às Faixas foi uma questão abordada no decorrer do trabalho. O resultado é de certa forma, estarrecedor. O que se tem inicialmente é a preocupação do Estado em oferecer meios de abrigo para a parcela da população carente deste.

O meio utilizado é um Programa bastante divulgado e reconhecido como a possível resposta aos enfrentamentos e lutas pela moradia digna. Enfrentamentos esses que já passaram por inúmeros programas sem respaldo, acesso ou resultados expressivos. Dentre todos os citados como fonte histórica de validação, os maiores equívocos se situaram em relação à desconexão nas ações promovidas pelos diversos setores da sociedade, bem como as esferas do poder público, principalmente se tratando de ligações entre municípios, estados e a União.

Com a proposta de superar este equívoco tradicional nos programas implantados no Brasil, o Minha Casa Minha Vida constitui-se de necessária e forte articulação entre esses poderes, mas não só entre eles. Trata-se de uma prevista articulação com o mercado, visando o aquecimento e a produção livre das habitações. Os fatores condicionadores restringem à participação das empresas nos processos licitatórios dos quais a população em geral não pode ter acesso, nem ao mesmo solicitando essas informações diretamente à Caixa Econômica Federal.

Não é claro, nem exposto o número de empresas que participam apenas a verba destinada que, diga-se de passagem, é razoavelmente superior à verba destinada à produção de habitação social para a Faixa 1. Faixa esta, a mais carente no que se refere aos déficit habitacional, como exposto no decorrer do trabalho. A fiscalização pública ou realizada pelos próprios atores sociais torna-se impossível diante esse quadro de obscuridade e omissão de informações.

Nota-se que de fato houve o aquecimento previsto para o mercado, entretanto essa produção desenfreada de habitações voltadas aos setores que em números quantitativos apresentam menores déficits pode resultar em uma contradição muito clara e explícita: os setores nos quais o déficit encontra-se de fato de forma brusca e infinitamente superior continuam carentes dessas unidades habitacionais.

O programa que buscou desvincular-se dos erros e equívocos do passado tem promovido novamente os deslizos da época do Banco Nacional de Habitação. O direcionamento majoritário das verbas disponibilizadas é feito para a Faixa 2 e 3, mantendo à deriva a população carente que recebe de 0 a 3 salários mínimos. Trata-se aqui da exposição dos números que ninguém vê.

Reitera-se ainda que o programa analisado tem a perspectiva de construção de habitações em massa, não resguardando a viabilidade qualitativa, não respeitando traços e características arquitetônicas necessárias para a boa vivência familiar. Desconsidera-se ações que visam estabelecer esta população da Faixa 1 em unidades habitacionais providas de qualidade em sua infra-estrutura e em seu projeto arquitetônico. Grande número de moradias é construído sem quaisquer modificações, não levando em consideração as modernas readaptações domésticas e familiares.

Para além dos equívocos anunciados acima, observa-se ainda a relação que se tem com a especulação imobiliária. Os investimentos direcionados às Faixas 2 e 3 apresentam o mercado como localizador fundamental das construções. São realizados conjuntos habitacionais modernos e providos de infra-estrutura mínima em localizações bastante razoáveis, complementadas com os instrumentos e equipamentos sociais e urbanos necessários à habitação com qualidade.

Por outro lado, às habitações destinadas à Faixa 1 ficam à mercê dos planos diretores das cidades e a suas zonas especiais de interesse social. Se estiverem à margem do perímetro urbano, com dificuldade de acesso e sem equipamentos urbanos mínimos, isso não impede a destinação dos terrenos a essa produção. Trata-se ao invés, de fomentar a urbanização provocada pelos empreendimentos destinados à Faixa 1 nas margens urbanas justamente para proporcionar a valorização dos terrenos anteriores, que ocupam os espaços mais centrais na zona em questão. Tal afirmação é corroborada pelo mapa apresentado da cidade de Uberlândia no último capítulo e quais são as suas zonas de produção de habitação de interesse social.

Levando em consideração esse rol de informações e uma afirmação realizada na própria introdução do trabalho, observa-se que as políticas públicas, os programas e suas devidas portarias realizam-se em uma lógica de alcance às questões e reclamações sociais. Dessa forma, a portaria 168 tornou-se uma resposta à essas problemáticas, tanto no que se refere à construção de habitação social sem os instrumentos urbanos mínimos, como ao fato de o Governo Federal não inspecionar ou realizar quaisquer atividades e ações para resolver tal situação.

Trata-se de uma resposta razoável, mas que infelizmente não pode ter seus efeitos colhidos na pesquisa em tela. Para tanto, oferece à população alguma perspectiva de melhora, de um programa que inicialmente poderia transformar a compreensão de produção social da habitação e que vem, como exposto em demasia, a repetir os erros do passado. Os números deficitários têm sido reduzidos, questiona-se aqui de que forma isso tem sido feito e quais as perspectivas para o futuro.

Vislumbra-se de fato a resolução de um problema latente e sempre abandonado pelos demais governos ou apenas seu aprofundamento e acirramento dos problemas sociais já estabelecidos anteriormente? Merece profunda atenção os desdobramentos legais que se seguem e suas reais aplicações no social. Deve-se observar com alerta à dinâmica da sociedade e sua relação mais próxima ou mais longínqua entre as políticas públicas e os anseios sociais.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **A desertificação neoliberal no Brasil**: Collor, Fhc e Lula. 2 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

ALÉM DE ECONOMIA. **Déficit habitacional brasileiro teve queda de 12% em 5 anos**. Disponível em < <http://www.alemdeeconomia.com.br/blog/?p=11708>> Acesso em 23 junho 2013.

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política**. Disponível em < www.cesop.unicamp.br/site/htm/arquivo_artigo_revista.php?art=291> Acesso em 13 dezembro 2012.

AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à Ciência Política**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Globo, 1989.

AZEVEDO, Sérgio. **Desafios da habitação popular no Brasil**: políticas recentes e tendências. Coleção Habitare ANTAC: Porto Alegre, 2007.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Os anos do povo. SADER, Emir (org). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo editorial, 2013.

BLAY, Eva Alterman. **Eu não tenho onde morar**: vilas operárias na cidade de São Paulo. São Paulo: Nobel, 1985.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: Para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1987.

BOITO JR, Armando. **As bases políticas do neodesenvolvimentismo**. Disponível em < <http://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/Painel%203%20-%20Novo%20Desenv%20BR%20-%20Boito%20-%20Bases%20Pol%20Neodesenv%20-%20PAPER.pdf>> Acesso em 21 janeiro 2013.

BONDUKI, Nabil. **Política habitacional e inclusão social no Brasil**: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo ISSN 1984-5766, Nº1-2008

BORGES, João Gonsalves e VASCONCELLOS, Fábio Puccetti. **Habitação para o desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Bloch Editores, 1975.

BRASIL. Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida**.

_____. Decreto-lei n. 9.777, de 6 de setembro de 1946. **Estabelece bases financeiras para a “Fundação Casa Popular” e dá outras providências**.

_____. Portaria n. 105, de 2 de março de 2012. **Diretrizes e cronograma para habitação de entidades privadas sem fins lucrativos**.

_____. Projeto de Lei n. 7.979, de 2010. **Altera o Decreto-lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública.**

BRUM, Argemiro J. **Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. 20 ed. Ijuí: Unijuí, 1999.

Caixa Econômica Federal. **Programa Minha Casa Minha Vida – Recursos FAR**.

Disponível em

<www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programas_habitacao/pmcmv/saiba_mais.asp

> Acesso em 16 Novembro 2010.

_____. **Cartilha do Programa Minha Casa Minha Vida**. Disponível em: <
http://www.adh.pi.gov.br/minha_casa_minha_vida.pdf> Acesso em 23 setembro 2011.

_____. **Demanda habitacional no Brasil**. Brasília: Caixa, 2012. Disponível em <
http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/documentos_gerais/demanda_habitacional.pdf
> Acesso em 15 janeiro 2013.

Câmara dos Deputados. Disponível em: <

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=27C25DC8959F3B7547DA0BF447D00BFF.node2?codteor=976924&filename=Parecer-CFT-15-12-2011>

CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930 – 1970**. São Paulo: Global editora, 1985.

CANUTO, Elza Maria Alves. **Direito à moradia urbana: aspectos da dignidade da pessoa humana**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

CARDOSO, Aduino Lucio. **Política habitacional no Brasil: balanço e perspectivas**.

IPPUR/UFRJ: MON, 17 de Dezembro de 2007. Disponível em:

<http://web.observatoriodasmegropoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=155:politica-habitacional-no-brasil-balanco-e-perspectivas&catid=36:colecacao-textos&Itemid=82&lang=pt> Acesso em: 23 maio 2010.

CASTELO, Rodrigo. **O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro**. Disponível em

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000400002&lang=pt> Acesso em 13 fevereiro 2013.

CASTRO, Ana Paula Cantelli. **Organização e disputas pelo espaço urbano**. Uberabinha/MG (1890-1930) – Uberlândia, 2003. 115fl

CASTRO, Jorge Abrahão de., CARDOSO JR, José Celso. **Políticas sociais no Brasil: restrições macroeconômicas ao financiamento social no âmbito federal entre 1995 e 2002**. Disponível em < http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Cap_7-10.pdf> Acesso em 23 novembro 2011.

CODATO, Adriano Nervo e PERISSINOTTO, Renato Monseff. **O Estado como instituição. Uma leitura das “obras históricas” de Marx**. Disponível em <

http://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/artigo7901renato.pdf>
Acesso em 13 dezembro 2012.

CORREIO DE UBERLÂNDIA. **Uberlândia cai para 4ª posição em ranking estadual do PIB.** Disponível em <<http://www.correiodeuberlandia.com.br/cidade-e-regiao/uberlandia-cai-para-4a-posicao-em-ranking-estadual-do-pib/>>. Acesso em 21 maio 2013.

_____. **Uberlândia terá 2 novos bairros até o fim de 2013.** Disponível em <<http://www.correiodeuberlandia.com.br/cidade-e-regiao/uberlandia-tera-dois-novos-bairros-ate-o-fim-de-2013/>> Acesso em 2 janeiro de 2013.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado.** São Paulo: Saraiva, 1998.

DRAIBE, Sônia Miriam. **O welfare state no Brasil: características e perspectivas.** Disponível em <<http://sociologiajuridica.files.wordpress.com/2011/10/o-welfare-state-no-brasil-caracterc3adsticas-e-perspectivas-sonia-draibe.pdf>> Acesso em 23 outubro 2011.

DYE, Thomas D., **Understanding Public Policy.** Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1984.

ECONOMIA UOL. **Câmara facilita desapropriações do minha casa minha vida.** 2012. Disponível em <<http://economia.uol.com.br/ultimas-noticias/valor/2012/10/16/camara-facilita-desapropriacoes-do-minha-casa-mina-vida.jhtm>>. Acesso em 23 abril 2013.

ENGELS, Friedrich. **Para a questão da habitação.** Disponível em: <<http://www.marxists.org/portugues/marx/1873/habita/index.htm>> Acesso em 07 março 2013.

ESTADO DE SÃO PAULO, O. **O aumento do valor de mercado de terras.** 25 de abril de 2010, p. B1

EXTRA GLOBO. **MPF denuncia Caixa por venda casada a clientes do MCMV.** 14 de janeiro de 2013. Disponível em <<http://extra.globo.com/noticias/economia/mpf-denuncia-caixa-por-venda-casada-clientes-do-minha-casa-minha-vida-7295358.html>> Acesso em 12 maio de 2013.

FIORI, José Luís. **Estado do Bem-Estar Social: padrões e crises.** São Paulo: Physys – Revista Saúde Coletiva, Rio de Janeiro 7 (2): 129 – 147, 1997, p.137.

_____. O Brasil e seu “entorno estratégico” na primeira década do século XXI.
SADER, Emir (org). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma.** São Paulo: Boitempo editorial, 2013.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Minha casa minha vida faz o preço de imóveis disparar.** 16 de junho de 2010.

FOLHA UOL. **Imóveis usados acompanham alta dos novos.** 2010. Disponível em <<http://www.1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fil805201008.htm>> Acesso em 21 janeiro 2013.

_____. **Investimento invade Triângulo Mineiro.** Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/1093113-investimento-invade-o-triangulo-mineiro.shtml>> Acesso em 24 junho 2013.

_____. **Novas fronteiras ameaçam o Triângulo Mineiro diz pesquisador.** Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/1123354-novas-fronteiras-ameacam-triangulo-mineiro-diz-pesquisador.shtml>> Acesso em 12 maio 2013.

GLOBO, O. **Da meta de 400 mil casas, apenas 3488 unidades foram entregues.** Disponível em <www.oglobo.globo.com/pais/mat/2010/08/13da-meta-de-400-mil-casa-populares- apenas-3-488-unidades-917391623.asp>. Acesso em 13 abril 2013.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e lutas pela moradia.** São Paulo: Loyola, 1991.

GUIDDENS, Anthony. **O debate global sobre a terceira via.** São Paulo: Editora Unesp, 2007.

GUIMARÃES, Eduardo Nunes. **Formação e desenvolvimento econômico do Triângulo Mineiro:** integração nacional e consolidação regional. Uberlândia: Edufu, 2010.

HOJE EM DIA. **Triângulo Mineiro tem 25% da verba do PAC em moradia.** Disponível em <<http://www.hojeemdia.com.br/noticias/politica/triangulo-mineiro-tem-25-da-verba-do-pac-moradia-1.83303>> Acesso em 12 março 2013.

HOFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais.** Cad. CEDES, Campinas, v. 21, n.55, nov. 2001. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622001000300003&lng=pt&nrm=iso>.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.

IBGE, Sala de imprensa. **Municípios fora dos centros urbanos ganham espaço no PIB do País.** Disponível em <<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=481>> Acesso em 12 janeiro de 2013.

IPEA. **Nota técnica estima o déficit habitacional brasileiro.** Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=18179> Acesso em 12 janeiro 2013.

LINDBLOM, Charles E. “Still Muddling, Not Yet Through”. Em: **Public Administration Review**, 39,1979; pp. 317-336.

LEFEBVRE, Henri. **O direito a cidade.** São Paulo: Moraes, 1991.

LOWI, Theodore. “American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory”. Em: **World Politics**, vol XVI. Princeton: Center of International Studies, Princeton University, julho de 1964.

MAIS UOL. **Assentamento em área federal ganha ruas e nome de bairro**. Disponível em <<http://mais.uol.com.br/view/lzomvwfjcclh/assentamento-em-area-federal-ganha-ruas-e-nome-de-bairro-04024C99366CDCC13326?types=A&>>. Acesso em 14 agosto de 2013.

MARICATO, Erminia. **Política urbana e de habitação social**: um assunto pouco importante para o governo FHC. USP/FAU, julho de 1998.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MATTOSO, Jorge. Dez anos depois. SADER, Emir (org). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo editorial, 2013.

MENDONÇA, Eduardo. Da faculdade de gastar ao dever de agir: o esvaziamento contramajoritário de políticas públicas. SARMENTO, Daniel (org); NETO, Cláudio Pereira de Souza. **Direitos Sociais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2008, p. 235.

MELO, Renata Faria. **Análise do desenvolvimento rural na região do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba**. Uberlândia: UFU, 2005. Disponível em: <http://www.bdtu.ufu.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=567>. Acesso em 18 maio 2013.

Ministério das Cidades. **Instrução normativa n. 33, de 23 de outubro de 2012..** Disponível em <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Instru%C3%A7%C3%B5esNormativas/IN_MCidades_2012_033_Apoio_a_Producao_Compilada.pdf> Acesso em 23 junho 2013.

_____. **Plano de Habitação Nacional**. Disponível em <[www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab/produtos/produto-2/Capitulo 6.pdf](http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab/produtos/produto-2/Capitulo%206.pdf)> Acesso em 17 janeiro 2011.

_____. Portaria 168, de 12 de abril de 2013. **Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV.**

_____. **Programa de Arrendamento Residencial – PAR**. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/index.php/programas-e-acoas/517-programa-de-arrendamento-residencial-par>> Acesso em 23 junho 2013.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg. Por uma dinâmica monetária e financeira menos excludente. SICSÚ, João. et al. **Novo-desenvolvimentismo**: um projeto nacional de crescimento com equidade social. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

MOURA, Gersa Gonçalves. **Condomínios horizontais/loteamentos fechados e a vizinhança (in)desejada**: um estudo sobre Uberlândia/MG, UFU: 2008. Disponível em <<http://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/1192/1/Condom%C3%ADniosHorizontaisLoteamentos.pdf>>. Acesso em 28 julho 2013.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1984.

OLIVA, Aloizio Mercadante. **As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil**: análise do governo Lula (2003-2010). Campinas, SP: [s.n.], 2010.

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento. Disponível em:<<http://www.pac.gov.br/minha-casa-minha-vida>> Acesso em 23 março 2013.

PLANEJAMENTO GOVERNO. Clipping: Seleção de notícias. **Governo investigará fraude no minha casa minha vida**. Disponível em <<https://conteudoclipingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2013/4/15/moradias-populares-governo-investigara-fraude-no-minha-casa-minha-vida>> Acesso em 12 abril de 2013.

POCHMANN, Marcio. Políticas públicas e situação social na primeira década do século XXI. SADER, Emir (org). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo editorial, 2013.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Haddad anuncia R\$ 300 milhões para desapropriação de 30 mil terrenos**. Disponível em <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/comunicacao/noticias/?p=146439>>. Acesso em 13 maio 2013.

RAMIRES, Julio Cesar de Lima. **A verticalização do espaço urbano de Uberlândia**: uma análise da produção e consumo da habitação. São Paulo, 1998. 320 pag.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Edusp, 2009.

SILVA, Kássia Nunes da. **Expansão urbana do setor sul da cidade de Uberlândia – MG**: um estudo dos processos de exclusão e segregação sócio-espacial, 2012. UFU, 149 f.:il.

SINGER, Paul. A raiz do desastre social: a política econômica de FHC In LESBAUPIN, Ivo. **O desmonte da nação**. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003> Acesso em 15 setembro 2012.

UBERLÂNDIA.Aspectos econômicos. Disponível em <http://www.uberlandia.mg.gov.br/uploads/cms_b_arquivos/135.pdf> Acesso em 14 junho 2013.

_____. Ata da primeira sessão ordinária da Câmara Municipal de Uberabinha. Livro 2, Vol. 2, de 02/01/1895. P 03-06.

_____. Código Municipal de Posturas e Regimen Tributário da Câmara de Uberabinha. Uberabinha: Typographia Progresso – Cupertino e Filhos. 1913. P. 50.

_____. Lei Complementar n. 432 de 19 de outubro de 2006. **Aprova o plano diretor do município de Uberlândia, estabelece princípios básicos e diretrizes para sua implantação, revoga a lei complementar n. 78 de 27 de abril de 1994 e dá outras providências.** Disponível em <http://www.uberlandia.mg.gov.br/uploads/cms_b_arquivos/2273.pdf> Acesso em 22 agosto de 2013.

_____. **Plano Local de Habitação de Interesse Social de Uberlândia:** Estratégia de ação, 2010. Disponível em <http://www.uberlandia.mg.gov.br/uploads/cms_b_arquivos/6343.pdf>. Acesso em 13 janeiro 2013.

_____. **Plano Local de Habitação de Interesse Social de Uberlândia:** Diagnóstico estratégico de habitação de interesse social. Prefeitura Municipal de Uberlândia, 2009.

UFU. Reitoria: Resolução n. 06/2010 do Conselho Universitário. **Autoriza a alienação de bens imóveis integrantes do patrimônio da Universidade Federal de Uberlândia, e dá outras providências.** Disponível em <<http://www.reitoria.ufu.br/Resolucoes/ataCONSUN-2010-6.pdf>> Acesso em 13 agosto de 2013.

VIGEVANI, Tullo. et al. Relação entre política doméstica e integração regional: uma interpretação do Brasil no governo Lula da Silva. AYERBE, Luis Fernando (org). **Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul.** São Paulo: Editora Unesp, 2008.

VILLA, Simone B.; ROTELLI, Nathália Barros Abate. **A qualidade da produção recente da habitação de interesse social na cidade de Uberlândia – MG, Pós 2000.** IV Congresso Brasileiro e III Congresso Ibero-Americano Habitação Social: ciência e tecnologia “Inovação e Responsabilidade”. 12 a 15 de novembro de 2012, Florianópolis.

(2011) VILLA, S. B. ; GARCIA, L. C. . **Elementos para obtenção da qualidade no processo projetual de HIS.** A experiência metodológica do projeto MORA. In: V PROJETAR – PROCESSOS DE PROJETO – TEORIAS E PRÁTICAS, 2011, Belo Horizonte. V PROJETAR – Processos de Projeto – teorias e práticas. Belo Horizonte: UFMG-Escola de Arquitetura, 2011.