



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO – UFPE**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – CCSA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL – PSSOCIAL**  
**MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL**

**CAROLINE MAGALHÃES LIMA**

**NECESSIDADES SOCIAIS E POLÍTICA DE HABITAÇÃO:** a experiência  
conciliatória do Programa Minha Casa Minha Vida

RECIFE  
2017

**CAROLINE MAGALHÃES LIMA**

**NECESSIDADES SOCIAIS E POLÍTICA DE HABITAÇÃO:** a experiência  
conciliatória do Programa Minha Casa Minha Vida

Dissertação apresentada pela discente  
Caroline Magalhães Lima ao Programa  
de Pós-Graduação em Serviço Social da  
Universidade Federal de Pernambuco –  
UFPE, como exigência parcial à  
obtenção do Título de Mestre em  
Serviço Social.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria das  
Graças e Silva.

RECIFE  
2017

Catálogo na Fonte  
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

|       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| L732n | <p>Lima, Caroline Magalhães</p> <p>Necessidades sociais e política de habitação: a experiência conciliatória do Programa Minha Casa Minha Vida / Caroline Magalhães Lima. - 2017. 154 folhas : il. 30 cm.</p> <p>Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Maria das Graças e Silva.</p> <p>Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA, 2017.</p> <p>Inclui referências.</p> <p>1. Política habitacional. 2. Desenvolvimento habitacional. 3. Habitação - Financiamento. I. Silva, Maria das Graças e (Orientadora). II. Título</p> <p>361.6 CDD (22.ed.)</p> <p>UFPE (CSA 2017 – 177)</p> |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

CAROLINE MAGALHÃES LIMA

NECESSIDADES SOCIAIS E POLÍTICA DE HABITAÇÃO: a experiência  
conciliatória do Programa Minha Casa Minha Vida

Dissertação apresentada pela discente  
Caroline Magalhães Lima ao Programa  
de Pós-Graduação em Serviço Social da  
Universidade Federal de Pernambuco –  
UFPE, como exigência parcial à  
obtenção do Título de Mestre em  
Serviço Social.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria das  
Graças e Silva.

Aprovada em: 26 /07/2017

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria das Graças Silva  
Professora Orientadora

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ana Elizabete Fiúza Simões da Mota  
Examinadora Interna

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Edna Tânia Ferreira da Silva  
Examinadora Externa

À Fernanda dos Passos Saraiva (*in memoriam*),  
pelos sonhos conjuntamente construídos, ainda que tão cedo interrompidos.

Às mulheres que constroem a Ocupação Gregório Bezerra.

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho é fruto da contribuição diversificada de pessoas com o processo, em andamento, de formação pessoal, profissional, militante e intelectual de sua autora. Gratidão:

Às pessoas que constroem o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFPE. Aos colegas da turma de Mestrado de 2015, em especial à Laís, Laila, Mércia, Ranieri, Inaê, Rafa e Tati, que dividiram momentos de debate, crises e ansiedades, risadas e lágrimas, erros e aprendizados, convicções questionadas, dúvidas afirmadas, expectativas frustradas e surpreendidas, e que me confiaram a responsabilidade da representação discente. Aos colegas do doutorado: Júnior (baiano), Raquel, Jetson, Taíse, Michelle, Suamy, Robertinha e Andrea Alice, pelo cafezinho, pelas cervejas e diálogos nos intervalos. Aos servidores e terceirizados da UFPE, nas figuras de Elynne e Daniel que, sempre cordiais, me auxiliaram no necessário. Às professoras Ana Vieira, Helena Chaves, Juliane Peruzzo, Maria das Graças e ao professor Marco Mondaini, pois o espaço em sala de aula me possibilitou conhecer autores, repensar formulações, ampliar a bagagem de conhecimentos, duvidar do indubitável, crescer. Ao CNPq, pela garantia mínima de uma condição material para a execução da pesquisa. À minha orientadora, professora Graça, pela paciência e empatia, por toda ajuda e compreensão, e pelo exemplo de cuidado com a humanidade e com a natureza. À professora Bete pelo acolhimento, pelo estímulo intelectual, pelas conversas e puxões de orelha necessários. À professora Edna Tânia, pela contribuição para com o debate sobre a habitação junto à categoria profissional e pela aceitação do convite de compor a banca.

Às e aos colegas de colegiado da Faculdade do Vale do Jaguaribe (FVJ).

À casa CARAI, que não poderia ter sido mais linda, acolhedora e confortável, com os dengos e belezas de Raíssa e o humor e a praticidade de Inaê, que tornaram o dia-a-dia da vida doméstica e acadêmica mais leve, e a todas as pessoas que por ela passaram. Por todo o chamego do pessoal do Ceará... Aos que me ofereceram a amizade em Recife: Ranieri, Júnior, Clara e Israel.

Às amigas pós-modernas que toleraram a distância e fizeram cota para uma comunista na patota das “Minorias”: Henrique Alves, Sarah Carvajal, Nayana Guimarães e Chico Léo. À outra Carol, pelos momentos de diálogo e conforto mútuos. À Regina e Loro pelos sorrisos singelos, pelas machadadas no cajueiro e pelas limonadas. Ao Deo, amigo e camarada, pelos reencontros. À Rauta que sempre me acolhe e estimula intelectualmente, pelo amor construído e pelas broncas também. À sua turminha que sempre me oferece o

carinho canino. Ao camarada Rodrigo Castelo que aguentou minhas perturbações de bom humor e indicou diversos textos.

Aos camaradas que constroem o Partido Comunista Brasileiro (PCB), por compreenderem meu afastamento e por me inspirarem a continuar na luta por um mundo melhor e mais justo para todos, em particular: Ítalo, Mônica, Raphael e Odhair. Aos camaradas da Célula Dirce Machado: Davizinho, Carlinhos e Cezinha. Às lutadoras e aos lutadores da Unidade Classista, pela esperança no que virá. Aos companheiros e às companheiras da brigada Bernardo Marin (MST-Ceará): Odhair, Elisângela, Tiago, Thales, Marcelo e Sandino, que me ensinam cotidianamente a importância do coletivo, do respeito à terra, da simplicidade, da disciplina, do estudo, da ousadia, da luta.

Ao Raphael pela paciência e cuidado, pelos sorrisos, carinhos, pelo encorajamento e conforto encontrado no abraço acolhedor. Pela contribuição imprescindível com esse trabalho. Pela palavra de incentivo a continuar, a não desanimar, a não me afundar no mar fechado. Por “semear sonhos”, mesmo nesse cenário aterrador. Por que “na rua, lado a lado, somos muito mais que dois”. Por ficar comigo e ser suporte na hora mais difícil de minha vida. Por não desistir de mim ou de nós, ainda que eu desista. A meus sogros, que são também suporte e família.

Gratidão maior a meus pais, exemplos de integridade e humanidade, por ficarem ao meu lado no processo de superação do trauma. À minha mãe, Salete, minha âncora, pelo carinho e pelos “carões”, pelas conversas, pelo perdão incondicional, pelo colo, pelos ensinamentos e pelo apoio. A meu pai, Otacílio, pela amizade, auxílio, companheirismo, pelas idas à Recife, por seu sorriso e seu abraço, por abrir mão de coisas tão importantes por acreditar em mim. A meu irmão pelas conversas e pela dádiva de curtir com o Bernardinho o melhor da vida. À minha segunda mãe, tia Dora, pelo amor e pelos mimos. A meus avós, Francisco, Auxiliadora (*in memoriam*), e Isabel (*in memoriam*), pelos conselhos, beijos na testa e sorriso nos lábios. Por acreditarem em mim. Aos tios e tias, primos e primas, pelos momentos compartilhados.

A todos os trabalhadores e todas as trabalhadoras que contribuíram direta ou indiretamente com o processo de produção dessa dissertação e com meu processo de formação enquanto pessoa humana. Ainda que não os/as conheça, hoje sei que somos um. **Toda a minha gratidão.**

## RESUMO

Esta dissertação trata sobre como, no processo de produção do espaço urbano, o Estado capitalista captura necessidades sociais e as atende de forma a conciliá-las com necessidades do capital, em conformidade com a dinâmica da luta de classes e das relações sociais de produção, hipótese de Susanna Magri (1975). O recorte cronológico, que compreende os governos petistas, vai de 2003 a 2016, tendo em vista o investimento estatal na produção habitacional no período. Seu objetivo principal, portanto, é apreender teoricamente como, sob tais governos, uma necessidade social, o habitar, foi conciliada a uma necessidade do capital, reproduzir-se. A partir da realização de uma pesquisa de caráter bibliográfico e documental, para fins metodológicos, este trabalho estruturou-se em três capítulos. O primeiro recupera o processo de formação do espaço urbano no país, buscando historicizar a relação entre classes e Estado, apontando para a indissociabilidade entre o político e o econômico. O segundo busca construir uma análise sobre o movimento de um partido que nasce na luta dos trabalhadores e chega ao Poder Executivo, passando pelo processo de transformismo, num contexto de revolução passiva, conciliando pautas históricas da classe trabalhadora às demandas do capital, como no caso da habitação. O terceiro capítulo busca analisar como o Programa Minha Casa Minha Vida participou do processo de captura e conciliação de uma necessidade social, a habitação, pelo capital, para o atendimento de sua necessidade, reproduzir-se. A partir da análise sobre a processualidade sociohistórica que se delineia como determinação para a constituição do espaço urbano brasileiro, verificou-se que a cidade continua sendo espaço estratégico para a luta de classes. Tal fato ganha evidência durante os governos petistas, sob a estratégia da revolução passiva, partícipes do jogo complexo da conciliação de classes. O partido no poder reproduziu o processo de transformismo que ocorria na concepção e formulação de frações hegemônicas da burguesia na sua dinâmica interna partidária. Frações da burguesia e da classe trabalhadora disputam a cidade, com a mediação do Estado, que direciona seu fundo público para garantir a reprodução do capital.

**PALAVRAS-CHAVE:** Reestruturação do espaço. Cidade. Políticas sociais de habitação. Programa Minha Casa Minha Vida

## **ABSTRACT**

This dissertation deals about how, in the process of urban space production, the capitalist state captures social needs and attends them in conciliation with needs of capital, in accordance with the dynamics of the class struggle and the social relations of production, Susanna Magri's hypothesis (1975). The chronological cut, comprises the PT governments, going from 2003 to 2016, in view of the state investment in housing production in the period. Its main objective, therefore, is to theoretically apprehend how, under such governments, a social necessity, to inhabit, has been conciliated to a need of capital, to reproduce itself. Based on a bibliographical and documentary research, for methodological purposes, this work was structured in three chapters. The first retrieves the process of formation of urban space in the country, seeking to historicize the relationship between classes and state, pointing to the inseparability of the political and economic. The second search to construct an analysis of the movement of a party that is born in the struggle of the workers and reaches the Executive Branch, passing through the process of transformism, in a context of passive revolution, conciliating historical claims of the working class to the demands of capital, as in the housing policy. The third chapter seeks to analyze how the Minha Casa Minha Vida program participated in the process of capture and conciliation of a social need, housing, to the capital needs, reproduce itself. Based on the analysis of the sociohistorical processuality that is defined as determination for the constitution of the Brazilian urban space, it was verified that the city continues being a strategic space for the class struggle. This fact gains evidence during the PT governments, under the passive revolution strategie, participants of the complex game of class conciliation, which reproduced the transformation process in the very conception and formulation of hegemonic fractions of the bourgeoisie in the internal party dynamics. Fractions of the bourgeoisie and working class dispute the city, with the mediation of the State, which directs its public fund to guarantee the reproduction of capital.

**KEYWORDS:** Restructuring of space. City. Social housing policies. Minha Casa Minha Vida program.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ARENA – Aliança Renovadora Nacional

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – Banco Mundial

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Social

BNH – Banco Nacional de Habitação

BPC – Benefício de Prestação Continuada

BRICS – Brazil, Russia, Indian, China and South Africa

CBIC – Câmara Brasileira da Indústria da Construção

CCFGTS – Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

CEB– Comunidades Eclesiais de Base

CEF – Caixa Econômica Federal

CLT– Consolidação das Leis Trabalhistas

CMN – Conselho Monetário Nacional

CNV – Comissão Nacional da Verdade

COHAB – Companhia de Habitação

CONAM – Confederação Nacional de Associação de Moradores

CRI – Certificado de Recebíveis Imobiliários

CSU – Centros Sociais Urbanos

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DEM – Democratas

ENIC – Encontro Nacional da Indústria da Construção

FAR – Fundo de Arrendamento Residencial

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FCP– Fundação Casa Popular

FCVS – Fundo de Compensação de Variações Salariais

FDS – Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FIFA – Federação Internacional de Futebol Associado

FJP – Fundação João Pinheiro

FNH – Fundo Nacional de Habitação  
FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IOF – Imposto sobre Operações Financeiras  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados  
IR – Imposto sobre Renda  
MBL – Movimento Brasil Livre  
MCidades – Ministério das Cidades  
MCP – Movimento dos Conselhos Populares  
MDB – Movimento Democrático Brasileiro  
MP – Medida Provisória  
MR-8 – Movimento Revolucionário 8 de Outubro  
MST – Movimento dos Trabalhadores Sem Terra  
MTST – Movimento dos Trabalhadores Sem Teto  
MNRU – Movimento Nacional de Reforma Urbana  
OGU – Orçamento Geral da União  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PAEG – Plano de Ação Econômica do Governo  
PBF – Programa Bolsa Família  
PCB – Partido Comunista Brasileiro  
PCdoB – Partido Comunista do Brasil  
PDP – Política de Desenvolvimento Produtivo  
PDS – Partido Democrático Social  
PDT – Partido Democrata Trabalhista  
PEC – Projeto de Ementa Constitucional  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PIB – Produto Interno Bruto  
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PNH – Política Nacional de Habitação  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PP – Partido Popular

PPP – Parceria Público Privada

PRN – Partido da Reconstrução Nacional

PROER – Programa de Estímulo à Reestruturação do Sistema Financeiro Nacional

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupanças e Empréstimos

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SFI – Sistema Financeiro Imobiliário

SINICON – Sindicato Nacional da Indústria da Construção

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SNH – Sistema Nacional de Habitação de Mercado

UC – Unidade Classista

UFPE – Universidade Federal de Pernambuco

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

USP – Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

|                                                                                                                                                                               |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>1. INTRODUÇÃO.....</b>                                                                                                                                                     | <b>14</b>  |
| <b>2. O PROCESSO DE FORMAÇÃO DO ESPAÇO URBANO NO BRASIL: a</b><br><b>indissociabilidade entre o político e o econômico como determinação fundante .....</b>                   | <b>26</b>  |
| <b>3. A CONCILIAÇÃO ENTRE AS NECESSIDADES SOCIAIS E AS</b><br><b>NECESSIDADES DO CAPITAL: desvelando o transformismo .....</b>                                                | <b>60</b>  |
| <b>3.1. As relações sociais de produção como determinação central para o Estado e</b><br><b>para a política social de habitação .....</b>                                     | <b>61</b>  |
| <b>3.2. Um partido para a classe? Origens e transformações na história do Partido dos</b><br><b>Trabalhadores .....</b>                                                       | <b>71</b>  |
| <b>3.3. O Estado sob a regência dos governos petistas: a trama da conciliação .....</b>                                                                                       | <b>80</b>  |
| <b>4. AS POLÍTICAS SOCIAIS VOLTADAS À HABITAÇÃO NOS GOVERNOS</b><br><b>PETISTAS: a conciliação entre as necessidades sociais e as necessidades do</b><br><b>capital .....</b> | <b>91</b>  |
| <b>4.1. A Política Nacional de Habitação e a gênese do Programa Minha Casa Minha</b><br><b>Vida.....</b>                                                                      | <b>93</b>  |
| <b>4.2. O Programa Minha Casa Minha Vida: servindo a dois senhores.....</b>                                                                                                   | <b>110</b> |
| <b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>                                                                                                                                          | <b>129</b> |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>                                                                                                                                                      | <b>136</b> |

## 1. INTRODUÇÃO

Veio, enfim, um tempo em que tudo aquilo que, outrora, os homens consideravam inalienável tornou-se objeto de troca, de tráfico, podendo alienar-se. Trata-se do tempo em que as próprias coisas que, até então, eram transmitidas, mas jamais trocadas, oferecidas, mas jamais vendidas, conquistadas, mas jamais compradas – virtude, amor, opinião, ciência, consciência etc. –, trata-se do tempo em que tudo, finalmente, passa pelo comércio. O tempo da corrupção geral, da venalidade universal ou, para expressá-lo em termos da economia política, o tempo em que todas as coisas, morais ou físicas, tornando-se valores venais, devem ser levadas ao mercado para que se aprecie o seu mais justo valor. *Karl Marx, 1847.*

O estudo ora proposto tem como objetivo *apreender o movimento pelo qual uma necessidade social, qual seja, a de habitação, foi, nos governos petistas, conciliada a uma necessidade do capital, a saber, reproduzir-se*. Importante que se esclareça desde já que tal movimento não ocorre unicamente em gestões de certos grupos políticos, mas é próprio ao modo de produção capitalista, que tem na habitação não apenas uma mediação para a constituição do espaço social, mas um produto, uma mercadoria.

A temática da pesquisa proposta deriva de aproximações e reflexões surgidas no processo de formação profissional de sua autora, a partir do cotidiano vivenciado durante estágio supervisionado obrigatório, realizado, no ano de 2013, em conjuntos habitacionais construídos na região periférica da cidade de Fortaleza, Ceará, através do Programa Minha Casa Minha Vida, inseridos no maior projeto de infraestrutura social do Plano de Aceleração do Crescimento no estado, o Projeto Rio Maranguapinho<sup>1</sup>; e na pesquisa sintetizada, em 2014, no trabalho de conclusão do curso de graduação em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará, sob orientação de Maria Helena Rauta Ramos (UFRJ), intitulado *Questões teórico-práticas sobre habitação no Brasil*. Apesar de o processo de formação profissional, ainda em trânsito de sua fase inicial, ser permeado de falhas de percurso, equívocos e pontos cegos, e de outros aspectos próprios à imediatividade imposta pelo cotidiano, ele também possibilita saltos, reflexões que levam a dúvidas e guiam o caminho do estudo, aproximando-se a um referencial teórico-político, em um processo de construção árduo, cheio de contradições, mas também de recompensas intelectuais e motivações para sua continuidade.

Entende-se ainda que o processo de formação profissional está para além da esfera acadêmica, pois é permeado de outras contribuições e provocações que ultrapassam a sala de aula, e que, mesmo nessa, questionam e afirmam direções. Dito isso, é preciso que se compreenda que tal estudo, referenciado em certo campo teórico-político, não parte apenas do

---

<sup>1</sup> Apesar de não concordarmos com o discurso apresentado, indicamos o vídeo “Projeto Rio Maranguapinho” elaborado pelo Governo do Estado do Ceará, que apresenta tal projeto numa propaganda apelativa, disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=rH88o48bywk>.

espaço do pensar e do fazer profissionais, nem pretende restringir sua contribuição ao debate no campo da formação e da atuação profissional. Entendendo a cidade como “espaço estratégico da luta de classes” (MARTINS, 2014), a proposta de pesquisa ora apresentada buscará, na realização de seu objetivo, contribuir, dentro de suas limitações, com a formulação tática na luta por moradia realizada por movimentos sociais, visto que sua motivação decorre também de reflexões e inquietações, oriundas da prática e da vivência com movimentos em luta por moradia, em conjunto com trabalhadores da construção civil organizados em seu sindicato, na cidade de Fortaleza, que, além de formar politicamente, contribuíram para o processo de apreensão de contradições da própria realidade objetiva, e na elaboração de reflexões - individuais e coletivas -, inúmeras dúvidas e um pequeno (e ainda tímido) acúmulo teórico.

Pressupõe-se o entendimento do espaço enquanto uma relação social: inerente às *relações de propriedade* (apropriação da natureza, do solo, de uma habitação) e às *forças produtivas* (o solo parcelizado, a terra delimitada para a produção) (LEFEBVRE, 2006). O espaço contém a centralidade da organização social: o trabalho. O espaço é produto do e “criador” de trabalho<sup>2</sup>, portanto, determinação para o atendimento às necessidades sociais, determinação para o atendimento às necessidades do capital. Contém particularidades que não podem ser ignoradas. É produto e como tal, é utilizado, consumido. Mas vai além: é também meio de produção. Não pode ser objeto de estudo (ou de crítica) isolado da natureza, das forças produtivas, das técnicas e do saber, nem da divisão social do trabalho, que o molda, nem do Estado e das superestruturas (LEFEBVRE, 2006, p. 130). Não pode ser objeto distanciado da luta de classes.

O espaço é um elemento da essência do modo de produção capitalista, inerente a este, pois que inerente à troca, à produção, à reprodução. É no espaço que acontece o mercado, seja esse internacional, regional, local, ou mesmo virtual - o qual se configura em redes de informações, de trocas, que não superam os antigos mercados, mas os superpõem ou a esses se compenetraram: mercados de capitais, mercados de trabalho, mercado das “obras, símbolos, signos”, mercado especulativo, mercado imobiliário (LEFEBVRE, 2006, p. 130).

Lefebvre (2006) sustenta a hipótese de que surge, no século XX, a *problemática do espaço*, que engloba as questões do urbano e do cotidiano, deslocando a problemática da

---

<sup>2</sup> Criador no sentido de que o espaço demanda trabalho para ganhar um “sentido”, uma “função”, além de que, o espaço a ser trabalhado impõe condições e demandas diferenciadas, por exemplo, o trabalho de construir uma moradia: realizado por um habitante da Groelândia, este é diferente do trabalho de um índio Tapeba, no Ceará, ainda que o produto – a moradia –, seja o mesmo, haverá aspectos estruturais diferentes (visto que o tipo de terreno, clima, as matérias primas disponíveis terão características díspares).

industrialização, sem, no entanto, como alguns autores o interpretam (ALVAREZ, 2012), a abolir, “pois as relações sociais preexistentes subsistem e o problema novo é precisamente o de sua *reprodução*” (LEFEBVRE, 2006, p. 133, grifo do autor).

Caberia então, segundo Lefebvre (2006), o estudo do papel do espaço no processo de produção e de reprodução (das relações sociais de produção, do capital, da força de trabalho) no atual estágio do capitalismo, entendendo-o como totalidade constituinte de uma totalidade mais ampla. Assim, o estudo da relação entre o espaço social, as necessidades sociais e a reprodução social; como também o estudo da relação entre o espaço social, as necessidades do capital e a reprodução do capital; bem como o estudo da relação entre ambos, se tornam objetos de análise atuais e ainda pouco esmiuçados.

Esta dissertação buscará tratar, ainda que dentro de suas muitas limitações, deste espaço social, mostrando como as necessidades sociais e as necessidades do capital o amoldaram na processualidade histórica do desenvolvimento do modo de produção capitalista no Brasil, para que se acumulem elementos de análise que não somente considere, mas se funde na totalidade, a fim de alcançar o objetivo elencado.

Além do imprescindível exercício de abstração e retorno ao concreto, das sucessivas aproximações com o objeto e sua realidade, é preciso reconhecer a totalidade em que esse se articula, “a unidade mediatizada entre essência e aparência” (MANDEL, 1990, p. 13). Esta totalidade não deve ser entendida como fechada. Trata-se de uma totalidade dinâmica, “tanto é multiplicidade real quanto unidade real” (LEFEBVRE; GUTERMAN, 2011, p. 22). Unidade de contradições, com particularidades que lhes são próprias.

Marx nos alertava, ainda em 1847, em um debate ideológico com Proudhon, de que sob o capitalismo, tudo é *corruptível* a se tornar mercadoria. Com as cidades, o morar, não é diferente. O espaço social, e aqui se destaca o espaço urbano, é o lugar do processo de reprodução das relações sociais de produção capitalistas, onde as necessidades humanas – morar, alimentar-se, socializar-se, viver – são capturadas e confundidas com a necessidade fundamental do capital – reproduzir-se.

Não é possível afirmar que ambas são as mesmas, como apregoado subliminarmente pelos aparelhos privados de hegemonia da burguesia e introjetado na cultura que perpassa e constrói a cotidianidade da luta de classes. As necessidades humanas dão substância às necessidades sociais, pela da mediação do trabalho. As necessidades sociais antecedem o modo de produção capitalista, ao mesmo tempo em que são por ele criadas, transformadas, readequadas à sua lógica de produção.

O espaço social, vale reafirmar, participa desse movimento. É produzido de forma concomitantemente espontânea e controlada. Possui como dois de seus múltiplos determinantes as necessidades sociais – o habitar, o locomover-se, o socializar-se, etc. – e, sob o modo de produção capitalista, as necessidades do capital – garantir a circulação e a distribuição de mercadorias (inclusive, força de trabalho), o livre mercado, gerar lucros, reproduzir-se etc. (LEFEBVRE, 2006). O que se vê, a partir da análise do urbano, é um movimento que se prolifera destrutivamente de mutação do espaço social em *espaço do capital*, essa relação social que humaniza coisas e coisifica pessoas, que deturpa necessidades sociais, destrói a natureza, produzindo demandas sociais vinculadas às necessidades de reprodução do capital.

Nele são supostamente conciliadas necessidades conflitantes: necessidades sociais e necessidades do capital. Bens de consumo coletivo são criados a fim de garantir a reprodução da força de trabalho, sob uma lógica tal que garanta a reprodução das relações sociais de produção, possibilitando ainda o barateamento da força de trabalho, a reprodução de modelos produtivos (ou sua alteração), facilitando a circulação de mercadorias (inclusive a força de trabalho) (MAGRI, 1975). Exemplo disso está na habitação.

Sob o modo de produção capitalista, a habitação, o habitar, se reduz ao *habitat*, funcionalidade determinável, isolável e localizável, em nome de uma prática, devido a razões múltiplas, das quais Lefebvre (2016) indica: “a ação da burocracia estatista, o ordenamento do espaço segundo as exigências do modo de produção (capitalista), ou seja, da reprodução das relações de produção” (p. 25).

Com a mediação da arquitetura e do urbanismo, capturados pelo capital, criam-se os “depósitos de gente”, conjuntos habitacionais, que, contraditoriamente, configuram-se enquanto conquistas para as frações mais pauperizadas da classe trabalhadora (SILVA, E., 2014), mas que, quase sempre, ampliam o processo de segregação socioespacial, de negação do *direito à cidade*. O Estado também atua sobre o espaço como regulador de sua funcionalização: atribui vocações a terrenos, áreas, fragmenta o espaço para a venda e para a troca (LEFEBVRE, 2016). Destina e aprova áreas voltadas ao lazer programado, à implantação de condomínios de luxo, loteamentos, bairros industriais, bairros comerciais, etc. Responde pontualmente às necessidades. Corresponde “as necessidades, as funções, os lugares, os objetos sociais, num espaço supostamente neutro, indiferente, objetivo (inocentemente); depois disso estabelecem-se os vínculos.” (LEFEBVRE, 2016, p. 25).

Procedimento que tem uma relação evidente com a fragmentação do espaço social (jamais explicitada como tal), a teoria da correspondência ponto por ponto entre os termos (funções, necessidades, objetos, lugares) conduz a *projetos* que parecem

claros e corretos porque são projeções visuais sobre o papel e sobre o *plano* de um espaço desde o início postigo. A fragmentação se traduz numa falsa análise, não crítica, que se julga precisa porque *visual*, dos lugares e localizações. Uma análise mais avançada e sobretudo mais concreta modifica termos que pareciam positivos, “operatórios”; e que o são, num certo “quadro”. Essa análise explicita uma operação verdadeiramente específica. Não se trata de *localizar* no espaço preexistente uma necessidade ou uma função, mas, ao contrário, trata-se de *espacializar* uma atividade social [o habitar], ligada a uma prática no seu conjunto, *produzindo* um espaço apropriado. (LEFEBVRE, 2016, p. 25).

Seria o Programa Minha Casa Minha Vida, implementado pelos recentes governos petistas, um exemplo desse procedimento balizado pelo Estado? A partir de quais mecanismos, processos, o Estado converte, concilia certas necessidades sociais às necessidades do capital? Tais perguntas serviram para orientar o processo de construção do objeto durante todo este trabalho, a fim de que se tornasse possível uma apreensão teórica dos elementos constituintes de sua concreticidade. Não é possível, portanto, uma apresentação de respostas em uma breve introdução, mas as respostas serão construídas como resultado de um processo investigativo que as considere numa totalidade maior e que transcende este trabalho.

É do concreto que Lefebvre (2006) parte para apreender teoricamente o movimento de formação do espaço social sob o modo de produção capitalista, entendendo-o como produto, produtor e reproduzidor de certas relações, indo da análise à síntese, sem olvidar as contradições e, por conseguinte, o movimento.

Para o autor, mesmo que a produção do espaço não seja aspecto “dominante” e central no modo de produção capitalista, ela ordena, em certa medida, essa produção, religando “os aspectos da prática<sup>3</sup>, coordenando-os, reunindo-os” (LEFEBVRE, 2006, p. 08). Daí sua importância para a compreensão da dinâmica do modo de produção capitalista.

Lefebvre (2006) aponta o imbricamento de três níveis da reprodução, sob o capitalismo: o nível da “reprodução biofisiológica (a família)”, “o da reprodução da força de trabalho (a classe operária como tal)”, e “o da reprodução das relações sociais de produção, ou seja, das relações constitutivas da sociedade capitalista, cada vez mais (e progredindo)” (LEFEBVRE, 2006, p. 57). Assim, o espaço social, sob o capitalismo, é produzido também

---

<sup>3</sup> Aqui, Lefebvre se refere tanto à prática social, que engloba a categoria trabalho, e à prática espacial, que também está na prática social, mas é especificada por Lefebvre como conceito que engloba as categorias produção e reprodução, lugares especificados e conjuntos espaciais próprios a cada formação social, que assegura a continuidade numa relativa coesão, pois que relacionada a “representações do espaço, ligadas à relações de produção, à “ordem” que elas impõem e, desse modo, ligadas aos conhecimentos, aos signos, aos códigos, às relações ‘frontais’” (LEFEBVRE, 2006, p. 59), e também está relacionada aos espaços de representação, que “apresentam (com ou sem código) simbolismos complexos, ligados ao lado clandestino e subterrâneo da vida social, mas também à arte, que eventualmente poder-se-ia definir não como código do espaço, mas como código dos espaços de representação.” (LEFEBVRE, 2006, p. 59). Mais, “na prática espacial a reprodução das relações sociais predomina. A representação do espaço, ligada ao saber como ao poder, reserva apenas um lugar mínimo aos espaços de representação, reduzidos às obras, às imagens, às lembranças [...]” (LEFEBVRE, 2006, p. 81).

pela dinâmica da reprodução: tende ao homogêneo e ao fragmentado, ao hierarquizado, às imediatidades, cotidianidades, à coesão e, por que não, às rupturas (LEFEBVRE, 2006).

Produzido a partir de uma necessidade social e inserido no espaço, o *habitat* assegura a reprodutibilidade (biológica, social, política), principalmente, a reprodução biológica dentro das relações de família e no cotidiano da vida social (LEFEBVRE, 2006, p. 318). Neste espaço se constituem as relações que garantem continuidades, mas também, rupturas. O Estado, no estágio atual do capitalismo, controla, supervisiona o *habitat*, sua participação na produção e na reprodução (de capital, de relações sociais, do espaço, etc.) (LEFEBVRE, 2006, p. 319).

O habitar é um dos eixos de modificação da *estratégia de classe* da burguesia. Lefebvre (2008) afirma que, no fim do século XIX, o habitar é isolado do conjunto complexo que envolvia (e ainda envolve) a cidade. Surgem, a partir da industrialização, os subúrbios, em que são alocados camponeses levados aos centros urbanos pelo “êxodo rural”. O habitar ganha uma nova função, isolada, a fim de ser projetada na prática, com novo significado, seguindo a ideologia hegemônica. Modifica-se uma necessidade social em prol de um interesse de classe. Havia, em consequência, um projeto de moralização da classe trabalhadora que visava transformar trabalhadores também em proprietários:

Consideravam como benéfico colocar os operários (indivíduos e famílias) numa hierarquia bem distinta daquela que impera na empresa, daquela das propriedades e dos proprietários, das casas e dos bairros. Queriam atribuir-lhes uma outra função, uma outra condição, outros papéis, que não aqueles ligados à condição de produtores assalariados. Pretendiam conceder-lhes assim uma vida cotidiana melhor que a do trabalho. Assim, imaginaram, com o *habitat*, a ascensão à propriedade. Operação notavelmente bem sucedida (ainda que suas consequências políticas nem sempre tenham sido aquelas com as quais os promotores contavam). O fato é que sempre se atingiu um resultado, previsto ou imprevisto, consciente ou inconsciente. A sociedade se orienta ideológica e praticamente na direção de outros problemas que não aqueles da produção. A consciência social vai deixar pouco a pouco de se referir à produção para se centralizar em torno da cotidianidade, do consumo. Com a “suburbanização” principia o processo, que descentraliza a Cidade. Afastado da Cidade, o proletariado acabará perdendo o sentido da obra. Afastado dos locais de produção, disponível para empresas esparsas a partir de um setor de *habitat*, o proletariado deixará se esfumar em sua consciência a capacidade criadora. (LEFEBVRE, 2008, p. 24-25).

Assim, o espaço participa do processo que aliena o trabalhador de sua obra, de seu produto, em todas as esferas da vida social, revelando mais uma contradição: o espaço é produzido pela classe trabalhadora e ao mesmo tempo em que possui sua espontaneidade, que atende a necessidades sociais, nega seu efetivo atendimento, segrega o trabalhador de sua obra. Mas não somente isso, o espaço é transpassado por contradições, geradoras de segregações sociais, simbólicas e espaciais (LEFEBVRE, 2006).

Após a Segunda Guerra Mundial, segundo Lefebvre (2008), o modo de produção capitalista implementou uma nova estratégia de recuperação da expansão, em que um dos

principais elementos foi a crescente ampliação do tecido urbano. Importante ressaltar que nesse período pós-guerra, reforça-se a tendência de o capitalismo realizar o controle sobre o tempo, as necessidades sociais, os gostos, sobre a vida cotidiana, através, inclusive, da implementação de políticas que concorriam para a reestruturação do espaço urbano (LEFEBVRE, 2006). É notável, por exemplo, uma maior intervenção do Estado sobre a política habitacional. Lefebvre, analisando a França, afirma:

Após a última guerra, todos sentem que o quadro das coisas se modifica em função de urgências, de coações diversas: impulso demográfico, impulso da industrialização, afluxo dos interioranos para Paris. **A crise habitacional, confessada, verificada, transforma-se em catástrofe e corre o risco de agravar a situação política ainda instável. As “urgências” transbordam as iniciativas do capitalismo e da empresa privada, a qual aliás não se interessa pela construção, considerada insuficientemente rendosa. O Estado não pode mais se contentar com regulamentar os loteamentos e a construção de conjuntos, com lutar (mal) contra a especulação imobiliária. Através de organismos interpostos, toma a seu cargo a construção de habitações. Começa o período dos “novos conjuntos” e das “novas cidades”.** (2008, p. 25, grifo nosso).

A partir da década de 1970, tensões e instabilidades derivadas da própria lógica capitalista, que também necessita de crises (que garantem, inclusive, sua perpetuação), e a perspectiva de desvalorização de capitais geraram a necessidade, segundo Alvarez (2012), de investimentos em novos setores e a reconfiguração e reordenamento do modelo de reprodução socioespacial, movimento que se buscará recuperar no primeiro capítulo dessa dissertação.

Tentando manter suas taxas de lucro e de valorização, o capitalismo passou por uma reestruturação produtiva, que implicou em novas formas de organização do trabalho, mudando qualitativamente as relações sociais, ampliando/reduzindo territórios, privatizando, expropriando populações e desregulamentando mercados, “de forma a obter uma maior flexibilidade, volatilidade e rentabilidade a partir da diversificação setorial e espacial dos negócios” (ALVAREZ, 2012, p. 68). Dessa forma, atendendo a uma necessidade do capital, foram criadas as condições imprescindíveis ao processo de financeirização, de *mundialização do capital*, que acompanha a reestruturação da esfera produtiva.

A produção do espaço acompanha esse processo, dele deriva sua reconfiguração, e nele ganha mais importância, “uma vez que, pela mediação do poder político, nas condições atuais, viabiliza a articulação do imobiliário, da propriedade privada (ativo considerado seguro para os investidores) e o financeiro” (ALVAREZ, 2012, p. 65).

Os mecanismos necessários à reestruturação do espaço urbano encontram a mediação do Estado. O Estado formula políticas e projetos de revitalização e/ou requalificação urbana. Garante a construção de uma estrutura social. Formula e operacionaliza (ainda que minimamente) uma política de regularização fundiária, ao mesmo tempo em que realiza

despejos e desapropriações. Reestrutura-se, flexibilizando seu aparato judiciário. Define operações urbanas, de recuperação ambiental e saneamento, muitas das quais, consorciadas. Operacionaliza Megaprojetos e edificações para Megaeventos. São elementos cogentes ao processo de valorização (também de desvalorização e revalorização), que articula agentes dos setores financeiros, imobiliários, judiciário, da construção civil e pesada, a tecnocracia, o *marketing* etc. (ALVAREZ, 2012).

A reestruturação do espaço urbano se insere em um processo maior, de reestruturação produtiva. O Estado participa diretamente do processo de reestruturação produtiva, como uma de suas múltiplas determinações, através de suas políticas sociais e econômicas, de suas regulações, investimentos, coações. O Estado participa no processo de espoliação, inclusive com a remoção de populações, com a publicização e propaganda de ideologias que muitas vezes se inserem no processo de serialidade cotidiana, buscando conciliar interesses conflitantes, apassivar a classe trabalhadora. Impactando diretamente a dinâmica da luta de classes (determinação para o *ser* do Estado). Classe trabalhadora esta que luta pela garantia de sua reprodução (atendimento a suas necessidades sociais). Luta que tem na cidade seu espaço. Mais uma vez, a cidade se revela o espaço estratégico da luta de classes (MARTINS, 2014).

Em diversos momentos do processo histórico de formação da sociedade brasileira, ocorreram grandes mobilizações de massa. Recentemente, o Brasil vivenciou episódios como as chamadas “Jornadas de Junho”, os protestos pró e contra o processo de *impedimento* do mandato da presidente Dilma Rousseff (PT), as mobilizações estudantis, as grandes passeatas contras as reformas trabalhista e previdenciária... Greves, paralisações, passeatas, pichações e colagens nos muros, manifestações de rua, ocupações de escolas e universidades, ocupações de terra, ocupações de espaços institucionais do Estado... A classe trabalhadora organizada, ou espontaneamente, planta no cotidiano da vida nas cidades, sementes para uma ruptura.

A burguesia, ciente da dinâmica própria à luta da classe trabalhadora e temerosa das espontaneidades e irrupções<sup>4</sup>, busca cada vez mais “administrar o caos”, em seu favor. Mas, é importante ressaltar que a própria burguesia se divide em frações, as quais disputam a direção do Estado, o controle das políticas (entre si e com a classe trabalhadora) e a captura do orçamento público, a fim de garantir a “anarquia” do capital e sua reprodução. As cidades se transformam em negócios lucrativos e as políticas sociais, conquistadas pela luta da classe trabalhadora, reivindicando a garantia de atendimento às suas necessidades sociais pelo Estado, são também capturadas, de forma a conciliá-las às necessidades do capital.

---

<sup>4</sup> Como foram as Jornadas de Junho de 2013.

Porém, entendendo a processualidade histórica, sabe-se que o movimento de conciliação entre necessidades sociais e necessidades do capital não ocorre devido a meras *vontades*, de forma espontânea, em determinados governos. Ignorando as mediações (internas e externas) que os perpassam, suas contradições, corre-se o risco de cair em análises reducionistas e em moralismos subjetivistas.

A partir dessa compreensão, como já afirmado, este estudo apresenta como objetivo apreender de que forma a necessidade social de habitação foi conciliada, pelo Estado brasileiro sob a regência dos governos petistas, à necessidade do capital, reproduzir-se. O recorte histórico e social se justifica pelo fato de que nunca um governo investiu tanto na produção de habitação, como os governos petistas. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi anunciado pelo então presidente, Luís Inácio “Lula” da Silva, como, conforme suas próprias palavras, uma medida anticrise que iria amenizar o problema do déficit habitacional no país.

Optou-se pelo estudo do programa, a partir do entendimento de que este atende a duas necessidades: 1) a de servir como medida anticrise; 2) prover a demanda social histórica por habitação. Sua implementação impulsionou o aumento na produção da Indústria da Construção<sup>5</sup>, uma maior circulação de capitais no setor<sup>6</sup>, bem como um forte impulso no processo de valorização da renda da terra<sup>7</sup>. O Programa Minha Casa Minha Vida é aqui considerado enquanto parte de uma *política* fomentada a partir de uma conjuntura, isto é, como partícipe de um conjunto de respostas à crise real de reprodução do capital. Logo, este programa não pode ser entendido fora de seu contexto: de crise internacional, que desponta no cenário político-econômico mundial, marcadamente em 2008. Sua implementação não é mero acaso histórico, mas expressa um projeto político<sup>8</sup>, que aponta a tendência concreta de direcionamento do fundo público e das políticas sociais em socorro ao capital (GRANEMANN, 2007).

Tal programa se agrega a um conjunto de medidas tomadas nos últimos anos, de intervenção do Estado no espaço urbano, inclusive por sua inserção no eixo de Infraestrutura Social: Urbanização de Favelas, do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), devendo ser apreendido como integrante deste. Tal programa permeia a política social de habitação, ampliando significativamente a produção habitacional pelo “setor privado”, subsidiada pelo fundo público.

---

<sup>5</sup> Como veremos no último capítulo desta dissertação. Ver IBGE, 2013.

<sup>6</sup> Ver CBIC apud Dias, 2012; IBGE, 2013.

<sup>7</sup> Ver Maricato, 2015; Rolnik, 2015.

<sup>8</sup> Sustentado no discurso neodesenvolvimentista, que será abordado posteriormente.

Isso reafirma a esfera político-econômica das políticas implementadas pelo Estado, negada ou ocultada muitas vezes por intelectuais liberais<sup>9</sup>.

É preciso que se estude, pois, no processo de formação do espaço brasileiro, de que forma esse movimento de captura e conciliação de necessidades diversas foi se constituindo. Assim, buscou-se, no *primeiro capítulo* dessa dissertação, traçar um apanhado histórico geral e realizar um exercício de síntese sobre como esse movimento ocorre com a mediação do Estado, a fim de avançar na direção do objetivo deste trabalho.

A aproximação realizada no *segundo capítulo* ao objeto desta dissertação se deu a partir do estudo sobre as origens e transformações do partido *no governo*. Examinou-se o Estado sob a regência dos governos petistas, a fim de compreender como este participou da dinâmica da luta de classes no processo de reprodução das relações sociais de produção capitalistas. Utilizou-se como categorias interpretativas a *revolução passiva* (ou restauração burguesa) e o *transformismo*.

No *terceiro capítulo*, o estudo se debruçou sobre um programa específico, formulado e operacionalizado durante os governos petistas. Buscou-se apreender de que forma uma necessidade social, a habitação, é conciliada pelo Estado às necessidades do capital, a partir do estudo sobre o Programa Minha Casa Minha Vida. Tal programa habitacional, considerado como o maior dos últimos anos, mobilizou um montante de recursos que não era visto desde o Banco Nacional de Habitação (BNH).

Buscou-se moldar a pesquisa proposta enquanto conjunto de atividades exploratórias, sistemáticas, analíticas e sintéticas, almejando apreender o movimento em que o Programa Minha Casa Minha Vida se insere. Apreendê-lo na dinâmica da correlação de forças no modo de produção capitalista, sob a estratégia burguesa da *revolução passiva*, entendendo-o como mais um elemento no processo de reestruturação do espaço urbano.

Por se tratar de uma pesquisa de caráter bibliográfico e documental, foram elencadas fontes que fundamentaram o estudo das categorias essenciais a esse estudo. Essa pesquisa se referenciou nas obras de Francisco de Oliveira (2013, 2003, 1980), Caio Prado Jr. (2011, 1981) e Raphael Martins (2014) para uma análise do processo de produção do espaço urbano no Brasil. Apoiou-se também nas formulações de Maria Helena Rauta Ramos (2013, 2012, 2008, 2002), Raquel Rolnik (2015, 2002), David Wallace Silva (2014), Edna Tânia Silva (2014), dentre outros autores, para uma aproximação às particularidades da política social de habitação

---

<sup>9</sup> Para crítica, ver Rauta Ramos, 2012.

no Brasil. E nos estudos de Anderson Deo (2011), Armando Boito Jr. (2012), Mauro Luís Iasi (2014, 2012), Lincoln Secco (2011) para uma análise crítica sobre o período histórico elencado.

Os fundamentos categoriais desse trabalho dissertativo se encontram nos escritos de Karl Marx (2008, 1996, 1989, 1985, 1984, 1977), Henri Lefebvre (2016, 2008, 2006, 1973) e Susanna Magri (1975), utilizados para embasar uma abordagem que situa a produção de habitação no âmbito do processo de reprodução das relações sociais de produção, junto à crítica da economia política. Isso porque a habitação, sob a forma capitalista, também é mercadoria componente da “cesta básica” de produtos necessários à reprodução da força de trabalho, cuja produção participa da totalidade das relações de produção, visto que sua escala produtiva contempla todo o processo produtivo mercantil capitalista (RAUTA RAMOS, 2008), o processo de acumulação de capital e, obviamente, de produção de mais valia.

Além disso, tais autores serviram para referenciar a apreensão do processo de valorização do solo urbano, a partir de suas análises sobre a renda da terra, produção do espaço e reprodução. A categoria renda da terra é extremamente relevante para o objeto deste estudo, ainda que subjacente em análises que se detêm à aparência dos fenômenos. Consta em um dos três elementos fundamentais do processo social de produção capitalista (MARX, 2008): “a terra, o trabalho, o capital, quer dizer: as rendas, os salários e os lucros, numa unidade global: a mais-valia.” (LEFEBVRE, 2006, p. 312).

Como afirmavam Lefebvre e Guterman: “Toda elaboração do pensamento procede de elaborações precedentes – eis a razão da necessidade de uma leitura crítica dos textos clássicos” (2011, p. 09). Ainda que não se pretenda elaborar uma “leitura crítica” dos clássicos, neles se apoiará a construção e análise do objeto estudado.

Esta pesquisa parte da leitura crítica de análises contidas em livros, periódicos, e artigos, elaboradas por urbanistas, sociólogos, assistentes sociais, etc. sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, tendo em vista seu próprio caráter, fundamentalmente bibliográfico. Também foi realizado um apanhado de documentos e relatórios governamentais sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, além de documentos oficiais, não-governamentais, reportagens, leis, normas operacionais, relatórios de organismos internacionais e nacionais, resoluções próprias à temática, artigos em revistas e jornais de circulação, dentre outros. Foram consultados dois relatórios dos balanços do Programa de Aceleração do Crescimento, que apresentam dados e avaliações de técnicos do Estado sobre o Programa Minha Casa Minha Vida em suas primeira e segunda fases, contemplando os governos Lula e Dilma Rousseff (BRASIL, 2015, 2014, 2011); um documento de apresentação do programa desenvolvido ainda em 2013 pela Secretaria Nacional de Habitação (SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2013); o

relatório do acórdão nº 024.796 de 2014, elaborado pelo Tribunal de Contas da União sobre os gastos e qualidades das obras do programa (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014); o *Relatório de avaliação da execução de programas de governo nº 65 - Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR (PPA 2011/2015)*, elaborado pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da República (MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA GERAL DA REPÚBLICA, 2017); apresentações com dados sobre o programa, constante no sítio eletrônico oficial do Ministério das Cidades (BRASIL, 2016, 2017) e materiais auxiliares.

Foi realizado estudo temático em documentos de entidades e instituições que de alguma forma se relacionem à problemática da pesquisa, tais como relatórios elaborados pelo Grupo Banco Mundial, sobre *housing* e Infraestrutura Social (que contemplam as políticas sociais de habitação); documentos divulgados pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), tais como relatórios de produtividade na Construção Civil, índices relativos ao mercado imobiliário, apresentações dos Encontros Nacionais da Indústria da Construção (ENIC), etc.; divulgações de dados pelos Sindicatos de Construção (SINDUSCON) e Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), tais como artigos de opinião, tabelas de contratações, notas oficiais e pesquisas que se relacionem ao Programa Minha Casa Minha Vida, bem como materiais e cartilhas, artigos de opiniões, etc.

Esta pesquisa não se propôs à elaboração de uma simples descrição, ou uma de avaliação *stricto sensu* do Programa Minha Casa Minha Vida. Buscou apreender o processo real de captura e conciliação da necessidade social de habitação pelo capital, a fim de contribuir com a construção teórica que embase o debate acadêmico e profissional no campo das políticas sociais voltadas à habitação, e com os movimentos sociais que lutam por moradia<sup>10</sup>, a fim de que se acumulem elementos para a reflexão sobre suas programáticas, para além da especificidade da pauta.

---

<sup>10</sup> Concordamos com Lefebvre quando afirma que “a teorização não suprime a problemática do mundo moderno, ela contribui para colocar as questões com mais força” (LEFEBVRE apud CARLOS, 2007, p. 19). Com isso, afirmamos que não pretendemos com essa pesquisa “encontrar soluções”, mas levantar problemas, questionamentos, reflexões, provocar e ampliar o debate.

## 2. O PROCESSO DE FORMAÇÃO DO ESPAÇO URBANO NO BRASIL: a indissociabilidade entre o político e o econômico como determinação fundante

A produção do espaço urbano no Brasil é identificada enquanto processo sociohistórico, com caracterizações específicas à sua constituição, determinações que atuam em cada uma de suas fases. Por isso, uma análise que se detenha aos aspectos geomorfológicos, urbanísticos, cronológicos, etc. sem considerar a mediação das lutas de classes, do processo de desenvolvimento das forças produtivas, das disputas pela direção social dada ao Estado (que participa de seu processo formativo), enfim, sem considerar as múltiplas determinações, contradições, antagonismos e movimentos históricos, incorrerá em reducionismos e determinismos, e no falseamento da realidade concreta.

No que concerne ao processo de urbanização brasileiro, parte-se da análise do processo de transição do padrão de produção, coincidentes – e não poderia ser diferente - com a do desenvolvimento do modo de produção capitalista, com o processo de industrialização pelo qual o país passou, tem nele seu determinante fundamental<sup>11</sup>. Para que se compreenda as particularidades que permeiam esse processo, é preciso que se resgate, na processualidade sociohistórica, os determinantes de sua formação.

A análise da produção do espaço urbano brasileiro deve partir da própria colonização brasileira, que compõe um movimento amplo de acumulação de riquezas, com a exportação de produtos para o mercado europeu, de acordo com as demandas (e exigências) dos países em que a indústria se desenvolvia (a exemplo da exportação de pau-brasil para utilização pela nascente indústria têxtil inglesa) (PRADO JR., 2011).

Ao todo, a terra brasileira foi dividida em quinze capitanias hereditárias que variavam entre 150 e 600 quilômetros, indo do litoral ao interior, até a linha imaginária de Tordesilhas (MORISSAWA, 2001), desenhando desde sua origem a concentração de terras. Os donatários, que tinham a posse da terra, deviam extrair pau-brasil para exportação, produzir gêneros alimentícios e criar animais, distribuir sesmarias, construir vilas para os colonos e escravizar indígenas<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> “[...] todo o século XIX assiste à permanência – com a passagem sucessiva dos ciclos da economia brasileira e o fato de ter-se fundado aqui outras produções que, do ponto de vista de sua ligação com o mercado internacional, percorriam os mesmos circuitos –, a reiteração e reprodução do padrão urbano existente, ainda que embrionariamente, desde a Colônia; um vasto campo indiferenciado, com uma rede urbana pobre e, de outro lado, poucas e grandes cidades polarizando essas funções de capital comercial e da intermediação entre a produção nacional e a sua realização nos mercados internacionais.” (OLIVEIRA, 2013, p. 53).

<sup>12</sup> De início, a força de trabalho escrava indígena foi a mais utilizada, perdurando por cerca de um século, porém, não sem resistências. Confederação dos Tamoios (1562-1563), “Guerra dos Bárbaros”, ou Confederação dos Cariris (1683-1713), e Guerra dos Guaranis (1753-1756) são apenas os exemplos mais conhecidos da história

No período colonial, o sistema de organização das terras em sesmarias e o escravismo garantiram as condições necessárias à instalação e ao sucesso da *plantation*. Com a revogação da lei das sesmarias, em 1822, a posse direta tornou-se o meio de “apropriação” do solo, com uso da força e do poder político-econômico como mediador, resultando em inúmeros conflitos territoriais que pouco constam nos anais da história. Sua revogação consolidou o modelo latifundiário agroexportador (MARICATO, 2003).

Com a promulgação da “Lei das Terras”, cerca de 30 anos depois, se inaugura o “mercado de terras” no Brasil (MARICATO, 2003). Tal lei reconheceu as sesmarias antigas, normatizou o regime de posses e instituiu a compra como único meio de apropriação de terrenos (BRASIL, 1850). Assim, aqueles que não possuíam meios de compra e registro de terras haviam de encontrar alguma terra em que fosse possível viver, ainda que na ilegalidade, como seria o caso dos escravos libertos e de alguns povos indígenas.

A “Lei das Terras”, de 1850, não surge de forma espontânea, mas num determinado contexto: o de desenvolvimento das forças produtivas, em que o mercado de terras se fazia necessário não apenas à obtenção de renda fundiária (rural e urbana), mas também pela necessidade de criação de um “mercado de trabalho” para a nascente indústria<sup>13</sup> (OLIVEIRA, 1980). Assim, tal lei se relaciona diretamente à demanda pela força de trabalho livre.

Naquele contexto, de primeira fase da chamada “Revolução Industrial”, as necessidades do capital são priorizadas pelos Estados, gerando profundas transformações no cenário político-econômico mundial e na forma de regulamentação estatal, em que se passa a implementar legislações sobre a posse, a propriedade, o uso e ocupação da terra em todo o mundo, pautando-se no modelo de produção e de trabalho em cada país, como os “Inclosure Acts” ingleses (Lei dos cercamentos), de 1773 e 1835, e com as “letters patents” que regularizavam o modelo de colonização australiano, e serviram de inspiração para a “Lei das

---

brasileira, segundo Morissawa (2001). E foi a resistência indígena que levou à substituição de sua força de trabalho pela africana, que já possuía um “mercado de escravos” consolidado.

<sup>13</sup> Em 1850, a população brasileira era de cerca de 7,2 milhões de pessoas, dos quais 30% estavam escravizadas (IBGE, s/d). Nesse período, a Inglaterra já possuía um “mercado de trabalho” em pleno desenvolvimento, e se posicionava politicamente contra o modelo escravista. O modelo colonial de produção, baseado no escravismo, ainda possuía entraves ao processo de industrialização-urbanização brasileiro. Com o processo que levou ao fim da escravidão, observamos fenômeno similar ao relatado por Marx em trecho de seus *Grundrisse*: “Por exemplo, quando os grandes proprietários territoriais ingleses expulsaram seus dependentes que consumiam uma parte da produção excedente de suas terras e, além disto, seus arrendatários livraram-se dos pequenos camponeses sem terra etc. – grande massa de força de trabalho viva duplamente livre foi lançada no *mercado de trabalho*: livre das velhas relações de dependência, servidão ou prestação de serviço e livre, também, de todos os bens e propriedades pessoais, de toda forma real e objetiva de existência, *livre de toda propriedade*. Uma tal massa ficou reduzida ou a vender sua força de trabalho ou a mendigar, a vagabundear ou a assaltar” (MARX, 1977, p. 103-104). O trabalho livre era exigência para o desenvolvimento do capitalismo, levando o Estado brasileiro a regularizar a imigração europeia para o trabalho livre nos latifúndios agroexportadores e na nascente indústria ainda no século XIX.

Terras” brasileira. Assim, a terra passou a ser o centro de disputas, enquanto principal meio de produção e riqueza, ampliando-se os conflitos por esta em todo o país, e exigindo uma maior intervenção do Estado (MORISSAWA, 2001).

Desde o período colonial, as cidades desempenharam um destacado papel na circulação internacional de mercadorias, exportando gêneros para o mercado externo de acordo com as demandas (e exigências) dos países de economia capitalista central. A forma de apropriação e de produção do espaço<sup>14</sup> (o “complexo latifúndio-minifúndio”, a monocultura), o modelo produtivo (agroexportador) e as próprias relações sociais de produção (o escravismo e a regulação autárquica) reproduziam o modelo necessário à acumulação de capital nos países europeus, servindo à consolidação do modo de produção capitalista (PRADO JR., 2011).

Nas cidades, nesse período, se geriam as transações de financiamento e com o mercado externo, se dirigiam as atividades burocráticas ligadas à administração colonial, bem como as demais atividades relativas à produção agroexportadora (PRADO JR., 2011). As cidades concentravam o poder outorgado pela metrópole, que o centralizava, ou seja, as principais cidades brasileiras se constituíam em mediação do poder dirigente, situado em Portugal, em relação ao campo produtor brasileiro (OLIVEIRA, 2013).

Por se tratar de uma economia periférica, dependente, o processo de desenvolvimento urbano-industrial brasileiro possui grandes diferenças daquele observado em países europeus, além de particularidades em seu processo de formação sociohistórico, dentre as quais está o escravismo, no âmbito da divisão social do trabalho, que, segundo Francisco de Oliveira (2013), “[...] não dava lugar, por definição, a nenhuma formação de mercado de trabalho” (p. 53).

O escravismo foi ferramenta indispensável ao processo de acumulação primitiva, não só no país, mas, principalmente, nas *metrópoles* capitalistas em expansão (OLIVEIRA, 1980, p. 23). A relação social constituída a partir do modelo escravista, determinado pela própria dinâmica do capitalismo mercantil, era sustentada pelas relações de propriedade (inclusive a da terra, principal meio de produção), e da produção para exportação. Como forma de trabalho *compulsório*, o escravismo alimentou o processo de acumulação, que, no caso brasileiro, resultava na ampliação do fundo de terras e de escravos, configurando-se enquanto uma acumulação de riquezas, mas não de capital<sup>15</sup>. Ele foi “constitutivo do fato dessa

<sup>14</sup> Apropriação do espaço natural e do espaço de uma outra sociabilidade (constituída pelos nossos povos originários) e produção de um espaço suscetível às imposições da metrópole portuguesa, que concorriam para o processo de acumulação primitiva.

<sup>15</sup> Para o autor, os escravos seriam considerados *capital constante*, como o trabalho não seria livre, não haveria produção de mais-valia, e portanto, não haveria a produção de renda da terra, consideração polêmica ainda hoje,

pobreza da urbanização no país, de um lado, e da polarização em torno de poucas cidades, de outro.” (OLIVEIRA, 1980, p. 53).

A abolição da escravatura, que através da Lei Áurea sela o fim do escravismo, é um marco no processo de transição do Império à instituição da República. Resultante de contradições entre a estrutura de produção, as condições de realização dos produtos e a divisão internacional do trabalho, a “Abolição resolve um dos lados da contradição, transformando o trabalho em força de trabalho” (OLIVEIRA, 1980, p. 13). Surge uma massa de trabalhadores livres que teriam agora de vender sua força de trabalho para garantir o atendimento às suas necessidades sociais básicas, buscando se manter no campo ou migrar para as cidades, sem terra, sem casa, sem garantia de um amanhã. Buscarão o atendimento dessas necessidades de forma criativa e muitas vezes paralela à ordem imposta, produzindo seu próprio espaço, dando forma e conformação às cidades.

O início do processo de urbanização brasileiro, sob a égide do capital, acompanha a transição do Império à chamada “Primeira República” (1889-1930). Em seus primórdios, esse processo ocorre mediado pelo capital estrangeiro, que implanta uma infraestrutura de transportes e iluminação voltada à exportação dos produtos agrícolas e introduz, ainda que timidamente, certo maquinário no processo produtivo, o que elevou a produtividade do trabalho no campo e contribuiu para o nascente processo de valorização da terra urbana.

É notável que não houveram alterações significativas no que diz respeito à legislação e à realidade do controle sobre as terras do Brasil Império à “Primeira República” (MORISSAWA, 2001). Porém, na “Primeira República” se observam continuidades e rupturas com o modelo produtivo agroexportador do Império. Se, por um lado, o fim do escravismo leva à formação de uma classe trabalhadora livre e amplia o mercado da força de trabalho, por outro, se mantêm e se ampliam as relações de propriedade da terra e o modelo de produção agroexportador (OLIVEIRA, 1980).

Com o nascimento do mercado da força de trabalho no campo e na cidade brasileiros, se transforma a particularidade do processo de extração da *renda da terra*. O fundamento primeiro da renda da terra, tratando-se do urbano, é a materialização do trabalho: a terra em si

---

uma vez que desconsideraria a incorporação de valor à terra, pela mediação do processo de trabalho: “O limite da possibilidade numa economia desse tipo é, no máximo, dado pela fase da cooperação; mais além, o aumento da produtividade mesmo em termos físicos esbarra naquilo que Marx chamou de “transferência da virtualidade técnica do operário para a máquina”, pois essa metamorfose, que culmina a subsunção formal do trabalho ao capital em subordinação real, não é possível na ausência do trabalho livre, na ausência da compra da força de trabalho, na ausência de mais-valia. Não há “descolamento” entre o real e o financeiro; no fundo não há capital-dinheiro. Nessas condições, o avanço da divisão social do trabalho em economias como a brasileira de fins do século XIX será insignificante e incapaz de transformar qualitativamente o padrão econômico de acumulação e crescimento.” (OLIVEIRA, 1980, p. 23)

mesma não gera nenhuma valorização de capital. É tão-somente o trabalho social que atribui valor à terra (MARX, 2008). Daí os latifúndios agroexportadores se tornarem um meio de acumulação de capital, quando da incorporação de trabalho livre ao momento da produção.

Como já mencionado, no período da “Primeira República” a concentração de capital (bem como a produção deste) se dá predominantemente pela produção agrícola para exportação. A própria urbanização das cidades, nesse período, estava submetida às necessidades desse setor produtivo. Porém, à parte o investimento e migração da indústria estrangeira para o Brasil, é importante esclarecer que não havia uma rivalidade entre burguesia agrária e burguesia industrial-urbana, uma vez que o capital do setor agrário-exportador financiou a empreitada industrial e a urbanização brasileiras (PRADO JR., 1981). Os grandes investidores da indústria brasileira eram também proprietários de terra, cultivadores de café, dentre outros produtos voltados à exportação (PRADO JR., 1981), sendo necessário desmistificar tais rivalidades.

Segundo Oliveira (2013), a mudança na divisão social do trabalho redefine o caráter da urbanização e das relações entre campo e cidade. Desde esse período é possível observar o fluxo migratório de um grande contingente populacional às cidades, ampliando o exército industrial de reserva, mas, além disso:

É possível ver que o próprio tamanho que as cidades tomam, a própria rapidez do processo de urbanização, medido pelos incrementos da população que aflui às cidades, tem muito a ver, de um lado, evidentemente, com a industrialização, com a massa de capitais e, portanto, com o processo de acumulação sediado nas cidades. (OLIVEIRA, 2013, p. 54).

Na primeira fase desse processo, muitos industriais construíam também vilas operárias onde alojavam seus trabalhadores, não apenas como forma de atendimento a uma necessidade social, mas, e principalmente, como meio de controle sob a força de trabalho e de barateamento dos salários, ampliando seus lucros. Grande parte do recém-formado exército industrial de reserva citadino via como alternativa de moradia a autoconstrução e os alugueis em cortiços (MARTINS, 2014). Pouco a pouco, a massa de trabalhadores livres moldava o espaço urbano, produzindo-o conforme suas necessidades e meios possíveis, habitando regiões não urbanizadas, periféricas, que, com o crescimento das cidades, logo eram incorporadas, e seus moradores já não estavam aptos a habitá-las.

Clássico exemplo disso está no Rio de Janeiro, capital do Brasil de meados do século XVIII até 1961: as favelas. Estas surgem como “soluções de moradia” encontradas pelos trabalhadores expulsos de cortiços para a implementação pelo Estado de projetos urbanísticos, sob o discurso sanitário, que, apesar de partir de uma necessidade social: o zelo pela saúde

coletiva-, tinha como objetivo “higienizar” áreas em benefício de “grupos empresariais atentos às oportunidades de investimentos abertas com a expansão e as transformações da malha urbana da corte” (CHALOUB apud MARTINS, 2014, p. 60). O cortiço Cabeça de Porco recebeu maior visibilidade à época, pela sua própria história. Sua origem remonta a meados do século XIX. Possuía cerca de 8.000 famílias quando de sua destruição, por um projeto de reforma urbana e sanitária formulada por Pereira Passos, o “Hausmann brasileiro”, quando do governo de Barata Ribeiro, em 1893. Sua demolição deu lugar à construção do túnel João Ricardo, ligando a zona portuária à Estação Central do Brasil e à Estrada de Ferro Central do Brasil, facilitando a circulação de produtos para exportação. Era o início do “século das favelas” (CHALOUB apud MARTINS, 2014, p. 56).

Raphael Martins (2014), analisando a produção do espaço urbano em seu devir histórico, afirma que as favelas foram funcionais ao processo de industrialização e urbanização brasileiros, não se tratando de um processo de exclusão social, mas de espoliação, que desde o fim da escravidão, “adotou como pressuposto a segregação socioespacial. Negou à massa trabalhadora o acesso ao urbano propriamente, à centralidade, em suma, o *direito à cidade*” (2014, p. 20, grifo do autor).

Com a favela, houve um barateamento no custo da força de trabalho (visto que, na maioria dos casos, o preço da moradia não entrava no cálculo do salário), mas não só isso, “também foi a forma encontrada para que as cidades brasileiras se constituíssem em gigantescas aglomerações urbanas. Isso mesmo, a classe trabalhadora construiu nos ‘dias de folga’, a maior parte do tecido urbano de nossas cidades” (MARTINS, 2014, p. 20). Assim, concorda-se com o autor quando afirma que

A favela brasileira [...] não representa a sobrevivência do arcaico, do atrasado em nossa formação econômico-social, mas, juntamente com o loteamento periférico, constitui parcela significativa da forma própria de urbanização do país. A favela e o loteamento periférico foram funcionais ao nosso processo de urbanização e industrialização. O capitalismo, aqui, deles necessitava para desenvolver-se. A eles reservou a classe trabalhadora em formação. A análise da história desvela esse processo em germe e o revela como tendência geral de nossa urbanização, como *locus* das massas trabalhadoras em nossas cidades. [...]. O que estou afirmando é que a favela é própria ao modo como o capitalismo se desenvolveu entre nós, à particularidade de nossa formação econômico-social. A favela, em específico, não tem nenhuma referência no passado, nas formas e estruturas anteriores. A favela e o loteamento periférico se constituíram no modo possível de concentração das massas trabalhadoras na cidade, *conditio sine qua non* para nossa industrialização, visto se tratar de um país de industrialização tardia. (MARTINS, 2014, p. 30).

É importante que se ressalte que ao mesmo tempo em que o processo de produção é uma determinação para a produção do espaço, aquele tem essa como um de seus determinantes. Daí o espaço ser constantemente transformado. Mesmo contendo graus de

espontaneidade, muitas vezes, esse processo acontece com atuação direta do Estado. No caso brasileiro, quando da consolidação desse processo de transição, a atuação do Estado se deu sob duas vias fundamentais: a primeira, no incentivo à acumulação industrial, e a segunda na regulamentação das relações entre capital e trabalho.

A acumulação de capitais nas cidades, ainda que tenha se dado em um ritmo “lento mas intermitente” (OLIVEIRA, 1980, p. 26), ocorreu com o auxílio direto do Estado: com o incentivo à migração europeia (força de trabalho qualificada para ocupar as funções que exigiam já alguma experiência nas indústrias instaladas, principalmente, na região sudeste) e com os projetos de “colonização” do país, com o incentivo à urbanização, com a constituição de cidades industriais (em que o núcleo-duro se encontra na produção de uma indústria específica), com a abertura ao capital estrangeiro (data deste período o endividamento público<sup>16</sup>), etc.

A chamada “Revolução de 1930” é um marco da intervenção do Estado no processo de industrialização e urbanização. Esta é tomada por diversos intelectuais como a “Revolução Burguesa no Brasil”, uma vez que, como consequência da crise econômica internacional de 1929, não só ocorre uma “quebra no monolitismo oligárquico” (OLIVEIRA, 1980, p. 34) - que se configura também como condição para a revolução -, mas também se impõe uma “nova forma de produção do valor” (OLIVEIRA, 1980, p. 34), em que o Estado ocupa uma posição importante na regulação das novas relações entre capital e trabalho.

Nesse contexto foram formuladas as primeiras políticas sociais. Implementadas no decorrer do século XX, notadamente durante o governo de Getúlio Vargas, tais políticas surgiram com o ascenso de lutas da classe trabalhadora (BEHRING; BOSCHETTI, 2008). Porém, não é possível apontar sua implementação como mera conquista, desconsiderando a totalidade contraditória de onde precedem as determinações das políticas sociais, visto que essas se inserem em um contexto internacional de crise do capital e de disputa de direções societárias (entre bloco capitalista, bloco socialista e o bloco nazifascista).

É inegável que as políticas sociais também contribuíram para quebrar a resistência da força de trabalho urbana e tutelá-la pela via institucional do Estado. Mas não só isso: em todos os períodos históricos do modo de produção capitalista, se observam intervenções do Estado para garantir saídas às crises do capital, e aumentar o grau de sua legitimidade (GRANEMANN, 2007).

---

<sup>16</sup> Ver Oliveira, 1980.

Nas regências de Getúlio Vargas foram criadas a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e indústrias de base, sob o controle estatal, como a Companhia Siderúrgica Nacional (1940), a Vale do Rio Doce (1942), a Fábrica Nacional de Motores (1943) e a Hidrelétrica do Vale do São Francisco (1945).

O Estado foi responsável não apenas por regular as relações entre capital e trabalho, mas por garantir os bens de produção necessários ao processo de acumulação de capital e de sua reprodução. Foi um Estado investidor. As medidas implementadas pelo Estado atenderam, prioritariamente, às necessidades da fração da burguesia industrial (principalmente, a estrangeira, que implantavam filiais no país), uma vez que reforçaram a consolidação de um exército industrial de reserva nas cidades, rebaixaram o preço da força de trabalho, e contribuíram para o incremento do processo de acumulação de capital, “caracterizando toda uma nova etapa de crescimento da economia brasileira” (OLIVEIRA, 2003, p. 39).

Segundo Oliveira (2013), este foi o aspecto “mais crucial da relação entre o Estado e o urbano no Brasil nesse período. [...] o urbano aí é essa intervenção do Estado nas relações capital-trabalho, criando, com isso, pela primeira vez, um mercado de trabalho – ou um mercado de força de trabalho.” (p. 59). Nota-se, desde então, o esforço do Estado para *modernizar* o país:

A solução do chamado “problema agrário” nos anos da “passagem” da economia de base agrário-exportadora para urbano industrial é um ponto fundamental para a reprodução das condições da expansão capitalista. Ela é um complexo de soluções, cujas vertentes se apóiam no enorme contingente de mão-de-obra, na oferta elástica de terras e na viabilização do encontro desses dois fatores pela ação do Estado construindo a infra-estrutura, principalmente a rede rodoviária. [sic] (OLIVEIRA, 2003, p. 43)

O Estado, notadamente na década de 1950, realiza o esforço de ampliação da malha rodoviária, atrás em milhares de quilômetros da malha ferroviária. A produção agrícola, predominante<sup>17</sup>, voltava-se não apenas à exportação de matérias primas para os países de capitalismo central, mas tinha a tarefa de produzir alimentos a baixo custo, para o mercado interno, a fim de garantir um barateamento da força de trabalho urbana (OLIVEIRA, 2003).

Nesse período (1930-1950), acirravam-se os conflitos por terra no campo e na cidade. Se na cidade, a classe trabalhadora ocupava áreas suburbanas, como as periferias, os morros, as áreas de rios, construindo suas casas, barracos, palafitas, resistindo às desocupações estatais e empresariais, no campo, o cenário não era muito diferente. Diversos conflitos pela terra foram registrados, ainda que, por vezes, se apresentassem como movimentos

<sup>17</sup> O setor agrícola empregava a maior parcela da força de trabalho (53,97%), seguida pela indústria (17,61%), comércio (6,57%), transportes e comunicações (4,60%), bancos e atividades financeiras (4,60%), administração pública (5,66%) e outros serviços (10,69%) (NETTO, 2014, p. 25).

espontâneos e localizados<sup>18</sup>, mas que também contribuíram para a intensificação do fluxo migratório (MORISSAWA, 2001) e para o surgimento de movimentos sociais de amplo alcance, como foram as Ligas Camponesas.

O processo de migração do campo para as cidades (principalmente, se considerarmos os fluxos migratórios da região Nordeste para demais regiões do país), levou um enorme contingente populacional a “produzir” seu próprio espaço (seu *habitat*, sua comunidade, seu lazer, seu mercado), com destaque para as favelas, que se multiplicam e sofrem um enorme crescimento nesse período<sup>19</sup>. Assim, o processo de industrialização e urbanização veio acompanhado da consolidação das periferias como local de moradia da classe trabalhadora.

As cidades, em meados do século XX, com exceção do Rio de Janeiro e de São Paulo, possuíam um número de habitantes inferior a um milhão, mas ainda assim, as favelas e os loteamentos periféricos eram a forma encontrada pelos trabalhadores de *habitar*. Estima-se que já no início da década de 1950, “as necessidades habitacionais”, que não consideravam as favelas e cortiços, somava cerca de 3,6 milhões de moradias (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2007, p. 09).

Outra característica do período é a de que a produção industrial crescia lentamente. Observa-se uma constância do setor de serviços, correspondendo à metade do total de rendas produzidas no país naquele período (OLIVEIRA, 1980). Isso mostra que havia uma grande circulação de bens de consumo, oriundos da indústria nacional e da importação de gêneros ainda não produzidos no país. O padrão de acumulação e de reprodução do capital se concentrava fundamentalmente na produção de bens de capital (pelo Estado) e na produção de bens de consumo não duráveis (especialmente, gêneros alimentícios).

Mantinha-se uma política cambial que auxiliava na transferência de excedentes do setor agrícola para o setor industrial, além de um rebaixamento salarial, garantindo a produtividade da indústria e o crescente endividamento externo. Já na década de 1950 constata-se, uma nova caracterização no que diz respeito ao Estado e ao urbano no país:

O que se pode dizer, em linhas muito gerais, é que o período dos anos 1950, sobretudo a partir do período Kubitschek, instala de golpe no Brasil o capitalismo monopolista. E isso por razões muito importantes: em primeiro lugar, devido à própria contradição que se estabelece entre a industrialização chamada periférica e a conduta dos estados centrais dos países capitalistas. É sabido, por exemplo, que

<sup>18</sup> Como exemplos, citamos os conflitos no norte e sudoeste do Paraná (1940-1950), os conflitos das Trombas e Formoso, nas terras fluminenses e paulistas, do Sudoeste do Maranhão, dos posseiros da rodovia Rio-Bahia, os conflitos em Santa Fé do Sul, todos ocorridos na década de 1950 (MORISSAWA, 2001, p. 88).

<sup>19</sup> Importante ressaltar que apenas no início da década de 1960, a proporção populacional que viva no campo (53,7%) se aproxima da que vivia na cidade (46,3%) (NETTO, 2014, p. 25). É importante lembrar que a população nas cidades tinha suas raízes no campo, descendente de escravos libertos, indígenas e imigrantes europeus, ou seja, não há uma relação dicotômica entre campo e cidade, mas complementar.

desde a ditadura Vargas, passando pela segunda presidência Vargas e o período Kubistchek, a conduta dos estados centrais dos países capitalistas mais importantes é uma conduta assimétrica em relação aos projetos de industrialização na periferia.[...] (OLIVEIRA, 2013, p. 61).

As incoerências nas relações capitalistas entre os países de economia central e os de economia periférica, geraram contradições que exigiam uma resposta por parte do Estado. Este assume, então, o papel que a burguesia nacional não apresentava as condições para representar. Reforça-se o investimento estatal no processo de industrialização. Essa “troca de papeis” se deu, segundo Oliveira (2013),

Não pelo fato da impossibilidade de acumulação (do ponto de vista do tamanho e da magnitude dos excedentes produtivos), mas [porque a burguesia nacional] não era capaz de dar conta, em primeiro lugar, pelo próprio caráter autárquico que a industrialização tinha imposto nas cidades, o que debilitava o poder de acumulação de cada grupo econômico individualmente considerado; em segundo lugar, devido ao fato de essa industrialização periférica ter que absorver os bens de capital, cuja composição técnica é determinada pelo caráter de luta de classes dos países centrais (não pelo caráter de luta de classes aqui), ela tem que absorver constantemente padrões tecnológicos que são muito superiores à própria capacidade de acumulação privada de cada grupo nacional. (p. 61).

O Estado atende às necessidades imediatas do capital, não apenas criando mais indústrias de base, mas, ainda, facilitando a instalação de indústrias estrangeiras, vindas principalmente de países de economia central<sup>20</sup>. Na correlação de forças, o imperialismo se fortalece, espalhando suas garras pelo território nacional, produzindo e espoliando espaços. As cidades crescem num movimento de periferação, subordinadas à lógica da produção e da circulação de mercadorias, segregando a classe trabalhadora da centralidade e da urbanidade. O capital oriundo da produção industrial hegemônica as relações de poder no interior do Estado, como notadamente acontece no espaço urbano. Surgem as cidades fábricas<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Entre as décadas de 1940 e 1960, vê-se a instalação no Brasil de diversas indústrias norte americanas e europeias, bem como a realização de contratos de concessão do Estado às empresas estrangeiras para a realização de atividades, tais como iluminação pública, exploração mineral, aquífera, petrolífera, etc (NETTO, 2014). José Paulo Netto cita *American & Foreign, International Telephone & Telegraph, Coca-cola, Shell, Texaco, Ciba, Schering, Bayer, General Electric, IBM, Remington Rand*, como apenas algumas das empresas que instalaram filiais e prestaram serviços aos governos brasileiros (algumas delas tendo apoiado e financiado abertamente o Golpe Civil-Militar de 1964) (NETTO, 2014). Tal era o grau de espoliação no país, que Getúlio Vargas, quando do suicídio, deixa em sua “carta-testamento” a denúncia de que, não apenas as companhias estrangeiras exportavam todo o capital acumulado, como se utilizavam de artifícios sigilosos e ilegalidades para tal fim (NETTO, 2014). Segundo o autor, “entre 1947 e 1960, ingressaram no Brasil, entre empréstimos e investimentos, 1.814 milhões de dólares, mas, no mesmo período, foram enviados ao exterior, entre remessas de lucros e juros, 2.459 milhões de dólares – sem contar remessas clandestinas, da ordem de mais de 1.022 milhões de dólares” (NETTO, 2014, p. 54). A soma dos valores exportados entre 1947 e 1960 (3.481 milhões de dólares), equivaleriam hoje a 93.238.440.110.000,00 trilhões de reais (Fonte: Conversor de Valores do jornal **O Estadão**. Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/>. Acesso em 23 de março de 2016.).

<sup>21</sup> Partindo da atualização de Lefebvre (2006), entendemos que no estágio atual do capitalismo, a concepção de cidade-fábrica é pontualmente vista na realidade: poucas cidades, de pequeno e médio porte, ainda possuem a regulação de um fábrica na produção de seu espaço. Sobre a cidade-fábrica, ver Ferrari, 2012.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e o acirramento nas disputas entre o Bloco Socialista e os países de economia capitalista central, a industrialização periférica “vai sendo forçada por uma espécie de redefinição da divisão internacional do trabalho” (OLIVEIRA, 2013, p. 61). Outra determinação para esse fenômeno foi o processo de encarecimento da força de trabalho em países de economia central, que também pode ser entendido como consequência da experiência nunca vivida no Brasil, do Estado de Bem-Estar Social, “o que induz esses países a um movimento de industrialização no sentido da periferia” (OLIVEIRA, 2013, p. 62).

O padrão de acumulação do capitalismo no Brasil apoiado na regulação estatal voltada à produção de bens de produção e exportação possuía muitas limitações, internas e externas. Acabou por não se sustentar, devido a uma série de determinações que vão desde a correlação de forças ante as disputas entre os blocos capitalista e socialista, até o cenário internacional de disputa por mercados.

Com o governo de Juscelino Kubistchek, surge a proposta do Plano de Metas (1956), que remolda o padrão de acumulação do capital no país, sob um discurso *desenvolvimentista*, apoiado no nacionalismo e na proposta de “substituição de importações”<sup>22</sup>. No período anterior, o rebaixamento dos salários, a constância do preço da força de trabalho, e o aumento da produtividade (transferida do setor estatal para o setor privado) possibilitou à burguesia industrial (e, em certo aspecto, a financeira) acumular um grande excedente, o que gerou um padrão de desigualdade de renda exacerbado, onde a riqueza socialmente produzida era altamente concentrada (OLIVEIRA, 1980), ampliando o fenômeno da pauperização.

Com o Plano de Metas, há um forte investimento na produção de bens de consumo duráveis, mediado pelo capital emprestado por países de economia central, crescendo a dívida externa. A ampliação dessa produção levou, pela primeira vez, em certa medida, a uma articulação entre os três eixos produtivos: bens de produção, bens de consumo não-duráveis e bens de consumo duráveis (OLIVEIRA, 1980).

A incorporação de novas tecnologias ampliou ainda mais a produtividade no país. Os próprios salários sofrem um aumento, ainda que pouco significativo (OLIVEIRA, 1980). Nas

---

<sup>22</sup> “Na sua gênese, o conceito [de desenvolvimento] surgiu no seio de setores conservadores da academia norte-americana e serviu de ponto de apoio às propostas políticas imperialistas para o crescimento econômico da periferia, que tinham como principal objetivo, no contexto bipolar da Guerra Fria, criar barreiras à expansão do comunismo no então chamado Terceiro Mundo (Frank, 1975, p. 111 e 120-121). Os trabalhos teóricos de W.W. Rostow, em particular o seu manifesto anticomunista, e o projeto Aliança para o Progresso, patrocinado pelo governo de J.F. Kennedy, são exemplos ilustrativos da primeira fase do conceito de desenvolvimento e suas aplicações políticas. Os adeptos daquelas teorias usavam os padrões de desenvolvimento das economias centrais como arquétipo a ser alcançado ou emulado, desconsiderando as especificidades históricas da trajetória de cada um dos países e atendo-se somente a determinações econômicas generalistas. Nessa visão, o subdesenvolvimento era encarado como uma etapa arcaica, primitiva do desenvolvimento, que seria devidamente alcançada com o tempo caso as prescrições dos organismos multilaterais fossem seguidas à risca.” (CASTELO, 2010, p. 204).

cidades (assim como no campo), era visível a ampliação das desigualdades sociais, com a ainda mais concentrada renda nas mãos de poucos. Os mocambos, palafitas, cortiços, favelas e a própria rua se afirmavam cada vez mais como o lugar da classe trabalhadora explorada.

Desde o Plano de Metas, tornou-se necessário para a economia brasileira uma indústria nacional que fosse capaz de extrair uma mais valia extra em seu processo produtivo, como o setor da Indústria da Construção, beneficiado pela contratação para execução de obras públicas, que também empregavam uma parcela urbana, pauperizada, dos possuidores de força de trabalho, evitando prejuízos que impactassem diretamente a acumulação de capitais.

O modelo *desenvolvimentista* que se buscou implementar no Plano de Metas se esgotou no último ano de mandato do governo Kubistchek, que passou por períodos de muita instabilidade política, tanto pelo cenário mundial e brasileiro de acirramento da luta de classes - com o fortalecimento de organizações da classe trabalhadora no campo e na cidade, que reivindicavam melhorias nas condições de vida da população, apresentando suas demandas sociais ao Estado -, como pelas próprias disputas entre frações da burguesia na querela pela direção do Estado, culminando em diversas tentativas de golpe<sup>23</sup>. Os governos que o sucederam vivenciaram a mesma realidade: recessão, que “emerge” em 1959 e dura até 1967, acirramento da luta de classes, com tentativas de golpe de Estado, culminando no Golpe Civil Militar de 1964 (NETTO, 2014).

O governo subsequente, de Jânio Quadros, que venceu a eleição presidencial com uma campanha moralista e anticorrupção, reatou relações com o Fundo Monetário Internacional (rompidas por Juscelino em 1959), elaborou um plano de estabilidade fiscal que reduzia significativamente o crescimento industrial brasileiro, submeteu a estrutura cambial aos mecanismos do mercado internacional, agravando o processo inflacionário, e perdendo o apoio popular e de frações da burguesia nacional, em um cenário de ameaças de golpes, que o levaram à renunciar o posto presidencial com apenas sete meses de mandato (NETTO, 2014).

Mais um golpe marca a história do país: João Goulart, vice-presidente, que se propunha a seguir um modelo *nacionaldesenvolvimentista* de gestão do Estado, deveria assumir seguindo o dispositivo constitucional, porém, forças conservadoras e a cúpula militar do governo Quadros (os mesmos conspiradores que participaram do golpe no 1º de abril de 1964), vetaram a posse de “Jango”, colocando Ranieri Mazzilli, então presidente da Câmara dos Deputados, como chefe do executivo federal (NETTO, 2014, p. 30). Apenas sob pressão

---

<sup>23</sup> Em 1955, Juscelino teve sua posse ameaçada por uma tentativa de golpe arquitetada pelos mesmos setores que levaram Vargas ao suicídio, frustrada por uma operação articulada pelo general Lott. Durante seu mandato, ainda sofreu mais duas tentativas: uma em 1956, “a revolta de Jacarecanga”, e em dezembro de 1959, “a revolta de Aragarças” (NETTO, 2014).

popular a situação foi revertida. Passadas duas semanas, após negociações entre conspiradores e democratas, “Jango” assume o cargo presidencial, mas ainda assim, sob um golpe institucional: através de uma ementa constitucional, o regime presidencialista foi substituído pelo parlamentarismo, reduzindo os poderes do presidente. Dezesesseis meses depois, com grande apoio popular, um plebiscito restaurou o regime presidencialista (NETTO, 2014).

Segundo José Paulo Netto (2014), com a conjuntura política instável, constantemente ameaçada por golpes, e uma recessão econômica persistente, “Jango” propôs como saída à crise um projeto de *reformas de base*, que compreendia: *reforma agrária, reforma tributária e fiscal, reforma bancária, reforma urbana*, dentre outras medidas. Com a reforma agrária, haveria uma quebra no monopólio oligárquico e a socialização da terra, ampliando a oferta alimentar e diminuindo o êxodo rural e a fome. Na reforma tributária e fiscal, propunha-se um maior controle sobre o fundo público, estancando, aos poucos, o endividamento externo. Na proposta de reforma bancária, haveria a constituição de um sistema de crédito direcionado a subsidiar o financiamento do processo de industrialização do país, há muito estagnado. Com a reforma urbana, propunha-se a socialização do solo urbano sob a regulação do Estado (NETTO, 2014), impactando diretamente no processo de produção do espaço urbano, procurando solver os problemas habitacionais.

Tais propostas ganharam a simpatia de setores organizados da classe trabalhadora, porém, raras foram as frações burguesas que as viam com bons olhos. Não se trata, entretanto, de situar o governo João Goulart em um campo político polarizado<sup>24</sup>, mas entender suas propostas como as únicas possíveis numa “direção nacionalista e democrática” (NETTO, 2014, p. 42). Suas propostas não tinham como fim o alinhamento ao Bloco Socialista, mas sim, a modernização do Estado e o desenvolvimento do capitalismo no país, no sentido de fortalecimento de frações da burguesia nacional. Assim, para “Jango”, a crise só poderia ser superada se fossem implantadas “medidas econômicas acopladas a mudanças institucionais profundas” (NETTO, 2014, 42).

A crise, pois, derivava da dinâmica interna, endógena, da economia brasileira, mas não era uma simples crise cíclica própria do sistema capitalista: era uma crise estrutural do capitalismo brasileiro que exigia uma reestruturação geral dos mecanismos e instituições necessários a um novo padrão de acumulação. (NETTO, 2014, p. 41, grifo do autor).

---

<sup>24</sup> Não nos esqueçamos que o mundo se dividia entre o Bloco Socialista e o Bloco, hegemônico, Capitalista.

O Golpe Civil Militar de 1964<sup>25</sup> marca a derrota da proposta de João Goulart e de sua base social. Porém, é preciso reforçar, este golpe há mais de dez anos vinha sendo arquitetado, com influência direta de países de economia capitalista central, principalmente, os Estados Unidos (NETTO, 2014). Não se trata de afirmar que o golpe tenha ocorrido devido a uma intervenção estadunidense, reduzindo-o a vontades, e ignorando as mediações e processos contraditórios que o perpassam, as necessidades ao avanço do processo de acumulação capitalista, em que a posição de dependência em relação aos países de economia capitalista centrais é determinação fundamental, sendo preciso entendê-lo também como resultante da dinâmica da luta de classes no país, com influências externas.

Arquitetado por burgueses associados ao grande capital estrangeiro, capitalistas fundiários, militares conservadores de alta patente, com o apoio de grande parte da pequena burguesia urbana, o golpe “deve ser entendido como uma forma de *autocracia burguesa* [...] ou, ainda, como a *ditadura do grande capital*” (NETTO, 2014, p. 74).

O golpe Civil Militar abriu um período na história do país de perseguição, repressão, assassinatos cometidos pelo *terrorismo estatal*<sup>26</sup>, que serviram de sustentação para as propostas de saída à recessão econômica, atendendo aos interesses dos maiores empresários e banqueiros, dos latifundiários, e das empresas e bancos estrangeiros, que lucravam com o endividamento do país (NETTO, 2014)<sup>27</sup>.

Na regência de Castelo Branco, focando uma política macroeconômica e a contenção da inflação, foi implementado o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG). O Ministério da Fazenda do governo Castelo Branco, via nas causas da crise recessiva brasileira “o déficit público, a expansão descontrolada do crédito a empresas e os aumentos salariais acima dos ganhos de produtividade” (NETTO, 2014, p. 82).

<sup>25</sup> Neste trabalho, não nos deteremos a uma análise aprofundada do Golpe Civil-Militar de 1964. Para isso, recomendamos o exímio trabalho, já citado, do professor José Paulo Netto: *Pequena História da Ditadura Brasileira (1964-1985)*. Ver Netto, 2014.

<sup>26</sup> O terrorismo de Estado, ou estatal, criava as condições políticas para implementação de seu modelo político-econômico, não se tratando, como apontado pela mídia corporativa burguesa, de simples episódios e demonstrações de violência cruel, mas, antes de tudo, de uma tática de ação do Estado burguês na luta de classes, reprimindo as formas contestatórias de organização da classe trabalhadora.

<sup>27</sup> “O grande capital e as classes proprietárias naturalmente quiseram se fazer ouvir pelos ‘revolucionários’ – e algumas de suas ‘sugestões’ merecem ser lembradas: o empresário Antônio Gallotti, figura de proa do IPES, presidente da Light, companhia imperialista que explorava a concessão de produção e distribuição de energia elétrica no Rio de Janeiro e em São Paulo e financiadora do mesmo IPES, enviou mensagem a Costa e Silva recomendando a suspensão de várias garantias constitucionais; Júlio de Mesquita Filho, dono d’*O Estado de S. Paulo*, propôs, com a assessoria de Vicente Rão – catedrático de Direito Civil da Universidade de São Paulo / USP, que fora Ministro da Justiça (!) do Estado Novo -, a dissolução do poder legislativo em todos os níveis, a anulação dos mandatos dos governadores e prefeito e a suspensão do *habeas corpus*; também o já citado cardeal do Rio de Janeiro, dom Jaime de Barros Câmara, considerava que se devia ‘sanear’ a vida política mediante exclusões, sob o santo argumento de que ‘punir os que erram é uma obra de misericórdia’.” (NETTO, 2014, p. 71-72).

Era necessário ao atendimento das demandas do capital, uma reestruturação do Estado, que seguia um modelo de espécie de *desenvolvimentismo subordinado*. Observa-se nesse primeiro ano de governo ditatorial uma série de reformulações estratégicas no Estado, tanto no âmbito da política econômica, como no que se refere às políticas sociais (NETTO, 2014).

Era necessária a articulação de demandas do capital e de demandas sociais, um casamento de necessidades distintas, a fim de que fosse legitimada a forma de governo porvir. Exemplo desse movimento está na implementação do “Estatuto da Terra”, aprovado em 30 de novembro de 1964, que revogava a “Lei das Terras” e reforçava o modelo do grande latifúndio improdutivo, apesar de indicar, em sua redação, a regulação de uma Reforma Agrária, como forma de contenção da luta dos trabalhadores no campo. Porém, notório é o fato de que a tão esperada reforma nunca ocorreu<sup>28</sup>.

A política econômica do governo de Castelo Branco, reforçou o atendimento aos interesses das frações de classe dominantes, implementando: uma política de correção monetária e uma reforma tributária (ambas em benefício dos capitalistas que arquitetaram o golpe), o rebaixamento do valor necessário ao pagamento de imposto de renda (alcançando a “classe média” e diminuindo as fontes de recursos para políticas sociais voltadas às frações pauperizadas da classe trabalhadora), uma reforma bancária (criando novas formas de intermediação financeira e aumentando os juros), a criação de diversos impostos indiretos (pagos pelo conjunto da sociedade, ampliando a desigualdade social), uma política de crédito empresarial proporcional à produtividade (o que fortaleceu o capital monopolista no país), a substituição do criticado crédito estatal do governo anterior pelo subsídio (beneficiando ainda mais a burguesia), um forte arrocho salarial (com baixo poder de resistência pela classe trabalhadora organizada) e mecanismos de poupança compulsória (como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, criado em 1966) (NETTO, 2014, p. 92). Assim, o PAEG “varreu a casa”, criando as condições do conhecido “milagre econômico”, em 1969.

Desde 1968 até a crise recessiva mundial que se inicia entre 1973 e 1974, foi possível constatar uma estabilização da taxa anual de inflação, elevação do PIB nacional, e uma pequena elevação no índice de empregabilidade (NETTO, 2014). Porém, a classe trabalhadora pagou um preço muito alto, com a perda de direitos políticos fundamentais, a censura, o

---

<sup>28</sup> Ao contrário, as modificações legais e operativas geradas com o Estatuto da Terra, levaram à criação do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – IBRA, ligado diretamente à Presidência da República, e do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário – INDA, vinculado ao Ministério da Agricultura (BRASIL, 1964). Em 1970, a partir da fusão entre o IBRA e o INDA, é criado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA (FONSECA, 2006). Tal fusão fortaleceu grupos econômicos que controlavam projetos de colonização da região Amazônica – início da corrida pelo ouro e outros minérios na região - e agropecuarista, reforçando o modelo latifundiário e a degradação ambiental.

assassinato e desaparecimento de pessoas<sup>29</sup>, a degradação ambiental, a diminuição do orçamento público voltado às políticas sociais, a intensificação dos processos migratórios e ampliação da segregação socioespacial, da fome etc.

Importante enfatizar que o cenário mundial da luta de classes nesse período apontava a vitória do projeto de *restauração burguesa* de frações dessa classe e do Bloco capitalista. No Brasil, a correlação de forças favorável à burguesia e seu Estado ditatorial não só contiveram a luta e a resistência da classe trabalhadora através da força bruta, como também buscaram construir formas de legitimação, fosse pela forte campanha ideológica anticomunista e pró-militarista, fosse no atendimento a necessidades sociais básicas, ainda que em modelos que reforçavam o assistencialismo e o clientelismo, como observado na política social de habitação do período. Porém, é preciso que se analise o investimento ditatorial no setor de habitação, não apenas como forma de acumular forças para o apassivamento da classe trabalhadora, mas também como atendimento a demandas do capital, apresentadas tanto por frações da burguesia rentista-financeira, como da Indústria da Construção, que foram beneficiadas não apenas pelas grandes obras, mas também pela política social de habitação<sup>30</sup>.

No início do período ditatorial foram implementados o Estatuto da Terra (Lei nº4.504/64), como anteriormente mencionado, o Plano Nacional de Habitação (1964), o Banco Nacional de Habitação (1964), o Sistema Financeiro de Habitação (1964), as Cohabs (1966), o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (1967), dentre outras regulações que beneficiavam frações da burguesia rentista-financeira, bem como da Indústria da Construção nacional (tanto a Civil – com destaque para o Grupo Paes de Barros, principal beneficiário da ditadura -, como a Pesada - que urbanizaria as áreas construídas e seria responsável pela construção de parte dos megaprojetos ditatoriais -, como a de materiais e bens de produção (CAMPOS, 2014)).

Nos anos da ditadura, há um processo de reestruturação urbana pautado na remoção de favelas e construção de conjuntos habitacionais, muitos implementados sob projetos que adotavam a metodologia formulada pela ONU de Desenvolvimento de Comunidades, na

---

<sup>29</sup> Não apenas de militantes políticos, mas de milhares de civis, como retratado pelo filme-documentário *Topografia de um Desnudo*, em que se denuncia o desaparecimento de dezenas de pessoas em situação de rua que supostamente eram atendidas pela política de assistência social ditatorial. Também foram registrados assassinatos e desaparecimentos de lideranças religiosas evangélicas e católicas, que se opunham ao regime ditatorial, e mesmo de líderes (e populações inteiras) quilombolas e indígenas, etc. Além disso, especula-se que centenas de vítimas de crimes sem qualquer relação com o enfrentamento ao regime ditatorial, tiveram seus agressores acobertados por esquemas de corrupção, como o caso Cláudia Lessin Rodrigues, no Rio de Janeiro, e os casos das meninas Ana Lúcia Braga, em Brasília, e Rosana Padin, em Goiânia, cujos principais suspeitos eram filhos de políticos do Arena, apenas para ilustrar.

<sup>30</sup> Ver Fontes, 1985, e Lima, 2013.

perspectiva de mutirões, o que implicava em economia de verbas para o Estado e em sobretrabalho para a classe trabalhadora, e a isolava do restante da cidade, ampliando o processo de segregação socioespacial.

Estima-se que entre 1964 e 1975, o SFH financiou pouco mais de um milhão de imóveis, dos quais, 612 mil eram de interesse social (DIAS, 2012). Porém, como já mencionado, os projetos habitacionais financiados pelo BNH “não impactaram significativamente a oferta de habitações para os trabalhadores, beneficiando sobretudo as camadas médias e altas da população” (NETTO, 2014, p. 95). Segundo Evaldo Vieira (apud NETTO, 2014, p. 269), entre 1967 e 1974, houve uma queda de quase 50% no número de unidades habitacionais construídas por programas governamentais voltados às populações de baixa renda. Já os programas voltados às “camadas médias e alta” dobraram percentualmente em número de unidades habitacionais construídas.

Além disso, o planejamento urbano regulatório, de caráter tecnocrata, não era articulado com as políticas de habitação, de saneamento e de transportes urbanos. Isso gerou disparidades entre a idealização das cidades, contidas nos planos de ordenamento espacial, e a realidade concreta do espaço urbano. Como alternativa, se planejava o território fragmentado, o desenho urbanístico controlado (o modelo das cidades jardins), pensava-se o uso do solo e a densidade demográfica numa orientação tecnocrática que desatendia às contradições do espaço, acirrando-as lentamente.

Essa forma de constituição e implementação de uma Política Habitacional, com claro direcionamento pautado em indicações de organismos internacionais, seguia um modelo mais amplo, que marca a fase do “milagre econômico”. Este se deu com a implementação dos Planos Nacionais de Desenvolvimento I e II, que abriram o mercado brasileiro ao capital estrangeiro, com a instalação de diversas multinacionais que atuavam na produção de bens de capital e de bens consumo duráveis, mas também, que entraram no departamento dos bens de consumo não duráveis, participando do processo de *modernização do campo*, onde concentravam cerca de 33% das terras cultiváveis, através de um processo de industrialização da produção agrícola (NETTO, 2014, p. 149). Isso demonstra que o projeto desenvolvimentista ditatorial estava diretamente alinhado aos interesses de países de economia capitalista central, notadamente Estados Unidos, em contraposição à proposta nacional-desenvolvimentista do governo democrático anterior.

Entre 1967 e 1973 a indústria da construção civil recebeu 57% do total de investimentos oriundos de recursos públicos (DIAS, 2012). Logo após a divulgação do Ato Institucional nº 5, que ampliava o autoritarismo ditatorial, o governo lançou um decreto lei

garantindo que quaisquer obras públicas deveriam ser executadas pela indústria nacional da construção, e apenas no caso de inexistência (de uma especialização necessária) se recorreria a empreiteiras estrangeiras. Isso viabilizou a criação de uma reserva de mercado às empreiteiras e seu suntuoso crescimento, comprando empresas menores e entrando na lógica monopolista (CAMPOS, 2014).

Além disso, em 1974 é aprovada a lei que criava as incorporadoras, regulamentando o processo de financeirização do setor, e participando da resposta do modo de produção capitalista à sua *crise de superprodução*<sup>31</sup> (MANDEL, 1990), qual seja: a mundialização do capital, com a estratégia da financeirização. Abre-se aí a brecha necessária à introdução do neoliberalismo no Brasil.

Vale reforçar que o chamado “milagre econômico” não se tratou de um “milagre”, como nos esclarece José Paulo Netto (2014), mas sim de um modelo anticrise bem articulado pelos tecnocratas dos ministérios do Planejamento e da Fazenda, apoiado no terrorismo estatal, que, de forma bem resumida, compunha-se de medidas que viabilizaram o desenvolvimento industrial do país pautado numa política de:

[...] arrocho salarial; concentração de riqueza; financiamento do capital por meio de subsídios; correção monetária como mecanismo de controle inflacionário; garantia de altas taxas de lucro para os monopólios; direcionamento da produção agroindustrial para o mercado externo, em detrimento do mercado interno; e, enfim, como notou Celso Furtado, a adoção de uma política governamental muito bem sucedida, que visava atrair as grandes empresas transnacionais e fomentar a expansão das subsidiárias destas já instaladas no país (NETTO, 2014, p. 153).

Com o esgotamento do modelo implantado pelo chamado “milagre econômico”, abre-se um novo episódio de crise recessiva cujas determinações vão além do movimento interno do capitalismo brasileiro, mas envolvem, como já referido, um cenário internacional de crise do capital, que se acirra entre 1973 e 1975, como consequência da queda da taxa média de lucro<sup>32</sup> (MANDEL, 1990; NETTO; BRAZ, 2011). A burguesia precisava então criar estratégias para a retomada dos lucros, formulando estratégias de intensificação do trabalho, com novos métodos de gestão, inclusive, migrando suas indústrias para “países periféricos”.

Nesse contexto global de crise do capitalismo, assume a presidência o general Ernesto Geisel, que, em 1974, que (cinicamente) declarava a necessidade de abertura ao processo de

<sup>31</sup> Segundo nos ensina Mandel, “[...] a crise da economia capitalista é sempre uma crise de superprodução de mercadorias [...]. A superprodução significa sempre que o capitalismo produziu tantas mercadorias que não havia poder de compra disponível para adquiri-las ao preço de produção, isto é, a um preço que fornecesse a seus proprietários o lucro médio esperado. Quaisquer que sejam os meandros profundos da análise, o primeiro fenômeno a se compreender é o dessa ruptura brutal do equilíbrio instável que existe em ‘tempos normais’ entre a oferta e a procura de mercadorias.” (1990, p. 211-212).

<sup>32</sup> Segundo Marcelo Braz e José Paulo Netto: “entre 1968 e 1973, ela [a taxa de lucros] cai, na Alemanha Ocidental, de 16,3% para 14,2%, na Grã-Bretanha, de 11,9 para 11,2%, na Itália, de 14,2 para 12,1%, nos Estados Unidos, de 18,2 para 17,1 % e no Japão, de 26,2 para 20,3%” (NETTO; BRAZ, 2011, p. 203).

“gradual, mas seguro, aperfeiçoamento democrático”<sup>33</sup> (DEO, 2011, p. 61). Neste período, segundo Campos (2014), há uma aproximação da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) e do então Sindicato Nacional da Indústria da Construção (SINICON) ao governo ditatorial, cujos representantes passam a participar ativamente de formulações de propostas políticas, buscando a implementação de medidas anticrise.

Foi nesse período (1974-1979) que houve uma maior contratação de empreiteiras nacionais para a realização de grandes obras, sob financiamento de empréstimos oriundos de bancos internacionais. Deste período data a construção: da Ponte Rio-Niterói (até hoje considerada a 13º maior ponte do mundo em extensão), das hidrelétricas de Itaipu (ainda a maior do mundo), da Rodovia Transamazônica (que custou a vida de cerca de 8 mil indígenas, segundo a Comissão Nacional da Verdade (CNV)), da Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto (que integra as usinas Angra 1, 2 e 3), da BR-210 (que resultou na morte de mais de 2 mil indígenas, além do fluxo migratório para a criação de pontos de garimpos, degradando a natureza na região), dentre tantas outras<sup>34</sup>.

Desde a crise que assolou o mundo na década de 1970, projetos reestruturantes para as cidades foram sendo apresentados como medidas de contratendência à queda na taxa de lucro, como uma das alternativas à sustentação da acumulação de capitais, tendo em vista o montante direto e indireto de recursos investidos, muitas vezes sob financiamento de empréstimos obtidos junto a agências estrangeiras, como BID, FMI e Banco Mundial, e retornados, uma vez que tais empréstimos eram pagos a taxas de juros flutuantes, e o processo de valorização de capitais e renda da terra que acarretavam.

Operações urbanas foram (e ainda são) realizadas pelo Estado, como as grandes obras estruturais e habitacionais do período ditatorial, e também por capitalistas (muitas vezes, com empréstimos, subsídios e verbas estatais), interferindo no espaço social constituído e fortalecendo a estratégia burguesa de reestruturação do espaço urbano (aqui referida como mais uma medida anticrise capitalista), levando ao predomínio do valor de troca sobre o valor de uso do espaço, em que se criam novas centralidades e representações, novas necessidades espaciais, adequadas aos processos de acumulação e aceleração do tempo de rotação do capital (LEFEBVRE, 2006).

<sup>33</sup> Ainda que se discutisse uma abertura ao processo democrático, vale lembrar que foi durante o governo Geisel, que ocorreram dois dos muitos assassinatos de militantes oposicionistas ao regime, de maior repercussão: o do jornalista Vladimir Herzog, em 1975, e o do operário Manuel Fiel Filho, em 1976, episódios que gerariam grandes mobilizações populares contrárias à ditadura (DEO, 2011). A resposta ditatorial seria de maior contração, com a criação de leis mais duras, como o chamado “Pacote de Abril”, em 1977. Apenas após o período eleitoral, Geisel retomaria a proposta de distensão, extinguindo em 1978, o Ato Institucional nº 5.

<sup>34</sup> Fonte: <http://oglobo.globo.com/economia/obras-da-ditadura-do-brasil-grande-ao-brasil-do-ganho-de-eficiencia-11959341>.

O processo fragmentado e contraditório de produção do espaço, que compreende, inclusive, projetos reestruturantes, ocorre em todos os períodos da história do modo de produção capitalista, uma vez que acompanha sua dinâmica (LEFEBVRE, 2006). No Brasil, são nítidas as contradições que perpassam esse processo, não apenas nas cidades, mas, inclusive, nas regiões.

No período *desenvolvimentista*<sup>35</sup> ditatorial, “parques industriais” eram instalados acompanhados por um processo de urbanização, que não era regulado dentro de uma racionalidade totalizante. As produções regionais foram estrategicamente pensadas nessa perspectiva, alinhada aos interesses do capital internacional, principalmente no período do “milagre econômico” ditatorial, onde uma “vocação” era direcionada a determinadas regiões (a instala  o de diversas empresas de produ  o de bens de consumo duráveis, acumulando para a futura forma  o de um “tecnopolo”<sup>36</sup> em São Paulo, e o fortalecimento da região nordestina como polo de produ  o agrícola, visto que, mesmo com cidades industriais, estavam subordinadas ao sudeste (AMARAL, 2013), etc.), ampliando, até hoje, as desigualdades regionais.

Durante a crise recessiva de 1973-1974, cuja fase “crítica” perdurou até 1975, a desindustrializa  o dos países de economia centrais, o desemprego disseminado e a austeridade fiscal, foram os principais “motes” para a elabora  o de projetos que buscavam uma racionaliza  o do mercado e das privatiza  es (HARVEY, 2006, p. 166). Era necessária, ao aumento do   ndice de produtividade (consequentemente, da taxa de lucro), a execu  o de medidas que buscassem superar a recessão e criar alternativas ao crescimento econômico. A partir daí, “Para o capital, os lugares se tornaram territórios expandidos da produ  o e da circula  o” (FERRARI, 2012, p. 73).

A saída buscada pelo capital    sua *crise orgânica* implicou num projeto de *restaura  o burguesa*. Tal projeto se baseava: 1) na cria  o de novos modelos produtivos, que se utiliza de uma racionaliza  o dos métodos de gestão do trabalho, com a finalidade de garantir a amplia  o da produtividade e a redu  o dos custos produtivos; 2) numa reforma

---

<sup>35</sup> Ver Oliveira, 2003.

<sup>36</sup> Segundo Teresinha Ferrari, “Os tecnopolos, centros produtores e difusores de conhecimento de ponta, embora possuam uma aura de puro progressismo tecnicista capitalista baseado no livre mercado, são só viáveis sob intensa e contínua prote  o estatal e sob o controle de capitais imperialistas. No Brasil, aparecem como soluço para regiões inteiras, mas, contraditoriamente, são dependentes estruturalmente de investimentos nacionais estratégicos de longo prazo que não podem ser garantidos apenas por uma *vontade* política, ou inten  o  es subjetivas de desenvolvimento de *voca  es* regionais. Apesar disso, muitos dos nossos planejadores políticos insistem no caminho da constitui  o da competitividade interna e da corre  o de desequilíbrios regionais a partir da dilata  o do setor de serviços precário, porém transformado em arauto da modernidade” (2012, p. 59).

moral e intelectual, que busca modificar a cultura e a sociabilidade, necessária para que se garantisse a manutenção da hegemonia burguesa; 3) no novo imperialismo (MOTA, 2009).

A plena incorporação das economias periféricas ao processo de reprodução ampliada do capital ocorreu nos anos 70 do século XX, quando os países então chamados subdesenvolvidos transformam-se em campo de absorção de investimentos produtivos. A seus Estados nacionais coube a continuidade – embora com novas características – do papel de indutores do desenvolvimento econômico, propiciando uma base produtiva integrada às necessidades dos oligopólios internacionais, graças ao apelo ao crédito externo para o financiamento daquela base e da sua expansão. (MOTA, 2009, p. 07-08).

A crise orgânica do capital modificou o modo pelo qual o Estado implementa as políticas sociais; e a direção social burguesa exigiu deste uma série de *reestruturações*. Dessa forma, nos países capitalistas, não ocorreu apenas uma reestruturação produtiva (sem dúvida, mediação central e determinante para as demais), mas ainda uma reestruturação do Estado, do sistema financeiro e tributário e do espaço urbano.

É preciso chamar atenção para o fato de que se analisa aqui um período histórico que se inicia por volta de 1973 e perdura até os dias atuais, marcado pela ofensiva burguesa, que busca firmar seu projeto restaurador.

A configuração do capitalismo que designamos como contemporânea inicia-se nos anos setenta do século XX e continua a ter no centro da sua dinâmica o protagonismo dos monopólios – vale dizer, **o capitalismo contemporâneo constitui a terceira fase do estágio imperialista**. (NETTO, BRAZ, 2011, p. 221).

O processo de *mundialização do capital*, pautado nesse novo estágio imperialista, é uma das determinações sobre a produção do espaço. Tal processo ocorreu sob a hegemonia do capital financeiro, e dependeu de intervenções estatais, de mediações políticas, que perpassaram seu movimento por todos os países capitalistas, devido não só à dinâmica da contradição fundamental entre capital e trabalho, mas da própria disputa de frações da burguesia pela hegemonia do ciclo que se iniciava, o que, cabe ressaltar, não foi diferente no Brasil. A lenta reabertura do Estado brasileiro participou desse contexto internacional de crise do capital, que acarretou em profundas transformações no mundo do trabalho e na dinâmica da luta de classes.

Diversos governos se encontravam em uma situação de poucos recursos para execução de programas e políticas, dependendo, por conseguinte, do capital financeiro internacional (MOTA, 2009). Uma alternativa posta pelo capital aos governos de países que enfrentavam a recessão, especialmente, no que concerne à reestruturação do espaço urbano, foi a de tomar empréstimos junto ao Banco Mundial e a outros organismos multilaterais e empresariais, a fim de investir em obras públicas de infraestrutura urbana ou na produção de bens de

consumo coletivos, que, além de atender a necessidades sociais, também serviu como ferramenta auxiliar no rebaixamento do custo da força de trabalho<sup>37</sup>.

Mas, para obtê-los, as cidades precisavam ser atrativas e apresentar possibilidades de retorno aos capitalistas investidores. Os governos citadinos faziam, então, “o possível para maximizar a atratividade do local como chamariz para o desenvolvimento capitalista” (HARVEY, 2006, p. 166). Dessa forma, o que se observa após a década de 1980, é um movimento em que os governos passaram a conceber suas políticas urbanas (ou espaciais) sob a lógica do *empreendedorismo*, ou seja, a fim de obter “benefícios positivos”, os governos citadinos adotam “uma postura empreendedora em relação ao desenvolvimento urbano” (HARVEY, 2006, p. 165), aliando capital privado às políticas públicas, que passaram a ser orientadas à formação de “parcerias” (SILVA, 2012).

É preciso, entretanto, que se evidencie que o *empreendedorismo urbano* não surge espontaneamente, da cabeça ilustrada de um exímio idealizador, mas que ganha forma inserido em uma totalidade dinâmica e contraditória. O empreendedorismo já se apresentava no horizonte das formulações urbanísticas desde os anos 1960-1970. Seus primeiros “protótipos” foram executados em países de economia capitalista centrais, como Estados Unidos (as cidades de Baltimore e Boston, após a Segunda Guerra Mundial, passaram por projetos reestruturantes), Canadá (as cidades de Toronto e Montreal), Inglaterra (o projeto *Docklands* em Londres), dentre outras (SILVA, 2012).

O empreendedorismo urbano é uma ferramenta funcional à estratégia de reestruturação do espaço urbano (MARTINS, 2014). Nos anos 1960 e 1970, um enorme montante de recursos foi emprestado, principalmente, por meio de créditos de exportação, com a proposta *desenvolvimentista* e autoritária (a maioria dos países contratantes vivenciavam regimes ditatoriais) de *modernização* da indústria e da agricultura em países de “economia capitalista periférica” (MILLET; TOUSSAINT, 2006), como no caso brasileiro.

Os recursos emprestados foram investidos prioritariamente na construção de megaprojetos (muitas vezes “megalomaniacos” e sem uma demanda concreta) energéticos e infraestruturais (barragens, centrais térmicas, oleodutos, estrada, vias férreas, etc.). Tais projetos, alguns chamados de “elefantes brancos”, apenas serviram para reforçar a lógica da reprodução de capital, apoiada na maior extração de mais valia possível, sob o menor custo de

---

<sup>37</sup> Medidas como o Passe Livre e a concessão de títulos de propriedade de apartamentos em conjuntos habitacionais públicos ou filantrópicos aos trabalhadores ingleses, durante o governo de Margaret Thatcher, sob a lógica de desresponsabilização do Estado, serviram para sustentar a política de arrocho salarial, com um forte rebaixamento dos salários no país (ROLNIK, 2016, informação verbal).

produção de bens de capital e alimentos, voltados preferencialmente para exportação a países de “economia capitalista central” (MILLET; TOUSSAINT, 2006).

Cabe reafirmar que, no Brasil, o governo ditatorial em declínio<sup>38</sup> também seguiu tal modelo, ampliando a dívida externa. É nesse contexto que ocorrem greves massificadas, reforçadas com o processo de reascensão da luta da classe trabalhadora no campo e na cidade, com a propagação de ideais de “justiça social” e com o reforço da pauta da democracia.

Com o fim do governo Geisel, em 1978, assume o general João Batista Figueiredo. Durante seu governo, há a dissolução do MDB e da ARENA, através de uma reforma política que abriria espaço a uma reforma partidária, onde a oposição ditatorial, antes concentrada no MDB, se fragmenta em diversos partidos<sup>39</sup>, sendo enfraquecida e perdendo espaços institucionais importantes, como comprovado pelos resultados eleitorais de 1982 (DEO, 2011).

Em 1984, no contexto de grandes mobilizações sociais pela reabertura democrática, o deputado federal Dante de Oliveira (PMDB-MT) propõe emenda constitucional para eleições diretas em 1985, que, após manobras do partido da ordem, o PDS, é recusada no congresso. Ainda assim, vence as eleições indiretas de 1985 o candidato Tancredo Neves (PMDB), que, no entanto, morre antes mesmo de assumir o cargo, deixado ao seu vice, José Sarney (PDS)<sup>40</sup> (DEO, 2011). O processo que culminou nas *Diretas Já* e na Constituição Cidadã modificou a “representação” dos poderes, uma vez que, ainda que conquistados direitos políticos e sociais, o Estado continuaria sob a direção dada pela hegemonia burguesa.

<sup>38</sup> Lembrando que a ARENA perdia cada vez mais votos, e se reforçava a luta de movimentos pela democracia, as greves e a pauta da anistia (DEO, 2011).

<sup>39</sup> “Podemos entender esta reforma como uma clara tentativa das forças políticas conservadoras de fragmentar a oposição no país, proposta esta que alcançou os resultados esperados. A ARENA se transformou no Partido Democrático Social (PDS); o MDB passa a ser denominado Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB); antigos membros do MDB (re)fundaram o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), sendo que um outro setor dos trabalhistas, com uma postura à esquerda de seus antigos aliados, funda o Partido Democrático Trabalhista (PDT); o Partido Popular (PP) tem uma vida curta, sendo incorporado ao PMDB em 1982; em 1980, oriundo da retomada do movimento operário e das lutas sociais no país, nasce o Partido dos Trabalhadores (PT); o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) só teriam existência legal a partir de 1985.” (DEO, 2011, p. 63)

<sup>40</sup> “No processo de sucessão de 1985 concorreram à presidência, Paulo Maluf pelo PDS e Tancredo Neves pelo PMDB. Em 15 de janeiro, Tancredo foi eleito com grande maioria pelo colégio eleitoral, tendo como seu vice José Sarney, político historicamente vinculado à ARENA e, portanto, às forças mais reacionárias e conservadoras desse país. Sarney se aliou ao PMDB logo após as prévias do PDS indicaram Maluf para concorrer no colégio eleitoral – Flávio Márcilio do Piauí era o vice. A dissidência do PDS foi liderada por “arenistas” históricos, tais como Antonio Carlos Magalhães, Aureliano Chaves (vice-presidente de Figueiredo), Jorge Bornhausen, Marco Maciel, além do próprio Sarney, que ocupava a presidência do PDS à época. Formaram a Frente Liberal, posteriormente denominado Partido da Frente Liberal (PFL), atual Democratas (DEM). Tancredo morre antes de assumir e Sarney toma posse como presidente em 15 de março de 1985. O Brasil voltava a ter um presidente civil vinte e um anos após a deposição de João Goulart. No entanto, as mesmas forças políticas que “apearam” Jango do poder e deram sustentação à autocracia burguesa em mais uma fase militar-bonapartista, permaneceram à frente do comando da nação após os militares “baterem em retirada”. Era preciso mudar para que tudo permanecesse como sempre esteve!” (DEO, 2011, p. 65).

A Ditadura Civil Militar durou mais de 20 anos e realizou um processo de modernização conservadora, com o predomínio do urbano sobre o rural<sup>41</sup>; consolidou a hegemonia burguesa na direção do Estado brasileiro; reforçou, ainda que de forma subordinada, dependente, desigual e combinada, o processo (internacional) de avanço no grau de desenvolvimento das forças produtivas; ampliou a produção industrial no país, com a exportação de vultosos montantes de lucros para o exterior<sup>42</sup> e o maior controle e monopólio sob os meios de comunicação e de transporte.

Com o esgotamento do governo ditatorial, há certo recuo estratégico da burguesia no que se refere ao processo de elaboração da nova legislação constitucional. O PMDB se torna a principal força política, aliada taticamente ao PDS e ao Partido da Frente Liberal (PFL), assumindo uma posição de centro durante a Assembleia Nacional Constituinte<sup>43</sup>, de 1987, em contraponto a partidos de esquerda recém-legalizados, como o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Democrata Trabalhista (PDT), o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e o partido nascido de um racha desse, em 1962, o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) (DEO, 2011).

Segundo Anderson Deo, “os avanços sociais na Constituição só foram possíveis devido ao acirramento da luta de classes no Brasil” (2011, p. 65), em que se fortaleceu a organização sindical dos trabalhadores (com o nascimento de diversas centrais e sindicatos), que realizavam uma média de quatro mil paralisações ao ano durante a década de 1980, e os movimentos sociais, com destaque para os movimentos de bairros e para o Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Sem Terra (MST).

Tais movimentações devem ser entendidas para além da pauta pela redemocratização, ou corre-se o risco de incorrer em uma análise politicista. Devem ser compreendidas na

---

<sup>41</sup> Com o desenvolvimento do processo de industrialização e com a política de urbanização adotada, houve uma inversão na organização demográfica brasileira, registrando-se 55,9% de seus 93 milhões de habitantes, nas cidades (NETTO, 2014). Isso se deu devido às migrações populacionais ocasionadas pelos processos de urbanização-industrialização e de modernização da produção agrícola, que levou um exército de desempregados a marcharem em direção às cidades (ou a áreas onde seriam produzidas cidades, como se deu com o projeto de colonização ditatorial para região norte do país, ou com as cidades planejadas pela tecnocracia ditatorial e construídas por esses trabalhadores rurais desempregados, como Curitiba). Não se trata, porém, de afirmar uma superioridade valorativa das cidades em relação ao campo, como podem alguns interpretar, mas de reafirmar o movimento contraditório próprio ao desenvolvimento do modo de produção capitalista, onde campo e cidade são apenas formas, representações de uma lógica de organização anárquica arregimentada com um fim: o de servir ao processo produção de mercadorias, ao processo de produção e realização de mais valia, ao processo de acumulação de capitais.

<sup>42</sup> Foi neste período que o Brasil reforçou sua aliança com os Estados Unidos, criando interconexões entre seus sistemas monetários e mercados financeiros, consolidando o domínio do capital internacional no país. O estreitamento das relações entre os países criou condições para que o Brasil participasse de forma subordinada no fenômeno chamado de “mundialização do capital”, que se intensificou nas décadas de 1970 e 1980, e para que adotasse como modelo para suas políticas econômicas e sociais o padrão norte americano (como é o caso de nosso Sistema Financeiro de Habitação (ROYER, 2009)).

<sup>43</sup> “[...]É nesse período que setores do PMDB começam a articular uma ruptura no interior da legenda que daria origem ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), em 1988.” (DEO, 2011, p. 65).

totalidade contraditória do processo histórico da reprodução das relações sociais de produção, como forma de organização da classe trabalhadora brasileira para tentar resistir aos ataques da burguesia, que, desesperada para sair do episódio de crise que se agudiza mais uma vez nos anos 1980 (MANDEL, 1990), buscava reforçar e ampliar o projeto de reestruturação produtiva, com a elevação da taxa de juros pelos países de economia central e cobrança de pagamento da dívida externa (AMARAL, 2006).

Na década de 1980, chamada por alguns autores de “a década perdida” (AMARAL, 2006, p. 112), medidas de austeridade foram executadas em diversos países, com destaque para aquelas implementadas pelos governos de Margareth Thatcher (1979), no Reino Unido, e de Ronald Regan (1980), nos Estados Unidos, que faziam frente à organização sindical dos trabalhadores e fortaleciam o processo de financeirização (ALVES, 2014), colocando o Estado hegemonizado pela ideologia neoliberal na posição de carrasco da classe trabalhadora. Mas não apenas isso,

As saídas adotadas pelos capitais internacionais para restaurar/aumentar os níveis de acumulação e valorização em todos os países de economia capitalista vão desde o desenvolvimento de novas tecnologias, restrição de direitos trabalhistas e outras conquistas sociais até uma forte ofensiva, junto aos países periféricos, no sentido de estes contribuírem, de modo mais direto, na transferência de excedentes do valor. Tais iniciativas terão sua maior expressão na emergência e espraiamento de uma nova etapa do capitalismo – o especulativo – na qual o capital produtivo está subsumido ao capital fictício, restringindo, significativamente, a expansão do capital substantivo na sua capacidade de remuneração. (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2012, p. 153).

Desde a década de 1970, como observado, percebe-se, na política econômica interna, um alinhamento do Brasil às medidas anticrise (im)postas pelos países de “economia capitalista central”. Tais medidas são ampliadas em finais da década de 1980, sob o projeto neoliberal, em que o Estado brasileiro buscou manter as políticas de exportação, a fim de garantir saldos comerciais elevados, aumentar as taxas de juros internas, acarretando “numa redução nos níveis de consumo e investimento e, conseqüentemente, uma queda na pressão inflacionária e uma redução na demanda por importações que ampliaria o saldo comercial.” (AMARAL, 2006, p. 112), além da adoção de uma prática de restrições fiscais, a fim de reduzir a dívida pública interna e o reforço da política de arrocho salarial.

O resultado macroeconômico geral destas práticas de política econômica ao final dos anos 80 e início dos anos 90, que tinham como pano de fundo o controle e a estabilidade das contas públicas, justifica de fato a caracterização que se faz do período como sendo a “década perdida”. O PIB decresce até 1988 e fecha o ano de 1991 a 0,9%, conforme nos mostra Almeida Filho (1994: 213). A taxa de investimentos também sofre queda acentuada, o que, associado ao crescimento da inflação que não consegue estancar, reflete uma “*perda definitiva de dinamismo pelo menos de um estilo de crescimento vigente desde os anos 50*” (Ibidem, p. 214). (sic) (AMARAL, 2006, p. 112-113).

Na década de 1990, há uma “integração/afirmação da nova ordem neoliberal, caracterizada pela financeirização e pela barbárie social” (ALVES, 2014, p. 128). Observa-se, nesse período, a continuidade do cumprimento das tarefas do neoliberalismo postas aos governos de países da América Latina pelo *Consenso de Washington*<sup>44</sup>. Além disso, com a chamada “crise da dívida”, as políticas econômicas dos países endividados se submetiam às condições do FMI, atingindo diretamente a implementação de políticas sociais, sob orientações do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, com um discurso de crescimento econômico com *responsabilidade social*<sup>45</sup> (FERRARI, 2012). Estes realizavam uma estratégia de espoliação e de dominação nos países “em desenvolvimento”, sob “uma nova forma de colonização”: a dívida (MILLET; TOUSSAINT, 2006, p. 73).

A classe trabalhadora, muitas vezes organizadas em movimentos sociais de resistência ao projeto neoliberal, enfrentava uma realidade de alto desemprego, elevada carestia de vida, forte ofensiva ideológica e perda de direitos sociais. Os sindicatos, em vários países, sofriam com a acentuação da perseguição pelo bloco formado entre a patronal e o Estado. Além disso, a derrubada do Muro de Berlim (1989), representou simbolicamente o fim do chamado “socialismo real”, e foi seguido pela distensão da política econômica de transição da URSS (1991) e pelo fim de diversos governos de caráter socialista (ALVES, 2014), desacreditando o projeto socialista revolucionário.

No Brasil, o processo de “redemocratização” começava a se consolidar, pois, durante os anos 1980 e mesmo no início dos anos 1990, o país ainda passou por vários momentos de instabilidade econômica, política e social. Parte do poder perpetrado pela Ditadura Civil Militar buscava se manter (muitos dos ministros e parlamentares que governaram o Brasil no período

---

<sup>44</sup> “Na década de 1980, a América Latina foi particularmente tratada na outra famosa reunião internacional, conhecida como Consenso de Washington. Nesse *consenso*, um conjunto de tarefas foi elencado para que os governos latino-americanos pudessem continuar recebendo recursos do Banco Mundial. Essas tarefas vêm até agora, princípios de século XXI, sendo cumpridas. Muitas delas assessoradas justamente por essa rede (teia, armadilha) burocrática de organizações ‘repressivas’ que, ao organizarem a *sociedade civil* plural e desossada da estrutura de classes, divulgam o trabalho solidário e voluntário entre *cidadãos-empresendedores*” (FERRARI, 2012, p. 77).

<sup>45</sup> Importante ressaltar que a ideologia do crescimento econômico com responsabilidade social foi formulada por intelectuais, e foi reforçada pelo apoio financeiro e divulgação por instituições como a “Organização Internacional do Trabalho (OIT); Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD); Fundo Monetário Internacional (FMI); Organização das Nações Unidas (ONU); e de poderosas outras entidades e fundações internacionais privadas ligadas a partidos políticos de cariz social-democrata europeus e estadunidenses: Fundação Friedrich Ebert; International Finance Corporation, ligado ao Banco Mundial; Fundação Konrad Adenauer; Fundação Ford; Fundação Ted Turner; Rockefeller; Kellogg’s Foundation, entre outras. **Essas entidades financiam, fiscalizam e criam a teia burocrática que porá em andamento o decantado tecnológico do mundo novo. Assumem a função social (!) de elaborar os indicadores de miséria mundial e recomendam onde e como investir para eliminar esses bolsões.** Detectam o grau da doença, recomendam os remédios e, para os políticos que cumprem pragmaticamente a profilaxia prescrita, recompensam a lição de casa benfeita com prêmios internacionais” (FERRARI, 2012, p. 76-77, grifo nosso).

ditatorial seguiram no poder com a “redemocratização” do país (NETTO, 2014)) e os movimentos sociais fortaleciam a organização da classe trabalhadora, reivindicando diversos direitos sociais e reformas (NETTO, 2014).

Para a consolidação do projeto neoliberal no país, fazia-se necessária mais uma reestruturação do Estado, que acompanhasse a reestruturação produtiva, sob a lógica da acumulação flexível. Mas também era preciso que se casasse, ainda que minimamente, o projeto neoliberal com interesses da classe trabalhadora, cujas organizações foram fortalecidas no processo de luta pela “redemocratização”. Nessa perspectiva, não sem contradições, alinhou-se o projeto neoliberal para o Brasil, com as diretrizes do Consenso de Washington, que “tangiam” as políticas públicas nos anos 1990 (CASTELO, 2010).

As políticas sociais eram constantemente secundarizadas nas agendas ministeriais, sendo a arquitetura do poder governamental modificada anualmente. Quando implementadas, tais políticas estavam subordinadas - com algumas poucas exceções - a diretrizes formuladas pelos organismos representantes dos interesses do capital internacional. Exemplo disso ocorreu com a política habitacional, que desde a extinção do Banco Nacional da Habitação, em 1986, mudou de ministério quatro vezes consecutivas e foi reformulada diversas vezes, sob a lógica da financeirização (ROYER, 2009). A chamada “reação burguesa”, realizou uma reestruturação do Estado, que passou a intervir de modo a reduzir as políticas sociais voltadas ao acesso a bens de consumo coletivo pela classe trabalhadora, característica própria à chamada (Contra)Reforma do Estado (BEHRING, 2003).

O projeto neoliberal deve ser compreendido pelo exercício de abstração e análise da estratégia de desenvolvimento capitalista, que engloba as relações sociais (LEFEBVRE, 1973). As reformas neoliberais buscaram não apenas realizar mudanças nas políticas econômicas, mas afetaram o âmbito concreto das relações sociais (HARVEY, 2014; RAUTA RAMOS, 2012). Isso pode ser analisado como parte do processo de reestruturação produtiva, com a flexibilização do trabalho e as demissões em massa, com a quebra dos vínculos sociais de classe, que contribuíram para certo grau de *apassivamento* da classe trabalhadora, já não mais reprimida pelo terrorismo estatal, mas pela ameaça do pauperismo. Ainda assim, não se trata de uma total paralisação da luta, visto esta mesma constituir-se permeada de contradições, num constante movimento de ascensos e descensos.

A classe trabalhadora lutou, tanto no meio rural, com as ocupações do MST, como na cidade, com as greves e paralisações sindicais e a luta de diversos movimentos sociais, inclusive de movimentos em luta pela Reforma Urbana. Dessa forma, não sem a mediação da

luta de classes, consolida-se no Brasil o Estado hegemonizado pela ideologia neoliberal, onde se minimizam as políticas para os trabalhadores, maximizadas para os capitalistas.

A vitória eleitoral em 1989 do candidato Fernando Collor de Mello (PRN) representou a integração da fração burguesa representante do capital financeiro ao bloco no poder, junto às frações da burguesia industrial (nacional e internacional) e agroexportadora.

Os contornos finais da construção desse novo bloco histórico só foram definidos a partir do governo de Collor de Mello, e a fração financeira da burguesia internamente instalada seria a grande vitoriosa. O modelo inaugurado por Collor representou a reestruturação do complexo economicossocial brasileiro, com vistas a inserir o país nos ciclos internacionais da mundialização do capital, cuja orientação, ritmo e lógica obedeciam às “ordens” do capital financeiro. (DEO, 2011, p. 68).

Porém, com as denúncias de corrupção e descontrole inflacionário, que resultou em uma forte insatisfação popular, com grandes mobilizações sociais<sup>46</sup>, o governo de Fernando Collor de Mello é interrompido em 1992, sofrendo um processo de impeachment. Itamar Franco, seu vice, assumiria o posto e colocaria na ordem do dia um projeto de reestruturação econômica: o Plano Real, implementado no final de 1993, sob as diretrizes acordadas pelo Consenso de Washington (DEO, 2011).

A elaboração e concretização do Plano Real alcançaram o objetivo esperado de reconstruir a aliança política burguesa no Brasil que daria continuidade à implementação da retomada liberal-conservadora no país. Tal aliança sofrera os abalos dos percalços causados pela passagem de Collor de Mello pelo Planalto. Uma vez acalmados os ânimos sociais – papel muito bem desempenhado pelo governo Itamar Franco –, o momento era de recomposição do bloco histórico burguês e o nome de consenso foi o de Fernando Henrique Cardoso. Eleito em 1994, assume em 1º de janeiro de 1995; sua tarefa – como ele mesmo anunciou em seu discurso de posse – seria a modernização econômica, política e social do Brasil. Tal modernização teria como premissa a inserção do país no novo ciclo de internacionalização da economia mundial. Nesse novo ciclo o predomínio da fração financeira do capital mundial passa a ditar a lógica do processo de reprodução e acumulação capitalistas e o primeiro mandato de Cardoso (1995-1998) colocará o Brasil nos “trilhos” em que perseguirá, sempre de forma subordinada e dependente, a locomotiva do capital monopolista internacional. (DEO, 2011, p. 109).

O governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), que havia sido ministro da Fazenda no governo de Franco, foi o principal representante do projeto restaurador neoliberal no Brasil, e consolidou o bloco de poder que inicia sua configuração no governo Collor de Mello. Tal governo priorizou revisar o papel do Estado, realizando reformas institucionais, e dar continuidade ao Plano Real, a fim de estabilizar a economia, que passava, desde a crise recessiva na década de 1970, por um processo inflacionário desregulado (DIAS, 2012). Nesse governo, o setor financeiro foi o grande privilegiado, buscando criar escapatórias às crises de 1995 (crise bancária), 1997 (crise financeira asiática) e 1998 (crise financeira russa). Destarte, a fim de se implementar políticas que garantissem a estabilidade de preços no mercado, o

<sup>46</sup> Sobre estas, falaremos a seguir.

governo se desonerou de diversas políticas sociais, realinhando-as à lógica privatista e financeirizada, sendo a política habitacional uma delas.

Se durante a ditadura o Estado centralizou a produção do espaço e deu início a um processo de financeirização da política social de habitação, ampliando recursos subsidiados, facilitando o sistema de crédito imobiliário, etc., no governo FHC houve um processo de descentralização, com a retirada de subsídios e recursos (mas com a continuidade do processo de financeirização). Exemplo disso foi que a verba do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), anteriormente utilizada no financiamento imobiliário, foi direcionada para o Programa de Estímulo à Reestruturação do sistema financeiro nacional (PROER)<sup>47</sup>, em 1995 (DIAS, 2012). Outro exemplo de como o governo neoliberal se isenta das responsabilidades para com as demandas sociais postas pelos trabalhadores, mas reforça seu compromisso com as necessidades dos capitalistas, está na implementação da lei nº 9.514, de 1997, que instituía o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), seguindo o modelo hipotecário implementado nos Estados Unidos desde a década de 1930, como alternativa à crise de 1929 (ROLNIK, 2015), em que, no Brasil, foram criadas companhias securitizadoras de créditos imobiliários e instituídos os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI) (DIAS, 2012), alocando, mais uma vez, a política habitacional no processo de financeirização.

Observa-se, nesse período, alterações na forma de organização do espaço de cidades de grande e médio porte brasileiras, que implementavam políticas urbanas (espaciais), sob financiamento de organismos internacionais, sendo o “aquecimento” do mercado imobiliário (SPINELLI; SOARES, 2013)<sup>48</sup> apenas uma expressão do processo de valorização da terra pelo trabalho social, demandado no processo de reestruturação.

O fenômeno da reestruturação concorre para o crescimento das cidades, em que, não há apenas um crescimento “desordenado”, mas também, bairros inteiros foram e são

---

<sup>47</sup> “[...] Através deste expediente [o PROER], o Banco Central estava autorizado a investir grandes quantias nas instituições financeiras para salvá-las da bancarrota. Devido à redução da inflação – mecanismo que garantiu grandes lucros aos bancos durante a década de 1980 e início da de 1990, num ciclo conhecido como “ciranda financeira” – e ao aumento da inadimplência, os bancos de menor porte, tais como o Econômico e o Nacional, não resistiram aos novos mecanismos da política econômica. De qualquer forma, o governo federal vai ao “socorro” desses bancos, demonstrando claramente que a nova fração hegemônica no bloco histórico era composta pela burguesia financeira.” (DEO, 2011, p. 172).

<sup>48</sup> “Segundo Pereira (2011), a reestruturação se caracteriza pela enorme aglomeração urbana com forma dispersa, fragmentada e, simultaneamente, mais segregada. Tal reestruturação parece tratar-se, na ordem próxima, de uma *nova cidade* e também, revela sinais da emergência, inclusive na ordem distante, de uma nova sociabilidade. A reestruturação socioespacial envolve estratégias de crescimento da cidade que passam a depender do setor financeiro e do imobiliário conformando novos laços entre a valorização e a propriedade da terra” (SPINELLI; SOARES, 2013, p. 06). É importante reforçar que o crescimento das cidades brasileiras, inclusive sob a estratégia de reestruturação do espaço urbano, se dá de forma “desordenada”, concorrendo para a ampliação daquilo que Ermínia Maricato (2011), dentre outros pesquisadores, chama de “cidade ilegal”, uma vez que as cidades crescem, principalmente, através do crescimento de sua periferia.

planejados, mais que isso: a própria segregação socioespacial é planejada<sup>49</sup>. Um de seus mecanismos, muito recorrente na história da formação do espaço urbano no país, a chamada “expulsão branca”, em que o Estado realiza a regularização fundiária em áreas “ilegais”, investe na contratação de setores da Indústria da Construção para produção de infraestrutura urbana e equipamentos públicos em determinados bairros, agindo diretamente sobre o processo de valorização da renda da terra, impulsionando a especulação imobiliária (MARTINS, 2014).

Isso faz com que muitos habitantes saiam de seus bairros, devido ao processo de encarecimento do custo de vida pós-urbanização, indo morar em novas áreas a serem ocupadas (e urbanizadas), a fim de garantir sua sobrevivência, tendo em vista que seus salários não acompanham o processo de valorização da terra na região de origem, tratando-se de uma “expulsão” induzida, de longo termo, sem coerção pelo Estado.

Contra a segregação socioespacial, articulados com arquitetos, geógrafos, advogados, assistentes sociais, professores etc., diversos movimentos sociais organizaram sua pauta para pensar uma nova política habitacional e uma nova forma de “ordenamento” urbano (MARICATO, 2006). O Movimento Nacional pela Reforma Urbana se fortaleceu na década de 1990 e colocou na ordem do dia a necessidade de se repensar os municípios, a partir da participação popular, posta, como uma de suas muitas pautas, a habitação de interesse social.

Após muitas batalhas travadas pelos movimentos sociais urbanos e com apoio dos oposicionistas do governo FHC, notadamente, dos deputados federais do PT, tal reivindicação foi atendida - não sem uma conciliação de interesses conflitantes - resultando em políticas voltadas à habitação de mercado e de interesse social<sup>50</sup> e na incorporação, no ano 2000, do “Direito à Moradia” pelo texto constitucional em seu artigo sexto<sup>51</sup>, bem como de

<sup>49</sup> Raquel Rolnik, em palestra de lançamento de seu livro *Guerra dos lugares*, mostrou como, em diversos países, os conjuntos habitacionais têm sido construídos em regiões periféricas das cidades, removendo populações de áreas centrais e em processo valorizativo, para essas regiões, ainda pouco urbanizadas, distantes, desconsiderando as especificidades espaciais (no Rio de Janeiro, a urbanista afirmou que em um mesmo conjunto habitacional foram alocados moradores de favelas em que havia uma grande rivalidade do tráfico) e reforçando a segregação socioespacial (ROLNIK, 2016, informação verbal). Ver Rolnik, 2015.

<sup>50</sup> Nesse período, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, foram implementadas a medida provisória 1.823, de 1999, que instituiu o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), e a medida provisória 2.212, de 2001, que instituiu o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH). Tais medidas foram regulamentadas apenas no governo Lula, sob as leis 10.188 e 10.931. Segundo Dias (2012), o PAR foi suprimido pelo Programa Minha Casa Minha Vida, que utilizou os recursos originalmente a ele direcionados. Além disso, “as empresas de construção que operavam com o sistema PAR foram importantes para que o PMCMV cumprisse suas metas iniciais em um tempo relativamente curto, uma vez que já tinham experiência na produção habitacional para o atendimento das necessidades de famílias de baixa renda” (DIAS, 2012, p. 38).

<sup>51</sup> Com a Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, a moradia é incorporada à redação constitucional como direito social a ser garantido pelo Estado: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à

“planejamento municipal participante”. A regulamentação do capítulo constitucional referente à política urbana, constante nos artigos 182<sup>52</sup> e 183<sup>53</sup>, se deu com a Lei 10.257, de 2001, conhecida como o Estatuto da Cidade. Cabe ressaltar que a materialização do Estatuto da Cidade ocorre de forma muito lenta e contraditória, mas não se pode acreditar que isso se dê, como afirma Dias, porque falta um “desenvolvimento de capacidades e mobilização de atores locais” (2012, p. 38), mas, principalmente, pelas contradições próprias ao modo de produção capitalista, em que a luta de classes entre burguesia e proletariado, e as batalhas internas entre suas frações, disputam o direcionamento da produção do espaço citadino.

Outra medida de controle urbanístico, implementada pelo governo FHC, incorporada pelo Estatuto da Cidade, é o Plano Diretor<sup>54</sup>, que se apresenta como uma ferramenta de planejamento municipal estratégica à lógica da produção do espaço capitalista. O Plano Diretor é instituído como “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (SENADO FEDERAL, Artigo 40 do Estatuto da Cidade, 2011), e demanda a participação da sociedade civil para sua elaboração, colocando movimentos sociais e empresariado, não apenas numa posição de disputa, mas, e principalmente, *numa mesa de acordos e consensos*.

O Plano Diretor passou a ser obrigatório para regiões metropolitanas, centros urbanos, municípios com mais de 20 mil habitantes, áreas de interesse turístico, sob influência de empreendimentos ou de obras com grandes impactos ambientais, devendo ser organizado pelo poder público e por conselhos com participação popular. Porém, na experiência prática, a direção dada pela hegemonia de frações burguesas consegue manobrar essa ferramenta, preenchendo o *gap* institucional-burocrático necessário à estratégia burguesa de reestruturação do espaço urbano, e facilitando a implementação do modelo do empreendedorismo urbano nas cidades<sup>55</sup>.

---

infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000).

<sup>52</sup> Artigo 182 da Constituição Federal de 1988: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. [...]” (SENADO FEDERAL, 1988).

<sup>53</sup> Artigo 183 da Constituição Federal de 1988: “Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. [...]” (SENADO FEDERAL, 1988).

<sup>54</sup> A Política Nacional de Habitação traz em sua redação que a implementação do Plano Diretor Municipal, além de articular a política habitacional à de desenvolvimento urbano, “deve ser capaz de atuar no sentido de romper o ciclo de reprodução de assentamentos irregulares e informais” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 47). Importante frisar que o Plano Diretor era uma pauta da burguesia do setor imobiliário, implementado já na Ditadura Civil Militar. O que os diferencia é que o Plano Diretor é incorporado à legislação federal numa perspectiva de possibilitar uma suposta participação dos setores populares, abrindo espaços para os movimentos sociais (SILVA, 2012).

<sup>55</sup> No Brasil, o empreendedorismo urbano ganhou novo fôlego nas décadas de 2000 e 2010, através do incentivo à realização de projetos reestruturantes do espaço financiados pelo investimento público e pelo capital

Apesar de visualizar tais dispositivos legais, até certo ponto, como conquistas das lutas dos movimentos sociais urbanos, entende-se que o governo de Fernando Henrique Cardoso tinha como objetivo implementar o modelo liberal-privatista, seguindo a estratégia burguesa de mundialização do capital<sup>56</sup>. A participação do país nesse fenômeno foi intensificada em seu governo e promoveu uma expressiva transferência de capitais para investidores externos, sem precedentes históricos, utilizando-se de um projeto de reestruturação do Estado, em que a “desestatização” aparece como etapa estratégica que ampliava as privatizações (iniciadas ainda no governo Collor de Mello) e a abertura do mercado interno aos fluxos do capital internacional (DEO, 2011, p. 147).

Mas não somente isso, em seus dois mandatos, através de emendas constitucionais, o projeto das frações burguesas no poder realizou um esfacelamento das políticas sociais conquistadas no processo de elaboração da chamada Constituição Cidadã, através de medidas de desresponsabilização do Estado (e fortalecimento do chamado “Terceiro Setor”), levando os serviços públicos ao colapso e à precarização (Saúde, Educação, Habitação de Interesse Social, Saneamento Básico e Distribuição Energética), provocando o aumento da violência nas cidades e no campo, implementando uma reforma trabalhista e a reforma da previdência que prejudicava a classe trabalhadora, uma política econômica que em diversos episódios acarretou em desvalorização do salário mínimo, de elevação da taxa de juros (que alcançou o número exorbitante de 49% ao ano), em ampliação da posição de dependência do país (DEO, 2011), com a luta dos trabalhadores rurais pela terra e contra a fome, que atingia milhões de brasileiros, e com uma modificação na organização dos trabalhadores, que passava por um período de descenso, sendo os maiores episódios de paralisações e greves em categorias específicas, como a de servidores públicos, principais afetados com as mudanças de FHC.

A todo momento, a iniciativa privada é chamada a participar da gestão de setores que, até então, estavam concentrados na administração estatal. A ordem é (foi) eliminar monopólios, privatizar, descentralizar a administração, ou seja, na formulação ideologicamente orientada, “modernizar” o Brasil. Mesmo naqueles setores onde o Estado deveria, necessariamente, continuar atuando, o *modus operandi* deveria ser o da lógica do mercado. Esta deveria pautar todo o metabolismo social brasileiro. (DEO, 2011, p. 146-147).

---

estrangeiro emprestado (SPINELLI; SOARES, 2013), executados em cidades como São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Fortaleza, Recife, dentre outras. Isso acarreta uma elevação das dívidas públicas dos municípios e da dívida externa nacional. É importante ressaltar que tal fenômeno é intensificado nessas décadas acompanhando um processo de transformações no padrão de reprodução do capital e nas estratégias de governo do Estado, marcadamente nos governos petistas.

<sup>56</sup> “Como bem nos demonstra Chesnais, um dos elementos fundamentais do processo que o autor denominou Mundialização do Capital são os afluxos de IED’s [Investimentos Externos Diretos] que percorrem os mercados internacionais em busca de economias que possibilitem seu acesso com o mínimo de restrições possíveis. A adesão a essa lógica pressupõe exatamente a desregulamentação econômica e a liberalização dos mercados nacionais em favor dos fluxos internacionais do capital” (DEO, 2011, p. 151).

O projeto liberal-conservador espalhado por toda a América Latina encontra seu limite na impopularidade e na perda de “resultados”, na ampliação das “desigualdades sociais”, nas contradições que perpassavam o cotidiano da luta de classes nas cidades e no campo. Castelo (2010) afirma que no final da década de 1990, o neoliberalismo apresentava sinais de seu esgotamento, levando alguns intelectuais a afirmarem (precipitadamente, talvez) a entrada em uma sociabilidade *pós-neoliberal*. Na América Latina, diversos governos alinhados às propostas do Consenso de Washington, perderam o poder estatal para lideranças políticas e sociais eleitas sob o discurso antineoliberal, contando com um grande apoio popular<sup>57</sup>. Esses novos governos eleitos apresentavam propostas diferentes, e, muitas vezes, divergentes, subdividindo-se em três campos: 1) o social-liberalismo<sup>58</sup>; 2) o novo desenvolvimentismo<sup>59</sup>, ou neodesenvolvimentismo; e 3) o socialismo do século XXI<sup>60</sup> (CASTELO, 2010).

No caso brasileiro, a vitória de um presidente cuja formação política se deu durante o período ditatorial, nas lutas dos trabalhadores sindicalizados, reafirmava a perspectiva de aparente encerramento de um ciclo político econômico liberal-conservador. Porém, o que se constata é que a transição ao novo ciclo, sob a regência de um governo considerado progressista, não ocorreu apenas com rupturas, mas, e principalmente, com muitas

---

<sup>57</sup> “Vale lembrar que as sucessivas eleições de Hugo Chávez Frias, na Venezuela, desde 1998, a vitória no Brasil de dois governos de Luís Inácio Lula da Silva, o governo de Néstor Kirchner à Casa Rosada, em 2003, a chegada no poder da Frente Amplia representada por Tabaré Vázquez, no Uruguai em 2004, a ascensão de Evo Morales à presidência da Bolívia em 2005, e, em 2006, as conquistas de Rafael Correa no Equador e de Daniel Ortega, na Nicarágua, além da acirrada disputa no Peru e do processo eleitoral no México, representam uma transformação de enorme importância para o quadro político latino-americano” (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2012, p. 154).

<sup>58</sup> “O social-liberalismo é uma proposta de revitalização do neoliberalismo por meio da adoção de uma agenda política de alívio às expressões mais agudas da ‘questão social’. Ele ganha força a partir da publicação dos trabalhos de Anthony Giddens, sobre a Terceira Via; de Alain Touraine, sobre a Via 2<sup>1</sup>/<sub>2</sub>; de Amartya Sen, sobre o desenvolvimento humano, entre outros. Tais propostas ganham materialidade institucional por meio de políticas sociais assistencialistas e focalizadas de transferência de renda, programas de economia solidária e de empoderamento dos indivíduos e comunidades e de medidas regulatórias do Estado diante das falhas do mercado.” (CASTELO, 2010, p. 23).

<sup>59</sup> “Adotando as posições centristas moderadas, o novo-desenvolvimentismo, que em quase nada lembra o velho desenvolvimentismo latino-americano, coloca em discussão projetos nacionais de crescimento econômico combinados a uma melhora substancial nos padrões distributivos da América Latina. A consecução desse objeto passa, necessariamente, por um determinado padrão de intervenção do Estado na economia e na ‘questão social’, principalmente no tocante à redução da incerteza inerente às economias capitalistas periféricas. Nesse caso, podemos constatar a influência das ideias keynesianas. Sua força é crescente e se faz sentir na Argentina e em setores do governo Lula” (CASTELO, 2010, p. 23-24).

<sup>60</sup> “Do lado mais à esquerda do espectro político, temos o socialismo do século XXI, iniciado com a Revolução Bolivariana de Chávez em 1998. Ainda marcado por fortes pressões contrárias, como movimentos separatistas das elites descontentes, golpes militares com o apoio dos Estados Unidos e campanha difamatória orquestrada pela grande mídia, o socialismo do século XXI busca consolidar o rompimento dos elos de dominação imperialista que ligam a periferia ao centro; busca também combater as relações capitalistas, coloniais e racistas internas a cada um dos países da região andina. Sua principal iniciativa de integração político-econômica é a Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra America (ALBA), e suas raízes ideológicas, ainda muito frágeis do ponto de vista teórico, remontam aos antigos líderes independentistas, como Simon Bolívar e José Martí, ou revolucionários como Zapata e Sandino, bem como a ramos da teoria marxista, como a da Dependência.” (CASTELO, 2010, p. 24).

continuidades. Deu-se sequência a estratégias neoliberais burguesas - como se buscará expor na sequência – de apassivamento da classe trabalhadora, com um processo de transformismo, de captura de suas necessidades sociais e amoldamento às necessidades do capital, ainda que sob o discurso de novas propostas políticas, novas perspectivas de diretrizes, numa processualidade sócio-histórica que avança, conservando em sua essência os elementos da velha ordem, que faz coro com Lampedusa, “Se queremos que tudo fique como está, é preciso que tudo mude” (apud DEO, 2011, p. 21).

### 3. A CONCILIAÇÃO ENTRE AS NECESSIDADES SOCIAIS E AS NECESSIDADES DO CAPITAL: desvelando o transformismo

Até esse ponto, foi desenhada uma linha cronológica em que se analisou o processo de produção do espaço urbano brasileiro, que tem na indissociabilidade entre o político e o econômico sua determinação fundante. Foram apresentadas as marcas do processo de desenvolvimento do modo de produção capitalista no Brasil e da produção de seu espaço urbano. Elementos que apontavam a particularidade de sua classe trabalhadora e da luta de classes. Suas contradições, determinações principais. Totalidades inseridas em uma totalidade – ou seja, não enquanto uma totalidade em si e por si, que se basta, nem mesmo a soma de partes, com um resultado, único possível, mas uma totalidade dialética.

Alcançou-se o ponto na linha cronológica que interessa ao delineamento do objeto em formação, por ora investigado. Porém, o que pode parecer uma interrupção ao leitor menos envolvido com a trama aqui tecida, servirá, ou pelo menos pretende a autora, como mais uma fundamentação para uma análise da atualidade, que não se furte à compreensão das formas pelas quais atua o Estado no atendimento às necessidades sociais e às necessidades do capital.

Como já explicitado, o objetivo deste trabalho *é apreender o movimento pelo qual uma necessidade social, qual seja, a de habitação, foi nos governos petistas, capturada por uma necessidade do capital, reproduzir-se*. Tal demarcação cronológica, que compreende os anos de 2003 a 2016, se deu devido justamente ao forte investimento estatal no setor, sob o discurso de conciliação e de “provimento”<sup>61</sup> apregoado pelos mesmos. Período em que marcadamente se anunciou um crescimento econômico com “desenvolvimento social” (CARDOSO; LOPES, 2009).

Se se busca analisar as políticas sociais sob uma perspectiva marxista, enquanto mediação necessária – sob o modo de produção capitalista e sua sociabilidade – ao atendimento de necessidades sociais apresentadas pela classe trabalhadora, implementadas pelo Estado, é preciso que se tome como base categorias utilizadas na análise do desenvolvimento do próprio modo de produção capitalista. Parte-se da compreensão de que as categorias são constitutivas do real, não sendo, pois, neste trabalho, presumidas e aplicadas *a priori*, mas construídas durante o processo de apreensão do objeto em análise.

A partir dessa compreensão, acumulam-se elementos para a elaboração de uma análise que se debruce sobre as ações do Estado no processo de produção do espaço social brasileiro,

---

<sup>61</sup> Com centralidade para as políticas de assistência social, focalizadas na redistribuição de renda e tidas como direito social, em detrimento ao direito ao trabalho (CARDOSO; LOPES, 2009).

de suas estratégias de atendimento às necessidades que permeiam e surgem do processo de reprodução das relações sociais de produção.

Para além disso, é preciso entender o movimento de constituição de uma política social específica, ou melhor, singular, qual seja, a política social de habitação, buscando apontar sua vinculação às contradições e mediações na totalidade que constitui o Estado brasileiro. Isso pressupõe uma análise sobre o Estado, tema cheio de polêmicas e já muito debatido por diversos autores marxistas.

Neste capítulo, não serão priorizadas as discussões sobre a conceituação, o caráter ou a forma do Estado, mas uma análise sobre seu papel em relação ao que se objetiva estudar, constante em uma bibliografia que contribuirá com o processo de construção do objeto desse estudo, presentes nas obras de Karl Marx (1996), Antonio Gramsci (2002), Henri Lefebvre (2016, 2008, 2006) e Susanna Magri (1975), dentre outros. Fundamentando-se nos conceitos de *revolução passiva* e *transformismo* como critérios de interpretação para compreender a história recente do país, sob a regência do Poder Executivo, exercida pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e seu amplo arco de alianças, serão utilizadas as análises de autores como Carlos Nelson Coutinho (1999), Lincoln Secco (2011), Mauro Iasi (2014, 2012), Anderson Deo (2011), dentre outros.

### **3.1. As relações sociais de produção como determinação central para o Estado e para a política social de habitação**

Em sua análise sobre o desenvolvimento do modo de produção capitalista, Marx (1996) aponta o papel do Estado, ainda no processo de acumulação primitiva de capital, na imposição de *leis* e *coerção* em favor da nascente burguesia, citando diversos exemplos de episódios na história de países europeus, em que os Estados destruíram violentamente as habitações de camponeses, expulsando-os das terras em que trabalhavam, levando-os a compor uma grande massa migrante às cidades para a venda de sua força de trabalho, escrevendo a história do desenvolvimento do modo de produção capitalista “a sangue e fogo”<sup>62</sup> (MARX, 1996, p. 341).

Susanna Magri (1975) relata que na transição do século XIX ao século XX, havia o interesse das grandes empresas industriais e comerciais em romper com a estrutura de

---

<sup>62</sup> Outras formas também são relatadas em O'Capital, apenas para citar, conste que durante a gênese histórica desse modo de produção, “[...]A burguesia nascente precisa e emprega a força do Estado para ‘regular’ o salário, isto é, para comprimi-lo dentro dos limites convenientes à extração de mais-valia, para prolongar a jornada de trabalho e manter o próprio trabalhador num grau *normal* de dependência. Esse é um momento essencial da assim chamada acumulação primitiva.” (MARX, 1996, p. 359, grifo nosso). Sugerimos também o brilhante estudo de Friedrich Engels (2008): *A situação da classe trabalhadora da Inglaterra*.

reprodução da força de trabalho correspondente ao modo de produção artesanal e manufatureiro, criando condições de habitação e regulações urbanísticas que tivessem por efeito também a diminuição da pressão reivindicativa da classe trabalhadora estabelecida, surgindo daí diversos episódios de demolições de moradias populares sob a ordem do Estado<sup>63</sup>, fazendo com que, na proporção em que aumentava a massa de trabalhadores nas cidades, diminuía a oferta de habitação para essa.

Foi também o Estado que, na fase monopolista do capitalismo, foi cobrado tanto pelos capitalistas, quanto pelos trabalhadores organizados em luta, a criar meios de garantir as condições mínimas para a reprodução da força de trabalho nas cidades, através da implementação de legislações e políticas sociais (NETTO, 2011), utilizando-as como justificativas (muitas vezes falaciosas) para o aumento de suas dívidas públicas<sup>64</sup>.

Há que se tomar cuidado ao analisar o papel do Estado na implementação de políticas sociais voltadas ao provimento de habitação social. Ele não deve ser visto como um sujeito ativo, distanciado da luta de classes e das relações sociais de produção, nem como um sujeito

---

<sup>63</sup> Exemplo histórico temos no chamado “Método Haussman” em Paris, que influenciaram os projetos urbanísticos de Pereira Passos, no Brasil, como visto no capítulo anterior.

<sup>64</sup> É interessante observar que já em 1867, ainda no período de transição do capitalismo concorrencial ao capitalismo monopolista, Marx tratava sobre a importância da dívida pública para os capitalistas, para o processo de acumulação do capital: “A dívida do Estado, isto é, a alienação do Estado — se despótico, constitucional ou republicano — imprime sua marca sobre a era capitalista. A única parte da assim chamada riqueza nacional que realmente entra na posse coletiva dos povos modernos é — sua dívida de Estado. Daí ser totalmente conseqüente a doutrina moderna de que um povo torna-se tanto mais rico quanto mais se endivida. O crédito público torna-se o credo do capital. E com o surgimento do endividamento do Estado, o lugar do pecado contra o Espírito Santo, para o qual não há perdão, é ocupado pela falta de fé na dívida do Estado. A dívida pública torna-se uma das mais enérgicas alavancas da acumulação primitiva. Tal como o toque de uma varinha mágica, ela dota o dinheiro improdutivo de força criadora e o transforma, desse modo, em capital, sem que tenha necessidade para tanto de se expor ao esforço e perigo inseparáveis da aplicação industrial e mesmo usurária. Os credores do Estado, na realidade, não dão nada, pois a soma emprestada é convertida em títulos da dívida, facilmente transferíveis, que continuam a funcionar em suas mãos como se fossem a mesma quantidade de dinheiro sonante. Porém, abstraindo a classe de rentistas ociosos assim criada e a riqueza improvisada dos financistas que atuam como intermediários entre o governo e a nação — como também os arrendatários de impostos, comerciantes e fabricantes privados, aos quais uma boa parcela de cada empréstimo do Estado rende o serviço de um capital caído do céu — a dívida do Estado fez prosperar as sociedades por ações, o comércio com títulos negociáveis de toda espécie, a agiotagem, em uma palavra: o jogo da Bolsa e a moderna bancocracia” (MARX, 1996, p. 373-374) Daí, decorre que: “Como a dívida do Estado se respalda nas receitas do Estado, que precisam cobrir os juros e demais pagamentos anuais, o moderno sistema tributário tornou-se um complemento necessário do sistema de empréstimos nacionais. Os empréstimos capacitam o governo a enfrentar despesas extraordinárias, sem que o contribuinte o sinta imediatamente, mas exigem, ainda assim, como conseqüência, elevação de impostos. Por outro lado, o aumento de impostos causado pela acumulação de dívidas contraídas sucessivamente força o governo a tomar sempre novos empréstimos para fazer face a novos gastos extraordinários. O regime fiscal moderno, cujo eixo é constituído pelos impostos sobre os meios de subsistência mais necessários (portanto, encarecendo-os), traz em si mesmo o germe da progressão automática.” (sic) (MARX, 1996, 375). Sabemos que no período histórico em que se vivencia a chamada fase monopolista do capitalismo, a dívida pública possui caracterizações diferenciadas do período analisado por Marx, ganhando novas determinações. O projeto neoliberal ampliou exorbitantemente a dívida pública dos países, especialmente naquilo que chamamos de periferia do capitalismo, como visto pelo povo brasileiro no período presidido por Fernando Henrique Cardoso que, contando com a hegemonia burguesa na administração do Estado, adquiriu o maior montante de empréstimos da história do país até então (IAMAMOTO, 2004), cuja amortização é ainda hoje paga.

passivo, mero ator de um papel atribuído pela burguesia. Sim, na luta que opõe capital e trabalho, o Estado tem um papel crucial (MAGRI, 1975).

*En effet, alors que le capital oppose aux travailleurs – consommateurs – la logique de ses intérêts particuliers, l'Etat prend en compte les intérêts généraux du capital. Ce qui implique, lorsque le rapport de forces l'impose, l'intégration dans les pratiques étatiques des exigences mises en avant par les classes dominées: par là l'Etat satisfait l'exigence politique du capital, le maintien de sa domination. (p. 89)<sup>65</sup>.*

O Estado capitalista tem como determinante a relação entre capital e trabalho. Ao mesmo tempo em que participa, age diretamente sobre essa relação, no mais das vezes como instrumento do capital na “regulação” da contradição fundamental do modo de produção capitalista: a socialização da produção e a apropriação privada da riqueza (MAGRI, 1975).

Para Lefebvre (2006), o Estado não deve ser menosprezado na análise do processo de produção do espaço, uma vez que sem ele não se faz possível compreender o movimento de fragmentação e homogeneização do espaço. Caberia ao Estado garantir as condições de reprodução das relações sociais de produção capitalistas, que não devem ser confundidas com a função do Estado de poder político regulador (LEFEBVRE, 2006).

O Estado regula através de legislações que instituem formas de gerir, direta ou indiretamente, a força de trabalho. Formas tais que nem sempre são aceitas passivamente, e que são mediadas pela correlação de forças derivada da totalidade da luta de classes. Uma dessas regulações, que impele de diversas maneiras a reprodução da força de trabalho, se refere às políticas sociais.

Segundo Magri (1975), a aplicação de políticas sociais pelo Estado, inserido nas relações sociais de (re)produção capitalistas, tem como *uma de suas principais determinações* as necessidades impostas pela acumulação de capital, ou seja, não somente a satisfação de necessidades sociais, consideradas de acordo com a correlação de forças, com a luta de classes. Magri (1975, p. 90) afirma que:

*A son origine, comme à chacune des étapes suivantes, la politique du logement de l'Etat qui intervient dans la détermination des conditions de logement des travailleurs, et, par là, dans celle des exigences de la reproduction de la force de travail, ne peut être considérée exclusivement comme une “réponse” aux besoins du capital, ou comme une concession spontanée aux besoins des travailleurs. Elle est déterminée au contraire par la lutte des classes dont la base est l'approfondissement des contradictions du mode de production, et par les conditions historiques de cette lutte.*

---

<sup>65</sup> Em livre tradução: Com efeito, ainda que o capital oponha aos trabalhadores – consumidores – a lógica de interesses particulares, o Estado toma em conta os interesses gerais do capital. O que implica, quando a correlação de força a impõe, a integração nas práticas estatais de exigências principais colocadas pelas classes dominadas: através disso, o Estado satisfaz as exigências políticas do capital, a manutenção de sua dominação.

*Elle crée ele-même, par ses effects, les conditions de nouvelles luttas et c'est par ce processus qu'elle évolue*<sup>66</sup>.

Segundo Magri (1975), o Estado participa desse processo, permeado por contradições diversas, sendo a contradição entre as *condições de reprodução da força de trabalho oferecidas pelo modo de produção capitalista via mercado* e as *necessidades sociais concretas de reprodução da força de trabalho*, fundamental para o surgimento de setores estatais que gerenciarão o atendimento a tais necessidades, nem sempre “ofertadas” pelo mercado. Aí se encontra a origem das políticas sociais setorializadas, de programas de governo voltados a pautas específicas, desconectadas da totalidade das relações sociais de produção, da totalidade do “reino das necessidades”, da especialização de setores da gestão estatal responsáveis pelo atendimento a certas demandas de consumo socialmente necessários (MAGRI, 1975)<sup>67</sup>, desvinculados entre si e não universalizados.

Já se sabe que o Estado, sob hegemonia burguesa, também intervém de forma a garantir saídas às crises do capital, ainda que buscando afirmar sua legitimidade social, inclusive com a implementação de políticas sociais. Porém, a utilização de políticas sociais como resposta a crises, transcorre permeada por contradições constituintes de uma totalidade, que não é fruto de vontades políticas de um governo, de uma fração da burguesia (que influencia parlamentares), de um setor da economia, etc.

A implementação de políticas sociais pelo Estado possui precisamente um imbricamento entre o político, o social e o econômico, indissociáveis, síntese de múltiplas determinações. Tem como principal determinação a própria contradição entre capital e trabalho, manifesta na luta de classes. É, portanto, preciso que se tenha clareza de que as políticas sociais possuem um vínculo orgânico com a política econômica de um país, sendo sustentadas por uma ideologia que concorrerá (ou não) para a reprodução do modo capitalista de produção e reprodução da vida social, possuindo como determinação não apenas as necessidades sociais, as condições de reprodução da força de trabalho, mas, como já mencionada, a própria dinâmica da luta de classes, não apenas internamente, mas na totalidade do modo de produção capitalista, mundializado.

---

<sup>66</sup> Em livre tradução: A princípio, como cada uma das etapas seguintes, a política de habitação do Estado, que intervém na determinação das condições de habitação dos trabalhadores, e, por aí, também nas condições das exigências da reprodução da força de trabalho, não pode ser considerada exclusivamente como uma “resposta” às necessidades do capital, ou como uma concessão espontânea às necessidades dos trabalhadores.

Ela é determinada, ao contrário, pela luta de classes que tem por base o aprofundamento das condições do modo de produção, e pelas condições históricas desta luta.

Ela cria por si só as condições para novas lutas e é por este processo que ela evolui.

<sup>67</sup> Como é o caso da chamada “habitação de interesse social”, considerada, então, como objeto de uma política social setorial.

No movimento de reprodução ampliada do capital, suas necessidades de acumulação vão constantemente de encontro às necessidades sociais, gerando contradições e conflitos manifestos, ao mesmo tempo em que o desenvolvimento das forças produtivas garante uma espécie de “evolução civilizatória”, no sentido de seu progresso científico e técnico, que amplia a expectativa de vida, encontra cura para doenças e desenvolve tecnologias para melhor conforto e qualidade de vida das pessoas (NETTO, 2010).

A exploração capitalista, que gesta esse desenvolvimento, nos termos de Magri (1975), “entrava e deforma” o próprio movimento de “desenvolvimento” da força de trabalho, ampliando a pauperização, levando muitos a visualizarem um movimento de “barbarização” da vida cotidiana (NETTO, 2010).

Porém, contraditoriamente, o capital precisa do desenvolvimento dessa força de trabalho, pois é do trabalho vivo que decorre o processo de produção de valor, portanto, da própria mais valia necessária à reprodução do capital (MAGRI, 1975). Com isso, o capital busca meios de controlar o desenvolvimento da força de trabalho, limitado pela estrutura das relações de produção, e pelo que Lefebvre (2016, 2008, 2006) chama de reprodução das relações sociais de produção.

A partir de uma interpretação de Lefebvre (1973), entende-se que a *reprodução das relações sociais de produção*<sup>68</sup> só foi possível porque, a partir do surgimento da indústria, foram se desenvolvendo cidades. O processo de industrialização impõe o valor de troca às cidades. Com a conquista da hegemonia burguesa sobre o Estado, “Elabora-se então uma estratégia de classe”<sup>69</sup> que visa ao remanejamento da cidade, sem relação com sua realidade, com sua vida própria” (LEFEBVRE, 2008, p. 22).

Os graus de espontaneidade da produção do espaço (geralmente constituídos por populações originárias, remanescentes quilombolas, camponeses expropriados pela lógica do latifúndio ou pelas secas, levados a migrar dos campos para a cidade, a fim de vender sua força de trabalho para suprir suas necessidades sociais) são ignorados ou mesmo capturados pelo capital, no sentido de favorecer suas estratégias, utilizando-se muitas vezes do Estado, como instrumento regulador e repressor, no processo de valorização do solo e de barateamento do custo de reprodução da força de trabalho (LEFEBVRE, 2008, 2006).

---

<sup>68</sup> Repetimos: a reprodução das relações sociais de produção é diferente da reprodução do capital, mas, ambas são indissociáveis e interdependentes. Só existem juntas, concomitantemente.

<sup>69</sup> Exemplo notável na história foram as intervenções de Haussmann na Paris do século XIX, em que houve uma nítida tentativa de exclusão da classe trabalhadora da vida urbana, relegando-a a periferia urbana, excluindo-a da centralidade. Lefebvre (2008) aponta que a estratégia burguesa encontrou dificuldades, resgatando a experiência da Comuna de Paris (1871), que, segundo o autor, “foi o forçoso retorno para o centro urbano dos operários relegados para os subúrbios e periferias, a sua reconquista da Cidade, este bem entre os bens, este valor, esta obra que lhes tinha sido arrancada” (LEFEBVRE, 2008, p. 23).

Segundo Lefebvre (1973), a cidade, no capitalismo contemporâneo, passou a ser um meio de produção essencial, que, por concentrar um grande número de indústrias, mercado consumidor, operários, trabalhadores informais, informações, tecnologias, etc., possibilita lucros vultosos aos grandes grupos capitalistas. A cidade é o espaço da luta de classes (MARTINS, 2014). É esse lugar estratégico para a produção e a reprodução da mais valia, através das relações complexas e contraditórias entre vários atores (LEFEBVRE, 1973).

Esse produto social, o espaço, não pode ser concebido apenas enquanto uma coisa ou objeto a ser consumido e desaparecer em resíduos, mas como produto de um conjunto de relações, inserido em uma totalidade (LEFEBVRE, 2006). Lefebvre nos instrui: “Enquanto produto, por interação ou retroação, o espaço intervém na própria produção: organização do trabalho produtivo, transportes, fluxos de matérias-primas e de energias, redes de repartição de produtos” (LEFEBVRE, 2006, p. 07). Assim, o espaço entra nas relações de produção e nas forças produtivas, na divisão do trabalho<sup>70</sup> e, ao mesmo tempo, necessita ele mesmo ser reproduzido. Seu conceito é dialético: “produto-produtor, suporte de relações econômicas e sociais” (LEFEBVRE, 2006, p. 07). Gerador de necessidades e resposta a necessidades. Participa no processo de reprodução: é determinante para a reprodução do aparelho produtivo (força de trabalho, relações sociais de produção), e para a reprodução ampliada.

Ao participar desse processo, o Estado assume um papel determinante, uma vez que responderá às exigências sociais postas pela luta de classes, não somente na esfera produtiva, mas também no momento do consumo, surgindo daí os chamados “meios de consumo coletivos”, pois, como já mencionado, nem sempre a produção capitalista realizará a produção voltada ao atendimento de necessidades sociais, tendo em vista que o objetivo central do capitalista é a obtenção – direta ou indireta – de lucro, a acumulação de riquezas.

O Estado, sob a hegemonia burguesa, se ocupa, em certa medida, dos interesses gerais do capital, garantindo as condições gerais de reprodução capitalista, mas também, no momento em que a correlação de forças o impõe, integra as exigências principais das classes dominadas, garantindo, por um lado, a reprodução da força de trabalho, e por outro, a manutenção da dominação capitalista (MAGRI, 1975), a fim de garantir a manutenção de sua forma, com algum grau de legitimidade social. Daí, surgem as políticas sociais que garantirão não somente as condições básicas de reprodução da força de trabalho em si, mas também a produção e circulação de meios de consumo coletivos, tais como equipamentos públicos de saúde, transporte, serviços sociais, habitação, etc. As políticas sociais são uma mediação

---

<sup>70</sup> Uma vez que ele é também apropriado privadamente por uns, assim, a divisão social do trabalho, a relação entre seus proprietários e seus expropriados é diferenciada.

imperiosa ao atendimento de necessidades sociais apresentadas pela classe trabalhadora no modo de produção capitalista em seus estágios recentes (IAMAMOTO, 2007a).

No Brasil, a origem das políticas sociais é associada por diversos autores à conjuntura político-econômica da Segunda Guerra Mundial (IAMAMOTO, 2007, 2004; BEHRING; BOSCHETTI, 2008). Naquele contexto, pode-se enfatizar como um marco histórico as resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada em dezembro de 1948, no contexto da chamada Guerra Fria, compondo uma das bases ideológicas do fenômeno conhecido como “Estado de Bem-Estar Social”. Sobre isso, Marilda Iamamoto afirma:

Os “30 anos gloriosos” - do pós-guerra até meados dos anos 1970 – marcam uma ampla expansão da economia capitalista, sob liderança do capital industrial [...]. [...] a] base de organização do processo de trabalho, que teve a sua origem com Henry Ford na indústria automobilística, demarca o padrão industrial do pós-guerra, complementado com políticas anticíclicas levadas a efeito pelo Estado, impulsionadoras do crescimento econômico. O Estado buscava canalizar o fundo público, tanto para o financiamento do capital, quanto para a reprodução da força de trabalho, movido pela lógica de que, para impulsionar a produção, há que ampliar mercados e preservar um certo poder aquisitivo da população, capaz de viabilizar o consumo de mercadorias e dinamização da economia. [...] Coube ao Estado viabilizar salários indiretos por meio das políticas sociais públicas, operando uma rede de serviços, que permitisse liberar parte da renda monetária da população para o consumo de massa e consequente dinamização da produção econômica. Esse acordo entre *Estado, empresariado e sindicatos* envolveu uma ampliação das funções do Estado no campo das políticas públicas, que passaram a dispor de ampla abrangência [...] Assim, a implantação de uma rede pública de serviços sociais é parte da chamada regulação keynesiana da economia, uma das estratégias de reversão das crises cíclicas do capitalismo no pós-guerra. (IAMAMOTO, 2004, p. 29-30).

No Brasil, a experiência do “Estado de Bem Estar Social” nunca aconteceu (MOTA, 2009; IAMAMOTO, 2004), tendo em vista o grau de desenvolvimento das forças produtivas e o próprio caráter da correlação de forças no cenário nacional e internacional, em que o país ocupa um papel de subordinação às economias centrais, marcadamente a estadunidense.

As políticas sociais surgem aqui num contexto onde o Estado buscava consolidar sua centralização (que vinha sendo realizada desde o início da chamada “Era Vargas”), em que a correlação de forças apontava um acirramento da luta de classes (com movimentos combativos organizados, como as Ligas Camponesas, movimentos sindicais, e com o crescimento do Partido Comunista Brasileiro, ainda que constantemente levado à ilegalidade e criminalizado), que ganhou força na passagem do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

As políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento – em geral setorializadas e fragmentadas – às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 51).

Assim, as políticas sociais implementadas pelo Estado capitalista brasileiro surgiram como concessões, respostas às múltiplas expressões da “questão social”, focando no atendimento imediato às necessidades sociais da classe trabalhadora, quando essas não afetavam substancialmente os interesses da classe hegemônica no poder do Estado (IAMAMOTO, 2004), mas também a interesses do capital, uma vez que sua implementação baratearia o custo de reprodução da força de trabalho pago pelos capitalistas sob a forma de salários (MARTINS, 2014).

Ou seja, as primeiras políticas sociais implementadas pelo Estado no Brasil buscavam soluções parciais, cujas determinações se apresentavam no terreno concreto da luta de classes, fosse pela luta organizada por trabalhadores em torno de pautas imediatas, fosse pelas necessidades da acumulação capitalista e pela estratégia de restauração burguesa, no contexto da Revolução de 1930<sup>71</sup> (COUTINHO, 1999). As políticas sociais acabavam por se restringir ao âmbito da singularidade, sem pretender um alcance universal (BEHRING; BOSCHETTI, 2008), impossível, pode-se afirmar, sob esse modo de produção.

Mediadas pelas determinações próprias a esse contexto, surgirão as primeiras políticas sociais voltadas à habitação no Brasil. Até a década de 1930, a produção de habitação, no Brasil, era praticamente de responsabilidade exclusiva da chamada “iniciativa privada” (FUNDAÇÃO GENTÚLIO VARGAS, 2007), fosse por meio da autoconstrução, ou da produção para locação ou para venda etc.

Nesta década, houve um *boom* de construções imobiliárias, principalmente no Distrito Federal (então, Rio de Janeiro), com a implantação de medidas anticrise pelo governo, demandadas devido às repercussões da crise financeira deflagrada com o episódio conhecido como o “crack na bolsa de Nova York”, em 1929, e com a Segunda Guerra Mundial (que afetou significativamente a correlação de forças no cenário mundial, e repercutiu num processo gradual de modificação do padrão de acumulação capitalista) (MELO, 1990, p. 39).

Desde essas primeiras políticas sociais, voltadas à habitação, observa-se sua estrita relação com a política econômica do Estado. Observa-se, ao longo da história do país, uma

---

<sup>71</sup> “Reprimido com extrema facilidade pelo governo, esse *putsch* [o movimento de comunistas e tenentes de esquerda que se levantam militarmente contra a burguesia nacional] será o principal pretexto para a instauração da ditadura de Vargas. Contudo, apesar de seu caráter repressivo e de sua cobertura ideológica de tipo fascista, o ‘Estado Novo’ varguista promoveu uma acelerada industrialização do País, com o apoio da fração industrial da burguesia e da camada militar; além disso, promulgou um conjunto de leis de proteção ao trabalho, há muito reivindicadas pelo proletariado (salário mínimo, férias pagas, direito à aposentadoria, etc.), ainda que ao preço de impor uma legislação sindical corporativista, copiada diretamente da *Carta del Lavoro* de Mussolini, que vinculava os sindicatos ao aparelho estatal e anulava sua autonomia. Portanto, a ditadura de Vargas pode ser definida, gramscianamente, como uma ‘revolução passiva’ ou uma ‘restauração progressita’.” (COUTINHO, 1999, p. 200, grifos do autor).

variação nas formas de condução da política de habitação pelo Estado, com momentos em que ela foi priorizada, e momentos em que quase inexistiu. Tal variação seguia de acordo com o padrão de acumulação capitalista, com os diferentes projetos de governo, e com a conjuntura histórica da luta de classes. Há, inegavelmente, uma relação entre a caracterização dessas políticas sociais e a direção dada ao Estado<sup>72</sup>, tendo em vista que a própria correlação de forças se apresenta como uma das determinações para sua formulação e operacionalização.

É preciso que, neste ponto, se apresente o entendimento de que governo e Estado não são pariformes, mas um par dialético, que se complementa. São mediações mútuas, ao mesmo tempo em que determinantes. Não devem ser confundidos, mas entendidos na dinamicidade histórica e na totalidade das relações sociais. Da mesma forma, existem políticas de Estado e políticas de governo.

As políticas de Estado são reguladas pelos Poderes Executivo, Legislativo (predominantemente) e, por vezes, com intervenção do Judiciário, a partir da discussão e aprovação de legislações e de dotação orçamentária da União. São implementadas por uma tecnocracia especializada, com maior alcance social. Sua duração antecede e sucede governos, ainda que sejam por esses idealizadas e aprovadas, ou abandonadas e reestruturadas. Já as políticas de governo são propostas do Poder Executivo. Geralmente, são implementadas através de programas e projetos, bem como de medidas provisórias, podendo ser ou não continuadas por seus ulteriores, uma vez que derivam de programas de governo, e, por vezes, de uma agenda política partidária. Muitas vezes, tais ações se confundem com as propostas do partido no poder, como afirma Lincoln Secco, “É uma tarefa difícil separar o partido do governo e o próprio governo. Suas ações se misturam o tempo todo.” (2011, p. 209).

Isso se dá não somente por aspectos políticos. É preciso que se compreenda tais ações como mediações para a própria reprodução capitalista, que também as determina, ou seja, trata-se de uma determinação dialética, em que a política é determinada pela produção material da vida, mas que nela atua, intervém. Assim, os partidos políticos tem também a função de auxiliares no processo de produção capitalista.

Os partidos políticos da ordem burguesa se apresentam como representantes de frações desta classe, defensores de seus interesses, mas mais que isso, como integrantes da luta de classes. Sustentam ideologias que fundamentarão seus programas de governo, contribuindo com

---

<sup>72</sup> Cabe ressaltar que a categoria *revolução passiva* se apresenta como necessária a uma compreensão que considere o Estado no cumprimento do papel de direção da sociedade. Carlos Nelson Coutinho (1999), em seu livro *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*, apresenta uma análise sobre a história do Estado brasileiro, alertando para o fato de que em diversos episódios de nossa história, notadamente no “regime militar-tecnocrático” (p. 202), de 1964, em que o Estado ocupou o papel de classe dirigente, obtendo o consenso ao atender algumas das pautas de grupos sociais derrotados com o golpe.

a manutenção da ordem vigente, *atendendo prioritariamente às necessidades de acumulação do capital*, mas também a necessidades sociais apresentadas pelas “classes subalternas”. Suas políticas e programas favorecem interesses de frações de classe, que serão transportados para o interior do Estado, na dinâmica das disputas de direção entre essas frações.

Genericamente, na sociedade industrial moderna, os partidos políticos da ordem nascem e atuam fundamentalmente no terreno das instituições representativas do Estado. O seu modo de ser e sua atuação política têm como referência e destino estar aí, operando em algum dos aparatos do Estado. A forma como estes partidos se organizam e se estruturam já vem marcada por este objetivo interesseiro, o de conservar a funcionalidade do estado de coisas estabelecido. Ou, no máximo, moldando as exigências de mudanças a um esquema de representações significativas que não abalem os alicerces das relações sociais determinadas pelo conservadorismo. Estes partidos mantêm uma relação com as massas populares essencialmente manipulatória, fazendo-as crer que a sociedade (e o Estado) só terá garantias de funcionamento se determinados limites não forem ultrapassados e se determinados esquemas funcionais forem mantidos”. (GENOÍNO apud IASI, 2016, s/p).

O interessante de tal constatação é que a mesma consta em um programa de um partido que se contrapunha a essa forma “clássica”, vulgar, de partido. Elaborada em 1989, a tese “Um projeto socialista ainda em construção”, redigida por José Genuíno (apud IASI, 2016), denunciava a “pequena política” dos partidos burgueses e mostrava a necessidade de um partido que representasse os interesses da classe trabalhadora, um partido construído para e pelos trabalhadores. Em sua origem, tendências do PT, propunham outro projeto societário, que rompesse com essa forma política corrupta, própria ao capitalismo.

Na construção do objeto de pesquisa que se delineia nesse trabalho, é preciso que se busque expor o movimento histórico de constituição do Partido dos Trabalhadores e de sua regência no Poder Executivo Federal, *a fim de que se elenque os elementos necessários à elaboração de uma análise crítica sobre a forma pela qual os governos petistas responderam à necessidade social de habitação*. O caminho que vai da criação deste partido à sua chegada ao poder foi permeado por contradições, tem na dinâmica própria às lutas intra e interclasses sociais seus principais determinantes.

Esse partido, que nasce numa conjuntura de mobilizações e de forte organização da classe trabalhadora (justamente, em busca de condições para suprir suas necessidades sociais, as necessidades de sua reprodução), é pensado como um partido da classe e para a classe. Porém, o que se observa é que no curso histórico de sua chegada ao poder, o partido da classe e para a classe se transforma lentamente em partido da ordem e para a ordem, adaptando seu caráter, sua essência, às exigências de cada conjuntura. E é exatamente esta, ou seja, o cenário político-econômico-social, que gerará as condições para que as mudanças realizadas no interior do partido, em seus princípios, em sua estratégia, em seu projeto, se casem com as

demandas postas por frações da burguesia, levando, a partir dessa união estratégica, inseridas na estratégia burguesa, denominada por Gramsci de *revolução passiva*, integrando um processo de *transformismo*.

Para Gramsci (apud IASI, 2014, p. 51), o *transformismo* é o processo de “absorção gradual, mas contínua, e obtida com métodos de variada eficácia, dos elementos ativos surgidos dos grupos aliados e mesmo dos adversários e que pareciam irreconciliáveis inimigos”. E não foi isso o que aconteceu com o Partido dos Trabalhadores (PT)? Desvendar-se-á essa dúvida no processo de reconstrução de sua história.

Entende-se que essas categorias interpretativas são fundamentais para uma análise que não se furte de enfrentar as contradições contidas no atendimento às demandas sociais e às demandas do capital por governos, que muitas das vezes foram unificadas através de programas e políticas de governo.

Para que não restem dúvidas sobre esse processo, se buscará revelar os elementos políticos que evidenciam na história desse partido suas principais transformações, recorrendo-se a estudos já realizados por militantes que o construíram, e que as vivenciaram (até que romperam com o partido, como no caso de Mauro Iasi). A partir disso, se buscará apresentar, de forma a mais sintética possível, os governos petistas.

### **3.2. Um partido para a classe? Origens e transformações na história do Partido dos Trabalhadores**

Com a conjuntura de crise mundial do capital e de ascenso da luta de massas por melhorias nas condições de vida e pela redemocratização, surge a perspectiva de construção de um partido que representasse os interesses da classe trabalhadora. As greves massificadas – que só no ano de 1978 somaram três greves gerais (SECCO, 2011) – foram um marco histórico para a construção do Partido dos Trabalhadores (PT). O PT surge pela articulação: 1) de setores progressistas da Igreja Católica, seguidores da Teologia da Libertação e organizados em Comunidades Eclesiais de Base (CEBs); 2) de remanescentes da esquerda e de organizações que atuaram na luta armada contra a ditadura, vindos do PCB, do PCdoB, do MR-8, dentre outros e 3) do movimento sindical, notadamente no “ABC” paulista (SECCO, 2011). Estas três “fontes” permitiram uma capilarização nos meios camponês e periférico-

urbano<sup>73</sup>, e levou o partido a adotar um horizonte socialista - ainda que esse não estivesse muito bem definido quando de sua fundação.

Na década de 1980, por se organizar como um partido de tendências<sup>74</sup>, o PT possuía muitas correntes, o que dificultava o consenso interno sobre uma análise comum e uma linha política unitária, *do partido*. Em seus encontros, havia a predominância da linha elaborada por sindicalistas, majoritária, que propunha a unidade construída em torno de uma plataforma de lutas econômicas.

Conforme o partido crescia, cresciam as disputas internas. Apontava-se a necessidade de um processo de centralização partidária: a construção de uma linha política comum às tendências (SECCO, 2011). Assim, houve um esforço de centralização no partido, em torno de uma linha: a *estratégia democrático-popular*, registrada nos documentos do V Encontro Nacional do PT, em dezembro de 1987.

Tal estratégia não surgia apenas com o objetivo de centralizar a linha política do partido, a partir de sua conjuntura interna. Ao contrário, buscava uma proposta que contemplasse o movimento de ascenso de lutas. Naquele ano, haviam ocorrido diversas mobilizações sociais, e uma tentativa (frustrada) de greve geral (IASI, 2012), em que a burguesia cada vez mais aplicava sua estratégia de quebra da organização dos trabalhadores. Era preciso preparar um programa para as lutas e para as disputas eleitorais.

O PT apontava como objetivo estratégico para se alcançar o socialismo, a conversão da classe trabalhadora em classe “hegemônica e dominante” no poder do Estado (IASI, 2012, p. 422). Adotava-se a chamada “estratégia da pinça”: por um lado, se colocava a necessidade de acirramento das lutas sociais, com o fortalecimento das organizações sindicais e movimentos populares; por outro lado, a classe trabalhadora se tornaria “hegemônica e dominante” no poder do Estado pela via eleitoral, ou seja, pela entrada da classe na esfera de regência da institucionalidade burguesa, como tática para a construção do socialismo<sup>75</sup>.

<sup>73</sup> Ressaltamos que além da influência realizada pelas CEBs e pela MEP, das experiências organizativas em partidos e sindicatos, “**O núcleo de moradia era um espaço privilegiado de socialização política**. A maioria dos núcleos na cidade de São Paulo se organizava por bairros” (SECCO, 2011, p. 83, grifo nosso).

<sup>74</sup> “Tendência: corrente de opinião estruturada e organizada no interior do PT. No início eram verdadeiros partidos que usavam o PT como fachada legal para suas atividades clandestinas. Depois foi regulamentada e reconhecida. Tem sede oficial ou não, jornal próprio oficialmente dirigido apenas aos membros do partido [...] e finanças próprias, embora proibidas pelo PT, mas deixadas de lado por envolverem poucos recursos destinados apenas à manutenção de suas atividades básicas.” (SECCO, 2011, p. 281).

<sup>75</sup> Esta estratégia ignora, talvez propositalmente (?), Marx, Engels e Lenin, quando esses afirmam que mais que tomar o Estado, a classe trabalhadora deve destruí-lo e criar um novo Estado sob sua organização, sob a ditadura do proletariado. O PT afirmava um socialismo que mais se assemelhava à criatura de Victor Frankenstein, talvez pela própria disputa de direção e sentido dado a esse pelas próprias tendências, o que gerou uma salada de autores que iam de Marx (estudado com seriedade por intelectuais que ainda hoje são referência para o movimento socialista – e para este trabalho –, membros do partido, como Florestan Fernandes, Francisco de

O resultado geral [do V Encontro] é uma formulação que ficou conhecida como a metáfora da “pinça”, por analogia com as garras de um caranguejo: dada a correlação de forças e o desenvolvimento do capitalismo no Brasil, não estariam colocadas para o curto prazo mudanças revolucionárias. Seria necessário um longo processo de acúmulo de forças no qual seriam desenvolvidas duas ações fundamentais: uma ação de massas, principalmente fundada na construção da CUT “por meio de um movimento sindical classista” e dos movimentos populares; e a ocupação de espaços institucionais mediante a disputa eleitoral. O ponto de encontro e a direção destes dois braços seria a organização do PT como “força política socialista, independente e de massas” (IASI, 2012, p. 442-443).

Tal formulação estratégica ajudou a fortalecer a tática das disputas eleitorais que viriam, mas cabem as questões retóricas: Não se criticava o etapismo da Estratégia Democrática Nacional<sup>76</sup> caindo num etapismo similar, da Estratégia Democrática Popular? Criticava-se a aliança tática com a burguesia, mas na prática, o PT não firmou uma aliança tática com a burguesia<sup>77</sup>?

Seguindo a linha de inserção na institucionalidade, o PT se via fortalecido para encarar o processo eleitoral de 1989. A campanha eleitoral teve forte caráter popular e de mobilização militante. Ocorreu, no entanto, uma inflexão moderada nos pontos de governo, em que se subsumia o horizonte socialista (IASI, 2012). Taticamente, o PT realizou articulações importantes, formando a Frente Brasil Popular, agitada por sindicalistas, estudantes e militantes de movimentos sociais; e o Instituto Cidadania<sup>78</sup>, visando atender à “necessidade de dar razoabilidade técnica aos programas de governo do PT; e mostrar que havia competência gerencial” (SECCO, 2011, p. 163). Com a forte campanha eleitoral, Lula alcançou cerca de 30% de votos válidos (SECCO, 2011).

A despeito disso, com a derrota eleitoral de 1989, amplia-se certo isolamento interno do “grupo de Lula” no partido. Cabia ao PT continuar na oposição parlamentar e ir tocando “o modo petista de governar” nas prefeituras conquistadas, investindo na institucionalização de pautas e na profissionalização da militância, o que gerou um processo de burocratização.

---

Oliveira, Jacob Gorender, Carlos Nelson Coutinho, etc. – eram muitos), a um Gramsci deturpado, passando até mesmo pelo fantasma do renegado Kautsky, que se aliava a um oculto Bernstein, dentre outros autores da social democracia europeia, não mencionados, mas presentes em diversos momentos de sua história partidária.

<sup>76</sup> Conforme consta nas Resoluções do V Encontro: “O PT rejeita a formulação de uma alternativa nacional e democrática que o PCB defendeu durante décadas, e coloca claramente a questão do socialismo. Porque o uso do termo nacional, nessa formulação, indica a participação da burguesia nessa aliança de classes – burguesia que é uma classe que não tem nada a oferecer ao nosso povo” (apud IASI, 2012, p. 429).

<sup>77</sup> “Como indicavam as resoluções anteriores, a independência e a autonomia de classe partiam do princípio de que não havia ‘alianças estratégicas com a burguesia’. Mas notem que as alianças não eram uma questão de princípios: eram vistas como movimentos necessários e que dependiam da correlação de forças e dos momentos concretos da luta, portanto seriam possíveis alianças táticas com a burguesia, ou mais precisamente, com setores da burguesia.” (IASI, 2012, p. 421).

<sup>78</sup> Que seria mais tarde responsável pela formulação do Projeto Moradia, em parceria com setores da Indústria da Construção (Civil e Pesada, e de bens de produção, como a Associação de Produtores de Cimento, etc.), com representantes de incorporadoras e empreiteiras, além de instituições representativas do chamado “capital imobiliário”.

Em 1991, é realizado o 1º Congresso do PT, que tinha como temas centrais “Socialismo, concepção e caminhos e sua construção” e “Concepção e prática de construção e atuação partidária” (FERREIRA, 2015). Mais uma vez se negava, pelo menos no papel, as táticas reformistas, populistas e socialdemocratas e se retomava a discussão sobre um projeto socialista para o país.

Ainda assim, seguindo a estratégia do V Encontro, a ideia de adentrar a institucionalidade burguesa pela via eleitoral, ainda que para combatê-la, gerava confusões nas concepções, contradições inconciliáveis em suas formulações táticas, e o partido deslizava cada vez mais na linha política socialdemocrata (IASI, 2012).

Apesar das discussões internas, segundo Lincoln Secco (2011), o PT se declarava avesso ao socialismo-real, experiência considerada falida, burocrática e autoritária, segundo interpretações internas. Também se opunham a discursos e posições que afirmavam a necessidade de abolição do mercado, considerados “esquerdistas”, propondo-se um socialismo que fosse resultado da radicalização da democracia.

A plasticidade barroca do discurso petista sobre socialismo não era produto só de nossas tradições políticas de circunlóquios. O que separava o PT da Social Democracia não era uma prática política, e sim uma ideologia. O PT recusava-se a conceber o socialismo como produto da evolução econômica do capitalismo ou a aceitar a ideia de Bernstein de que a finalidade era nada e o movimento era tudo. No entanto, o Primeiro Congresso fez uma declaração de respeito às instituições ao afirmar que **‘Democracia, para nós, é meio e fim’**. Bem, a frase era de Bernstein. (SECCO, 2011, p. 173, grifo nosso).

A denúncia ao neoliberalismo e o contexto nacional de recessão, pauperismo, demissões em massa, privatizações e inflação descontrolada, somada às denúncias de corrupção na campanha de Collor, ganharam a “tática petista nas ruas” (SECCO, 2011), com uma forte campanha cuja pauta central era o “Fora Collor”, construída em peso por entidades como a UNE e com o apoio da CUT e da esquerda petista.

Contudo, o PT perdeu base social durante toda a década de 1990. O que explica esse movimento? Não se deve analisar tal perda apenas pelo processo de burocratização do partido e das entidades e movimentos sobre sua influência, com uma diminuição das greves, o afastamento entre dirigentes e suas bases, com o esvaziamento das ruas e praças como o lugar das manifestações, de propagação de ideias e da vida pública, que se transformariam em locais “sujos e perigosos”, onde viviam “criminosos, ambulantes, desvalidos, desempregados, etc.” (SECCO, 2011, p. 180). Há de se contextualizar esse movimento. Com o avanço do neoliberalismo, o país se integra ao processo de reestruturação produtiva (que posteriormente, levaria à implementação de uma Reforma Trabalhista e sindical, já no governo FHC), fortalecendo a tendência de fragmentação da classe, pela ameaça ao direito ao trabalho, pela

ampliação do individualismo e do ideal falacioso de mobilidade profissional (e social), dentre outras determinações, que transformariam a dinâmica da luta de classes no Brasil e no mundo, e se refletiriam na dinâmica interna partidária (DEO, 2011).

Nas eleições de 1994, Lula perde novamente, sendo eleito – em primeiro turno – o então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso (PSDB), com a promessa de dar continuidade ao Plano Real, idealizado por sua equipe. Foi nítido, mais uma vez, o movimento de perda de base social petista.

O comparecimento da militância à rua foi substituído pelos cabos eleitorais profissionalizados e os grandes comícios de primeiro de maio trocados por shows com prêmios para o público (automóveis e casas). Foi nítida a diminuição deste espaço da política.

A primeira reação do PT foi contratar pessoas até para fazer suas campanhas de rua. Era a terceirização da militância em clara consonância com aquilo que as empresas faziam para contornar o controle dos sindicatos sobre os operários de uma dada categoria profissional. (SECCO, 2011, p.181-182).

Nesse período conturbado, em que a burguesia financeira alcançara o ápice de legitimação social, o PT passa por um processo não apenas de perda da base social, como também de quadros militantes, que rompiam com o partido, encerrando-se na academia, adentrando em outros partidos, ou abandonado a luta partidária, mas sempre denunciando o processo de burocratização partidário (IASI, 2012; SECCO, 2011).

O cerne da questão é a militância quase que exclusivamente remunerada através do partido (diretamente ou indiretamente via assessorias ou cargos de confiança). Ela não só repele os militantes voluntários como se torna submissa política e financeiramente aos dirigentes. Posteriormente, os funcionários até deixam de ser recrutados entre os militantes, pois estes ainda costumam perder parte de sua jornada de trabalho discutindo ou mesmo questionando decisões dos dirigentes, tornando-se inaptos para o trabalho alienado do escritório. [...] Havia passado os tempos de improviso na administração do partido. Os velhos militantes de base ou intermediários se adaptavam como empregados ou saíam. (SECCO, 2011, p. 185).

Desde então, é possível observar um processo de transformação no interior do partido. Em 1995, o PT realiza seu X Encontro Nacional, elegendo José Dirceu como presidente. Esse encontro foi marcado por polêmicas e denúncias, em que conste a feita pelo dirigente Cesar Benjamin, atacando pessoalmente Dirceu e acusando a corrente majoritária, Articulação, e a direção do PT de usar dinheiro doado por uma empreiteira (SECCO, 2011, p. 174). A empreiteira em questão era a Odebrecht, que havia doado quantias vultosas para a campanha de Dirceu ao governo do Estado de São Paulo em 1994 (SECCO, 2011, p. 175). Tal fato é importante para ilustrar que no processo sintetizado por Gramsci na categoria interpretativa *transformismo*, trazendo-a para análise da conjuntura recente, o PT se integra e participa. Na sua formulação estratégica de tornar-se “hegemônica e dirigente” pela via eleitoral, o PT se

aproximou de frações da burguesia nacional que apresentavam o mesmo objetivo. Isso pode ser identificado na formulação do autor:

Um grupo social pode e, aliás, deve ser dirigente já antes de conquistar o poder governamental (esta é uma das condições principais para a própria conquista do poder); depois, quando exerce o poder, e mesmo se o mantém fortemente nas mãos, torna-se dominante, mas deve continuar a ser também “dirigente”. [...] o chamado “transformismo” foi somente a expressão parlamentar desta ação hegemônica, moral e política. (GRAMSCI, 2002, p. 62-3).

Com a direção partidária exercida por José Dirceu, a integração do partido no processo de *transformismo* fica mais nítido. Em sua presidência foi colocado em prática um processo de centralização, ampliando as disputas entre tendências por cargos, que, como citado, expandia a obediência da militância profissionalizada aos dirigentes. Esvaziava-se cada vez mais o projeto inicial de um grande partido dirigido por trabalhadores, para trabalhadores.

Assim, o termômetro da luta interna tornou-se as eleições: a tendência com maior número de candidatos eleitos nacionalmente e de militantes profissionalizados teria mais voz e mais poder de decisão (SECCO, 2011). O militante de base, construtor efetivo do partido, foi, nesse passo, reduzido, paulatinamente, a um abstrato *citoyen* (MARX, 1989). Sua participação resumia-se, nos espaços decisórios internos, a votar naqueles que realmente decidiriam os rumos do partido.

Nas eleições de 1998, mais uma vez Lula é derrotado por FHC, que dá continuidade ao projeto de reestruturação nos moldes do neoliberalismo. Afirmava-se cada vez mais no interior do PT uma necessidade de abertura do arco de alianças, cujo direcionamento já havia sido apresentado nas eleições de 1998, com a escolha do candidato a vice-presidente, Leonel Brizola (PDT). Segundo Lincoln Secco (2011), está aí, na “aliança tática com a burguesia” a emersão no processo de *aggiornamento* petista, mais um dos muitos elementos aditados para a vitória eleitoral de Lula em 2002.

*Aggiornamento* é um termo italiano que significa “atualização”, “usado historicamente pela esquerda para sugerir a adaptação do partido às novas condições históricas. Normalmente, tem sido utilizado pelas alas moderadas contra aquelas que se aferram aos princípios partidários originais” (SECCO, 2011, p. 273). E foi exatamente um processo contínuo de *aggiornamento* que envolveu o PT até a conquista eleitoral, como exemplificado pelas alterações nas resoluções e documentos do partido, notadamente nos anos 1990<sup>79</sup>.

O socialismo sai das resoluções partidárias (“entra no anexo, é verdade” (IASI, 2012, p. 505)), a hegemonia da classe trabalhadora é substituída pela ideia de “um novo contrato

<sup>79</sup> Conferir os documentos dos X, XI e XII encontros nacionais do PT (1995, 1997 e 2001), do Encontro Nacional Extraordinário (1998) e do II Congresso Nacional do PT (1999), disponíveis no site do partido.

social”<sup>80</sup> que “exige o apoio de amplas forças sociais que deem suporte ao Estado-nação brasileiro”<sup>81</sup> (PARTIDO DOS TRABALHADORES apud IASI, 2012, p. 505). Assim, a burguesia deixa de ser o inimigo, que passa a ser a fração burguesa representante do capital financeiro e especulativo. O anticapitalismo é substituído pelo antineoliberalismo. O partido acreditava precisar “reelaborar sua estratégia de poder” (PARTIDO DOS TRABALHADORES apud IASI, 2012, p. 507), tornando-o mais “palatável” às frações dirigentes da indústria nacional.

Essa foi uma mudança que contribuiu significativamente para a vitória eleitoral de um amplo campo de alianças, que se sintetizava na figura de Lula e de seu vice, o empresário José Alencar, do Partido Liberal<sup>82</sup>. Como já citado, segundo Secco (2011), “[...] o que confere importância e unidade ao período entre 1994 e 2002 é a transformação do PT que nunca foi ratificada por um Encontro ou um Congresso. Ela foi lenta. Em termos gramscianos, tratou-se de um *transformismo*” (p. 201, grifo do autor).

Ocorrido na metade do século XIX, o movimento de caráter conservador que levou à unificação da Itália, chamado por Gramsci de *Risorgimento*, caracterizou-se pelo controle sobre a vida política das massas, através do *transformismo*, processo que compõe a estratégia da *revolução passiva*. No *Risorgimento*, a estratégia da *revolução passiva* se realiza através do fascismo. Porém, como indica Coutinho (1999), a mesma deve ser compreendida como categoria analítica para além desse momento histórico.

[Com o fascismo], ter-se-ia uma revolução passiva no fato de que, mediante a intervenção legislativa do Estado e através da organização corporativa, teriam sido

<sup>80</sup> “Um novo contrato social, em defesa das mudanças estruturais para o país, exige o apoio de amplas forças sociais que deem suporte ao Estado-nação. As mudanças estruturais estão todas dirigidas a promover uma ampla inclusão social – portanto distribuir renda, riqueza, poder e cultura. Os grandes rentistas e especuladores serão atingidos diretamente pelas políticas distributivistas e, nestas condições, não se beneficiarão do novo contrato social. Já os empresários produtivos de qualquer porte estarão contemplados com a ampliação do mercado de consumo de massas e com a desarticulação da lógica financeira e especulativa que caracteriza o atual modelo econômico. Crescer a partir do mercado interno significa dar previsibilidade para o capital produtivo” (PARTIDO DOS TRABALHADORES apud IASI, 2012, p. 510, grifo do autor).

<sup>81</sup> “Para derrotar o projeto neoliberal (...) será preciso mais do que resistir ou articular a luta contra reformas constitucionais do governo. O PT deverá dar um salto de qualidade: *reelaborar sua estratégia de poder*, desenvolver um projeto de sociedade e um projeto partidário. Terá que atualizar e reelaborar um programa democrático e popular, articulando *forças sociais amplas* em torno de um projeto para a sociedade brasileira, alternativo ao neoliberalismo vigente e ao nacional-desenvolvimentismo caduco” (PARTIDO DOS TRABALHADORES apud IASI, 2012, p. 507, grifo do autor).

<sup>82</sup> “Lula teve como vice o empresário José de Alencar. Ele era um senador de direita por uma legenda de aluguel (PL-MG). Mas chancelava o arco de alianças proposto pelo programa do PT, o qual tinha como eixo uma aliança dos trabalhadores com o ‘capital produtivo’. Na verdade, esta aliança dava primazia política a dois outros setores: o capital financeiro e a população desassistida, a qual seria beneficiada pelo Governo Lula. Alencar surpreendeu e passou muitos anos reclamando das elevadas taxas de juros que penalizavam exatamente o seu setor: o industrial. Aparentemente, ele se postava à esquerda de Lula nas questões de política monetária. É claro que ele não tinha o ônus das decisões.” (SECCO, 2011, p. 205). José de Alencar, também prefaciou o livro organizado por João Sicsú, *Novo desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*, publicado em 2005, mostrando desde cedo seu compromisso com esse projeto.

introduzidas na estrutura econômica do país modificações mais ou menos profundas a fim de acentuar o elemento “plano de produção”, ou seja, teriam sido acentuadas a socialização e a cooperação da produção, sem por isso tocar (ou limitando-se apenas a regular e controlar) a apropriação individual e grupista do lucro. No quadro concreto das relações sociais italianas, essa poderia ser a única solução para desenvolver as forças produtivas da indústria sob a direção das classes dirigentes tradicionais. (GRAMSCI apud COUTINHO, 1999, p. 201).

O transformismo, segundo Deo (2011), “diz respeito à absorção ou cooptação pelo bloco histórico hegemônico de indivíduos, ou mesmo grupos (partidos), de classes sociais rivais, anulando sua direção ideológica e política” (p. 212). Ou seja, tratou-se de um transformismo de certas frações da classe burguesa, que não somente identificam um movimento de ascenso de lutas contra o “projeto liberal-conservador” (CASTELO, 2010), mas uma significativa perda de “resultados”, incorporando elementos progressistas e/ou atrelados à classe trabalhadora para garantir sua estratégia de classe.

Diversas crises se apresentavam no cenário político-econômico nacional e internacional, impactando diretamente sobre a realização da mais valia, identificando-se a necessidade de modificações na estratégia de poder da burguesia, não somente absorvendo, mas amoldando o projeto petista ao seu interesse de classe. Tratava-se de mais uma tentativa de *restauração burguesa*.

Os documentos de campanha de Lula em 2002, intitulados *Um Brasil para todos* e, o grande ápice da campanha, a *Carta ao povo brasileiro*, evidenciavam o processo de *aggiornamento* petista. O jornal *Folha de São Paulo*, no dia 24 de junho de 2002, divulga a seguinte manchete: “Leia íntegra da carta de Lula para acalmar o mercado financeiro” (FOLHA ONLINE, 2016). Nessa carta, Lula<sup>83</sup> firmava compromissos com setores da burguesia<sup>84</sup>, marcadamente com o bloco no poder, formado hegemonicamente pela burguesia do capital financeiro.

<sup>83</sup> A Carta, assinada por Lula, segundo informação verbal dada pelo professor João Pedro Stédile (aula ministrada para o Curso de Realidade Brasileira – CRB, turma Ceará, módulo sobre a “Questão Agrária”, 21 de janeiro de 2017), foi redigida por Delfim Neto e revisada por Antônio Palocci (informação verbal).

<sup>84</sup> Aqui destacamos trechos fundamentais para nossa análise:

“O Brasil quer mudar. Mudar para crescer, incluir, pacificar. **Mudar para conquistar o desenvolvimento econômico que hoje não temos e a justiça social que tanto almejamos.** Há em nosso país uma poderosa vontade popular de encerrar o atual ciclo econômico e político.

[...] Lideranças populares, intelectuais, artistas e religiosos dos mais variados matizes ideológicos declaram espontaneamente seu apoio a um projeto de mudança do Brasil. Prefeitos e parlamentares de partidos não coligados com o PT anunciam seu apoio. Parcelas significativas do empresariado vêm somar-se ao nosso projeto. **Trata-se de uma vasta coalizão**, em muitos aspectos suprapartidária, que busca abrir novos horizontes para o país.

O povo brasileiro quer mudar para valer. Recusa qualquer forma de continuísmo, seja ele assumido ou mascarado. Quer trilhar o caminho da redução de nossa vulnerabilidade externa pelo esforço conjugado de exportar mais e de criar um amplo mercado interno de consumo de massas.

**Quer abrir o caminho de combinar o incremento da atividade econômica com políticas sociais consistentes e criativas.** O caminho das reformas estruturais que de fato democratizem e modernizem o país, tornando-o mais justo, eficiente e, ao mesmo tempo, mais competitivo no mercado internacional.

Mas na carta, também se buscava registrar o compromisso de que o governo Lula atenderia a demandas do setor agroexportador, da Indústria da Construção e Naval, dentre outras. Importante enfatizar que, para além disso, a carta buscava, direta ou indiretamente, conciliar pautas de frações da burguesia com pautas históricas da classe trabalhadora, como as reformas de base. Ainda assim, seu arco de alianças possuía forte adesão e apoio de movimentos sociais, partidos políticos de esquerda e de outras formas organizativas da classe trabalhadora.

Há praticamente um consenso desta adesão de primeira hora do PT ao neoliberalismo. Mesmo apoiadores do governo comungam desta avaliação. Aliás, o transformismo petista é anterior (IASI, 2006; COELHO, 2012) e ficou patente durante a campanha presidencial de 2002, com a assinatura da Carta ao povo brasileiro, na qual a cúpula do partido comprometeu-se com a plutocracia internacional a manter a política econômica herdada do Consenso de Washington. (CASTELO, 2013b, p. 122).

A perspicácia jornalística mostrava-se correta. Buscava-se, após diversas reuniões entre Lula, José Alencar, Palocci, Dirceu e empresários brasileiros (e estrangeiros), acalmar o “ente vivo” mercado financeiro. Mantendo-se, evidentemente, as reuniões, menos recorrentes, com lideranças de movimentos sociais e sindicalistas. A coalizão estava cimentada (SECCO, 2011).

Cabe sublinhar que não se pode reduzir a vitória eleitoral de Lula à elaboração de uma carta. Há de se considerar todo o processo que aqui se tentou demonstrar, não só de *aggiornamento*, que levou o partido continuamente a realizar inflexões moderadas<sup>85</sup>, mas também de reprodução do *transformismo* internamente (SECCO, 2011). Transformismo que se apoiava na ideologia do social-liberalismo, que se espria pela América Latina “pelas mãos de antigos partidos socialdemocratas, organizações que outrora defenderam os interesses dos trabalhadores e, atualmente, aderiram ao projeto burguês contemporâneo, tentando maquiar alguns dos seus aspectos mais nefastos com medidas paliativas” (CASTELO, 2013b, p. 122).

Importante que se destaque: o transformismo faz parte da estratégia de restauração burguesa, ou melhor, de revolução passiva. Esse processo de revolução passiva, segundo Carlos Nelson Coutinho (1999) apresenta dois momentos: um primeiro de “restauração”, “na medida em que é uma reação à possibilidade de uma transformação efetiva e radical ‘de baixo

---

O caminho da reforma tributária, **que desonere a produção**. Da reforma agrária que assegure **a paz no campo**. **Da redução [...] de nosso déficit habitacional**. Da reforma previdenciária, da reforma trabalhista e de programas prioritários contra a fome e a insegurança pública.

[...] O novo modelo não poderá ser produto de decisões unilaterais do governo, tal como ocorre hoje, **nem será implementado por decreto**, de modo voluntarista. **Será fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social**, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade.” (SILVA, 2002, grifo nosso).

<sup>85</sup> Ver Iasi, 2012.

para cima” (p. 198), e o da “renovação”, “na medida em que muitas demandas populares são assimiladas e postas em prática pelas velhas camadas dominantes” (p. 198).

Assim, é preciso entender que a chegada do PT ao poder possui um significado sócio-histórico fundado numa conjuntura<sup>86</sup> em que se vivenciava esse processo de revolução passiva, em que as frações de classe dominantes se antecipam às iniciativas populares, em que se busca conservar “tudo como está” a partir de modificações efetivas. Falando sobre o contexto italiano, Gramsci (apud COUTINHO, 1999, p. 198-199) afirma que

[...]o fato histórico da ausência de uma iniciativa popular unitária no desenvolvimento da história italiana, bem como o outro fato de que o desenvolvimento se verificou como reação das classes dominantes ao subversivismo esporádico, elementar, desorganizado, das massas populares, mediante “restaurações” que acolheram uma certa parcela das exigências provenientes de baixo: trata-se, portanto, de “restaurações progressivas”, ou “revoluções-restaurações”, ou ainda “revoluções passivas”.

Apesar de não se abordar explicitamente nesse estudo, a vitória eleitoral conquistada em 2002, não resultou apenas de uma campanha midiática, ou da coalização em si, mas de uma trajetória inserida em um contexto socioeconômico, em que, a nível global, as relações sociais de produção passavam por um processo de reestruturação, o padrão de acumulação de capitais se flexibilizava e o processo de financeirização do capital se mundializava. Fazia-se necessário às frações burguesas atuantes no país que esse se adaptasse e - mais que isso - participasse ativamente desses processos. Como anteriormente afirmado, “Se queremos que tudo fique como está, é preciso que tudo mude” (LAMPEDUSA apud DEO, 2011, p. 21). O discurso da mudança somou forças para que, no segundo turno, a vitória eleitoral fosse não apenas garantida, mas recorde, tendo Lula sido o segundo candidato com maior número de votos na história<sup>87</sup> (DEO, 2011, p. 212).

### 3.3. O Estado sob a regência dos governos petistas: a trama da conciliação

No Brasil, o início do governo de Lula é delineado num processo de continuidades e rupturas com o projeto neoliberal até então implementado. Não é possível afirmar que o governo Lula simplesmente deu continuidade ao programa de governo de Fernando Henrique Cardoso, mas é inegável que elementos próprios ao neoliberalismo estiveram enraizados em

<sup>86</sup> Conforme vimos no capítulo anterior.

<sup>87</sup> “Luiz Inácio Lula da Silva consegue vencer as eleições presidenciais em 2002. Eleito em segundo turno com 61,27% dos votos, Lula entraria para a história – naquele momento – como o segundo presidente mais votado do mundo, com 52,8 milhões de votos, atrás apenas de Ronald Reagan, presidente estadunidense reeleito com 54,5 milhões de votos, em 1984.” (DEO, 2011, p. 212).

seu primeiro mandato (IASI, 2012; DEO, 2011; SECCO, 2011)<sup>88</sup> e que, pela própria processualidade da transição de governo, incorporou elementos da gestão anterior. Mais que isso, sua “continuidade” deve ser entendida a partir de uma totalidade, ou seja, seus determinantes estão para além de seu programa de governo em si, correspondem à processualidade histórica do padrão de acumulação de capital e da dinâmica da luta de classes. Por exemplo, segundo Deo (2011), o sucesso do primeiro mandato de Lula na presidência no cumprimento das metas apresentadas em seu programa de governo e na *Carta ao povo brasileiro* (de ampliar as exportações), tem como base medidas político-econômicas tomadas ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, além das determinações que compunham o cenário internacional:

No Governo Lula, a balança comercial brasileira alcançou índices crescentes de superávits, invertendo a tendência de déficits observada no período de 1995-2000. Alguns fatores contribuíram decisivamente para esse novo quadro. No cenário externo, a expansão da economia mundial, [...], foi determinante; internamente, as medidas tomadas a partir da crise Russa (1999) começaram a surtir o efeito desejado. Com a mudança do regime cambial (câmbio livre/flutuante), o Real passa por um processo de depreciação, favorecendo as exportações. Junte-se a isso o aumento da “produtividade” e da “competitividade” das mercadorias brasileiras, resultado direto da reestruturação produtiva e da abertura comercial verificadas durante a década de 1990. Devido ao baixo dinamismo do mercado interno – resultado do pífio crescimento econômico brasileiro na citada década –, importantes setores produtivos buscaram nas exportações uma forma de “compensação” para seus negócios. (DEO, 2011, p. 236).

Partindo de uma análise que considere essa contextualização, entende-se que o capital atuante no país necessitava viabilizar saídas à sua crise. A reação burguesa, que buscava reestabelecer a taxa de lucros e uma elevação no padrão de acumulação de capitais em todo o mundo, se configurou como uma grande orquestra, cujo maestro capitalista se utilizava da política econômica nacional como apenas mais um instrumento em sua composição. Era imprescindível que a burguesia sobrepujasse a luta de classes, que as conquistas alcançadas pelos trabalhadores brasileiros fossem comprimidas e tudo isso deveria ser realizado de uma forma tal que estes não se apercebessem.

Era o momento da velha estratégia burguesa, apontada por Gramsci, da *revolução passiva*, em que um dos movimentos, conforme visto anteriormente, é o de “renovação”, como apontada Coutinho (1999), em que a burguesia busca atender certas demandas postas

---

<sup>88</sup> “Lula não rompeu totalmente com a política econômica liberal de Fernando Henrique Cardoso, mas teve uma sagacidade política que faltou ao seu antecessor. O novo presidente determinou uma transferência de renda para os muito pobres através de programas sociais como o bolsa-família. Isso (embora não só) lhe garantiu forte apoio popular. O aumento real do salário mínimo, o programa ‘luz para todos’, o crédito consignado e a manutenção e ampliação do sistema de seguridade social foram fundamentais também. O Governo também contornou a luta de classes ao internalizar os conflitos sociais no aparelho de Estado, dando ministérios tanto aos representantes do capital quanto [...] aos representantes do trabalho. [...]” (SECCO, 2011, p. 205-206).

pelas “classes subalternas”, ao mesmo tempo em que procura readquirir o consentimento para sua permanência no poder, garantindo sua legitimidade. É nesse contexto que, em primeiro de janeiro de 2003, toma posse na Presidência da República uma figura que representava, ainda que simbolicamente, um inimigo da burguesia: um proletário, sindicalista, de um partido que se dizia socialista, um partido dos trabalhadores.

Como exposto anteriormente, o PT abriu uma série de concessões para chegar ao poder: rebaixou seu programa, ampliou seu arco de alianças (fazendo uma série de alianças espúrias), enfim, realizou o que Mauro Iasi chama de *inflexão moderada* (IASI, 2012). Para garantir a governabilidade, aliou-se ao projeto de conciliação de classes, servindo diretamente à estratégia burguesa da revolução passiva, garantindo a não ruptura com as formas de relação de propriedade (como seria se houve efetivamente se realizado a prometida Reforma Agrária Popular e a Reforma Urbana) e com as relações sociais de produção, dois dos determinantes fundamentais para a conformação do Estado.

Seguindo as orientações dadas por intelectuais orgânicos de frações da burguesia, como Henrique Meirelles, dando continuidade aos compromissos firmados com o FMI pelo governo anterior, o primeiro mandato do governo Lula se caracterizou por manter o câmbio flutuante, seguindo as metas de controle inflacionário e continuando o ajuste fiscal (DEO, 2011) iniciado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso.

Além disso, o seu primeiro mandato investiu fortemente no setor de exportações, privilegiando as frações burguesas da indústria de base (nacional e estrangeira) e do agronegócio, que se somaram ao *bloco de poder*. Ou seja, segundo Deo (2011), ocorre um movimento na dinâmica e particularidade do modelo de produção capitalista no Brasil em que “[...]progressivamente, os produtos cuja cadeia produtiva se utiliza de ‘baixa intensidade tecnológica’ ganham cada vez mais espaço e importância na pauta exportadora” (p. 239). Porém, como alerta o autor, cabe ressaltar que mesmo sendo privilegiadas, tais frações ainda não possuem o mesmo grau de hegemonia na direção das políticas econômicas implementadas pelo governo Lula em seu primeiro mandato, que a fração burguesa do capital rentista-financeiro:

Afirmamos anteriormente que durante o Governo Lula, as frações industriais e agrárias da burguesia ampliaram sua participação e influência na aliança política de sustentação de seu governo. Contudo, essa maior influência não nega a determinação hegemônica por parte do capital financeiro no bloco de poder dominante, mesmo porque, as frações da burguesia industrial e da burguesia agrária que conseguem ampliar sua participação passam a exercer também funções financeiras, pois suas atividades econômicas estão diretamente ligadas ao setor exportador. Tal fato foi possível devido à iniciativa da equipe econômica de Luis Inácio de dilatar o “prazo para cobertura cambial das exportações”, o que implicou ainda em uma ampliação da abertura financeira do país. Essa medida permite aos

exportadores escolher o momento de internalizar suas receitas, aumentando assim “a volatilidade de capital e financeira do balanço de pagamentos”. As divisas geradas com as exportações passam a ingressar no país de acordo com os interesses dos exportadores, que podem agora explorar as taxas de juros externas. Ou seja, os setores exportadores passam a comparar as melhores taxas de juros – interna ou externa – e as expectativas cambiais, para introduzirem no mercado interno os recursos gerados pelas exportações, o que “aponta para o aprofundamento do processo de financeirização da economia”. Esse mecanismo proporciona uma forte aproximação entre os interesses dos setores exportadores e financeiros. Na verdade, passam “a ser um só” [...]. (DEO, 2011, p. 247-248).

Esse *bloco no poder* se caracterizou pela fusão de interesses de frações da burguesia em torno de uma estratégia de governo que confluiu no sentido da concretização da *revolução passiva*. “Era hora do neoliberalismo sofrer um suave ajuste na sua direção estratégica.” (CASTELO, 2013a, p. 244). Mais uma vez, a burguesia buscava criar as condições de sua restauração enquanto classe hegemônica.

[...] o Estado, agora, teria uma função reguladora das atividades econômicas e operacionalizaria, em parceria com o setor privado, políticas sociais emergenciais, focalizadas e assistencialistas, visando garantir as taxas de acumulação do capital e mitigar as expressões da “questão social” através do controle da força de trabalho e do atendimento de necessidades mínimas dos “clientes” dos serviços sociais. (CASTELO, 2013a, p. 244).

Tais elementos constituem o ajuste social-liberal, proposto por intelectuais orgânicos da burguesia, no qual o Estado teria um papel de interventor sobre as expressões da “questão social”, no que tange aos aspectos políticos, humanitários e ecológicos (CASTELO, 2013a). Haveria então, “um sincretismo entre o mercado e o Estado, imaginariamente capaz de instaurar a justiça social<sup>89</sup>” (CASTELO, 2013a, p. 247).

Em linhas gerais, o social-liberalismo reconhece que o mercado, apesar de suas falhas pontuais e episódicas, ainda é a melhor forma já inventada na história de organização social para a produção de riqueza. Suas falhas, principalmente no tocante à má distribuição e à destruição ambiental, tendem a se agravar em momentos de crise, o que requer uma regulação estatal seletiva. O Estado social-liberal é, portanto, convocado a ter uma atuação ativa nas expressões mais explosivas da “questão social”, tais como a pobreza, a degradação ambiental, doenças contagiosas, violência etc., programa mínimo que ficou consagrado internacionalmente nas Metas do Milênio. (CASTELO, 2013b, p. 121-122)

Ora, esse era o mote da proposta de governo de Luís Inácio da Silva em seu primeiro mandato, desenvolvimento econômico com redistribuição de renda. O revisionismo neoliberal, que gerou tais propostas, se apresentava nos programas de governo daquele

<sup>89</sup> O autor continua: “Ou seja, as desigualdades socioeconômicas deixaram de ser uma solução para questões específicas do capitalismo e passaram a ser um dilema social a ser tratado pela burguesia e seus intelectuais.” (CASTELO, 2013a, p. 248). Importante enfatizar que, segundo Castelo (2013a), tais intelectuais formam o campo ideológico hegemônico no seio da academia atualmente, o pensamento pós-moderno, com destaque para Anthony Giddens, Alain Touraine, Amartya Sen, Dani Rodrik, Jeffrey Sachs, John Williamson, Joseph Stiglitz, Pierre Rosavallon, além dos brasileiros: André Urani, Luiz Carlos Bresser-Pereira, Marcelo Neri, Ricardo Henriques, Ricardo Paes de Barros e Rosane Mendonça.

primeiro mandato, demonstrando seu alinhamento direto com documentos elaborados por agências internacionais como o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas. Ressaltavam-se temáticas centrais para a ideologia social-liberal, tais como a “equidade social”, “desenvolvimento sustentável” e a “participação ativa da sociedade civil nas tomadas de decisão dos governos” (CASTELO, 2013a, p. 253).

Porém, como se buscou ressaltar, não se trata de afirmar que o *transformismo* reproduzido pelo partido se deu baseado em aspectos meramente políticos, em vontades voluntaristas. É preciso entender sua essência a partir de uma base concreta, do real, em que as transformações no mundo do trabalho gestariam um processo de flexibilização e precarização, as crises financeiras assumiriam alcance mundial e as lutas de resistência ao projeto neoliberal, que vinham desde o final dos anos 1980 produzindo uma crise de legitimidade da política e do Estado, geraram um período de crises conjunturais (CASTELO, 2013a; 2013b) que impetravam uma reação burguesa, orquestrada pela fração rentista-financeira, um transformismo também da própria “classe dirigente”. Coube ao partido, como já afirmado, acompanhar este processo, remoldar-se a essa conjuntura.

Reconhecia-se a necessidade de atendimento às necessidades sociais da população, transformadas em demandas a serem respondidas pelo Estado de forma a conter as expressões da “questão social” que mais podiam acirrar o cenário da luta de classes, buscando garantir a hegemonia burguesa. Era preciso, ao projeto de restauração burguesa, um consenso, uma estratégia que permitisse o atendimento às suas necessidades, conciliadas às necessidades sociais postas. O consenso foi alcançado ainda no primeiro governo. Consenso que não é “genérico e vago”, resumido ao momento eleitoral, mas que garante a governabilidade: “o Estado tem e pede o consenso, mas também ‘educa’ este consenso através das associações políticas e sindicais, que, porém, são organismos privados, deixados à iniciativa privada da classe dirigente” (GRAMSCI, 2011, p. 267). Consensua necessidades sociais a necessidades do capital.

O PT era o agente político cabível ao projeto restaurador burguês. A partir dele seria possível a construção da conciliação necessária à manutenção do padrão de acumulação de capital, que se utiliza, inclusive, das políticas sociais, sob orientação social-liberal – formuladas a partir das necessidades sociais da classe trabalhadora –, através da apropriação, direta ou indireta, dos recursos do fundo público nelas alocados para realizar sua expansão.

A problemática central do social-liberalismo – preservar a primazia da lógica do mercado como mecanismo de alocação dos recursos e conjugá-la com um nível de regulação estatal, evitando a agudização de certas expressões da “questão social” e as revoltas populares – é uma expressão teórica adequada aos interesses materiais da burguesia rentista, pois, ao mesmo tempo em que defende a acumulação capitalista na sua face financeirizada, propõe soluções para seus efeitos deletérios, tendo em

vista a coesão social e a manutenção da ordem burguesa. (CASTELO, 2013a, p. 258).

A “estratégia da pinça”, umbilicalmente ligada ao Projeto Democrático-Popular, se casava ao projeto conciliatório da *revolução passiva*, a fim de garantir a legitimidade necessária à efetivação das demais estratégias burguesas para manutenção e ampliação da extração da mais valia no país. O social-liberalismo era a aliança necessária no plano ideológico-político. Ele sedimentou a cooptação de um partido de caráter social-democrata ao projeto do “novo reformismo-restaurador liberal” (CASTELO, 2013a, p. 274).

[...]O bloco histórico neoliberal sofreu abalos nos anos 1990, mas foi remodelado sobre velhas bases e uma nova roupagem: o que se vislumbra com as teorias do social-liberalismo é um projeto ideológico classista de retomada da supremacia neoliberal que ganhou impulso com o acoplamento de amplos setores da social-democracia e de ex-comunistas cooptados ao novo reformismo-restaurador liberal. O transformismo social-democrata na supremacia neoliberal resultou no aprofundamento de pontos da agenda neoliberal, e não na sua amenização. O que importa destacar é que a operacionalização política e ideológica do neoliberalismo sofreu uma inflexão – contraditoriamente marginal e relevante – após o ingresso da social-democracia na concepção do mundo que fornece a argamassa da solidificação do presente bloco histórico<sup>90</sup>. (CASTELO, 2013a, p.273-274).

Importante enfatizar que esse bloco histórico no poder não era monolítico. Continham frações diversificadas da classe burguesa, com projetos e estratégias que por vezes se complementavam, por vezes se confrontavam, evidenciando seu caráter contraditório. No próprio governo, surge um grupo que passa a defender uma proposta neodesenvolvimentista, inspirada naquilo que foi o desenvolvimentismo, porém, no movimento histórico contemporâneo, ou seja, buscava conciliar a política macroeconômica neoliberal com antigas políticas desenvolvimentistas (CASTELO, 2013a).

Segundo Amaral (2013), a proposta neodesenvolvimentista age diretamente sobre a organização do trabalho, com o discurso de um possível equilíbrio entre “o dinamismo econômico e a igualdade social” (p. 01). Essa proposta se assentaria em conceitos como “oportunidades, capacidades individuais, equidade, sustentabilidade” (AMARAL, 2013, p. 01). Isso reforça a ideia consubstanciada no *empreendedorismo* e na perspectiva individualizante e desloca as contradições próprias à luta de classes “para o campo das possibilidades de melhor distribuição de riqueza gerada pela superexploração do trabalho e pelos recursos da natureza” (AMARAL, 2013, p. 01).

---

<sup>90</sup> “Em termos mais concretos, o que houve foi uma incorporação de antigos setores socialistas e comunistas ao projeto burguês de fortalecimento da sua supremacia. O mais surpreendente nesta incorporação foi que os social-democratas não se limitaram a ser uma linha de força auxiliar no bloco social neoliberal: em diversas experiências nacionais, eles assumiram o papel de condutores primários da supremacia burguesa. Os casos mais emblemáticos são o inglês (o Novo Trabalhismo), o brasileiro (O Partido dos Trabalhadores), e o sul-africano (o Congresso Nacional Africano).” (CASTELO, 2013a, p. 275).

Trata-se, portanto, de um modelo econômico que supõe uma intervenção no campo das políticas sociais compensatórias, de que são exemplos os programas de transferência de renda instituídos em quase todos os países latino-americanos, os quais assumem a centralidade das políticas, em substituição ao direito ao trabalho. É exatamente esse movimento que tem conseguido formar uma cultura e uma ideologia que estimulam e referenciam as práticas de empreendedorismo, da economia solidária, do autoemprego, da empregabilidade como alternativas que se situam nos marcos de uma proposta inovadora para fazer face aos efeitos da destrutividade neoliberal e de um novo contexto, onde capital e trabalho não são incompatíveis. (AMARAL, 2013, p. 01).

A proposta neodesenvolvimentista predominava no discurso de alguns setores do governo Lula, que começavam a idealizar a execução de medidas que articulassem o “*crescimento econômico*” com a “*responsabilidade social*”, reforçando o processo de construção de um consenso entre capital e trabalho, não apenas através de propagandas midiáticas, mas também através dos Conselhos, de ministérios (com destaque para o exemplo do Ministério da Agricultura e o Ministério do Desenvolvimento Agrário), de uma propaganda ideológica cujo fundamento era a base material, produtiva, adequada aos interesses de frações da burguesia nacional.

Dentre essas frações, há um destaque para a da Indústria da Construção, beneficiada por diversos programas e políticas implementadas durante os governos petistas<sup>91</sup>. No que concerne ao governo Lula, a burguesia da Indústria da Construção participou ativamente de sua “agenda” política, sendo beneficiada em três momentos diferentes: ainda no primeiro mandato, com o incentivo à produção habitacional, com facilidades de crédito e segurança jurídica para o mercado imobiliário; no segundo mandato, com as obras de infraestruturas implementadas pelo Plano de Aceleração do Crescimento<sup>92</sup>, que envolvia também, ainda que com menos aportes de recursos, projetos de moradia; e, no cenário de crise econômica mundial, com o Programa Minha Casa Minha Vida (MARICATO, 2016), como medida anticrise, conforme anunciado pelo próprio presidente Lula em seu discurso de apresentação do programa, ou seja, cuja raiz se encontra no provimento de uma necessidade do capital - ainda que a partir de uma necessidade social real: a habitação<sup>93</sup>.

<sup>91</sup> Veremos com mais detalhamento no terceiro capítulo desta dissertação.

<sup>92</sup> Importante que não reste dúvidas de que o PAC foi fundamental para a estratégia burguesa de reestruturação do espaço urbano. “O PAC 2 constrói a infraestrutura logística, energética e social-urbana do País, preparando-o para um novo ciclo de desenvolvimento. Nesses quatro anos, os empreendimentos do PAC remodelaram grandes centros urbanos, adequando-os ao novo ciclo de inclusão que o Brasil vive desde 2003, com seus projetos de habitação, mobilidade urbana, saneamento, água para áreas urbanas, equipamentos públicos de saúde, educação, lazer e cultura.” (BRASIL, 11º Balanço do PAC 2011-2014, 2014, p. 03, grifo nosso).

<sup>93</sup> Ainda que se aborde especificamente uma política social focalista, é importante que se registre que “as necessidades habitacionais supõem não apenas uma casa para morar, mas um conjunto de processos e políticas sociais desenvolvidos no espaço urbano e sobre as condições de vida da população que está fixada no território” (SILVA, E., 2014, p. 17).

Sabe-se que, com a crise política que emerge após as denúncias do mensalão, diversos ministérios do governo Lula, ainda no início de seu primeiro mandato, passaram por reestruturações, abrindo espaço para seus aliados. A fim de garantir institucionalmente sua governabilidade, o PT buscou o “fortalecimento” de sua base aliada. O chamado *presidencialismo de coalizão*, forma de governo utilizada desde o governo de FHC, e exponenciada com os governos petistas, se deu

[...] pela formação de bases de apoio buscando alianças com as bancadas e seus líderes, tendo como moeda de troca a oferta de cargos no governo, aprovação de emendas orçamentárias visando atender aos *lobbies* que atuam por meio dos parlamentares, ou na liberação de recursos de formas lícitas e, como vimos, ilícitas (IASI, 2014, p. 55).

Exemplo disso está nas mudanças ocorridas no Ministério das Cidades naquela conjuntura. Este ministério sofre uma reestruturação, saindo Olívio Dutra (PT), e sua equipe técnica, entrando em cena Márcio Fontes, ministro oriundo do Partido Popular (PP), partido conservador, herdeiro do regime militar, que favoreceria setores da Indústria da Construção.

Na Casa Civil, saía José Dirceu e entrava Dilma Rousseff, transformando o ministério num grande gestor do governo, “passando a comandar politicamente a área de habitação e infraestrutura urbana” (ROLNIK, 2015, p. 299).

Desde o final do primeiro mandato de Lula até o final do primeiro governo de Dilma Rousseff, a sucessora no poder, o incentivo ao consumo figurou como elemento de importância crucial e em escala cada vez maior. Nesse período, as ações do governo federal para ampliar o consumo se iniciaram com a expansão de um programa de transferência de renda que remonta ao governo anterior – o Bolsa Família. O programa concede a famílias pobres um benefício mensal que varia de acordo com a renda e o tamanho da família. O passo seguinte dos governos do PT para fomentar o consumo foi a expansão continuada do valor real do salário mínimo. Em seguida, essas medidas foram complementadas pela concessão de incentivos para a produção e aquisição de bens duráveis, por meio de isenções fiscais, linhas de crédito com baixas taxas de juro e, em alguns casos, subsídios diretos. Essas medidas geraram o que ficou conhecido como “nova classe média” – o que, na realidade representa o aumento do poder de consumo de trabalhadores e de pequenos empresários. O programa Minha Casa Minha Vida, que examinaremos a seguir, representou a medida mais importante, nesse sentido, do primeiro mandato de Dilma Rousseff. (ROLNIK, 2015, p. 299).

Tal programa, que será analisado no próximo capítulo, aponta no horizonte de mais uma conciliação de necessidades sociais e necessidades do capital, também na direção do projeto neodesenvolvimentista. Foram implementadas políticas públicas que visavam o “desenvolvimento”, a elevação dos empregos (formais ou informais), e o estímulo à produção e ao consumo, atendendo interesses da burguesia que repercutiriam “positivamente” para os próprios trabalhadores, vistos como cidadãos-consumidores, aprofundando o processo de apassivamento da classe trabalhadora (IASI, 2014).

Com o fim do governo Lula e a vitória eleitoral de sua substituta, Dilma Rousseff, se continua e amplia o projeto neodesenvolvimentista. A presidência de Dilma seguia um movimento determinado pela correlação de forças políticas em toda a América Latina, em que o conservadorismo ressurgia em países como Colômbia e Equador (SECCO, 2011). Segundo Lincoln Secco (2011, p. 242-243):

Nos seus primeiros pronunciamentos, a presidente eleita Dilma Rousseff declarou-se preocupada com a guerra cambial no mundo e o risco de desindustrialização e falou explicitamente em tornar a taxa de juros interna mais ou menos compatível com a externa. Dessa forma, a indústria brasileira gozaria de um câmbio ‘civilizado’. Mas em janeiro de 2011 ela anunciou um ‘pacote’ de medidas para cortar os gastos públicos e teve que enfrentar sua primeira batalha no Congresso Nacional defendendo um salário mínimo menor do que queriam as centrais sindicais.

A recuperação do PT foi decorrência de três fatores:

1. A economia internacional teve uma crise [...], mas a forma de inserção do Brasil no mercado mundial contava com dois fatores (interno e externo): a demanda chinesa de commodities e o mercado interno de massas. Ambos articulados.
2. A história do PT lhe granjeou apoio que o credenciou a receber os novos contingentes de eleitores mais pobres, sem que o partido perdesse respaldo de parte expressiva dos eleitores do sul e sudeste.
3. A bolsa família foi um programa de transferência de dinheiro a mães de família de baixa renda com filhos na escola. Mas ela associou-se à recuperação do salário mínimo, à extensão de luz elétrica para áreas desassistidas, habitação popular e outras medidas sociais que ajudavam a estimular a demanda interna.

Ainda assim, a vitória eleitoral vinha acompanhada de uma “desconfiança” e fortes críticas realizadas pelos aparelhos midiáticos, de denúncias de corrupção que se avolumavam e com episódios de greves, que se alastraram por 2012, culminando em grandes manifestações de massa em 2013 e 2014. Vivia-se um ascenso de lutas? Seria o fim do apassivamento? Mauro Iasi (2014) afirma que “[...] as contradições entre o desenvolvimento das forças produtivas e as relações sociais de produção [...] se expressam em conjunturas que ora revelam nitidamente essa contradição, ora a ocultam e a disfarçam sob o manto da harmonia” (p. 51). Segundo o autor (2014), os dois mandatos de Lula e o primeiro mandato de Dilma eram ilusoriamente apontados pelo núcleo dirigente do PT como bem sucedidos devido ao modelo de governabilidade baseado na democracia de cooptação e no apassivamento, que garantiam a segurança e estabilidade, necessários à continuidade do partido no poder.

Mesmo com os grandes movimentos de massa que ocorreram na história recente do país, o apassivamento da classe trabalhadora continuava vigorando, operado pelo transformismo (IASI, 2014). Houve sim um ascenso de lutas sociais. Porém, este não foi acompanhado de uma elevação do nível de consciência da classe trabalhadora, de sua compreensão enquanto *classe para si*, devido ao próprio apassivamento.

Esse apassivamento, é bom que se diga, não significa ausência de lutas, como prova o crescimento do número de greves e a resistência de várias categorias de trabalhadores, como a construção civil, funcionários públicos, professores de ensino público federal, garis, rodoviários e outros. No entanto, essas lutas expressavam uma resistência diante

de uma hegemonia soldada por um pacto de classes entre a pequena burguesia política, representada pelo PT, e setores das camadas dominantes da burguesia monopolista (industrial, agrária, comercial e financeira), que impunha os termos de uma democracia de cooptação, isto é, a busca de adesão das camadas proletárias e das massas urbanas e rurais à ordem burguesa, ainda que oferecendo pouco em termos de direitos e acesso a bens e serviços. (IASI, 2014, p. 51).

Os movimentos que levaram à ampla adesão de camadas da classe trabalhadora e da pequena burguesia não se explicam apenas na luta contra o aumento no preço das passagens de ônibus, sequer podem ser justificados, como uma revolta contra o PT, que ainda possuía forte aprovação (IASI, 2014). E o que justifica a ascensão das lutas sociais, notadamente em 2013? A própria conjuntura dada: “[...] as manifestações em si mesmas são uma reação às contradições que germinavam, não sendo expressão da intencionalidade política de um ou outro grupo, organização ou quem busca se apresentar como ‘não organizado’” (IASI, 2014, p. 59).

Ainda assim, o petismo governista pouco deu ouvidos às manifestações. Aprovou a lei antiterrorista e reprimiu com truculência as manifestações. Implementou projetos de emendas constitucionais (PEC) e (contra)reformas demandadas pelo capital. Seguiu o receituário requisitado, mas ampliou também a verba para as políticas sociais.

Exemplo disso ocorreu com o Programa Minha Casa Minha Vida, que se ampliou nos mandatos de Dilma Rousseff. Tal programa confluiu no processo de reestruturação do espaço nas cidades brasileiras<sup>94</sup>, crescente em meados dos anos 2000, com uma forte ação do capital financeiro sobre a terra urbana, a criação de grande número de postos de trabalho no setor da Indústria da Construção (com alto grau de exploração, informalidade e violações de direitos, inclusive com denúncias diversas de trabalho análogo ao escravo), e de contratações de empresas privadas para a execução de obras públicas<sup>95</sup>. Ou seja, o Estado adotou uma proposta neodesenvolvimentista, que implementou programas e políticas direcionadas à manutenção da acumulação de capital através, também, de modificações estratégicas no espaço social.

O espaço, como já afirmado, tem como um de seus determinantes o modelo produtivo. Sofre constantes reestruturações, de acordo com as necessidades de cada fase histórica do modo de produção capitalista. O espaço, na medida em que se reproduz certo padrão de acumulação, ganha novas intervenções, configurações, necessidades, funcionalidades (LEFEBVRE, 2006). Daí as mudanças ocorridas, no que tange à reestruturação do espaço, com a implementação de programas e projetos sob a orientação de caráter neodesenvolvimentista, no Brasil, a qual

<sup>94</sup> Tal reestruturação parte de uma articulação entre governos (nos níveis federal, estadual e municipal), agências internacionais de capital financeiro (com destaque para o Banco Mundial), uma parcela da indústria de bens de produção (indústrias de cimento, porcelanatos, enfim, materiais de construção em geral), a indústria da construção nacional (civil e pesada) e diversos outros agentes da burguesia.

<sup>95</sup> Além das denúncias de empreiteiras e políticos envolvidos em escândalos de corrupção e propinas, quando da execução de tais obras. Por ora, não trataremos desse assunto “altamente explosivo”.

visava, tanto neste último decênio, quanto dantes, alçar o país a um patamar superior na divisão internacional do trabalho.

As obras realizadas reestruturaram o espaço brasileiro, capitalizando-o. Ao elevar a extração da mais valia na terra urbana (consequentemente, um aumento da renda da terra), ampliou-se exponencialmente a segregação socioespacial. O que, por conseguinte, acabou por atingir diretamente aqueles que, não por acaso, são os únicos capazes de valorizar a terra: os trabalhadores. Assim, a reestruturação do espaço urbano também deve ser entendida como uma estratégia partícipe do movimento de reprodução do capital (LEFEBVRE, 2006).

Tal estratégia confluiu com a realização de dois propósitos que fundamentam o neodesenvolvimentismo: “*o crescimento econômico*” – exemplificado pela maior produção na Indústria da Construção e pelo incremento da produtividade – “*com compromisso social*” – geração de postos de trabalho e produção de habitação de interesse social para a classe trabalhadora, por exemplo.

Como visto com o exemplo do “milagre econômico” ditatorial, o Estado investe na Indústria da Construção, tendo em vista se tratar de um setor cuja produção contribui para a elevação da composição orgânica de capital, com máxima extração de mais valia em alguns casos. Assim, o “desenvolvimento” ganha alcance com a intensificação da produção nesse setor, além de alcance social via geração de empregos, revelando-se como uma medida anticrise que alcança a legitimidade social necessária ao Estado e às frações burguesas que constituem o bloco no poder.

#### 4. AS POLÍTICAS SOCIAIS VOLTADAS À HABITAÇÃO NOS GOVERNOS

**PETISTAS:** a conciliação entre as necessidades sociais e as necessidades do capital

“Esse artigo apresenta a política habitacional do Banco Mundial tal como ela se desenvolveu ao longo dos anos 1980 até início dos anos 1990 e propõe uma série de novas orientações importantes, tanto para o Banco quanto para os tomadores de empréstimos [governos]. Ele defende a reforma de políticas governamentais, instituições e leis para permitir que os mercados habitacionais funcionem de forma mais eficiente, bem como o afastamento de apoios limitados e baseados em projetos por parte das agências públicas envolvidas na produção e no financiamento da habitação. **Aconselhamos os governos a abandonar seu antigo papel de produtores de habitação e a adotar um papel facilitador da gestão do setor habitacional como um todo.** Essa mudança fundamental é necessária se quisermos que os problemas habitacionais sejam tratados numa escala proporcional à sua magnitude – para melhorar as condições habitacionais dos pobres de forma substantiva – e **se quisermos que o setor habitacional seja gerido como ele é – um setor econômico de grande revelância.**” (BANCO MUNDIAL apud ROLNIK, 2015, p. 79, grifo nosso).

Como se buscou construir no primeiro capítulo, a chamada “crise urbana”<sup>96</sup> acompanha o processo de produção do espaço brasileiro; mantém estreita relação com o grau de desenvolvimento das forças produtivas, com o padrão de produção e de acumulação do capital vigentes e com a dinâmica das relações sociais sob o modo de produção capitalista.

O Estado é um dos responsáveis pela garantia das condições de reprodução de tais relações (LEFEBVRE, 1973). Regido por governos que representam interesses de frações de classe, de setores produtivos, e até mesmo de grupos empresariais (através do conhecido e denunciado lobby), o Estado terá como determinação a própria dinâmica da produção capitalista, em suas fases.

Entende-se que a “crise urbana” possui diferentes aspectos, e se configura como expressão da questão urbana. Lojkin (apud RAUTA RAMOS, 2002) considera a questão urbana como resultado das contradições que perpassam as relações sociais na ocupação e produção do espaço urbano, expressando a contradição fundamental entre capital e trabalho.

<sup>96</sup> Importante ressaltar que a questão da habitação é apenas uma das dimensões da “crise urbana” vivenciada atualmente, que envolve fatores objetivos e subjetivos, como o medo e a violência urbana, além da segregação socioespacial expressa na (i)mobilitade urbana. “As dinâmicas econômicas recentes têm desafiado as cidades a absorver o crescimento, melhorando suas condições de urbanização de modo a sustenta-lo do ponto de vista territorial. Os desafios não são poucos, já que não se trata apenas de expandir a infraestrutura das cidades para absorver um crescimento futuro: a base – financeira, política e de gestão – do processo de urbanização consolidou um modelo marcado por imensas disparidades socioespaciais e grande degradação ambiental. Apesar dos sucessos da política econômica – entre eles, o aumento do gasto público no setor de habitação e saneamento – e das promessas de descentralização e de extensão do direito à cidade presentes no Estatuto da Cidade, as marcas do modelo predatório e discriminatório de cidade continuam em plena vigência, constituindo o que podemos denominar hoje de crise urbana. Essa crise tem origem nas permanências e persistências de um modelo excludente, predatório e patrimonialista, ao mesmo tempo que reverbera, no nível local, as mudanças mais globais [...]” (ROLNIK, 2015, p. 266).

O Estado é parte dessa contradição, dela participa e nela atua. Assim, é inegável que as conquistas obtidas pela classe trabalhadora no âmbito político-econômico, junto ao Estado, têm como uma de suas múltiplas determinações a totalidade das relações sociais que envolvem a correlação de forças na luta de classes, sob o capitalismo.

Interessante observar, por exemplo, como as crises de produção do capital, impactam diretamente sobre a “crise urbana”, ainda que com a implementação de projetos de “desenvolvimento”, de “urbanização”, em melhores termos - de reestruturação urbana, que ao produzir mais valia e realiza-la, produzem a exploração, a espoliação urbana, a gentrificação, ampliando também a segregação socioespacial.

Diante de um contexto mundial de crise estrutural do capital, em que houve expressiva queda na taxa de lucros, o país vivenciou um processo que levou ao fim de um ciclo, de perda de hegemonia de frações da burguesia nacional (notadamente do setor produtivo industrial), e início de um processo de restauração (DEO, 2011), regido pelas mãos da fração do capital rentista-financeiro, sob as diretrizes internacionais do neoliberalismo, notadamente entre as décadas de 1980 e 1990.

Porém, foi a partir da estratégia neodesenvolvimentista, nos anos 2000 e 2010, que balizou algumas políticas de governo nos mandatos petistas, especialmente nos de Dilma Rousseff, que o poder do capital da Indústria da Construção aumenta e reforça suas relações privilegiadas com as agências estatais e de capital financeiro, inclusive em escala internacional. Nesse contexto, Raquel Rolnik (2015), arquiteta, professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, e relatora especial para o Direito à Moradia Adequada da ONU, alerta que isso que chama de *fenômeno da financeirização da moradia*, não ocorre apenas no Brasil e sequer é algo recente<sup>97</sup>. Segundo a autora,

[...] estamos assistindo aos impactos da construção da hegemonia ideológica e prática de um modelo de política pública de habitação baseado na promoção do mercado e do crédito habitacional para a aquisição da casa própria, que se espalhou pelo mundo na velocidade eletrônica dos fluxos financeiros. (ROLNIK, 2015, p. 13).

Isso ocorre como um fenômeno global, em que a propriedade imobiliária, em especial a habitação, tem se configurado como “uma das mais novas e poderosas fronteiras de expansão do capital financeiro” (ROLNIK, 2015, p. 14). Henri Lefebvre (2008, 2006) já apontava essa tendência, seguindo seus estudos sobre a crítica de Marx ao modo de produção capitalista e sobre as relações sociais de produção, que determinam a produção do espaço.

---

<sup>97</sup> A autora esclarece que o processo de financeirização da moradia no Brasil tem origens nos anos 1960, com a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), extraído de parte do salário da classe trabalhadora, como poupança compulsória, administrada pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), sobre o qual trabalhamos no primeiro capítulo desse trabalho (ROLNIK, 2015, p. 284).

As políticas sociais tornam-se mais uma medida de extração de renda, de ganho financeiro e acumulação de riquezas, via produção de mais valia mediada pelo Estado, financiada pelos próprios trabalhadores, através do fundo público, sob o discurso de atendimento de uma necessidade social – a de habitação –, escamoteando a dinâmica contraditória de disputa entre interesses conflitantes da classe trabalhadora e burguesia, vencedora no processo de implementação dessas políticas.

O processo de construção do objeto de pesquisa dessa dissertação, até aqui, se deu a partir do exercício de sucessivas aproximações entre a realidade concreta, de onde surgem as necessidades sociais de habitação, e o nível de abstração teórico que possibilita a análise das relações sociais de produção, das mediações que perpassam a processualidade sociohistórica de formação do espaço urbano no Brasil, especialmente nos últimos anos, durante a regência dos governos petistas, recorte dessa pesquisa.

Este capítulo apresenta como objetivo analisar como o Programa Minha Casa Minha Vida participou do processo de captura e conciliação de uma necessidade social, a habitação, pelo capital, para o atendimento de sua necessidade, reproduzir-se. Tal objetivo será alcançado a partir de um estudo que se debruce sobre análises realizadas por autores que elaboraram críticas ao programa (ROLNIK, 2015; MARICATO, 2015; MARTINS, 2014), bem como a partir de documentos formulados pelas próprias equipes técnicas dos governos, tais como os Balanços do PAC (2014, 2015), o relatório sobre o programa elaborado pela Secretaria Nacional de Habitação (2013), dentre outros.

#### **4.1. A Política Nacional de Habitação e a gênese do Programa Minha Casa Minha Vida**

A movimentação da Indústria da Construção, seu desenvolvimento nos últimos anos, provém não apenas do desenvolvimento das forças produtivas ou de um “aquecimento” especulativo do mercado imobiliário, mas também das políticas econômicas implementadas pelo Estado, fortalecendo-se o *bloco no poder*<sup>98</sup> (SILVA, D., 2014). Sua participação nas formulações de políticas e programas nos governos petistas é determinante e determinada pela forma como necessidades sociais (não somente a habitação em si, mas também a de meios de consumo coletivo, da urbanidade) foram capturadas e adaptadas, voltadas ao provimento de necessidades do capital, sob a orientação de diretrizes de organismos da burguesia

---

<sup>98</sup> Integrado por diversos setores da burguesia nacional, não apenas a Indústria da Construção, notadamente o agronegócio e o setor financeiro. Importante que se compreenda que tais grupos disputam internamente a direção do bloco. Recomendamos a Tese de Doutorado de David Wallace Silva (SILVA, D., 2014).

internacional, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional<sup>99</sup>, em que o discurso da “crise urbana” torna-se o mote para implementação de grandes montantes de verba pública em políticas de infraestrutura urbana e social.

Após a eleição de Lula, que contou com o apoio da Câmara Brasileira da Indústria da Construção, o governo petista cumpre o compromisso firmado em sua campanha eleitoral, através da aprovação de uma série de medidas que beneficiariam a produção pela Indústria da Construção e seu mercado consumidor (fosse o consumo privado, fosse o consumo público), com um discurso de garantia do desenvolvimento econômico nacional e de elevação da empregabilidade (DIAS, 2012), priorizando estreitar as relações entre o Executivo e tal fração da burguesia nacional.

A plataforma do governo Lula está baseada em um novo modelo de desenvolvimento econômico que privilegia a inclusão social, que se efetivará através do maior crescimento econômico, geração de empregos, melhor distribuição de renda e intensificação dos programas sociais [...] Portanto, espera-se um maior impulso para o setor no médio prazo, dado que o novo Governo elegeu a construção civil como um dos pilares para a criação de empregos e a reativação da economia, além de uma aliada para a consecução do objetivo de uma maior inclusão social no Brasil. A proposta de criação do Ministério das Cidades, que englobará habitação, saneamento e transporte urbano, e a implementação do Projeto Moradia acalentam expectativas e esperanças para o setor nos próximos anos (CBIC apud DIAS, 2012, p. 15).

Com a tácita proposta de um governo de coalizão, Lula se elege “acomodando interesses e intenções conflitantes” (ROLNIK, 2015, p. 294). O primeiro mandato de Lula serviu para criar o terreno necessário à proposta neodesenvolvimentista. Inicia-se nesse período, a tentativa de conciliação de classes, por meio da implementação de medidas econômicas e políticas, além de forte ofensiva ideológica.

Se a vitória de Lula teve significado simbólico forte, ganhando sentido de triunfo histórico dos trabalhadores, migrantes, pobres e marginalizados da sociedade brasileira, e se representou uma vontade de mudança generalizada, ela não significou uma ruptura radical, mas antes uma acomodação de interesses e intenções conflitantes. A candidatura de Lula se baseou em uma coalizão ampla e pluralista, que abarcou políticos de partidos conservadores e antigos rivais, representantes de grandes empresas e outros *stakeholders* que estavam em lados opostos em eleições anteriores. A ampliação do eleitorado de Lula, que tornou sua vitória possível, foi baseada em um programa de reformas gradual e cauteloso, comprometido com o respeito às instituições do mercado e a manutenção da estabilidade macroeconômica. A governabilidade, por sua vez, dependeu de alianças com partidos políticos conservadores que haviam aderido à coalizão por conveniência, e não por convergência programática. Disso resultou um equilíbrio político frágil, que exigiu concessões reiteradas para ser mantido. Nesse cenário político, as margens efetivas para mudanças permaneceram muito limitadas. (ROLNIK, 2015, p. 294).

---

<sup>99</sup> Como no caso do Programa de Aceleração do Crescimento, onde se situa o Programa Minha Casa, Minha Vida.

Se não era possível mudar, utilizou-se a estratégia do “adaptar-se” à institucionalidade, que o PT já vinha realizando processualmente, como indicado no capítulo anterior. Atendendo a pautas históricas do movimento pela Reforma Urbana, mas adaptando-as às demandas da Indústria da Construção, foi criada uma proposta de política voltada às cidades, tomando como prioridade a questão da habitação.

No primeiro mandato do governo Lula, um novo paradigma de política de habitação foi instituído no Brasil. A proposta objetivava ampliar o mercado privado – antes concentrado em empreendimentos voltados às classes de renda mais elevada – de modo que esse priorizasse o atendimento a famílias com renda inferior a cinco salários mínimos mensais, utilizando recursos federais e incentivos fiscais. (BRASIL, SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2013, p. 07).

No primeiro mandato de Lula, foi criado o Ministério das Cidades, em 2003, seguindo a proposta formulada no Projeto Moradia<sup>100</sup>, esboçado ainda durante a campanha eleitoral, articulando a política urbana e a habitacional. Sobre a criação do ministério, Rolnik (2015, p. 294-295) afirma que:

[...] Esse órgão governamental foi especificamente encarregado de formular a política urbana em nível nacional e fornecer apoio técnico e financeiro a governos locais, integrando as arenas institucionais das políticas federais de habitação, saneamento e transporte, que, desde o início da Nova República, haviam transitado por catorze ministérios e secretarias distintos. Inicialmente ocupado por membros do PT e por assessorias e lideranças de movimentos sociais urbanos surgidos nos anos 1980 e 1990, o novo ministério marcava o reconhecimento da agenda da reforma urbana como prioridade política. Seus integrantes levavam para o governo federal práticas e políticas que haviam sido experimentadas nos governos locais pelos quais o PT havia passado. Dentre elas, os processos participativos para a elaboração de políticas, como as conferências, assim como as experiências de autogestão na produção da habitação, que, a partir da primeira administração do PT em São Paulo (1989-1992), ganharam escala e força política entre os movimentos de moradia.

<sup>100</sup> Importante esclarecer que o Projeto Moradia, publicado em maio de 2000, tinha como coordenação temática grandes referências na discussão sobre urbano e moradia, como Ermínia Maricato, Lúcio Kowarick e Nabil Bonduki, além de representantes da CUT, como André Luiz de Souza, e, como coordenação geral do projeto, Luiz Inácio Lula da Silva e José Alberto de Camargo, empresário bilionário, diretor da Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração (CBMM) (INSTITUTO CIDADANIA, 2000, p. 06). Sobre o mesmo, Raquel Rolnik afirma: “[...] O chamado Projeto Moradia fazia parte de um conjunto de propostas do Instituto Cidadania, coordenado por Lula, tendo em vista a construção de uma política de desenvolvimento para o país que associasse o enfrentamento da questão social ao crescimento econômico e à geração de empregos. Durante um ano, a equipe que o formulou promoveu inúmeras reuniões técnicas e seminários com movimentos sociais, entidades empresariais, técnicas e acadêmicas, ONGs, sindicatos e setores do poder público, a fim de recolher propostas e debater alternativas. Lançado em 2000, o projeto propôs a criação do Sistema Nacional de Habitação, formado pelos três entes da federação, que atuariam de forma estruturada sob a coordenação do novo Ministério das Cidades. O controle social seria exercido pelo Conselho Nacional das Cidades e por órgãos semelhantes nos estados e municípios, aos quais caberia gerir fundos de habitação que deveriam concentrar recursos orçamentários para subsidiar moradia para população de baixa renda. Para implementar essa proposta, seria prioritária a aprovação do projeto de lei de iniciativa popular que instituiria o Fundo Nacional de Habitacional, bandeira do movimento de moradia que tramitava desde 1991 no Congresso Nacional. Inspirado no modelo do Sistema Único de Saúde, esse projeto de lei propunha um sistema federativo de articulação de orçamentos sob controle social. A política de subsídios previa um *mix* de recursos não onerosos do Orçamento Geral da União (OGU) e do FGTS para viabilizar o crédito e o acesso à moradia digna para a população de baixa renda.” (2015, p. 295-296).

Além do ministério, foi criado o Conselho Nacional das Cidades como instrumento de gestão da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), de controle democrático, integrando movimentos sociais, seguindo a estratégia democrática-popular. O Conselho seria responsável pela definição das principais pautas da nova política urbana. Tais pautas eram discutidas nas Conferências das Cidades<sup>101</sup>, que tanto “congregam participantes da comunidade política pública cujo diálogo era historicamente problemático, como militantes de movimentos sociais e representantes do empresariado”<sup>102</sup> (DIAS, 2012, p. 81).

Nesse momento, movimentos sociais de luta por moradia participavam de forma a elencar pautas a serem incorporadas às políticas de governo, sendo aqueles cuja linha política convergia com a estratégia democrática-popular priorizados nos espaços de representatividade, como fóruns e conselhos.

Em linhas gerais, o governo Lula esforçou-se para atender demandas tanto dos movimentos sociais, onde encontrava a brecha historicamente construída de enraizamento e inserção popular, como da Indústria da Construção, com a criação de órgãos públicos e medidas para o aumento na produção de habitação de mercado e habitação de interesse social – sendo inclusive criado um Sistema de Habitação de Interesse Social e um Sistema de Habitação de Mercado<sup>103</sup> – com direcionamento de subsídios e recursos, facilitação de

<sup>101</sup> Realizadas em 2003, 2005, 2007, 2010, 2013. A sexta conferência estava prevista para ocorrer ainda em 2017, porém, o presidente interino, Michel Temer (PMDB), através do Decreto nº 9.076, de 07 de junho de 2017, a adiou para 2019. Este decreto revoga o decreto nº 5.031, de 02 de abril de 2004, que dispunha sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades. Revoga ainda o poder do Conselho das Cidades de convocar e organizar a Conferência Nacional das Cidades, ficando a cargo do Ministério das Cidades convocá-las, além de revogar o parágrafo primeiro do artigo 4, do decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006, retirando o poder de eleição de membros titulares e suplentes do Conselho das Cidades dos participantes da Conferência Nacional das Cidades, ficando a cargo de seu (des)governo. (BRASIL, 2017). Fonte: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9076.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9076.htm).

<sup>102</sup> Sobre isso, cito entrevista de Melvyn Fox, presidente da Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Construção, a Dias (2012), em que esta afirmava ser os espaços das Conferências uma “democracia da sandália havaiana”, onde “os movimentos são ouvidos, mas apenas ouvidos. As decisões são tomadas em outros níveis” (FOX apud DIAS, 2012, p. 81), criando possibilidades de “diálogos” e “alianças” entre empresariado e movimentos sociais. Edney Cielici Dias, editor executivo da revista *Conjuntura da Construção*, pela Fundação Getúlio Vargas, entrevistou 128 nomes importantes de representantes dos interesses da indústria da construção entre 2011 e 2012. A maioria dos empresários por ele entrevistados afirmavam que: 1) o diálogo com o governo foi responsável pelo bom desempenho do “setor” (95,3%); 2) os programas sociais (de distribuição de renda, de habitação de interesse social, etc.) foram importantes para o desempenho de seus negócios (77,3%); 3) o PAC foi importante para seus negócios (90,3%, dos quais, 32,8% consideravam muito importante, 38,3% consideravam importante, e 19,5% consideravam de uma importância discreta, apenas 3,9% afirmaram não possuir importância alguma para seus negócios); 4) o PMCMV foi importante para seus negócios (87,5%, dos quais, 34,4% consideravam muito importante, 32,8% consideravam importante, e 20,3% consideravam de uma importância discreta, e 7,8% afirmaram não possuir importância alguma para seus negócios) (DIAS, 2012, p. 120-123).

<sup>103</sup> Além do SNHIS, o Sistema Nacional da Habitação (SNH) contempla o Sistema de Habitação de Mercado (SHM), cuja finalidade é atender à população com renda mais alta, principalmente entre cinco e dez salários mínimos, por meio de construtoras e incorporadoras que atuam como agentes promotores. O SHM também pode atender a segmentos de baixa renda (o chamado mercado popular), desde que sem a contrapartida do poder público. Para financiar as ações desse Sistema, o Governo incentiva a utilização de recursos originários da captação das Cadernetas de Poupança (SBPE), de Consórcios Habitacionais, de Certificados de Recebíveis

crédito, execução de medidas regulatórias de segurança jurídica aos investimentos privados em moradia, com a recuperação da função do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (alterada no governo FHC), etc. (ROLNIK, 2015).

Foi implementada a Lei 10.931, de 2004, que dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, no sentido de salvaguardar os interesses da burguesia do mercado privado de habitação, fruto de uma articulação do Ministério das Cidades, Ministério da Fazenda e empresários ligados ao financiamento, construção e comercialização da habitação (MARICATO, 2005). Tal lei serviria como garantia jurídica e econômica a essa fração de classe, combatendo a fragilidade ocasionada pela inadimplência de seus consumidores, através da chamada alienação fiduciária (MARICATO, 2005). Além dessa medida, aclamada pelo setor, também foram aprovadas: uma resolução do Banco Central que direcionou parte do SBPE<sup>104</sup> e do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS) para aplicação em empréstimos imobiliários, e a chamada “MP do Bem”, isentando os impostos em operações de “troca” de imóveis (venda de um antigo para a compra de um novo, por exemplo) (ROLNIK, 2015, p. 289).

As diversas medidas adotadas pelo Ministério das Cidades convergiam com o processo mundializado de financeirização da política de habitação, e não contemplavam diretamente a pauta dos movimentos de luta por moradia, pois não atendiam a população com faixa de renda inferior a cinco salários mínimos, principal demandatária por provisão de habitações de interesse social. Segundo Ermínia Maricato (2005), isso ocorria, dentre outras razões, porque não havia interesse do mercado privado, devido aos baixos retornos lucrativos, na construção de unidades habitacionais voltadas a esse “perfil consumidor”. Acontece que este público formava mais de 90% do total do déficit habitacional brasileiro, o que levou o Estado a responsabilizar-se pela produção de habitação de interesse social, orçando-a e financiando-a (MARICATO, 2005).

Outro motivo, segundo Maricato (apud MARTINS, 2014), para a produção de habitação de interesse social, é que o déficit habitacional acarretava na transferência para a favela de frações pauperizadas das camadas médias, ou seja, de camadas médias empobrecidas da classe trabalhadora. Esse fenômeno – ainda que residual e episódico, ou seja, *mais forte em certas conjunturas* – se deve ao fato de que no Brasil, a produção de

---

Imobiliários e demais investimentos institucionais e de pessoas físicas. (BRASIL, SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2013, p. 08).

<sup>104</sup> Com essa medida, “[...] recursos do SBPE passaram de menos de 2 bilhões de reais, em 2002, para cerca de 18 bilhões de reais, em 2007. Finalmente, em 2005, uma resolução do Conselho Gestor do FGTS permitiu ampliar os subsídios oferecidos pelo governo federal e praticamente dobrar o orçamento da área de habitação para aquele ano” (ROLNIK, 2015, p. 289-190).

habitação de mercado era restrito, focado na chamada “classe média”, levando-a “a disputar o financiamento público com camadas de menor poder aquisitivo ou mesmo recorrer ao mercado informal” (MARTINS, 2014, p. 79):

As diversas formas de provisão da moradia (o que inclui a moradia de aluguel, obviamente) constituem um conjunto contínuo e interdependente: se o mercado é muito restrito às camadas de mais altas rendas, como acontece no Brasil, e o investimento público é escasso, a produção informal fatalmente se amplia, pois, como já foi destacado, todos moram em algum lugar. **A abordagem da promoção pública ou das políticas públicas, isoladamente, como é tradição em nosso meio acadêmico, impede a compreensão sobre sua inserção nessa estrutura geral de provisão das moradias, prejudicando o entendimento da realidade e a formulação de propostas. Não há como responder às demandas de moradia da população de baixa renda (ainda que hipoteticamente exista interesse governamental) se o mercado não responde às necessidades da classe média.** No Brasil, a classe média não tem sido atendida pelo mercado privado, especialmente a partir do recuo dos investimentos do Sistema Financeiro da Habitação, a partir de 1980. A consequência da falta de resposta à necessidade de moradia da classe média, a partir dessa data, é o acirramento da disputa com as camadas de baixa renda pelo acesso aos subsídios públicos. Considerando-se que esses subsídios tiveram uma queda drástica, tornou-se lugar comum encontrar domicílios com famílias de classe média em favelas (MARICATO apud MARTINS, 2014, p. 79, grifo nosso).

Com base nessa discussão, no acúmulo político obtido pela luta dos movimentos sociais que perpassavam a pauta da Reforma Urbana, sob a influência do Projeto Moradia<sup>105</sup> (MARICATO, 2005) e de pressões e negociações com setores da Indústria da Construção, é redigida a Política Nacional da Habitação (PNH).

A Política Nacional de Habitação, elaborada em 2004, previa o estabelecimento de dois subsistemas de habitação: o Subsistema de Habitação de Interesse Social e o Subsistema de Habitação de Mercado, separados de acordo com o perfil da demanda e com fontes distintas de recursos. Além disso, visava ampliar maciçamente os recursos do FGTS e do SBPE para os financiamentos habitacionais e arregimentar outros fundos para esse fim, na perspectiva de ampliar o mercado para atingir os ‘setores populares’ e permitir a ‘otimização econômica dos recursos públicos e privados investidos no setor habitacional’. Para isso, estava prevista a criação de mecanismos tanto de proteção aos financiamentos habitacionais quanto de captação de recursos, o que incluía aqueles disponíveis no mercado de capitais. (ROLNIK, 2015, p. 298).

A linha geral da PNH foi consubstanciada via “consenso”, junto ao Comitê Técnico de Habitação<sup>106</sup>, integrado ao Conselho das Cidades, apresentando como meta nacional: “promover

<sup>105</sup> O Projeto Moradia, elaborado em 2000 pelo Instituto Cidadania, previa uma nova estruturação da PNH, com o Conselho das Cidades e o Conselho Curador do FGTS, a partir da criação de um Ministério das Cidades, com uma Política Urbana setorializada em eixos: saneamento, transporte, trânsito, planejamento territorial e habitação. Seu objetivo era **ampliar a produção de habitação de mercado** para atendimento às demandas da classe média e **direcionar o orçamento público à produção de habitação de interesse social**, voltado à população com faixa de renda de 0 a 5 salários mínimos, a fim de diminuir o déficit habitacional (MARICATO, 2005). Sobre esse projeto, trataremos mais a seguir.

<sup>106</sup> Compunham o Comitê Técnico de Habitação, quando da redação da Política Nacional de Habitação de 2004, representantes da Câmara Brasileira da Indústria da Construção, da Associação Nacional de Tecnologia do Ambiente, do Conselho Federal de Corretores de Imóveis, da Associação Nacional dos Comerciantes de Material de Construção, da Associação Brasileira de Cimento Portland, da Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança, da Confederação Nacional do Comércio, da Caixa Econômica Federal, da Força Sindical,

condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a **inclusão social**” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 29, grifo nosso).

*Estudar tal política faz-se cogente, a fim de que se perceba como o Estado não só realiza concessões às demandas apresentadas pela classe trabalhadora, mas as captura e deforma, utilizando a legalidade para garantir a reprodução e a acumulação de capital, inclusive, e principalmente, nos contextos de crise.*

A PNH mesclava às pautas dos movimentos sociais o interesse do setor produtivo de habitação e o maior controle do Estado. Assim, para sua realização, a PNH contava com recursos que formavam o Fundo Nacional de Habitação (FNH), dentre os quais, oriundos do Fundo de Garantia Por Tempo de Serviço (FGTS), do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Todos estes oriundos de impostos sobre salários e descontos (diretos ou indiretos) da classe trabalhadora e sobre o controle da CEF. Tais recursos eram direcionados a bancos e incorporadoras privadas, contratadas via licitação para a operacionalização de projetos habitacionais.

Na redação da PNH, argumentava-se que o déficit habitacional tinha como uma de suas causalidades a pouca produção de moradias, devido ao baixo volume de recursos investidos para tal. Como já afirmado, a própria indústria da construção civil não tinha interesse em construir habitações populares, voltadas às camadas mais empobrecidas da classe trabalhadora, devido a seu baixo poder de compra e ao retorno lucrativo ínfimo.

O documento propunha, então, uma solução conciliatória à “questão habitacional”: a mediação do Estado, principalmente com a aplicação de recursos, “investimentos”, e o incentivo ao consumo da *mercadoria habitação*, “especialmente neste momento em que medidas para ampliação do mercado foram adotadas, e que resultaram no aquecimento das operações de crédito imobiliário” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 42).

---

da Central Única dos Trabalhadores, da União Brasileira de Mulheres, da Confederação Nacional de Associações de Moradores, da Central de Movimentos Populares, do Movimento Nacional de Luta pela Moradia, da União Nacional por Moradia Popular, do Fórum Nacional de Reforma Urbana, do Instituto de Arquitetos do Brasil, da Federação Nacional dos Urbanitários, do Centro de Direitos Humanos e Educação Popular, da Associação Brasileira de COHABs, do Fórum Nacional de Secretários de Habitação, da Casa Civil da Presidência da República; Representante de Ministérios: Ciência e Tecnologia; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Fazenda; Planejamento, Orçamento e Gestão; Trabalho e Emprego; Desenvolvimento Agrário; Representantes de Governos Estaduais: Alagoas, Amapá, São Paulo, Mato Grosso, Rio Grande do Sul, Paraná, além de representantes da Frente Nacional de Prefeitos – Metropolitanos, e da Frente Nacional de Vereadores pela Reforma Urbana (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 99-100). A maioria dos colaboradores para a redação da PNH era do próprio aparelho institucional do Estado, seguida por militantes de movimentos sociais, muitos dos quais, cooptados e/ou da base do governo (muitos filiados ao PT), e nomes de peso do empresariado nacional.

Por conseguinte, a PNH propunha a “promoção e apoio a medidas de estímulo à poupança voltada para a habitação e implantação de novos mecanismos de captação de recursos no mercado de capitais, reduzindo a participação do poder público no atendimento à classe média e garantindo segurança jurídica ao investidor” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 32). O que pode parecer positivo esconde nas entrelinhas um movimento do capital: a PNH do governo Lula reforçava o processo de financeirização da política social de habitação. Em seu discurso, com a PNH, o governo reafirmava sua aliança com frações da burguesia, alegando que tal política iria “otimizar economicamente” os recursos públicos e privados investidos no setor habitacional, especialmente aqueles oriundos do FGTS (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

A atuação do setor privado, de forma compartilhada com o setor público, permitirá a otimização econômica dos recursos públicos e privados investidos no setor habitacional, especialmente os recursos oriundos do FGTS que passariam a focalizar, preferencialmente, a faixa de renda até 05 salários mínimos (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 42).

O Caderno 4 do Ministério das Cidades aponta que entre 1995 e 1999, das novas 4,4 milhões de unidades habitacionais, apenas 700 mil foram construídas pela iniciativa pública ou privada no Brasil. “As outras 3 milhões e 700 mil unidades foram construídas por iniciativa da própria população, ou seja, cerca de 70% da produção de moradia no país está fora do mercado formal” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 23).

A lógica neoliberal do governo FHC se desresponsabilizava pelas políticas sociais, levando a classe trabalhadora a criar alternativas, por exemplo, por meio da ocupação da terra urbana e da autoconstrução. Ou seja, foi (e ainda é) a classe trabalhadora que produz sua moradia, sem a imprescindibilidade mítica da intermediação da relação entre Estado e empresas, do “mercado formal”, do capitalismo regulado. Sendo assim, a classe trabalhadora respondia por si só à sua necessidade de habitação, produzindo o espaço urbano e a cidade, num processo permeado de contradições em que, ao realizar trabalho, valoriza a terra urbana, gerando os elementos necessários à especulação e à segregação socioespacial, através do já citado fenômeno da “expulsão branca”<sup>107</sup>. Porém, não se trata de defender o discurso de desresponsabilização do Estado. Este é sustentado pelos trabalhadores, produtores da riqueza social, que também é distribuída na forma de impostos. Porém, o Estado, sob o capitalismo, é

<sup>107</sup> “[...] Situação diversa se observa em outro momento na vida de uma comunidade; quando já “estabelecida” (sem risco de despejo imediato), ela se organiza para conseguir “melhorias” quanto à infraestrutura e equipamentos sociais. Quando consegue ser atendida, depara-se com uma situação que também põe em questão a atuação dos movimentos e inviabiliza a constituição da comunidade. Trata-se, neste caso, da chamada “expulsão branca”: o Estado investe significativa quantia na melhoria da infraestrutura e dos equipamentos sociais num determinado bairro e esse investimento tem como consequência o aumento do valor da terra, impulsionado pelos mecanismos de especulação imobiliária. Os moradores conquistam coletivamente melhores condições de vida, porém, no ato da conquista, selam um destino: a retirada mais ou menos rápida do local.” (MARTINS, 2014, p. 18).

hegemonizado por frações da burguesia, atendendo às pautas postas por essa classe, mas também atende às pautas postas pela classe trabalhadora, em seus processos de luta historicamente construídos. Ainda assim, muitas vezes, suas pautas são conciliadas às pautas da burguesia, ou seja, sofrem uma deturpação conciliatória, dada a própria lógica do padrão de acumulação. Ao transformar as necessidades sociais em objeto de produção mercantil, portanto, meio de obtenção de lucro, a burguesia as esvazia de seu conteúdo de classe, sendo empobrecidas, restringidas e seu atendimento ocorrerá de maneira parcial, fragmentado, focalizado, convertendo-se também em objetos de produção de consensos.

Com a PNH não foi diferente. A fim de incorporar a denominada, especialmente pela tecnocracia estatal, “cidade informal”, de produzir habitação de forma a reduzir o déficit habitacional e a atender aos interesses do mercado e da indústria da construção, no que diz respeito a seu desenvolvimento econômico, a PNH propunha uma maior articulação entre setores público e privado. Para isso seria ampliado o volume de recursos do FGTS para o financiamento habitacional, principalmente para a habitação de interesse social. Ou seja, a própria classe trabalhadora seria a responsável pelo custeio, ainda que indiretamente, de mais esse produto (habitação) componente da cesta básica necessária à reprodução de sua força de trabalho.

Assim, percebe-se que a PNH corroborava com a mercantilização da habitação, mesmo a de interesse social, uma vez que visava realizar uma transação, “disponibilizar programas com créditos onerosos e subsidiados para ampliar o acesso da população de baixa renda a unidades habitacionais” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004). Tal política dispôs de recursos voltados à produção de habitação de interesse social, cujos gastos deveriam ser pagos pelo conjunto da classe trabalhadora para projetos de municípios e estados em parceria com o setor privado, via licitações e contratos de Parceria Público Privada (PPP).

Para possibilitar o aumento do acesso à habitação, a PNH propunha o aumento do volume de recursos “investidos” pelo Estado, a fim de possibilitar o *financiamento* e o *crédito*. Era a mercantilização da política social. O governo do Partido dos Trabalhadores propunha como via de acesso à moradia para a classe trabalhadora, a mediação do mercado formal de habitação, fazendo circular no mercado financeiro o dinheiro de impostos recolhidos da própria classe trabalhadora e do fundo público.

Com a pressão de movimentos sociais, em 2005 é anunciada a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), de seu fundo e conselho gestor (ROLNIK, 2015). Seu público alvo eram as famílias de baixa renda, com características diferenciadas de acordo com as regiões do país, e sua implementação se dava não apenas pela produção de habitação de interesse social e lotes urbanizados, mas também por projetos de urbanização,

regularização fundiária, melhoria habitacional, reforma e conversão de imóveis para habitação. Havia ainda uma abertura na política para participação do setor privado, fosse na operação ou no financiamento. Além disso, o Conselho Gestor Nacional do sistema era formado por 24 membros, sendo 12 representantes do governo federal e 12 representantes da sociedade civil, englobando “movimentos populares, empresários do setor, trabalhadores, ONGs e universidades” (ROLNIK, 2015, p. 297), pensado também sob a ótica do controle democrático.

Segundo Raquel Rolnik (2015), desde sua idealização, o Fundo Nacional de Habitação encontrou forte resistência por parte da equipe econômica do próprio governo, postergando sua criação para 2006, o que prejudicou a operacionalização da PNH. Outro fator que prejudicou a operacionalização da PNH foi o de que houve baixa adesão pelos estados e municípios à política, que deveriam construir seus conselhos e fundos no âmbito local, bem como construir planos locais de habitação, com participação de usuários, movimentos sociais, representantes do setor produtivo de habitação, gestores, etc.

Ora, os municípios e estados teriam de dispor de tempo, planejamento, recursos técnicos e do orçamento público municipal ou estadual para submeterem propostas ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, e os resultados provavelmente seriam alcançados apenas nos mandatos seguintes. Seria esse talvez, um dos muitos elementos que justificam o esvaziamento dessa política? Sem dúvida. Mas também, há que se destacar o baixo volume de recursos voltados ao SNHIS (R\$1 bi ao ano) (BONDUKI, 2013), cujo fundo era construído com o direcionamento de verbas da União, com a contrapartida dos estados e municípios, que deveriam criar fundos estaduais e municipais (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

E os movimentos sociais? Desconhece-se uma produção realizada por movimentos de luta por moradia que se pautem numa análise crítica da PNH. O que se pode afirmar é que, sob o modelo de controle e gestão dos governos petistas, os movimentos de luta por moradia que construíram os conselhos de habitação e das cidades, tidos pela estratégia democrática-popular como ferramentas de participação popular e controle democrático, foram cooptados pela tática petista de conciliação, cimentando, ainda que involuntariamente, a aliança de classes. Tais movimentos eram utilizados como correias de transmissão ideológica do petismo, transformando muitos de seus militantes em cabos eleitorais, desqualificando seu trabalho de base. Entretanto, muitos movimentos de luta por moradia não compuseram essa, a priori, tentadora pactuação,

mantendo seu trabalho de base e sua independência aos partidos da ordem, apresentando crescimento nos anos 2010<sup>108</sup>.

O setor imobiliário se concentrava na operacionalização do Sistema de Habitação de Mercado. Em relação à produção de habitação voltada à população com faixa de renda superior a cinco salários mínimos, o Ministério das Cidades avaliava ser necessário incentivar a participação do setor privado, “especialmente neste momento em que medidas para ampliação do mercado foram adotadas, e que resultaram no aquecimento das operações de crédito imobiliário” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 42). Desde 2003, o governo federal ampliou os valores de financiamento habitacional contratados pelo Sistema de Habitação de Mercado, “aquecendo” o mercado imobiliário com investimentos que partiram de cinco bilhões de reais naquele ano, para 40 bilhões de reais em 2008, ano em que explode a crise internacional (ROLNIK, 2015, p. 298).

O governo Lula, que já trazia em sua prática a articulação com a burguesia para o “provimento de demandas sociais”, transportou a experiência para o seu discurso legalista, como exemplificado pela PNH. Nela, o governo federal reafirmava sua parceria com frações da burguesia, a fim de “otimizar economicamente” os recursos públicos e privados investidos no setor, principalmente aqueles voltados à habitação de interesse social (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

A atuação do setor privado, de forma compartilhada com o setor público, permitirá a otimização econômica dos recursos públicos e privados investidos no setor habitacional, especialmente os recursos oriundos do FGTS que passariam a focalizar, preferencialmente, a faixa de renda até 05 salários mínimos (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 42).

Além disso, em 2005, o Estado brasileiro também implementou a resolução nº 3.259, aprovada no Conselho Monetário Nacional, para evitar a retenção de recursos no Banco Central, circulando mais moeda. Os recursos da poupança privada (bem como do FGTS) têm sido desde então utilizados como montante ao setor produtivo, financiando-o pela mediação dos bancos privados (MARICATO, 2011).

A PNH exprime em entrelinhas e na prática os interesses velados do mercado de habitações, que engloba desde a construção civil, empreiteiras e construtoras, bancos, corretores de imóveis, etc., até empresas do setor de transporte de passageiros, e agências de publicidade e marketing que também buscam obter lucros sob a política habitacional do Estado. Esse setor sempre foi visto como parceiro do governo petista, que dependia de suas doações para as campanhas eleitorais.

---

<sup>108</sup> É o caso do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), da Resistência Urbana, e ousou socializar, da Unidade Classista (UC), no Ceará, fundado por militantes que construíam o Movimento dos Conselhos Populares (MCP), em Fortaleza.

Ainda em 2004, consentindo a demandas desse setor, o governo Lula reforça seu compromisso de atendimento à pauta discutida desde sua campanha eleitoral, que visava priorizar o investimento em infraestrutura, seguindo as orientações gerais de organismos financeiros internacionais, responsáveis (direta e indiretamente) pelo endividamento público do país, como visto nos capítulos anteriores.

O governo brasileiro solicitou a assistência técnica de profissionais do Banco Mundial, para a elaboração de uma pesquisa sobre projetos para o país<sup>109</sup>. Tais pesquisas resultaram no relatório publicado em 10 de janeiro de 2007, *How to Revitalize Infrastructure Investments in Brazil: Public Policies for Better Private Participation*<sup>110</sup>. O relatório afirmava que, mesmo com o montante de 164 bilhões de dólares investidos em projetos de infraestrutura no período de 1994-2004, um dos maiores do mundo,

*public opinion shows frustration with private provision of infrastructure services and policymakers are disillusioned with private financing of infrastructure projects. This is not a phenomenon unique to Brazil: governments throughout Latin America and multilateral organizations that once supported privatization are discussing how to increase public investments in infrastructure. The policymaking pendulum has swung back to public provision. (WORLD BANK, 2007, p. 05)*<sup>111</sup>.

O relatório propunha uma “fácil” solução: para resolver os dilemas fiscais e as demandas infraestruturais, seria necessário que o país atraísse investidores privados. O governo deveria transformar as demandas infraestruturais em “oportunidades ao setor privado”, com alto índice de retorno<sup>112</sup>. Para isso, era necessário, segundo o relatório, que a) o país eliminasse os principais gargalos burocráticos e as incertezas políticas, b) desenvolvesse concessões de longo prazo, para evitar renegociações excessivas, e, ao mesmo tempo, garantisse uma taxa de retorno

<sup>109</sup> Versões preliminares do relatório foram discutidas, em diferentes ocasiões, com os ministros de finanças, de planejamento, da Casa Civil, e com representantes oficiais do Tribunal de Contas de União (WORLD BANK, 2007, p. 03).

<sup>110</sup> Brasil – Como renovar os investimentos em Infraestrutura no Brasil: políticas públicas para uma melhor participação privada, em livre tradução. Este relatório foi redigido com uma equipe de técnicos do Banco Mundial, com consultoria de técnicos da Fundação Getúlio Vargas, do IPEA e de universidades brasileiras. Apoia-se ainda no relatório *Regulatory Governance in Infrastructure Industries - Assessment and Measurement of Brazilian Regulators*, também de elaboração do Banco Mundial.

<sup>111</sup> A opinião pública mostra frustração com a provisão privada de serviços de infraestrutura e os governantes estão desiludidos com o financiamento privado de projetos infraestruturais. Este não é um fenômeno único ao Brasil: governos em toda a América Latina e organizações multilaterais que antes apoiavam privatizações estão discutindo como aumentar o investimento público em infraestrutura. O pêndulo da política está mais uma vez voltando em direção à provisão pública (livre tradução).

<sup>112</sup> “**Brazil can transform infrastructure needs into private opportunities essentially by reducing the cost of capital and raising long-term returns of concessions**, translating infrastructure opportunities into projects with competitive rates of return. This requires curbing regulatory risk and raising projects’ revenues, two tasks for which the role of the public sector is central: governments are ultimately responsible for regulatory risks, and through tariff policies, subsidies and related mechanisms can, directly or indirectly, influence projects’ revenues.” (WORLD BANK, 2007, p. 05, grifo dos autores).

aos investidores, e a proteção do “bem-estar dos consumidores”, e c) fortalecer a qualidade das regulamentações<sup>113</sup> (WORLD BANK, 2007, p. 05, livre tradução).

Sob as orientações contidas no relatório do Banco Mundial, em 22 de janeiro de 2007, é anunciado o PAC, já no segundo mandato Lula, reeleito com grande financiamento de setores da Indústria da Construção e do sistema financeiro<sup>114</sup>. Seu desenvolvimento previa as mesmas medidas contidas no relatório divulgado no dia 10, propondo o incentivo ao investimento privado, o aumento de investimento público em infraestrutura e a remoção de obstáculos (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos) ao crescimento, implicando na articulação das esferas executivas, legislativas governamentais, com o setor privado (principalmente, a indústria da construção) e a classe trabalhadora.

O programa propunha a redução de custos e o aumento da *produtividade* nas empresas no setor privado, inclusive através de facilidades nas condições fiscais, que permitissem o aumento do investimento público nessas, “sem comprometer a estabilidade fiscal do país” (BRASIL, 2007). Com isso, seriam destinados R\$ 657,4 bilhões, no primeiro triênio (BRASIL, 2007), valor muito superior ao investido durante o governo anterior, neoliberal, e àquele, investido entre 1994 e 2004, enunciado pelo relatório do Banco Mundial.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), anunciado em 22 de janeiro de 2007, foi esperado pelo capital como a medida que, efetivamente, inauguraria o segundo mandato do governo de Lula da Silva. O material publicitário e propagandístico sobre o conteúdo do PAC, que inundou o acrítico jornalismo econômico e político da grande imprensa brasileira, sintetiza trinta e sete medidas, eixo do que será a intervenção estatal, neste governo: o desenvolvimento também ali foi reduzido ao desenvolvimento econômico, ao crescimento e à aceleração da acumulação capitalista, em estreita consonância com o entendimento da economia burguesa sobre as funções que cabe ao Estado desenvolver. (GRANEMANN, 2007, p. 09).

<sup>113</sup> In attracting back private capital, this report argues that Brazil needs to (a) **eliminate remaining regulatory bottlenecks and policy uncertainties** in selected sectors, (b) design infrastructure concessions to **avoid “excessive” renegotiations**, simultaneously guaranteeing an adequate rate of return for investors and protecting consumers’ welfare, and (c) **strengthen the quality of the regulators** for technically sound and coherent decision-making processes.” (WORLD BANK, 2007, p. 05, grifo dos autores).

<sup>114</sup> “As empreiteiras e os bancos foram os principais doadores da campanha pela reeleição do presidente Lula, contribuindo juntos com R\$ 24,4 milhões para os cofres do PT, 27,5% do recurso financeiro declarado ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE). As empreiteiras, lideradas pelo Grupo Camargo Correa, segundo maior doador individual, ao lado do Itaú, injetaram R\$ 12,5 milhões nos cofres petistas, enquanto o setor financeiro colaborou com R\$ 11,9 milhões [...]. Os números revelam ainda que as empresas que prestam serviços ao governo e às estatais estão entre as que mais ajudaram financeiramente o petista a conquistar o segundo mandato. [...] no agrobusiness, a holding JBS, controlador do frigorífico Friboi, aparece como o sexto maior doador individual do PT, com R\$ 2.504.00 - apenas R\$ 2 mil a menos que o Bradesco. No ano passado, o grupo Friboi se envolveu em uma polêmica com a União Democrática Ruralista (UDR) por receber um financiamento de US\$ 80 milhões do BNDES para adquirir um frigorífico argentino. [...] Individualmente, o Grupo Gerdau foi o maior doador do segmento, com R\$ 3,1 milhões - quarta maior quantia entre os doadores do PT. [...]” (FILGUEIRAS, 2006).

Diversos autores avaliam que o PAC garantiu à burguesia do setor da construção, um aumento da exploração do trabalho e da produção de mais valia, pela execução de medidas que articulavam interesses do capital com políticas públicas e sociais (SILVA, D., 2014; DIAS, 2012; GRANEMANN, 2007), conciliando as demandas postas por setores capitalistas àquelas que atendiam diversos movimentos sociais e necessidades imediatas de frações da classe trabalhadora, como no caso da produção de habitação de interesse social.

Nesse período, há uma “retomada do papel dos bancos e fundos públicos na provisão de crédito e na alavancagem dos investimentos públicos e privados” (ROLNIK, 2015, p. 264), como o PAC, que incluía grandes obras de infraestrutura logística e energética, investimentos em saneamento e urbanização de favelas, casando-se a políticas de “fomento a setores econômicos específicos, como os de produção de automóveis e construção naval. No total do PIB, a presença de operações de crédito cresceu 24,2%, em 2002, para 45%, em 2009” (ROLNIK, 2015, p. 264). No mesmo ano em que é lançado o PAC, a fração burguesa da construção civil passava por um momento de “aquecimento do mercado”:

Em 2007, já eram quase 550 mil as unidades financiadas pelo FGTS e pelo SBPE [Sistema de Habitação de Mercado, previsto na PNH], e o volume de empréstimos já alcançava 40 bilhões de reais em meados de 2008. As incorporadoras haviam feito grandes estoques de terreno e, naquele ano, estavam preparadas para lançar por volta de 200 mil unidades no “segmento econômico” (ROLNIK, 2015, p. 300).

Em junho de 2008, o Conselho Nacional das Cidades lança a “Campanha Nacional pela Moradia Digna – uma prioridade social”, que reivindicava “a aprovação de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que vinculasse 2% dos recursos orçamentários da União e 1% dos estados, Distrito Federal e Municípios aos seus respectivos Fundos de Habitação de Interesse Social” (AMORE, 2015, p. 16), dando “lastro” à produção de habitação de interesse social. Desde 2005, a verba da União direcionada ao FNHIS era de um bilhão de reais por ano, o que se reivindicava era que fossem repassados cerca de 14 bilhões (BONDUKI, 2013). Pouco se comparado ao que viria a ser investido no PAC. Porém, a medida não foi acatada, prejudicando a pauta colocada pelos movimentos sociais de luta por moradia, que apesar do número de ocupações urbanas, ainda vivenciavam um contexto de tentativa de apassivamento da classe trabalhadora.

Com a explosão da crise dos mercados imobiliários e de *subprime* norte americano, entre setembro e outubro de 2008, em que a especulação de títulos hipotecários criou mecanismos de hipervalorização de títulos derivativos do mercado imobiliário, sem lastro material para o processo inflacionário, ficou evidente a capacidade do setor da construção em

associação ao capital financeiro, de destruição-especulação-acumulação de capital<sup>115</sup>, contando com o auxílio direto do Estado, na contratação de obras públicas, no financiamento por bancos públicos de obras privadas, na isenção de impostos, etc. (BNDES, 2013; SILVA, D., 2014).

Quando estoura a crise hipotecária e financeira nos Estados Unidos, os investidores [nacionais] começam a vender suas ações. No final de 2008, estas já estavam sendo negociadas por uma fração do seu valor patrimonial. A situação era de crise internacional e ameaça de quebra de setor, o que poderia contaminar toda a sua cadeia produtiva e, consequentemente, a estratégia econômica do governo. (ROLNIK, 2015, p. 300).

Vários Estados, como Alemanha, Argentina, Brasil, dentre outros, tomaram medidas anticrise via a implementação de políticas de apoio à economia, por meio inclusive de significativas demandas por grandes projetos de infraestrutura. Castelo (2013b) afirma que houve uma modificação concreta na estratégia das frações burguesas no bloco no poder, em que o Estado redireciona sua política-econômica:

Desde o período pós-crise, o governo reduziu, em determinados anos, a poupança dos gastos públicos em 1 ponto percentual. A medida anticíclica é uma tentativa de reativação da economia nacional diante da queda do crescimento do PIB. A questão que merece ser discutida é: qual é o destino dos recursos que voltam a entrar em circulação além dos circuitos especulativos do capital portador de juros? Grande parte deste dinheiro foi alocada no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em capitalizações do caixa do BNDES e nas desonerações fiscais e tributárias de setores produtivos, numa operação de transferência de renda para o grande capital estimada em R\$106 bilhões no biênio 2013-2014 (BECK, 2013, p. 28). Somente uma pequena fração da queda do superávit primário foi utilizada no reajuste dos salários dos servidores federais e dos valores de benefícios sociais. Os gastos nas áreas sociais também sofreram aumentos, mas em uma proporção muito menor do que o pagamento dos juros e amortizações da dívida. (p. 124).

As políticas sociais e as políticas públicas implementadas principalmente em países em desenvolvimento, privilegiavam, no geral, as empresas nacionais, em detrimento das estrangeiras (BNDES, 2013), fortalecendo essa fração burguesa no bloco do poder, como já afirmado. Outra medida proposta pelo governo brasileiro foi

[...] a Medida Provisória 443, de 2008, autorizando o governo, em especial a Caixa Econômica Federal, por meio da criação de uma subsidiária (Caixa Participações), a comprar ações de empresas da construção civil – construtoras e incorporadoras. O setor imobiliário se opôs fortemente à medida e a CBIC (Câmara Brasileira da Indústria da Construção) acusou o governo de tentar estatizar o setor. Assim, o setor advogava apoio do governo como condição necessária para produção de habitação de baixo custo e, simultaneamente, liberdade para a construção de casas nos seus termos. (FIX apud ROLNIK, 2015, p. 300).

A grande massa de mais valia produzida entre 2007 e 2014 pelo setor da Indústria da Construção, serviu como principal equalizador da taxa de lucros do capitalismo atuante no

<sup>115</sup> Sugerimos o recém lançado livro Guerra dos Lugares, publicado pela Boitempo Editorial em dezembro de 2015, após pesquisa realizada por Raquel Rolnik, durante seus mandatos como relatora da Organização das Nações Unidas sobre assuntos de violação de Direitos Humanos relacionados à pauta da moradia.

Brasil (SILVA, D., 2014), aliviando os efeitos da crise econômica mundial sobre o mercado interno. Mas isso se deve também a atuação do Estado brasileiro.

A política habitacional – entendida como promoção de condições de acesso à moradia ao cidadão na forma de acesso ao crédito ou como subsídio do Estado – **recuperou-se em razão do aumento dos recursos públicos, do crédito e com a disposição do setor privado** (bancos, construtoras, indústria de materiais de construção) **de participar mais intensamente desse processo, uma vez que a habitação passou a ser vista como uma boa perspectiva de investimento.** (BRASIL, SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2013, p. 09, grifo nosso).

Apesar de o Brasil já executar o PAC, seguindo as diretrizes do Banco Mundial, antes mesmo da crise, é somente após essa que o governo reforça sua Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), visando à ampliação nos investimentos e no nível de consumo. É importante afirmar que o PAC também compõe o projeto petista de conciliação de classes, onde a “imprescindível” participação da classe trabalhadora neste programa se deu: tanto através 1) da precarização do trabalho de categorias profissionais da construção<sup>116</sup>, um “setor” que muitas vezes é a porta de entrada de trabalhadores num mercado de trabalho<sup>117</sup> marcado pela alta rotatividade<sup>118</sup> e pela alta intensidade da exploração<sup>119</sup>, como 2) de sua participação no circuito produção-circulação-consumo-distribuição, incentivando o consumo e o crédito,

<sup>116</sup> Principalmente, os trabalhadores manuais da indústria da construção, que executam, por exemplo, as funções de servente, pedreiro, encarregado, etc.

<sup>117</sup> Segundo o dossiê “As condições de trabalho na Construção Civil”, realizado pela agência Repórter Brasil, em 2014, o setor da construção civil empregava 8,2 milhões de pessoas, o equivalente a 8,7% da população ocupada do país. Deste total, apenas 3,2 milhões possuíam carteira de trabalho assinada, o equivalente a 39% do total de trabalhadores no setor.

<sup>118</sup> O setor também possui uma alta rotatividade de trabalhadores. A grande maioria é contratada por obra, sendo o trabalho parcelado, ou seja, o grupo de trabalhadores contratados no início da obra (fundação) é diferente daquele na metade da obra (construção) e no fim da obra (acabamentos), e varia de acordo com a etapa de produção. Além da alta rotatividade, o setor possui um grande número de trabalhadores migrantes, que transitam o país em busca de trabalho nos canteiros ou que são ilegalmente aliciados por agenciadores, que muitas vezes os extorquem (REPÓRTER BRASIL, 2014).

<sup>119</sup> A realidade do trabalho na construção civil muitas vezes beira à condição de desumanidade: a maioria dos trabalhadores são informais, não tendo assegurados direitos básicos (como alimentação, vale transporte, etc., inclusive não possuindo nenhum tipo de cobertura em casos de acidentes de trabalho), trabalham sob péssimas condições, em canteiros de obras com alojamentos precários ou insuficientes à demanda dos trabalhadores, com jornadas de trabalho muitas vezes acima do limite permitido por lei e sob constante risco à sua integridade física (tanto pelos acidentes de trabalho como pela alimentação insalubre oferecida pelas empresas). Só em 2012, foram registrados cerca de 62 mil casos de acidentes de trabalho e doenças ocupacionais na construção civil em todo o país, uma média diária de 169 casos por dia (REPÓRTER BRASIL, 2014, p. 4), mostrando-se ser a indústria da construção civil uma verdadeira “indústria da morte”, mais “fatal” que a produção sucroalcooleira, por exemplo (REPÓRTER BRASIL, 2014). É também o setor que possui mais casos de acidentes de trabalho em todo o país. Em se tratando de acidentes fatais, a Construção Civil fica em segundo lugar no ranking, atrás do setor de transportes, mas nas regiões em que se concentram canteiros de obras como a região metropolitana de São Paulo, ela ocupa o primeiro lugar em acidentes fatais. (Fonte: <http://www.ibram.org.br/sites/700/784/00001034.pdf>). Ou seja, em 2013, a Construção Civil foi o setor da economia brasileira em que mais se identificou situações de trabalho análogo ao escravo, e, “pela primeira vez na história, o número de trabalhadores reduzidos à condição de escravos nos centros urbanos foi superior ao das áreas rurais no Brasil” (REPÓRTER BRASIL, 2014, p. 4). Tais casos foram registrados não apenas em pequenas empresas, ou no setor informal, mas, principalmente, em contratações de grandes empreiteiras como OAS, Camargo Corrêa, e MRV, contratadas para a execução de obras públicas como a ampliação do Aeroporto de Cumbica, em São Paulo, a Hidrelétrica de Jirau e do Programa Minha Casa Minha Vida, respectivamente.

elevando o endividamento<sup>120</sup> das famílias. A implantação do PAC garantiu ao capital o aumento da produtividade<sup>121</sup> e da exploração do trabalho.

Foram tomadas outras medidas para eliminação do risco de uma redução brusca do crédito, vista como tendência no cenário econômico mundial, com a quebra de várias empresas do *real state* estadunidense, como a criação do Grupo de Acompanhamento da Crise<sup>122</sup>, que, a partir de suas formulações, levou o Estado brasileiro a reforçar sua PDP, visando à ampliação nos investimentos e no nível de consumo (DIAS, 2012). O governo brasileiro lançou uma política econômica de criação de novas linhas de crédito ao consumo e à construção civil nos bancos públicos, redução do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), modificou a alíquota do Imposto sobre Renda (IR), desonerou o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para alguns setores da economia, desonerou folhas de pagamento, etc. (IPEA, 2014). Além disso,

Em meados de 2009 foi lançado o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), que previa R\$ 44 bilhões em empréstimos subvencionados por parte do BNDES e cujo objetivo era, agora sim, impedir que a crise internacional afetasse fortemente o nível de investimento na economia. Após sucessivas reedições o programa alcançou, em 2013, a cifra de R\$ 375 bilhões em crédito com juros subsidiados. Parte significativa desse volume foi viabilizada por meio de empréstimos do Tesouro ao BNDES. Após o PSI, outras medidas de política industrial foram lançadas no âmbito do Plano Brasil Maior, entre elas a desoneração da folha para setores intensivos em mão de obra (confeções, calçados, móveis e software) e a desoneração de IPI para bens de capital e o novo regime automotivo. Apesar de algumas medidas apontarem para a ampliação do investimento, várias outras focalizaram o aumento do consumo doméstico, via compras públicas (margens de preferência) ou pelas reduções de IPI. (IPEA, 2014, p. 22).

<sup>120</sup> Os salários baixos e sem ganhos reais são aceitos pelos trabalhadores, sejam formais ou informais, a fim de assegurarem sua reprodução. Ora, a força de trabalho é uma mercadoria como as demais, portanto, seu valor é estipulado de acordo com o tempo de trabalho socialmente necessário para a garantia de sua reprodução. Essa reprodução se dá pelo conjunto de produtos necessários para sua sobrevivência, ou seja, seu valor é estipulado de acordo com os bens-salários necessários à sua reprodução. Os salários não aumentam pelo simples fato da “economia ter melhorado”, mas têm como um de seus determinantes a “cesta básica” de bens-salários (moradia, alimentos, roupa, comunicação, educação, saúde, etc.), que, caso tenha seu custo aumentado, demandará um aumento de salário para que seja garantida a reprodução da classe trabalhadora, seja um aumento direto ou indireto (via políticas sociais, por exemplo). Os trabalhadores da construção civil muitas vezes complementam seus salários cumprindo horas-extras, podendo chegar às 16 horas além de sua jornada regular de trabalho (de 44 horas semanais), alcançando 60 horas de trabalho extenuante por semana (SILVA, D., 2014).

<sup>121</sup> Sabemos que o aumento na produtividade da construção civil só pode acontecer pelo aumento na produtividade em outros setores da produção capitalista, pela totalidade do progresso da produtividade do trabalho social (MARX, 1984). Como afirmou Marx, na elaboração de sua Lei Geral de Acumulação Capitalista, “quanto maior a produtividade do trabalho, tanto maior a pressão dos trabalhadores sobre os meios de emprego, tanto mais precária, portanto, sua condição de existência” (MARX, 1984, p. 748), ou seja, o aumento da produtividade do trabalho coletivo sempre ocorrerá às custas do trabalhador individual, dominando-o, explorando-o. Essa precarização é própria do processo de “reestruturação” das relações sociais de produção capitalista, necessário à manutenção da acumulação de capitais.

<sup>122</sup> “Em 2009, por sugestão do presidente, nós criamos o Grupo de Acompanhamento da Crise. Ele disse: “Olha Guido, tem que reunir todo o setor empresarial, acompanhar os problemas da crise e tentar resolver”. O grupo se reunia uma vez por mês e estavam representados todos os setores da economia, todas as entidades. Esse grupo passou a fazer o balanço dos problemas e das soluções. Isso deu super certo. Eu passei a ter uma visão mais clara do que estava acontecendo, pois muitas vezes as estatísticas demoram. Nós achamos soluções conjuntamente e as colocamos em prática com rapidez”. (MANTEGA apud DIAS, 2012, p. 62).

A “cadeia produtiva” da construção, que envolve a Indústria da Construção (Civil, Pesada, e de bens de produção), o comércio de materiais de construção, serviços imobiliários, foi a grande beneficiária com as medidas implementadas no primeiro mandato Lula e com o lançamento do PAC, faturando, em 2008, R\$ 471 bilhões (DIAS, 2012), sendo responsável por 9,2% do PIB nacional.

#### 4.2. O Programa Minha Casa Minha Vida: servindo a dois senhores.

*"Ninguém pode servir a dois senhores; pois odiará a um e amará o outro, ou se dedicará a um e desprezará o outro. Vocês não podem servir [...ao Povo] e ao Dinheiro" (Adaptado de Mateus 6:24).*

Com a crise de 2008, o governo brasileiro lançou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), incentivando a produção e o financiamento de habitação voltado às famílias com renda de até 10 salários mínimos. O Estado capturou e conciliou uma necessidade social – habitação – à necessidade do capital – garantir sua reprodução num contexto de crise internacional. Nesse contexto, ignorando a Política Nacional de Habitação existente, surge o Programa Minha Casa Minha Vida, declaradamente, uma “medida anticrise”<sup>123</sup>. Segundo Raquel Rolnik, com a crise:

[...] os empresários atingidos, liderados pela Gafisa e apoiados pela CBIC, passam a intensificar o *lobby* junto à Fazenda para implementar um “pacote habitacional” nos moldes do programa mexicano, que, por sua vez, havia sido inspirado no modelo chileno. Por meio de subsídios diretos ao comprador, o governo viabilizaria a compra das 200 mil unidades que as construtoras capitalizadas estavam preparadas para lançar no mercado – operação que estaria ameaçada pela crise se não houvesse essa intervenção estatal. Esses subsídios seriam dados na forma de aportes para os compradores finais, além de maior facilidade nos créditos hipotecários, com a introdução de um fundo garantidor dos empréstimos. As negociações iniciais entre os empresários do setor e o Ministério da Fazenda se deram sem a participação do Ministério das Cidades ou da equipe que estava formulando o Plano Nacional de Habitação, sem nenhuma interlocução com o Conselho das Cidades ou com o Conselho da Habitação, e sem diálogo com o SNHIS e o seu fundo recém-regulamentado. (2015, p. 300).

Lula teve a perspicácia de não apenas aderir, mas ampliar a proposta elaborada por representantes da Indústria da Construção, capturando e conciliando pautas históricas dos movimentos sociais de luta por moradia à medida anticrise. O pacote habitacional que origina o PMCMV é apresentado ao presidente Lula pelo setor da construção civil ainda em 2008

<sup>123</sup> “Não obstante, Ermínia Maricato afirma que foram em número de 11 as empresas que participaram da formulação do programa: ‘O governo federal formulou a proposta em parceria com as 11 maiores empresas – construtoras e incorporadoras – promotoras de moradias’ (MARICATO, 2011, p. 68). Uma vez conhecedores desses fatos, não devemos nos assustar com a informação de que as empresas do segmento de construção (construtoras, incorporadoras, empresas de engenharia e empreendimentos imobiliários) foram responsáveis por 55,3% (R\$ 416 milhões) do montante de R\$ 751,8 milhões de reais recebidos por 27 partidos no ano eleitoral de 2012 (OLIVEIRA; PASSARINHO, 2013)” (MARTINS, 2014, p. 49).

(ROLNIK, 2015). Quando a proposta de empresários da construção é apresentada a Lula, este “politiza” a medida, propondo um maior alcance de parcelas consideradas de baixa renda, cerca de 20% das um milhão de unidades habitacionais financiadas pelo governo. Ora, o setor comemorou esse movimento, uma vez que requisitava a garantia de compra de apenas 200 mil casas construídas para uma clientela nas faixas de quatro a dez salários mínimos (ROLNIK, 2015). “A ideia de acrescentar uma faixa, totalmente subsidiada e por fora do crédito hipotecário, para a baixíssima renda, a chamada ‘faixa 1’, para a qual prefeitos e governadores indicariam os beneficiários, já constava de propostas para o ‘pacote’ trazidas pela Caixa”, e reforçavam o movimento de esvaziamento do SNHIS. Isso pode se relacionar com uma tentativa de contorno aos entraves legislativos constituintes do SNHIS, à “codependência” em relação aos estados e municípios que tal investimento traria, tornando o processo moroso. Era necessário rapidez na implementação do recurso, de modo a se precaver às repercussões de mais esse episódio da crise. Outro motivo para o esvaziamento do SNHIS era o marketing político que o programa fazia. A Política Nacional de Habitação era uma política de Estado. Já o PMCMV, uma medida de um governo.

O programa é concebido, portanto, a partir da ameaça de falência das empreiteiras brasileiras (MARTINS, 2014), visando evita-la, portanto, atender a uma necessidade de frações da burguesia no bloco do poder, uma das principais financiadoras das campanhas eleitorais dos governos petistas<sup>124</sup>. Martins (2014) cita o relato de Raquel Rolnik, em que a mesma contextualiza o surgimento do programa:

“No Brasil, aconteceram duas coisas. Primeiro, nós começamos um processo que tem a ver com essa financeirização geral de abertura de capital em Bolsa de grandes empresas. Sete empresas construtoras no Brasil entraram em Bolsa para captar capital financeiro para aumentar sua escala de produção num movimento que já havia acontecido antes, inclusive na América Latina. As sete grandes empresas construtoras captam recursos, compram terras, montam projetos para fazer um lançamento de produtos imobiliários nas cidades brasileiras e aí vem a crise financeira. A crise financeira tem a ver com essa história da financeirização da moradia, começa com a crise hipotecária. **A culpa da crise financeira foi a transformação da moradia de política social em política mercantil e financeira.** [...] as sete grandes construtoras [...] tinham] imobilizado capital, estavam com lançamentos prontos, iam dançar, mas vão bater na porta do Ministério da Fazenda e do governo federal. Junto com isso, nas medidas elaboradas no Ministério da Fazenda, pensando em medida anticíclica keynesiana típica: ‘Não vamos deixar a crise chegar no Brasil. O que fazer para gerar rapidamente emprego? Construção civil’. Então, juntando as duas questões se lança um programa onde o governo, com o orçamento do governo, joga um subsídio muito grande para que as pessoas possam comprar os produtos que essas empresas já estavam prontas para lançar. [...] O governo [...] salva as empresas construtoras com o nosso dinheiro, do orçamento[...]. Eu entendo perfeitamente a linha de raciocínio do sindicalista Lula com o seu ministro da Fazenda, o Guido, e sua equipe: ‘Vamos ampliar a capacidade de consumo dos trabalhadores e vamos fazer com que esses trabalhadores possam

<sup>124</sup> Ver nota de rodapé nº 123

comprar casas [...]’. As empresas construtoras vão adaptar esse produto para poder chegar em setores que antes não se chegava via financiamento: 4 salários mínimos de renda familiar mensal, 5 salários mínimos, que o mercado privado não atingia. Então, lança-se Minha Casa, Minha Vida com essa perspectiva” (sic) (ROLNIK apud MARTINS, 2014, p. 49).

Tal programa foi inserido no eixo de infraestrutura social do PAC, que teve um aumento em seu ritmo produtivo, como medida anticrise (CBIC, 2014). A propaganda de lançamento do programa dizia que “com a participação de todos, a roda da economia continua a girar”<sup>125</sup>, e foi exatamente o que aconteceu. O segmento habitacional é priorizado nesse momento do governo Lula, como um campo de implementação de medidas anticrise, gerando empregos, ampliando créditos e a circulação de capitais, produzindo mais valia. Ou seja, tratava-se de um setor que possuía mecanismos capazes de dinamizar a economia no país, se impulsionada a produção e o consumo de habitação, e ainda conseguir apoio popular.

A atividade no segmento habitacional também passou a ser vista como fundamental para alavancar o ciclo de crescimento econômico e o nível de empregos no Brasil, frente a cenário de crise mundial. Nesse contexto, surge o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), anunciado em 2009. O Programa estabeleceu um leque amplo de estratégias para favorecer a aquisição da moradia, por meio do subsídio associado ou não à concessão de crédito. (BRASIL, SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2013, p. 09).

O PMCMV surge não como uma política social voltada à habitação, já existente, mas como um programa econômico (AMORE, 2015), desvinculado da pauta dos movimentos sociais em luta por moradia, do Plano Nacional de Habitação e da proposta do Conselho Nacional das Cidades, de 2008. Ainda assim, o programa atendia a uma parcela da classe trabalhadora, reforçando a “ideologia da casa própria” (ROLNIK, 2015), uma vez que buscava o incentivo à compra/aquisição de uma unidade habitacional financiada ou subsidiada, criando facilidades no consumo, uma vez que esse compatibilizava “a prestação da casa própria com a capacidade de pagamento da família” (BRASIL, SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2013, p. 09), possibilitando que fosse realizado “o pagamento da primeira prestação somente na entrega do imóvel; nos casos de financiamento, pagamento opcional de entrada; redução do risco do financiamento com o Fundo Garantidor; barateamento do seguro; e desoneração fiscal e de custos cartoriais” (BRASIL, SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2013, p. 09).

Mesmo em um período de “incertezas da crise”, a Caixa Econômica Federal, no ano de lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida, realizou 73% das contratações do mercado (DIAS, 2012). Vislumbrando o cenário de utilização da política social de habitação

<sup>125</sup> Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=0FoNuRsICUA>.

em favorecimento ao setor privado em detrimento da população demandatária, diversos movimentos sociais reagiram.

Entre o fim de 2008 e o início de 2009, enfraquecidos com o desmonte do Ministério das Cidades e com o esvaziamento do Conselho das Cidades e preocupados com os rumores sobre o lançamento do pacote habitacional elaborado sem sua participação, os movimentos de moradia e o Fórum Nacional de Reforma Urbana realizaram diversas atividades de mobilização. As ocupações e manifestações organizadas em diversos estados resultaram em audiências com o presidente Lula e com a então ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff. Essas audiências aconteceram no início de 2009, quando foram apresentadas pelos movimentos propostas a serem incluídas no “pacote” habitacional. Na pauta estavam a destinação de uma parcela das “1 milhão de casas” para construção por autogestão, além de propostas de melhorias nas formas de financiamento, viabilização de terrenos, entre outras. Dessa negociação resultou o compromisso de que o programa incluiria uma modalidade – o Minha Casa Minha Vida Entidades – que receberia inicialmente 500 milhões de reais, do total de 34 bilhões de reais em subsídios, para serem destinados à produção de moradias por associações e cooperativas autogestionadas. (ROLNIK, 2015, p. 303).

Com a pressão dos movimentos, o governo federal disponibilizou 60 bilhões de reais para a construção das prometidas um milhão de unidades habitacionais de interesse social pelo PMCMV fase 1, aquecendo a indústria da construção civil (CBIC, 2014). É importante que fique nítido que, como afirma a própria Câmara Brasileira da Indústria da Construção (2014), o PMCMV é lançado com o protagonismo das empreiteiras. Seus dois objetivos principais, segundo a CBIC (2014), eram: 1) incentivar a produção da Indústria da Construção; e 2) capacitar a economia para o crescimento.

A crise financeira internacional, que teve seu momento mais crítico em setembro de 2008, não mudou o sentido do movimento iniciado em 2005, provocando apenas uma redução transitória no ritmo de crescimento. Nesse período, a cadeia foi chamada a participar ativamente na política anticíclica criada para recuperar a rota do crescimento de toda a economia. Assim, a criação do Programa Minha Casa Minha Vida, que veio a se somar ao Programa de Aceleração do Crescimento, e a desoneração de uma cesta de materiais de construção contribuíram efetivamente para a geração de renda e emprego na economia. (*ConstruBusiness2010*; FIESP, 2010, p. 12).

Importante ressaltar que o programa não convergia com a PNH, no sentido de que esta previa uma política descentralizada, cuja responsabilidade era dividida com estados e municípios, respeitando as diferenças regionais, locais, entre campo e cidade, prevista nos planos de habitação estaduais e municipais. Segundo as avaliações realizadas pela Rede de Pesquisa Cidade e Moradia, citadas por Rolnik (2015, p. 307), “todos os municípios pesquisados abandonaram suas políticas para ‘rodar’ o programa a partir do momento em que ele foi lançado”, uma vez que se isentavam de aportar grande volume de recursos orçamentários para projetos habitacionais, atendendo apenas à demanda federal de indicar os beneficiários da faixa 1 de renda, a serem atendidos pelo programa, via cadastramento, sendo

responsáveis pela distribuição das unidades habitacionais, o que muitas vezes levava ao reforço de práticas de clientelismo, reforçando a pequena política de angariação de votos.

O programa era centralizado pelo governo federal, seguindo um modelo proposto pelas construtoras, sob os parâmetros básicos da CEF, criando uma padronização nacional e reforçando, principalmente no que se refere às unidades habitacionais direcionadas à população de baixa renda, a segregação socioespacial, uma vez que as moradias eram construídas nas chamadas “franjas urbanas”, em terrenos apontados pelas construtoras, com materiais de baixo custo e qualidade, apresentando muito cedo problemas hidráulicos, elétricos e até mesmo estruturais, além de reforçar a “estigmatização” da população e de submetê-la ao domínio do tráfico de drogas e das milícias (ROLNIK, 2015, p. 307) <sup>126</sup>.

As primeiras empresas contratadas para a construção pelo PMCMV já estavam consolidadas no mercado imobiliário há certo tempo, e eram justamente aquelas que possuíam experiência na execução de obras públicas, que autofinanciavam seus projetos imobiliários (CARDOSO; MELLO; JAENISH, 2015). Tais empresas haviam passado pelo processo de reestruturação no início dos anos 2000, sob a lógica da incorporação (financeirizada e flexibilizada), “abrindo o seu capital na Bolsa de Valores e se beneficiando do influxo de recursos oriundo das mudanças nas regras do Sistema Financeiro de Habitação” (CARDOSO; MELLO; JAENISH, 2015, p. 83).

A crise de 2008 atingiu as empresas com um grande volume de recursos imobilizados em terras e em empreendimentos iniciados (inclusive nos programas governamentais, como o PAR) e com uma pressão forte para responder aos seus investidores. Assim, o PMCMV veio a responder às necessidades imediatas das empresas, mas permitindo ainda que elas pudessem manter e aprofundar os investimentos em novas tecnologias (CARDOSO; MELLO; JAENISH, 2015, p. 83).

As contratações realizadas pela CEF priorizavam empresas que investissem em novas técnicas de construção e no uso de novas tecnologias. Em seus dois primeiros anos, o PMCMV lançou R\$ 100 bilhões de reais em crédito imobiliário residencial, articulado com subsídios públicos para a construção de um milhão de unidades habitacionais pelo mercado privado (ROLNIK, 2015), alcançando apenas parcelas da classe trabalhadora.

---

<sup>126</sup> “A política habitacional desempenhou historicamente um papel central na consolidação do modelo urbano dessas regiões metropolitanas, assim como na reprodução de seu padrão de segregação socioespacial. A construção de grandes conjuntos habitacionais em áreas periféricas onde a terra é mais barata – forma de provisão habitacional predominante ao longo de décadas – contribuiu substancialmente para impulsionar o espraiamento urbano, a proliferação de um padrão urbanístico monofuncional e o estabelecimento de uma divisão territorial entre ricos e pobres. Apesar dos muitos bilhões de reais em subsídios públicos, o programa MCMV não impacta a segregação urbana existente. Pelo contrário, apenas a reforça, produzindo novas manchas urbanas monofuncionais ou aumentando a densidade populacional de zonas guetificadas já existentes. A intensa produção de moradia sem cidade ao longo das décadas de urbanização intensa acabou por gerar ampla segregação e uma série de problemas sociais que trouxeram ônus significativos para o poder público nas décadas seguintes, fenômeno que está se repetindo novamente.” (ROLNIK, 2015, p. 314).

No PMCMV, o governo federal incumbia os bancos públicos da tarefa de oferecer crédito (houve a criação de uma linha de capital de giro de R\$ 2 bilhões pela CEF, destinada às micro e pequenas empresas da construção civil (SILVA, D., 2014)), incentivava o aumento do ritmo produtivo do PAC (CBIC, 2014) e as desonerações de folhas para empresas da construção civil (uma economia de R\$ 2,850 bilhões anuais) (SILVA, D., 2014).

Na primeira fase do programa (que foi de abril de 2009 a junho de 2011), o PAC direcionou R\$ 216,9 bilhões de seu orçamento para o financiamento habitacional voltado à pessoa física. Em contrapartida, foram investidos apenas R\$ 353,5 milhões em habitação de interesse social pelo PMCMV (BRASIL, 2011). Também houve a incorporação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) ao programa, o que contribuiu com o processo de financeirização da política social de habitação, via o fortalecimento e expansão do complexo imobiliário-financeiro no Brasil, que também repercutiu “agudizando a financeirização da terra urbana” (ROLNIK, 2015, p. 279).

Assim, o governo Lula se encerra em 2010, tendo concluído um ciclo de confluência com os interesses da Indústria da Construção, baseado em três medidas: 1) a inclusão do Projeto Moradia, que serviu como base à política habitacional, envolvendo o marco regulatório do mercado imobiliário e o provimento de recursos no setor; 2) o lançamento do PAC, já no segundo mandato, como agenda de investimentos em projetos infraestruturais, sob orientação do Banco Mundial; e 3) O lançamento do PMCMV, como um amplo projeto de fomento à habitação de interesse social, buscando conciliar reivindicações de parte do setor da Indústria da Construção e de movimentos de luta por moradia, servindo como medida alternativa à crise financeira mundial.

A primeira fase do programa se encerra num contexto em que crescia o movimento de ocupação de terra urbana e de luta por moradia e pela cidade, em que se iniciavam dezenas de remoções forçadas de populações - com denúncias de que feriam os direitos humanos - para a construção de obras do PAC 1 e 2, de denúncias de corrupção envolvendo setores do governo e construtoras nacionais, como Delta, OAS e Odebrecht, etc. Um contexto em que apesar do apassivamento, havia luta de classes, com greves se espalhando pelo país. O governo petista precisava se fortalecer para garantir sua continuidade, numa nova disputa eleitoral cuja candidata era considerada a “mãe” do PMCMV.

[...] não é possível entender a gênese e o sucesso do programa sem atentarmos para suas dimensões políticas. A centralização dos recursos para financiamento define um papel central por parte do governo federal sobre as políticas habitacionais, o que resulta no controle de importante capital político-eleitoral. [...] Além de conter os efeitos políticos nefastos que uma crise econômica poderia gerar sobre a sucessão presidencial, serviu para fortalecer a candidatura da ministra-chefe da Casa Civil,

Dilma Rousseff – lançada como “mãe do Minha Casa Minha Vida” – à sucessão de Lula, que não podia mais se reeleger. (ROLNIK, 2015, p. 306).

Em 2011, a presidenta eleita, Dilma Rousseff, reiterando o compromisso petista de realização do pacto de conciliação - nem sempre explícito ou assumido -, aliando interesses de frações da classe trabalhadora a interesses de frações da burguesia e, no caso, com a Indústria da Construção, deu continuidade ao Programa, porém, sob fortes críticas e pressão de movimentos sociais para uma maior produção de habitação de interesse social.

[...] os movimentos sociais obtiveram ganhos relevantes com o MCMV no sentido de atender às suas bases, compostas principalmente por famílias em busca de uma moradia. Esses ganhos demonstram ainda que, se por um lado os movimentos continuam a não participar efetivamente dos processos decisórios da política habitacional, por outro eles foram incluídos na lista de atores contemplados com a distribuição dos benefícios dos investimentos na área. Assumindo uma parcela pouco significativa das moradias produzidas e utilizando, sobretudo, sua representação nos conselhos, os movimentos passaram a integrar o jogo do controle da distribuição dos ativos políticos do governo, juntamente com lideranças e grupos partidários que compõem sua base. (ROLNIK, 2015, p. 309).

É importante que se destaque que, para além da participação no “jogo do controle da distribuição dos ativos políticos do governo”, os movimentos sociais vivenciaram um momento de crescimento, com o fortalecimento da pauta, uma vez que as frações da classe trabalhadora que apresentavam essa necessidade social viam resultados objetivos, reais, na luta por moradia. Há aí um duplo movimento: a produção de habitação voltada a essas camadas aumenta a partir da pressão social feita pelos movimentos sociais organizados, ao mesmo tempo em que os movimentos sociais crescem a partir da adesão de cada vez mais trabalhadores à pauta. Não se trata de um interesse oportunista no sentido vulgar do termo, mas um interesse que se delineia permeado por contradições, em que parcelas da classe trabalhadora aproveitam uma oportunidade conjuntural ao mesmo tempo em que os movimentos se fortalecem a partir dessa conjuntura.

Fortalecendo o setor da Indústria da Construção nacional, que queria a continuidade e ampliação do PMCMV, a fim de combater a crise, e atendendo, ainda que parcialmente, a demandas reivindicatórias surgidas das necessidades sociais de habitação, acumulando saldo político para garantir governabilidade (fosse com a burguesia, fosse com a classe trabalhadora), o governo de Dilma Rousseff direcionou, sob a lógica neodesenvolvimentista, a segunda fase do programa para as famílias que se enquadravam em três faixas de renda: 1) até R\$ 1.600,00, priorizadas em 60% das contratações, 2) até R\$ 3.100,00 e 3) até R\$ 5 mil (BRASIL, 2014).

O PMCMV 2 se inseria no PAC, que iniciava sua segunda fase apoiando-se no planejamento estratégico, prevendo mais recursos e mais parcerias com estados, municípios e

empresas privadas, para execução de obras estruturantes (e habitacionais), expandindo o volume de crédito. Com o lançamento da segunda fase do PAC (que foi de junho de 2011 a dezembro de 2014), sob o mote “*A gente faz um Brasil de oportunidades*”, o governo federal dava continuidade “ao maior programa de infraestrutura do Brasil desde a redemocratização”, assumindo o “compromisso de implantar um novo modelo de desenvolvimento para o País, combinando desenvolvimento com distribuição de renda e redução das desigualdades regionais” (BRASIL, *11º Balanço do PAC 2011-2014*, 2014, p. 02). Ou seja, o primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014) assumia o projeto neodesenvolvimentista na orientação da prática governamental.

Como saída para a crise, que ainda repercutia internacionalmente de forma severa, era sugerido o “velho receituário” do Banco Mundial: investimentos estatais em infraestrutura, a fim de se gerar empregos, e “aquecer o setor”. A continuidade do PAC se configura como uma estratégia de governo para contornar os efeitos da crise, mantendo e criando novas linhas de crédito para o consumo, financiamentos e subsídios públicos para empresas privadas, isenções de impostos e facilidades burocráticas, investimentos públicos em megaprojetos e megaeventos, a produção de habitação pelo Programa Minha Casa Minha Vida, etc.

Pela primeira vez em décadas, o País mantém um plano estratégico contínuo que resgatou o planejamento em infraestrutura, retomou investimento em setores estruturantes, fez renascer setores estagnados, redefiniu o papel do Estado como indutor do investimento e do setor privado como parceiro fundamental e está, ano a ano, construindo a infraestrutura necessária para sustentar o desenvolvimento do Brasil. (BRASIL, *11º Balanço do PAC 2011-2014*, 2014, p. 02).

O orçamento previsto para a segunda fase do PAC passou a ser R\$ 1,59 trilhão, dos quais R\$ 449,7 bilhões foram gastos na segunda fase do PMCMV, com a contratação de 2,8 milhões de unidades habitacionais, entre 2011 e 2014<sup>127</sup> (BRASIL, *11º Balanço do PAC 2011-2014*, 2014, p. 02).

Com o acirramento da chamada “crise urbana”, que revelava contradições de classe na própria cotidianidade do espaço, diversos movimentos sociais de luta por moradia ampliam sua articulação para a realização de ocupações, para denunciar a segregação socioespacial e a espoliação urbana (ainda que sem utilizar esses termos), para denunciar as infrações cometidas na realização das obras para a Copa do Mundo FIFA (vide as experiências dos Comitês Populares da Copa), para reivindicar o direito à moradia.

<sup>127</sup> “O Eixo Minha Casa Minha Vida (MCMV) concluiu empreendimentos no valor de R\$ 449,7 bilhões, entregando 1,87 milhão de moradias. São mais de sete milhões de pessoas beneficiadas, quase o triplo de toda a população de Belo Horizonte/MG. As contratações somam, ao todo, 3,7 milhões de unidades, das quais 2,8 milhões de moradias contratadas no MCMV 2.” (BRASIL, *11º Balanço do PAC 2011-2014*, 2014, p. 03).

A Indústria da Construção brasileira recebeu altos investimentos e vivenciou um processo de reestruturação, em que a incorporação dos chamados “novos bens de capital” tem substituído, ainda que tímida e relativamente, a força de trabalho por capital constante (modernização de maquinário, por exemplo). O investimento no setor imobiliário, ou melhor, na produção do espaço, ainda assim possui uma proporção superior de capital variável em relação ao capital constante, essencial para que o capital investido no setor imobiliário possa ter condições de contornar a queda tendencial da taxa de lucro médio (LEFEBVRE, 2006).

A composição orgânica do capital é ali baixa, malgrado os investimentos consideráveis e os progressos técnicos. As pequenas e as médias empresas são ainda numerosas; aterramentos e trabalhos de grande monta ocupam uma numerosa mão-de-obra (notadamente de estrangeiros). Donde a formação de uma massa de mais-valia que aumenta a massa geral, mas da qual uma parte retorna às empresas de construção, aos promotores, aos especuladores (LEFEBVRE, 2006, p. 27).

Baseando-se no modelo das incorporadoras, a reestruturação do espaço urbano, fenômeno que surge como meio também de manter a taxa média de lucro, fortalece a própria dinâmica de financeirização nessa esfera produtiva. No Brasil, assim como em muitos países, a reestruturação do espaço urbano se dá através da implementação de obras de infraestrutura urbana e social, que reconfiguram o desenho das cidades, causando impactos nas mais diversas esferas da vida social (MARTINS, 2014). A reestruturação parte de uma articulação entre governos, agências internacionais de capital financeiro, indústria da construção (civil, de máquinas, materiais de construção) e diversos agentes da burguesia.

O capital da construção compõe um movimento de transnacionalização, com particularidades em sua própria forma de reprodução, em que o Estado participa diretamente, seja via projetos de reestruturação urbana, pelo empreendedorismo urbano, por demandas para megaeventos e megaprojetos, viabilizando a apropriação capitalista do espaço para a construção de condomínios de luxo, seja pela execução de obras de infraestrutura urbana e social, com altos impactos socioambientais, viabilizando “investimentos urbanos como reserva de valor para os excedentes do capital financeiro transnacionalizado” (SILVA, D., 2014, p. 92), etc.

No Brasil, o setor foi responsável por cerca de 13% do PIB nacional em 2013. Em 2003, correspondia a apenas 4% (SILVA, D., 2014). Com o PMCMV, os mercados de materiais e serviços voltados à construção se ampliaram na média anual de R\$ 13,6 bilhões (BRASIL, SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2013). Segundo David Silva (2014), tal crescimento se deu não apenas pelos incentivos públicos, mas também pelo “aquecimento econômico global do setor” e seu impulsionamento nos países periféricos, pelo

avanço das forças produtivas, pelo crescimento especulativo dos valores imobiliários<sup>128</sup>, que desde 2008 teve um aumento médio de quase 50%, superando a inflação medida pelo IPCA, de 40% etc. (SILVA, D., 2014). É uma somatória de determinações.

Porém, no cenário atual o que se observa é uma crise econômica no setor, que segundo as previsões das próprias construtoras, pode se estender até 2019. Tal crise também possui relação com o início da publicização espetaculosa das investigações realizadas pela Operação Lava Jato, em que foram descobertas ligações entre as licitações de obras do PAC, as doações para campanhas políticas de diversos partidos e a conta bancária pessoal de diversos políticos, enriquecidas pelo recebimento de propinas. Tal operação acarretou em um processo de enfraquecimento de setores da Indústria da Construção, notadamente a Pesada, desintegrando-a do bloco no poder. Isso repercutiu na perda de mercados internacionais para as empreiteiras nacionais, especialmente a Odebrecht<sup>129</sup>, e na abertura do mercado nacional do setor para empreiteiras estrangeiras<sup>130</sup> e culminou na crise social e política atual.

As duas primeiras fases do PMCMV (2009-2014)<sup>131</sup>, contrataram, em apenas cinco anos, 4,9 milhões de imóveis (BRASIL, 2016), o equivalente a 80% das unidades habitacionais que o BNH financiou em mais de 20 anos. Desse total, apenas 1,6 milhões eram voltadas às famílias com faixa de renda inferior a R\$1.600,00. Ainda assim, de 2009 a 2014, foram entregues apenas cerca de 50% do volume de contratações (AMORE, 2015), um total de 2,6 milhões de casas, segundo o governo federal (BRASIL, 2016).

<sup>128</sup> Isso, segundo David Wallace Silva (2014). No entanto, é preciso enfatizar que não é o crescimento da especulação que valoriza os imóveis, mas o trabalho social total, que amplia a renda da terra, refletindo sobre a especulação imobiliária.

<sup>129</sup> Que nos últimos três meses de 2016, perdeu 20% dos contratos, estimados em R\$ 43 bilhões. Fonte: <http://www.bahianoticias.com.br/noticia/205443-em-tres-meses-construtora-odebrecht-perde-us-43-bilhoes-em-contratos.html>

<sup>130</sup> A francesa Vinci, a britânica GP Investments e a norte americana Advent já disputam a participação da OAS em diversas obras públicas (DRUMMOND, 2015).

<sup>131</sup> As principais empresas contratadas para a execução de obras do programa são as mineiras Direcional, Emccamp e MRV (investigada em denúncias de trabalho escravo e de contribuir no desvio de recursos de obras públicas), a curitibana Casa Alta (no mesmo patamar de lucratividade que as incorporadoras de imóveis de luxo), a Cyrela Brazil Realty (de origem espanhola, com capital aberto) e Rodobens (também de capital aberto, tinha, até 2011, 100% de suas obras no PMCMV). Além dessas, também foram frequentemente contratadas a Gafisa (que incorporou a Tenda), a PDG Realty (que adquiriu a Agre) e a Rossi (OSCAR, 2014). Mas o setor industrial da construção afirma que os louvores do governo federal à tais programas são meramente ilusórios, uma vez que possuem diversos entraves, fragilidades que facilitam a ocorrência de crises, sendo estes: o fato de tais programas serem políticas de governo e não de Estado, a alocação insuficiente de recursos se comparados às metas anuais, a política de subsídio segundo a Lei 11.124/2005 é desfavorável ao “aquecimento econômico”, o acesso à terra é limitado pela pouca oferta de terrenos públicos, a burocracia dos cartórios, a falta de agilidade nas concessionárias de água, esgoto, telefonia e eletricidade junto aos projetos, a não existência de uma periodicidade para revisão de valores limites e especificações, a pouca inovação tecnológica, as “invasões” dos empreendimentos, a falta de acompanhamento do Trabalho Técnico Social às famílias beneficiadas, dentre muitos outros (CBIC, 2014) e aponta que a crise no setor poderá estender-se até 2019, com cerca de 25% dos imóveis em estoque, ou seja, não comercializados (DRUMMOND, 2015).

De pacote de salvamento de incorporadoras financeirizadas, o MCMV transformou-se na política habitacional do país, baseada no modelo único de promoção da casa própria, acessada via mercado e crédito hipotecário. Abortou-se, assim, a incipiente construção de uma política habitacional diversificada, aderente às especificidades locais e sob controle social, aposta dos movimentos sociais e dos militantes da reforma urbana no início do governo Lula. (ROLNIK, 2015, p. 309).

O PMCMV possuía oito linhas, sendo estas: 1) o PMCMV Empresas, voltadas às famílias da faixa de renda 1, com o objetivo de contratar “projetos de empreendimentos apresentados por empresas do setor da construção civil” pelo Fundo de Arrendamento Residencial (BRASIL, SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2013, p. 17); 2) o PMCMV Entidades, também voltadas às famílias da faixa de renda 1, com o objetivo de produzir e adquirir “unidades habitacionais mediante concessão de financiamentos para famílias organizadas de forma associativa em cooperativas habitacionais ou mistas, associações, sindicatos e demais entidades privadas sem fins lucrativos”, através do FDS (BRASIL, SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2013, p. 18); 3) o PMCMV Oferta Pública, voltados aos municípios de até 50 mil habitantes, com o objetivo de “Apoiar estados e municípios para produção ou reposição de unidades habitacionais por meio da oferta pública de recursos a instituições financeiras ou agentes financeiros, autorizados pelo BACEN e MCidades.” (BRASIL, SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2013, p. 19). 4) Financiamento Habitacional para a faixa 2, através de recursos do FGTS; 5) Financiamento habitacional para a faixa 3, através de recursos do FGTS; 6) Programa Nacional de Habitação Rural, voltado à famílias com renda bruta anual de até R\$ 15.000,00, com o objetivo de “Subsidiar a produção ou reforma de imóveis, por meio de repasse de recursos do orçamento geral da União” no valor de até R\$ 65.000,00 (BRASIL, SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2013, p. 21). 7) Programa Nacional de Habitação Rural, voltado à famílias com renda bruta anual entre R\$ 15.000,01 e R\$ 30.000,00, com valor a ser definido de acordo com a localidade; e 8) Programa Nacional de Habitação Rural, voltado à famílias com renda bruta anual entre R\$ 30.000,01 e R\$ 60.000,00, também com valor a ser definido de acordo com a localidade (BRASIL, SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2013).

O programa é representativo de padrões específicos de articulação entre agentes públicos e privados no capitalismo brasileiro. Se, por um lado, foi desenhado para incentivar empresas privadas a se comprometerem com a produção de habitação para moradores de baixa renda, por outro, permaneceu altamente dependente de recursos públicos, mobilizados para subsidiar a aquisição da propriedade por compradores de baixa e média rendas. Esse arranjo financeiro ambivalente implica a transferência de riscos para as instituições públicas, ao mesmo tempo que mantém os lucros – geralmente aumentados por subsídios indiretos – com agentes privados, reiterando os padrões históricos de apropriação de fundos públicos por atores privados no país. (ROLNIK, 2015, p. 309).

Mais uma vez, o Estado assume a responsabilidade de conciliar a provisão de uma necessidade social – a de habitação – à provisão de uma necessidade do capital – reproduzir-se. A Indústria da Construção foi tão, e até mais, beneficiária do PMCMV do que a população contemplada. Com o PMCMV, a PNH é “deixada de lado”, e a produção de habitação toma uma escala industrial de produção (AMORE, 2015), com utilização de pré-moldados, técnicas de construção que visavam agilidade e economia, muitas vezes resultando em obras mal-acabadas e com diversos problemas físicos.

Surgem dificuldades de custeio para a população, que tem de arcar com o pagamento dos 5% de contrapartida dos subsidiários à CEF, em alguns casos, pagar taxas condominiais, contas de luz e água (que antes eram obtidas via ligações clandestinas), aumento de gasto com transporte, uma vez que os conjuntos habitacionais são distantes de suas áreas de origem e trabalho, o que somado, é um custo alto, tendo em vista que parte dos beneficiários sobrevive apenas do PBF ou de salários informais e inconstantes, tornando-se alternativa para muitos a venda/locação da unidade habitacional e o retorno às ocupações urbanas e “áreas de risco” (ROLNIK, 2015; SILVA, E., 2014).

Esses fatores expressam a realidade de uma política social de habitação formulada a uma grande distância da realidade de vida de seus usuários, bem como sua desvinculação às demais políticas sociais, uma vez que se constata que a entrega de uma unidade habitacional demandada socialmente, não garante o “direito de morar” (SILVA, E., 2014).

Outra problemática apontada por diversos autores (ROLNIK, 2015), são as características arquitetônicas dos empreendimentos, com casas e apartamentos pequenos, que não ultrapassam os 45m<sup>2</sup>, insuficientes para as famílias contempladas, que muitas das vezes reproduzem ainda a coabitação, em que avós, mães, netas e bisnetas<sup>132</sup> convivem com seus companheiros e filhos em unidades habitacionais de apenas um ou dois quartos<sup>133</sup>, ou seja, continuando a compor o cálculo do déficit habitacional.

Além dessas problemáticas reais que atingem os usuários, diversas são as denúncias de fraudes licitatórias, de omissão do Ministério das Cidades, tendo mesmo sido aberto um

<sup>132</sup> Optou-se pelo uso do gênero feminino pela maioria das famílias contempladas terem as mulheres como “Chefes de famílias”, e pelo próprio programa privilegiar a mulher como beneficiária. Segundo o IBGE (2010), há uma tendência de ampliação do protagonismo feminino na responsabilidade familiar (que subiu de 22,2% para 37,3%, entre 2000 e 2010). Fonte: <http://7a12.ibge.gov.br/vamos-conhecer-o-brasil/nosso-povo/familias-e-domicilios.html>

<sup>133</sup> Como observado cotidianamente em um conjunto habitacional de apartamentos com 42m<sup>2</sup> de área, construído durante a segunda fase do PMCMV, voltado às famílias da faixa 1, no qual convive cotidianamente a autora deste trabalho. Segundo o Censo IBGE (2010), das 462.044 famílias brasileiras entrevistadas, 363.186 mil recebiam entre 0 e 3 salários mínimos, e possuíam uma taxa de fecundidade que variava entre 4 e 2 filhos, ou seja, uma família nuclear média, possuía cerca de 6 membros. Imagine o leitor um apartamento de 42m<sup>2</sup> ser compartilhado por 6 pessoas, uma média de 7m<sup>2</sup> por pessoa, com apenas 3 cômodos, além de um banheiro...

processo investigativo pelo Tribunal de Contas da União, que intimou a então secretária nacional de habitação, Inês da Silva Magalhães, a depor, no final de 2014, sobre as irregularidades constatadas por meio de auditoria realizada pelo órgão, na gestão do PMCMV<sup>134</sup>. Uma das denúncias se refere ao descumprimento da lei que regulamenta as contratações de empresas pelo programa, em que 40% das obras eram contratadas por empresas que possuíam os mesmos sócios-proprietários e se ligavam a empresa contratada para realizar a fiscalização, em que um dos socioproprietários era servidor do Ministério das Cidades, e cujos contratos haviam sido homologados pela secretária nacional de habitação.

Outra denúncia era a de “não adoção de providências para assegurar a entrega de moradias com padrões adequados de habitabilidade e salubridade” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, ACÓRDÃO 024.796 de 2014, p. 67). Segundo a auditoria realizada pela Controladoria Geral da União, aproximadamente 50% das unidades habitacionais entregues pelo programa para a faixa de renda 1 entre 2011 e 2014, apresentavam danos estruturais e/ou falhas na construção<sup>135</sup>, e aproximadamente 60% não apresentavam uma rede de drenagem, esgotamento sanitário e/ou pavimentação conforme as exigências dos projetos contratados pela CEF (MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA GERAL DA REPÚBLICA, 2017, p. 10). Segundo o relatório:

Infere-se, com 95% de nível de confiança, que em pelo menos 48,9% dos casos há algum problema ou incompatibilidade nas unidades habitacionais em relação às especificações e quantitativos previstos no Projeto. Isso significa que em pelo menos 336 do universo de 688 empreendimentos há problemas de incompatibilidade ao se comparar a execução e o projeto. As incompatibilidades mais frequentes foram trincas, fissuras, infiltração e vazamentos.

Em relação à infraestrutura do empreendimento, infere-se, com 95% de nível de confiança, que no mínimo em 38,3% dos casos verifica-se aderência da infraestrutura executada às especificações e quantitativos pré-estabelecidos em projeto aprovado. Isso significa que em pelo menos 264 dentre 688 empreendimentos há compatibilidade entre a infraestrutura realizada e o projeto. As incompatibilidades mais frequentes foram nos itens pavimentação, rede de drenagem e rede de esgotamento sanitário. (MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA GERAL DA REPÚBLICA, 2017, p. 10).

<sup>134</sup> As acusações contra a secretária eram: “a) homologar a 1º Oferta de recursos públicos, a qual contou com instituições financeiras que declararam serem contratantes da empresa RCA Assessoria em Controle de Obras e Serviços, o que provocou desobediência ao limite legal de 15% de recursos controlados por uma única empresa (art. 6º-B, da Lei 11.977/2009); b) não regulamentar e não controlar a forma de seleção e contratação das empresas construtoras no PMCMV Sub50, não adotando também providências no sentido de saber quais eram as empresas contratadas para execução das obras; c) não adotar providências no sentido de assegurar a entrega de moradias com padrões adequados de habitabilidade e salubridade; e d) não adotar providências necessárias para assegurar aos beneficiários do PMCMV Sub50 o recebimento das moradias acompanhadas de título de propriedade ou instrumento de legitimação de posse legalmente válidos, contrariando, dentre outros, o art. 59 da Lei 11.977/2009”. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, ACÓRDÃO 024.796 de 2014).

<sup>135</sup> Recomendamos a reportagem de Laís Lis e Luciana Amaral, publicada em 15 de março de 2017, no portal G1, disponível pelo link: <http://g1.globo.com/economia/noticia/governo-amplia-minha-casa-minha-vida-para-familias-com-renda-de-ate-r-9-mil.ghml>.

Na linha do PMCMV Oferta Pública, voltados aos municípios de até 50 mil habitantes, havia uma série de irregularidades, com a entrega de unidades habitacionais sem a menor condição de habitabilidade, com rachaduras que comprometiam a estrutura, em alguns casos sem instalação hidráulica ou elétrica, paredes e pisos sem revestimentos, apesar de constarem no orçamento dos projetos, ou com infiltrações (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, ACÓRDÃO 024.796 de 2014), dentre uma série de irregularidades que também reproduzem os critérios do “combatido” déficit habitacional.

Ainda que com as diversas problemáticas apontadas, os resultados do programa se mostram, mesmo que desproporcionalmente, convergentes tanto aos interesses de frações empobrecidas da classe trabalhadora, que recebem a posse de uma unidade habitacional, como às frações burguesas, notadamente, a da Indústria da Construção, que além de extrair mais valia no processo de operacionalização da política social, ampliando sua acumulação de capitais (SILVA, D., 2014), tornando-se uma das principais frações burguesas a influenciar os governos no nível local e nacional e a hegemonizar a direção do *bloco no poder* (BOITO JR., 2012). Na verdade, o programa concorreu para o projeto petista de conciliação de classes, em que o apassivamento da classe trabalhadora compõe a estratégia burguesa de revolução passiva, talvez, no que Gramsci chamaria de seu momento de “renovação”, “na medida em que muitas demandas populares são assimiladas e postas em prática pelas velhas camadas dominantes” (COUTINHO, 1999, p. 198).

No cenário de crise política, econômica e social pelo qual o Brasil passava, em que as pressões sociais acumuladas desde 2013, e com as pressões de setores da burguesia que queriam o retorno do neoliberalismo na direção política-econômica do Estado, houve um forte ataque ao segundo mandato de Dilma, que se iniciava em 2015. A mídia corporativista burguesa, que tentou capturar e impor pautas às manifestações de 2013 e 2014, buscando a derrota do PT nas eleições de 2014, continuava a exercer pressão para que o segundo mandato de Dilma Rousseff aplicasse os ajustes necessários à “recuperação da economia”.

As pautas, por melhores condições de vida para a população endividada, sofreram ataques subliminares pela direita e seus meios de comunicação. A mídia impunha pautas, represava as manifestações, amoldando-as a seu critério, “impondo uma identidade fundada em um nacionalismo despolitizado e moralizador” (IASI, 2014, p. 58).

O receituário para a crise, apoiado por essa mídia, foi formulado por Joaquim Levy, ministro da Fazenda para o segundo mandato de Dilma. Levy<sup>136</sup> recomendava a volta ao

---

<sup>136</sup> Joaquim Levy trabalhou durante toda a década de 1990 no Fundo Monetário Internacional (FMI). “No período de 1999 a 2000, exerceu atividades nas Divisões de Mercado de Capitais e de Estratégia Monetária no

neoliberalismo, com a implementação de uma política de austeridade, marcada pela retirada de direitos, economia nos gastos sociais e a reforma da previdência, dentre outras medidas. Quando viu que o governo petista não seguiria fielmente seu receituário, Joaquim Levy pulou do navio que naufragava e foi assumir o cargo de diretor financeiro do Banco Mundial, ainda em dezembro de 2015.

Havia pressões por todos os lados, e cotidianamente se propagava na mídia os episódios de corrupção no país, envolvendo a fração da Indústria da Construção nacional, que se enfraquecia política e economicamente, apresentando quedas no PIB em 2014, 2015 e 2016 (CBIC, 2017). Tais denúncias, culminaram nas manifestações dos “verde e amarelo”, puxadas pela FIESP, pelo Movimento Brasil Livre (MBL), dentre outras organizações da direita brasileira, que ecoavam um grito: “Fora PT!”.

A base social que prestava apoio ao governo iniciou um processo de organização para o combate às medidas de austeridade, com pressões diretas ao partido (tendo algumas tendências, aderido às lutas) e ao governo, além do chamamento feito por movimentos sociais para jornadas de luta. Exemplo disso está na Jornada Nacional da Resistência Urbana, realizada em agosto de 2015, que exigia do governo Dilma a retomada de contratações e o lançamento do PMCMV 3 com o protagonismo dos movimentos sociais.

Com a ameaça do *impedimento* de continuidade de seu mandato, a então presidente Dilma Rousseff reuniu-se com diversos movimentos sociais, dentre os quais, o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) e a Confederação Nacional de Associação de Moradores (CONAM). Após reuniões e encontros com movimentos sociais, o governo lançou, em 30 de março de 2016, a proposta de criação da terceira fase do PMCMV, estimando o direcionamento de R\$ 210 bilhões<sup>137</sup> para a contratação de mais dois milhões de unidades habitacionais (BRASIL, 2016). Propunha-se a ampliação da faixa de renda e diminuição do total subsidiado, como forma de contornar acusações de “irresponsabilidade fiscal” (antes em 95%, se reduziria para 90% à faixa de renda 1, que passa de uma renda familiar de R\$ 1.600,00 para R\$ 1.800,00). Tratava-se de uma conquista para os movimentos

---

Banco Central Europeu, como economista visitante. Participou do governo Fernando Henrique Cardoso como secretário-adjunto de Política Econômica do Ministério da Fazenda, cargo para o qual foi nomeado em 2000. Um ano depois, assumiu o posto de economista-chefe do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Já no governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva esteve à frente do Tesouro Nacional na gestão do ex-ministro Antonio Palocci. Na época, o primeiro presidente petista buscava, com a nomeação de Levy, conquistar a confiança do mercado, em ato similar ao realizado agora pela presidente Dilma Rousseff. Para assumir o Ministério da Fazenda, Levy deixa o posto de diretor-superintendente do Bradesco Asset Management, braço de gestão de recursos do Bradesco.” (VASCONCELOS, 2014, s/p).

<sup>137</sup> Dos quais, estavam previstos R\$ 42 bilhões do Orçamento Geral da União, R\$ 39 bilhões do FGTS, e R\$ 129 bilhões seriam financiados pela CEF (Fonte: <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/03/minha-casa-minha-vida-chega-a-3a-fase-com-2-milhoes-de-novas-moradias-ate-2018>).

sociais, que seriam protagonistas dessa terceira fase, ao mesmo tempo em que uma conquista para o capital, que, com a ampliação do montante financiado, aumentaria a circulação de moeda no circuito bancário-financeiro (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2016).

Mais uma vez, e agora, no desespero, o governo petista procurou a conciliação como uma das alternativas para a crise: se reuniu com movimentos sociais de luta por moradia, prometendo fortalecer a modalidade Entidades, e prometeu investir na Indústria da Construção, que passava por uma forte crise, repercutindo no índice de desemprego, e na queda do PIB e do valor de suas ações na Bovespa. “Investir” R\$ 230 bilhões no PMCMV significaria girar a economia, diminuir o índice de desemprego, ganhar apoio social e legitimidade, amenizando, de alguma forma a crise. Ainda assim, o governo não se sustentou.

O governo Dilma ampliou o PMCMV, atendendo pautas reivindicativas de movimentos sociais, mas ampliou também a regulação estatal sobre a economia, aumentou os gastos públicos, relaxou o controle inflacionário (pelo menos em seu primeiro mandato), e focou numa política de incentivo à indústria, desagradando a frações da burguesia que defendiam o neoliberalismo, em especial, ao capital financeiro (BOITO JR., 2012). Sua queda, sob a alegação de crime de responsabilidade fiscal, nada mais é do que a reação de frações da burguesia do bloco no poder, que disputavam a direção do Estado, no sentido de retomada do neoliberalismo (BOITO JR., 2012) como resposta a mais uma etapa da crise.

Henri Lefebvre chamava atenção para o fato de que em momentos de crises econômicas, de reprodução do capital, a produção do espaço assume papel primordial (LEFEBVRE, 2006), e isso era visto pela equipe econômica dos governos petistas, que seguia o receituário de organismos internacionais como o Banco Mundial e o FMI, que formulavam diretrizes para as políticas habitacionais. Como afirmado no início desta dissertação, a produção do espaço não substitui as antigas formas produtivas, como a indústria. Mas assume substantiva importância nessas circunstâncias.

Sendo assim, a produção do espaço, emerge como possível saída nos momentos de queda tendencial da taxa de lucros. Isso porque há, nesse setor, um emprego substantivo de força de trabalho e uma alta taxa de mais valia: “o ‘imobiliário’ (com a ‘construção’) cessa de ser um circuito secundário, um ramo anexo e durante um longo tempo atrasado do capitalismo industrial e financeiro, para passar ao primeiro plano” (LEFEBVRE, 2006, p. 26). O investimento na produção do espaço pelos governos petistas se diferencia por ser direcionada por uma proposta neodesenvolvimentista, conciliatória. Apresentava uma dupla argumentação para investir na produção do espaço: 1) tentava conquistar frações burguesas: o Estado investiria grandes parcelas do fundo público na Indústria da Construção nacional, ganhando

apoio desse setor para manter sua direção; 2) buscava ganhar as mentes e os corações de frações da classe trabalhadora, apoiando-se na “ideologia da casa própria”, no discurso de *enfrentamento ao déficit habitacional*, na “glorificação” da ascensão social, do consumo pelo crédito e do empreendedorismo, ao mesmo tempo em que reforçava a cultura do individualismo, da ostentação, da concorrência, próprio ao movimento de restauração burguesa, vivenciado desde a década de 1970.

A verdade é que, ainda que com o forte investimento estatal no setor “imobiliário”, com a ampla produção de habitação de interesse social, vista nos governos petistas, o déficit habitacional continuou alto. No lançamento PMCMV, durante abertura do Encontro Nacional da Indústria da Construção, organizado pela CBIC, em 2009, Lula o enaltecia como “medida anticrise” (sic) que amenizaria o problema do déficit habitacional no país, estimado em 5,99 milhões<sup>138</sup> de moradias naquele ano (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2012). O Programa Minha Casa Minha Vida entregou cerca de 2,6 milhões de unidades habitacionais, de seu lançamento até março de 2016 (BRASIL, 2016). O que se observa, no entanto, é o crescimento do déficit habitacional, que em 2014 subiu para 6,2 milhões (FIESP, 2016), aproximadamente. O que justifica essa elevação? Pergunta de muitas respostas.

Optou-se pela seguinte: tais números denunciam não uma realidade de “carência de moradias”, uma vez que as cidades brasileiras possuem um estoque de imóveis suficiente para a provisão do déficit<sup>139</sup> (MARTINS, 2014). Tais números revelam e denunciam *a segregação socioespacial*, própria à lógica de produção capitalista na cidade, *impossível de ser solucionada pela via meramente institucional, legalista das políticas sociais voltadas à habitação*. Ora, o déficit habitacional é meramente um índice, um fator social que retrata apenas a aparência de um fenômeno, qual seja, a questão da habitação, sem penetrar sua superfície, sem revelar suas causalidades.

O fenômeno da questão da habitação<sup>140</sup>, expressão da “questão social”, é palpável, visível na maioria das cidades brasileiras, manifesto nas buscas de sobrevivência da população

---

<sup>138</sup> Tal dado dá sequência à proposta de atualização dos resultados da pesquisa Déficit Habitacional da FJP, desenvolvido em parceria com o Ministério das Cidades, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), por meio do Programa Habitar/Brasil/BID. Considerou-se como componente do déficit habitacional: 1) habitações precárias, ou seja, domicílios rústicos e improvisados; 2) coabitação familiar, famílias que habitam um só cômodo ou famílias conviventes secundárias que desejam outro domicílio; 3) ônus excessivo com aluguel urbano, ou seja, cujo aluguel comprometa mais de 30% da renda familiar, em famílias que ganham até três salários mínimos; e 4) adensamento excessivo em domicílios alugados, que correspondem aos domicílios alugados com um número médio superior a três moradores por dormitório. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2012).

<sup>139</sup> Estima-se que o estoque imobiliário (apartamentos e casas desocupadas) chega aos seis milhões de unidades, total suficiente para prover o déficit, com uma margem de sobra em muitas cidades (MARTINS, 2014).

<sup>140</sup> Estudo sobre a questão da habitação se encontra em Engels, 2015; e em Lima, 2014.

moradora de rua; nas resistências silenciadas do cotidiano de vida de trabalhadores nas favelas; nas crianças com microcefalia que residem em palafitas; na solidariedade de classe, mesmo que não consciente, daqueles que residem em vilas e cortiços; nas lonas pretas que abrigam da chuva famílias esperançosas de um futuro melhor; nas mães que choram a perda de seus filhos pela guerra às drogas nos conjuntos habitacionais, segregados da centralidade do espaço urbano; na lógica contraditória da produção do espaço, que remove populações para a construção de “elefantes brancos”; na propriedade privada do solo, acumulado por grupos empresariais e políticos; na especulação imobiliária, que expulsa a classe trabalhadora de lugares por ela construídos; na apropriação da renda da terra, produzida por aqueles que não a possuem, conforme se buscou desvelar ao longo dessa dissertação.

Segundo técnicos, a elevação do déficit se justificaria pelo aumento no preço dos aluguéis (FIESP, 2016), que acompanhou o processo de valorização da terra urbana (especialmente no ano em que a pesquisa foi realizada: 2014). Como afirmaria Guilherme Bulos, “o que o Bolsa Família e o aumento salarial deram, o rentismo do aluguel tomou” (2015, p. 12). É preciso que se compreenda que a necessidade social de habitação não é algo controlável. Ela se molda de acordo com a própria reprodução social e com a reprodução das relações sociais de produção. Um índice social, como o do déficit, é apenas uma representação, não a realidade. Transforma-se em uma ferramenta de maquiagem da realidade das relações sociais de produção capitalista, essa sim dinâmica, contraditória. Porque o Estado e o capital utilizam o discurso de necessidade de enfrentamento ao déficit habitacional para formulação de políticas sociais voltadas às “classes subalternas”?

Ora, o capitalismo se apossou do solo, mobilizou-o, e a produção do espaço (que compreende a produção do habitar) tende a se tornar central em certas conjunturas da crise, uma vez que ainda é um setor relativamente pouco explorado (MARTINS, 2014). O que se observa com a crise orgânica é um movimento em que tão logo ocorra uma queda na taxa de lucros médios, “os capitais se precipitam na produção do espaço” (LEFEBVRE, 2006, p. 26). Muitas vezes essa “produção” se dá pela “destruição” do espaço: pelas reestruturações, pelos novos vocacionamentos, pelas remoções de comunidades inteiras para a construção de Megaprojetos, conforme se procurou expor no decorrer dessa dissertação. Outras vezes, essa produção é demandada pela própria classe trabalhadora, em luta por moradia, exigindo do Estado, respostas à sua necessidade social. Relação contraditória, uma vez que, a conquista dos trabalhadores em luta contra a direção burguesa do Estado: pela produção de habitação de interesse social, por exemplo, acaba por se tornar também útil ao capital, que não apenas receberá os investimentos estatais, como também manterá sua legitimação (MAGRI, 1975).

O discurso de combate ao déficit habitacional se transforma em mote ideopolítico auxiliar à legitimação da forma de atendimento à necessidade social de habitação pelo Estado. Forma essa que considerará prioritariamente as necessidades do capital, uma vez que por ele dirigida. Mas apenas a luta de classe definirá o grau dessa “consideração”. Se com o PMCMV a classe trabalhadora empobrecida foi beneficiada pela venda subsidiada ou por financiamento público de uma unidade habitacional que atendia ao “sonho da casa própria”, mais beneficiada foi a fração burguesa da Indústria da Construção e o setor financeiro, que obtiveram seus lucros a partir da captura de parte do fundo público e do processo de produção, ou seja, a partir das relações de propriedades capitalistas, que se sustentam na exploração da classe trabalhadora, única produtora da riqueza social.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil vivencia hoje mais um processo de encerramento de um ciclo e criação de um novo, ainda indefinido. Descartado o PT e sua política de conciliação de classes, frações da burguesia se organizaram e realizaram um golpe, a fim de que tivessem condições de aprovar o seu “pacote de maldades”. Este pacote de recuperação da economia, segue uma série de exigências postas pelo FMI para concessão de empréstimos, como no caso de uma reforma trabalhista, já implementada em países como Espanha, Grécia e Portugal. Desta vez, a restauração burguesa se aproveita do apassivamento da classe trabalhadora, ampliado nos governos petistas, e retoma o modelo neoliberal na direção hegemônica do Estado para recuperação de sua taxa de lucros. Aplica medidas de austeridade, ataca direitos historicamente conquistados, tomados pelo discurso da classe dirigente como barreiras à modernização do país, congela gastos sociais e alega a necessidade de redução desses gastos.

Com o encerramento do ciclo de crescimento da economia nacional e o fim do governo petista de conciliação, movimentos e usuários se perguntam: terá o Programa Minha Casa Minha Vida continuidade? O usurpador, Michel Temer (PMDB), garantiu que realizará novas contratações para o programa. Porém, este tem passado por reconfigurações.

No início de 2017, Temer prometeu investir recursos do FGTS na produção de habitação para famílias nas faixas 1,5 (com renda familiar de R\$ 1.801,00 até R\$ 2.600,00), 2 (com renda familiar de R\$ 2.601,00 até R\$ 4.000,00) e 3 (com renda familiar de R\$ 4.001,00 até R\$ 9.000,00)<sup>141</sup>. Também houve um reajuste de aproximadamente 8% na taxa de juros para as faixas 2 e 3 (BRASIL, 2017). O governo afirmou que contratará mais 610 mil unidades habitacionais, das quais, 400 mil serão direcionadas para as faixas 2 e 3 (não subsidiadas), 170 mil para a faixa 1 e 40 mil para a faixa 1,5 (BRASIL, 2017). Porém, até esse mês, na faixa 1, por exemplo, foram contratadas apenas 45,6 mil unidades habitacionais<sup>142</sup>.

Ainda assim, se esse governo dá pouca importância para “a voz das ruas”, buscando aprovar as reformas trabalhista e previdenciária, alterando substancialmente as normativas sobre a regularização de terras, prejudicando comunidades tradicionais, quilombolas, indígenas, trabalhadores da cidade e do campo. Se não se preocupa em atender às

<sup>141</sup> Ver a reportagem de Laís Lis e Luciana Amaral, publicada no portal G1, disponível pelo link: <http://g1.globo.com/economia/noticia/governo-amplia-minha-casa-minha-vida-para-familias-com-renda-de-ate-r-9-mil.ghtml>.

<sup>142</sup> Ver a reportagem de Laís Lis, publicada no portal G1, disponível pelo link: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/11/inadimplente-pode-perder-imovel-do-minha-casa-minha-vida-diz-secretaria.html>

necessidades sociais da classe trabalhadora<sup>143</sup>, seguindo à risca o receituário neoliberal de língua inglesa. E a conjuntura é propícia para isso. O saldo dos governos petistas é esse: um país onde os trabalhadores não se enxergam nas organizações tradicionais da classe trabalhadora. Classe que muito luta, mas pouco conquista; que se vê tolhida de sua “festa” pelas sucessivas “revoluções pelo alto” operadas pela burguesia; que financia um Estado que financia sua burguesia; que, ainda que produza o espaço, vê negado o seu “direito à cidade”.

Com o apoio do Congresso Nacional, da mídia corporativista burguesa, de organismos internacionais, o governo usurpador operacionaliza o “pacote de maldades” contra a classe trabalhadora. Isso altera o cenário das lutas no campo e na cidade, em que os movimentos sociais sofrem uma forte repressão e tentativa de criminalização. Cada vez mais, é preciso uma unidade entre os movimentos sociais e organizações da classe trabalhadora.

Experiência que se materializa nos últimos anos, com a constituição de frentes e blocos. Exemplo disso se deu nas manifestações de rua de 28 de abril e 30 de junho de 2017. Nelas, movimentos sociais e sindicais, partidos e outras formas de organização da classe trabalhadora se posicionavam contra as reformas previdenciária e trabalhista, contra a lei das terceirizações e pelo “Fora Temer”. Mas a tática da unidade se faz imprescindível também na luta pela terra e por moradia, que sofreu um forte ataque no final de 2016.

Em 22 de dezembro de 2016, o governo anuncia a aprovação da Medida Provisória nº 759. Tal medida modificou profundamente os marcos legais sobre a política urbana e a função social da propriedade. Movimentos sociais do campo e da cidade, ambientalistas, institutos e organizações se articulam e lançam em protesto a *Carta ao Brasil: MP 759/2016 – A desconstrução da Regularização Fundiária no Brasil*, que denunciava a revogação da disciplina nacional de Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos (Capítulo III da Lei nº. 11.977/2009), a alteração das regras de Regularização Fundiária e Venda de Imóveis da União, do Programa Terra Legal na Amazônia e da Regularização Fundiária Rural, e a alteração das regras da Política Nacional de Reforma Agrária. As consequências disso, segundo a carta, seria o esvaziamento do princípio da função social da terra:

- Não há justificativa para urgência, posto que o Brasil possui uma legislação avançada nesse campo (o que não impede que venham ocorrer novos avanços necessários pela via jurídica adequada)

---

<sup>143</sup> O governo cancelou o programa Farmácia Popular (retirando da Saúde cerca de R\$ 100 milhões ao ano), cancelou e bloqueou o benefício Bolsa Família de milhares de beneficiários (retirando cerca de R\$ 2,4 bilhões da Assistência), assim como apontou a revisão nas regras do Benefício de Prestação Continuada (BPC) (retirando cerca de R\$ 46,5 bilhões da Previdência), dentre outras medidas que prejudicam os trabalhadores pobres. Recomendamos o artigo de Guilherme Boulos para a Carta Capital, *12 retrocessos em 12 meses de Temer*, disponível em: <http://www.mtst.org/mtst/12-retrocessos-em-12-meses-de-temer/>

- Causa enorme confusão jurídica ao revogar dispositivos legais e substituir por outros que não são autoaplicáveis, conferindo enorme discricionariedade aos inúmeros regulamentos do Poder Executivo necessários para que a MP tenha eficácia
- Impõem maiores ônus para a população de baixa renda, prejudicada com a revogação dos procedimentos de regularização fundiária urbana que dependem de nova regulamentação para terem continuidade em todo o Brasil, e principalmente pela facilitação da concentração fundiária
- Flexibiliza a regularização para ocupações irregulares de alto padrão, anistiando o mercado imobiliário e especuladores urbanos e rurais

Ou seja, a burguesia, que enxerga no espaço não só o lugar da produção, mas também da extração de renda da terra, produzida pelo trabalho social, utiliza-se do Estado para modificar leis, políticas e programas a fim de seu autofavorecimento. A MP 759/2016 captura e deturpa as conquistas registradas nos artigos 182 e 183, da Constituição Federal, que tratam da função social da propriedade, no Estatuto da Cidade, na Lei de Regularização Fundiária e na Política Nacional de Habitação. Tais alterações atacam principalmente a tática de ocupação de terrenos em descumprimento da função social do solo, utilizada por diversos movimentos de luta pela terra. Sua aprovação pode ser vista como mais uma tática da burguesia, não apenas no sentido de ampliar a apropriação da terra, mas também de fortalecer o processo de criminalização das lutas dos movimentos.

Importante observar: é interessante para a burguesia e para o governo golpista que o Programa Minha Casa Minha Vida tenha continuidade, ainda que majoritariamente direcionado para outra modalidade. Que o programa possibilite a extração de mais lucros. Não se trata, portanto, de enfrentar o déficit habitacional, mas de produzir mais valia, contratar mão de obra, fazer girar a economia no setor, em queda desde 2014 (CBIC, 2017), ainda que, fazendo isso, supra uma pequena parcela do déficit.

Porém, as políticas sociais de habitação se mostram insuficientes para atender o problema do déficit habitacional, justamente por se focalizarem no problema do déficit habitacional, mera expressão numérica do fenômeno da questão da habitação. A distância entre “possuir” uma unidade habitacional e alcançar uma real satisfação da necessidade social de habitação compreende um conjunto de necessidades que o capital, e seu Estado, não enfrentam (infraestrutura, acesso a serviços, mobilidade, etc.). Não se enfrentam as mediações que formam a questão da habitação, as relações de propriedade, a apropriação da renda da terra, relações próprias ao modo de produção capitalista, e que só podem ser superadas com sua superação.

Isso aponta que, por mais que os movimentos sociais formulem suas pautas a partir das necessidades reais dos trabalhadores, por habitação, por exemplo, é preciso que a tática de

sua ação vá além da exigência do atendimento pelo Estado dessas necessidades em si. O Estado burguês é parte do problema, não da solução (MARTINS, 2014). Sem o enfrentamento às determinações reais que resultam na segregação socioespacial, todas as suas conquistas, resultarão mais cedo ou mais tarde, incorporadas aos processos determinados pelo capital os quais levam à reprodução da “questão urbana”. Conforme exposto nessa dissertação, especialmente no primeiro capítulo, o Estado participa ativamente do processo de produção do espaço, formulando, investindo, reestruturando, e, inclusive, realizando certo grau de controle, assumindo o papel de regulador. Observa-se desde a crise que se inaugura na década de 1970, um movimento histórico do capital de busca pela restauração do seu poder e de sua taxa de lucro, utilizando-se também do Estado e da produção do espaço.

No processo de produção do espaço, a classe trabalhadora apresenta suas pautas, de forma organizada ou espontânea. O Estado, a depender da correlação de forças, as atenderá, como no caso das necessidades sociais de habitação, porém, sem garantir uma satisfação real dessa necessidade, conforme se buscou mostrar no terceiro capítulo desta dissertação. Ainda que se tenha analisado um programa em específico, não se trata de um processo episódico, circunstancial ou mesmo aleatório, mas parte do que configura a problemática da habitação: sua conversão em objeto mercantil.

O objeto dessa dissertação foi o processo de captura e deformação da necessidade social de habitação pelo Estado, que, na maioria das vezes, implementa políticas sociais de habitação de forma a atender prioritariamente a necessidades do capital. O movimento de aproximação com o objeto se deu a partir da pesquisa bibliográfica e documental sobre a política social de habitação implementada durante a regência dos governos petistas. Utilizou-se como base analítica a hipótese formulada, ainda em 1975, por Susanna Magri, de que o Estado capitalista captura necessidades sociais, tais como a de habitação, e a atende de forma a conciliá-las com necessidades do capital.

Metodologicamente, a pesquisa foi desenvolvida em seis eixos:

O primeiro eixo debruçou-se sobre o estudo das determinações do processo de produção do espaço urbano, especialmente no Brasil. Buscou resgatar o processo histórico de produção do espaço urbano, determinado pelo processo de desenvolvimento do modo de produção capitalista no país. Apresentou a necessidade social de habitação na processualidade do desenvolvimento da força de trabalho urbana, oriunda do campo, a partir do recorte para a formação das favelas. Mostrou ainda a relação entre o Estado brasileiro e as classes sociais, em que sua história é marcada por tentativas de golpes, muitos tendo sido bem sucedidos, mostrando que a estratégia de revolução passiva já foi utilizada na história brasileira

(COUTINHO, 1999). Revelou também que o Estado tem na luta entre as classes fundamentais do modo de produção capitalista uma determinação, mas que tem no padrão de acumulação capitalista sua determinação fundamental, evidenciando-se a indissociabilidade entre o político e o econômico.

O segundo eixo tratou teoricamente sobre como o Estado aplica políticas e programas para atender às necessidades do capital e às necessidades sociais de habitação. Nele foram utilizadas formulações de Lefebvre e Magri para fundamentar a argumentação a partir da historicização do processo de surgimento de políticas sociais voltadas à habitação, no contexto do capitalismo monopolista, e que se alteram significativamente após a entrada na chamada *crise orgânica*, que utiliza a estratégia de *mundialização do capital*, apropriando-se e expandindo territórios para garantir sua reprodução.

O terceiro eixo apresentou o processo de transformismo pela qual um partido que nasce das lutas da classe trabalhadora, voltado aos interesses dos trabalhadores, vivencia. Contextualizou-se tal processo no cenário nacional e internacional de *restauração burguesa*, de utilização da estratégia da revolução passiva, cuja integração avalizou a chegada do partido ao poder do Estado. Tal partido garantiu sua governabilidade a partir de uma pactuação, firmada na conciliação de classes, criando programas e políticas que atendiam a pautas históricas da classe trabalhadora, casando-as a pautas da burguesia, sobre uma orientação em parte social-liberal, em parte neodesenvolvimentista.

O quarto eixo apresentou uma série de instrumentos legislativos e regulatórios, com destaque para a Política Nacional de Habitação (PNH), formulada sob uma direção conciliatória do Partido dos Trabalhadores, com o discurso de participação social e controle democrático, que, no entanto, foi esvaziada ainda no primeiro mandato de Lula, com baixo direcionamento do fundo público para sua operacionalização.

O quinto eixo, voltado para uma análise do Programa Minha Casa Minha Vida, buscou recuperar o processo de surgimento deste programa, o contexto sociohistórico que o gesta, suas determinações. Buscou ainda relacioná-lo a hipótese de orientação dessa dissertação, identificando que sim, o programa capturou a pauta histórica dos movimentos de luta por moradia, e a deformou, reforçando o processo de segregação socioespacial. Porém, o programa foi benéfico ao capital, em especial, à Indústria da Construção, que se viu livre da ameaça de falência ante a crise de 2008, e alcançou vultosos lucros no período ápice do programa. Por fim, no sexto eixo foram apontadas as rupturas e continuidades do programa em relação à pauta e à política demandada por movimentos sociais.

Esses seis eixos foram distribuídos na Introdução, no capítulo 1, *O processo de formação do espaço urbano no Brasil: a indissociabilidade entre o político e o econômico como determinação fundante*; no capítulo 2, *A conciliação entre as necessidades sociais e as necessidades do capital: desvelando o transformismo*; no capítulo 3, *As políticas sociais voltadas à habitação nos governos petistas: a conciliação entre as necessidades sociais e as necessidades do capital*, e nessas Considerações Finais.

A partir da análise sobre a processualidade sociohistórica que se delineia como determinação para a constituição do espaço urbano brasileiro, especialmente nas últimas décadas, sob os governos petistas, entendendo-os inseridos em um processo de revolução passiva, executando o jogo complexo da conciliação de classes, constatou-se que a cidade continua sendo espaço estratégico para a luta de classes.

Com a mediação do Estado, frações da burguesia e da classe trabalhadora disputam a cidade, o espaço urbano, lugar do produzir, do lazer, da socialização, do morar. O Estado, sob a direção hegemônica do bloco no poder, atende não somente a pautas demandadas pela luta da classe trabalhadora, como é a necessidade social de habitação, objeto desta dissertação, mas também atende a necessidades do capital, direcionando seu fundo público para garantir sua reprodução.

Quando o atendimento a suas necessidades sociais não é realizado pelo Estado, a classe trabalhadora cria suas próprias estratégias. Uma delas é a organização em movimentos, como o de luta por moradia, que crescem no Brasil. Se cresce o número de movimentos sociais e ocupações de terra, cresce também a reação burguesa. Alterar leis, esvaziar políticas sociais, se apropriar do fundo público, reprimir e criminalizar as lutas, são apenas algumas das muitas estratégias implementadas pelas frações burguesas na direção do Estado. Por mais importante que seja para a classe trabalhadora, em especial, sua fração mais pauperizada, ter um teto para se abrigar, uma moradia, só a conquista da casa, da unidade habitacional, não lhe garante o direito de morar (SILVA, E., 2014), não lhe garante o direito à cidade.

O direito à cidade foi concebido por Lefebvre como consigna revolucionária, a partir da experiência de poder popular construída na Comuna de Paris, em 1871. Experiência que deve ser estudada, recuperada pelos movimentos sociais que ousam lutar pelo direito à cidade. A luta por moradia não pode se restringir a uma luta por mais políticas e recursos. Deve ser repensada, reformulada teórica e taticamente. O horizonte da luta por moradia não pode ser outro, senão o *direito à cidade*, na concepção lefebvrea, que acumule para uma *revolução total*. Sim, ao contrário do que as teorias elaboradas por urbanistas - utilizadas inclusive nesse trabalho - afirmam, o problema do déficit habitacional, ou melhor, o problema da habitação,

só pode ser resolvido através de uma revolução feita pelos trabalhadores, que destrua este Estado e suas políticas sociais, que supere esse modo de produção, que construa outra forma de relação com a natureza, que retorne ao seu processo de humanização, em contraponto à barbárie que bate à porta.

Não, isso não nos é distante, como acreditam as mesmas teóricas já citadas. Elas afirmam que com a regularização fundiária, com a reforma urbana, com maior repasse de recursos para as políticas habitacionais, com a entrada de assentamentos subnormais na chamada “cidade formal”, *voilà!* Resolvida a questão da habitação. As mesmas inclusive apontam a necessidade de análises sobre a renda da terra, criticam o capitalismo, mas não propõem sua superação, apenas sua humanização. Os movimentos acabam por absorver essas pautas pontuais como centrais. Claro que tais pautas são importantes tanto para os trabalhadores que apresentam essa necessidade social imediata, como no sentido de acumular forças para o cenário da luta de classes. Não nego a relevância dessas pautas, sequer a necessidade de se lutar por elas. O que afirmo é a necessidade dos movimentos sociais refundarem suas bases (MARTINS, 2014). Entenderem quem é o sujeito revolucionário: a classe trabalhadora. Acumular elementos para a elevação do nível de consciência desta, seja no processo de formação, seja no processo de luta concreta, ampliando as pautas, com ações táticas que atinjam não somente a circulação, como também a produção capitalista. É preciso que se criem experiências de poder popular e que estas sejam cultivadas, até que se acumulem elementos para a construção de um *duplo poder*, reconhecendo a cidade como o espaço estratégico para a revolução. O espaço da “festa”, espaço de construção da Nova Vida na Cidade.

## REFERÊNCIAS

- ALENCASTRO, Leonora Ulrich de. A produção e o consumo: a cidade como espaço de segregação. In: **Política Urbana: a produção e o consumo da cidade**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1985. p. 13-22.
- ALVAREZ, Isabel Aparecida Pinto. As políticas espaciais contemporâneas e a reprodução do capital e do urbano. In: **Revista Cidades**, vol. 9, nº 16. Presidente Prudente: UNESP, 2012. p. 62-85.
- ALVES, Giovanni. **Trabalho e Neodesenvolvimentismo: Choque de capitalismo e nova degradação do trabalho no Brasil**. 1º edição. Bauru: Canal 6/Projeto Editorial Práxis, 2014.
- AMARAL, Angela Santana do. Configurações contemporâneas dos conflitos classistas: experiências brasileiras no contexto neodesenvolvimentista. In: **Acta Científica XXIX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología**. Santiago: ALAS, 2013. Disponível em: [http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT18/GT18\\_SantanaDoAmaral.pdf](http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT18/GT18_SantanaDoAmaral.pdf). Acesso em 05 de dezembro de 2015.
- AMARAL, Marisa Silva. **A investida neoliberal na América Latina e as novas determinações da dependência**. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2006.
- AMORE, Caio Santo. “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. In: AMORE, Caio Santo; Shimbo, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz C. **Minha Casa... E a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. 1º ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 11-28.
- BEHRING, Elaine Rosetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.
- BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. 4ª ed. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2008.
- BOITO JR., Armando. Governos Lula: a nova burguesia nacional no poder. In: BOITO JR., Armando; GALVÃO, Andréia (Orgs.). **Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000**. 1º edição. São Paulo: Ed. Alameda, 2012. p. 67-104.
- BONDUKI, Nabil. Planos Locais de Habitação: das origens aos dilemas nas atuais nas regiões metropolitanas. In: DENALDI, Rosana. **Planejamento Habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação**. São Paulo: Annablume, 2013.
- CARDOSO, Adauto L.; MELLO, Irene de Queiroz e; JAENISH, Samuel Thomas. A implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: agentes, processos e contradições. In: AMORE, Caio Santo; Shimbo, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz C. **Minha Casa... E a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. 1º ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 73-102.
- CARDOSO, Franci Gomes; LOPES, Josefa Batista. O trabalho do assistente social nas organizações da classe trabalhadora. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (Org.). **Serviço Social: direitos e competências**. Brasília: CFESS, 2009. p. 461-479.

CARLOS, Ana Fani. **O Espaço Urbano**: Novos Escritos sobre a Cidade. São Paulo: Labur Edições, 2007, 123p.

CAMPOS, Pedro Henrique P. **Estranhas Catedrais**: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988. Rio de Janeiro: Editora UFF, 2014.

CASTELO, Rodrigo. **O social-liberalismo**: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal. 1º edição. São Paulo: Expressão Popular, 2013a. 400p.

\_\_\_\_\_. O canto da sereia. In: **Revista em Pauta**. 1º semestre de 2013, n. 31, v. 11. Rio de Janeiro: Faculdade de Serviço Social da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2013b. p. 119-138.

\_\_\_\_\_. O novo-desenvolvimento e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Encruzilhadas da América Latina no século XXI**. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010.

COUTINHO, Carlos Nelson. As categorias de Gramsci e a realidade brasileira. Capítulo 9. In: \_\_\_\_\_. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. Nova edição revista e ampliada. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

DEO, Anderson. **A consolidação da social-democracia no Brasil**. 2011. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2011.

DIAS, Edney Cieli. **Do Plano Real ao Programa Minha Casa Minha Vida**: negócios, votos e as reformas da habitação. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

ENGELS, Friedrich. **Sobre a questão da moradia**. Tradução de Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2015.

\_\_\_\_\_. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. Tradução de B. A. Schumann. Edição de J. P. Netto. São Paulo: Boitempo, 2008.

FERRARI, Terezinha. **Fabricalização da cidade e ideologia de circulação**. São Paulo: Outras Expressões, 2012.

FONSECA, Lucas Milhomens. Semear Sonhos. In: MARQUES, Alberto; MATTZA, Antônio Fernando; FRANCUCCI, Antonio (Orgs.). **Memória Incra 35 anos**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário/INCRA, 2006. p. 206-210.

FONTES, Virgínia. **Continuidades e rupturas na política habitacional brasileira (1920-1979)**. 1985. Dissertação (Mestrado em História) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Centro de Estudos Gerais, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1985.

GRAMSCI, Antonio. Estado e Sociedade Civil. In: COUTINHO, Carlos Nelson (Org.). **O leitor de Gramsci**: escritos escolhidos 1916-1935. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 267-290.

\_\_\_\_\_. Cadernos do cárcere. Vol. 5. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GRANEMANN, Sara. PAC: a afirmação do parasitismo do capital sobre o trabalho. In: **Revista de Políticas Públicas**, v. 11, 1º edição. São Luís: UFMA, 2007. Disponível em: [http://www.revistapoliticaspUBLICAS.ufma.br/site/download.php?id\\_publicacao=745](http://www.revistapoliticaspUBLICAS.ufma.br/site/download.php?id_publicacao=745). Acesso em 12 de setembro de 2013.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 25ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

\_\_\_\_\_. **A Produção Capitalista do Espaço**. 2º ed. São Paulo: Annablume, 2006.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2007a.

\_\_\_\_\_. O significado do Serviço Social na divisão do trabalho. In: \_\_\_\_\_. **Renovação e Conservadorismo no Serviço Social**: ensaios críticos. 9º edição. São Paulo: Cortez, 2004. p. 91-102.

IASI, Mauro Luís. As manifestações de massa e a dimensão estratégica. In: ABRAMIDES, Maria Beatriz; DURIGUETO, Maria Lúcia. (Orgs.). **Movimentos Sociais e Serviço Social**: uma relação necessária. São Paulo: Cortez, 2014. p. 50-67.

\_\_\_\_\_. **Metamorfoses da consciência de classe**: o PT entre a negação e o consentimento. 2º edição. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e Política**. O direito à cidade II. Tradução de Margarida M. de Andrade, Pedro H. Denski e Sérgio Martins. 2º edição. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2016.

\_\_\_\_\_. **O direito à cidade**. 5º ed. São Paulo: Centauro, 2008.

\_\_\_\_\_. **A Produção do Espaço**. Tradução de Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins. Belo Horizonte, 2006. (mimeo).

\_\_\_\_\_. **A re-produção das relações de produção**. Porto: Escorpião, 1973.

LEFEBVRE, Henri; GUTERMAN, Norbert. Introdução. In: LENIN, V. I. **Cadernos sobre a dialética de Hegel**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2011.

LIMA, Caroline M. **Questões Teóricas Práticas da Habitação no Brasil**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Serviço Social) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2014.

MAGRI, Susanna. Besoin Sociaux et politique du logement de L'État. In: CENTRE D'ETUDES ET DE RECHERCHES MARXISTES. **La Pensée**. n° 180, mar-abri, Paris: CERM, 1975. p. 88-104.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Nova Cultura, 1990.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. 1º ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

\_\_\_\_\_. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

\_\_\_\_\_. **O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.** Cidades brasileiras: a matriz patrimonialista. Políticas Sociais (IPEA), v. 12, p. 211-220, 2006.

\_\_\_\_\_. A nova Política Nacional de Habitação. In: **Valor Econômico**. São Paulo: FAU, 24 de novembro de 2005. Disponível em: [www.fau.usp.br/depprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato\\_novapoliticaHab.pdf](http://www.fau.usp.br/depprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_novapoliticaHab.pdf). Acesso em: 12 de novembro de 2013.

\_\_\_\_\_. Metrópole, legislação e desigualdade. In: **Estudos Avançados**, vol. 17, n. 48, São Paulo: Editora USP, 2003.

MARTINS, Raphael M. de. **“Entre o pensar e o viver”**: um estudo sobre a cidade como espaço estratégico da luta de classes. 2014. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

MARX, Karl. **O Capital**. Crítica da economia política. Tradução de Reginaldo Sant'Anna. Livro I, vol. 1, 26ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Coleção “Os Economistas”. Livro I, vol. 2. São Paulo: Editora Abril Cultural, 1996.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Coleção “Os Economistas”. Livro III, vol. 2. São Paulo: Editora Abril Cultural, 1985.

\_\_\_\_\_. **Miséria da Filosofia**. Trad. Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2007.

\_\_\_\_\_. A Lei Geral de Acumulação Capitalista. In: \_\_\_\_\_. **O Capital**: crítica da Economia Política. Livro I, vol. II, Cap. XXIII. São Paulo: Difusão Editorial, 1984. p. 712-827.

\_\_\_\_\_. Formações econômicas pré-capitalistas. In: HOBSEBAWN, Eric J. (Org.). **Formações econômicas pré-capitalistas**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 65-112, 1977.

MILLET, Damien; TOUSSAINT, Éric. **50 Perguntas e 50 Respostas sobre a Dívida, o FMI e o Banco Mundial**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2006.

MORISSAWA, Mitsue. **A história da luta pela terra e o MST**. São Paulo: Expressão Popular, 2001.

MOTA, Ana Elisabete. Crise contemporânea e as transformações na produção capitalista. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (Org.). **Serviço Social**: direitos e competências. Brasília: CFESS, 2009. p. 51-68.

MOTA, Ana Elisabete; AMARAL, Ângela Santana do; PERUZZO, Juliane. F. O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina. In: Ana Elisabete Mota. (Org.). **Desenvolvimentismo e Construção de Hegemonia**. São Paulo: Cortez, p. 153-178, 2012.

NETTO, José Paulo. **Pequena história da ditadura brasileira (1964-1985)**. São Paulo: Cortez, 2014.

\_\_\_\_\_. Introdução. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **O leitor de Marx**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 7-37, 2012.

\_\_\_\_\_. **Introdução ao método em Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

\_\_\_\_\_. Uma face contemporânea da barbárie. In: **Anais do III Encontro Internacional Civilização ou Barbárie**. Serpa, Portugal: Câmara Municipal de Serpa e odiario.info, 2010. Disponível em: [http://pcb.org.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2117:uma-face-contemporanea-da-barbarie&catid=43:imperialismo](http://pcb.org.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=2117:uma-face-contemporanea-da-barbarie&catid=43:imperialismo). Acesso em 15 de janeiro de 2017.

NETTO, José Paulo. BRAZ, Marcelo. **Economia política**: uma introdução crítica. 7º edição. Ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

OLIVEIRA, Francisco de. O Estado e o Urbano no Brasil. In: BARROS, Joana; SILVA, Evanildo Barbosa da; DUARTE, Livia. **Caderno de Debates 2**. Cidades e conflito: o urbano na produção do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: FASE, 2013. p. 47-68.

\_\_\_\_\_. **Crítica à razão dualista/O ornitorrinco**. 2ª ed. São Paulo, Boitempo, 2003.

\_\_\_\_\_. **A Economia da dependência imperfeita**. 3º ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**: colônia. São Paulo: Cia. Das Letras, 2011.

\_\_\_\_\_. **História Econômica do Brasil**. 26º edição. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.

RAUTA RAMOS, Maria Helena. **Renda fundiária urbana** – sua lógica explicativa. Anchieta/ES, 2013 (mimeo).

\_\_\_\_\_. **Política social de habitação** – um quadro teórico para pensar habitação de interesse social. Anchieta/ES, 2012 (mimeo).

\_\_\_\_\_. Habitação, um meio de reprodução social. In: GOMES, Maria de Fátima Cabral M.; FERNANDES, Lenise Lima; MAIA, Rosimeire Santos. (Orgs.) **Interloquções urbanas**: cenários, enredos e atores. Rio de Janeiro: Editora Arco Íris, 2008. p. 197-216.

\_\_\_\_\_. Gestão de políticas urbanas e mecanismos de democracia direta. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Metamorfoses sociais e políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A editora, 2002. p. 133-150.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1º ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

\_\_\_\_\_. É possível uma política urbana contra a exclusão? In: **Serviço social e Sociedade**, São Paulo: ano XXIII, n. 72, p. 53-61, nov. 2002.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional**: limites e perspectivas. Tese (Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SALVADOR, Evilásio. Financiamento tributário da política social no pós-real. In: \_\_\_\_\_. BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete; GRANEMANN, Sara. (Orgs.) **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 123-152.

SECCO, Lincoln. **História do PT 1978-2010**. 3º ed. Cotia, SP: Ateliê Editorial, 2012.

SILVA, David Wallace Cavalcante da. **O capital da construção civil no contexto do neodesenvolvimentismo e as teias de relações perigosas na estratégia do novo bloco de poder hegemônico no Brasil**. 2014. Tese (Doutorado em Serviço Social). - Programa de Pós Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

SILVA, Edna Tânia Ferreira da. **O acesso à habitação e a luta pelo direito de morar**: um estudo sobre o conjunto habitacional Gervásio Maia em João Pessoa – PB. 2014. Tese (Doutorado em Serviço Social). - Programa de Pós Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

SILVA, Eugenio R. O Planejamento Estratégico sem plano: uma análise do empreendedorismo urbano no Brasil. In: **Revista de Geografia e Ordenamento do Território**, n.º 2 (Dezembro). Porto: Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, 2012. p. 279-306.

SPINELLI, Juçara; SOARES, Paulo Roberto R. Reestruturação econômica e reprodução do espaço urbano, reflexos sobre o mercado imobiliário de cidades médias. In: **Geo UERJ**. Ano 15, n.º 24, vol. 2, 2º semestre de 2013. Rio de Janeiro: UERJ, 2013.

• **Documentos:**

AGÊNCIA REPÓRTER BRASIL. **As condições de trabalho na Construção Civil**. São Paulo: Agência Repórter Brasil, 2014. Disponível em: [http://reporterbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/02/23-constru%C3%A7%C3%A3o\\_civil\\_ENP\\_baixa.pdf](http://reporterbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/02/23-constru%C3%A7%C3%A3o_civil_ENP_baixa.pdf) Acesso em 01 de outubro de 2015.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023**: referências: elaboração. Rio de Janeiro: ABNT, 2002. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb/arquivos/abntnbr6023.pdf> Acesso em 05 de julho de 2017.

\_\_\_\_\_. **NBR 10520**: informação e documentação: apresentação de citações em documentos. Rio de Janeiro: ABNT, 2002. Disponível em: <http://www2.uesb.br/biblioteca/wp-content/uploads/2016/05/NBR-10520-CITA%C3%87%C3%95ES.pdf> acesso em 07 de julho de 2017.

BANCO MUNDIAL. **Sistemas de cidades**. Usando a urbanização em prol do crescimento e a mitigação da pobreza. Brasil, 2009. Disponível em: [http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/3363871269651121606/UrbanStrategy\\_web\\_Portuguese.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/3363871269651121606/UrbanStrategy_web_Portuguese.pdf) Acesso em 21 de abril de 2016.

CASTRO, Bernardo Hauch Ribeiro de; BARROS, Daniel Chiari; VEIGA, Suzana Gonzaga da. **Panorama da indústria de bens de capital para a construção civil**. In: BNDES Setorial, n.º 37, Brasília: Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, 2013. p. 89-128. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/1317/1/BS%2037\\_final%20A.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/1317/1/BS%2037_final%20A.pdf). Acesso em 15 de outubro de 2015.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Relatório de avaliação da execução de programas de governo n.º 65. Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR (PPA 2011/2015). Brasília: Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, 2016. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/9141.pdf> Acesso em: 21 de junho de 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Cadernos do Ministério das cidades N.01. Brasília, DF, 2004.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Política Nacional de Habitação. Cadernos do Ministério das cidades N.04. Brasília, DF, 2004.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Habitação. Programa Minha Casa Minha Vida. Brasília, DF, 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. 2º Balanço do PAC 2015-2018. 2016. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/23216159149151fbfbcedb1d57dff510.pdf> Acesso em: 16 de abril de 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 11º Balanço Completo do PAC 2 - 4 anos (2011-2014). 2014. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/f9d3db229b483b35923b338906b022ce.pdf>. Acesso em 16 de abril de 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 11º Balanço Completo do PAC - 4 anos (2007 a 2010). 2010. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/b701c4f108d61bf921012944fb273e36.pdf>. Acesso em 18 de fevereiro de 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. PAC: Estímulo ao Crédito e ao Financiamento. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2011. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/medidas/estimulo-ao-credito-e-ao-financiamento>. Acesso em 16 de fevereiro de 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria Operacional sobre o Programa Minha Casa Minha Vida nº 033.568/2012-0/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro-substituto Weder de Oliveira. **Auditoria**, Acórdão nº 524/2014, 12 de março de 2014. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight> Acesso em 16 de abril de 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Relatório de Auditoria Programa Minha Casa Minha Vida. Brasília: Secretaria de Métodos Aplicados e Suporte à Auditoria (SEAUD), 2013. Relator: Ministro-substituto Weder de Oliveira. **Plenário**, Acórdão nº 2.431/2012, 05 de setembro de 2012. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A14D92792C014D92858CFD7429> Acesso em 16 de abril de 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Criação de apartado em cumprimento ao acórdão 2.255/2014-TCU-Plenário. Relator: Ministro-substituto Weder de Oliveira. **Plenário**, Acórdão nº 3.298/2015, 09 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight> Acesso em 16 de abril de 2016.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **O crédito imobiliário no Brasil** – Caracterização e Desafios. São Paulo: FGV Projetos, 2007.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional municipal no Brasil 2011-2012**. Belo Horizonte: FJP, 2014. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/559-deficit-habitacional-2011-2012/file> Acesso em: 14 de março de 2016.

\_\_\_\_\_. Déficit habitacional no Brasil 2009. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações, 2012. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/185-deficit-habitacional-2009/file> Acesso em: 03 de julho de 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. Síntese dos Indicadores de 2012. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2012/default\\_sintese.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2012/default_sintese.shtm). Acesso em 14 de abril de 2016.

\_\_\_\_\_. **Censo 2010.** Indicadores de Fecundidade. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: [http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/98/cd\\_2010\\_nupcialidade\\_fecundidade\\_migracao\\_amostra.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/98/cd_2010_nupcialidade_fecundidade_migracao_amostra.pdf). Acesso em 14 de abril de 2016.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Anual da Indústria da Construção**, v.23. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. p.1-88. Disponível em: [http://www.cbicdados.com.br/media/anexos/paic\\_2013\\_v23.pdf](http://www.cbicdados.com.br/media/anexos/paic_2013_v23.pdf). Acesso em 14 de outubro de 2015.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Moradia**. São Paulo: Instituto Cidadania, 2000.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Agência Brasileira de Cooperação. Brasília: IPEA; ABC, 2010.

\_\_\_\_\_. **Estudo aponta redução no déficit habitacional no país**. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20656](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20656). Acesso em: 15 de março de 2014.

\_\_\_\_\_. **Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes**. Organizado por Fernanda De Negri e Luiz Ricardo Cavalcante. Brasília: Agência Brasileira de Desenvolvimento Indústria – ABDI/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_produtividade\\_no\\_brasil](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_produtividade_no_brasil). Acesso em 18 de outubro de 2015.

SILVA, Luís Inácio Lula da. Carta ao povo brasileiro. São Paulo, 2002. In: FOLHA ONLINE. **Leia íntegra da carta de Lula para acalmar o mercado financeiro**. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>. Acesso 15 de junho de 2016.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. **Normatização de Trabalhos de Conclusão de Curso**. Educação Física – Licenciatura/Bacharelado. Recife: UFPE, 2016.

WORLD BANK. **Brazil How to Revitalize Infrastructure: Investments in Brazil Public Policies for Better Private Participation**. Vol. 1. Washington: Finance, Private Sector and Infrastructure Management Unit Latin America and the Caribbean Region, 2007. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2007/01/7372679/brazil-revitalize-infrastructure-investments-brazil-public-policies-better-private-participation-vol-1-2-main-report> Acesso em 16 de abril de 2014.

#### • Legislações:

BRASIL. Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850: Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm) Acesso em: 13 de outubro de 2016.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Emenda Constitucional nº 26 de 14 de fevereiro de 2000: Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm). Acesso em: 16 de abril de 2016.

\_\_\_\_\_. Casa Civil. Decreto nº 9.076 de 07 de junho de 2017: Dispõe sobre a Conferência Nacional das Cidades. Disponível em:

<https://presrepública.jusbrasil.com.br/legislacao/467352413/decreto-9076-17> Acesso em 08 de junho de 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 759 de 22 de dezembro de 2016: Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm) Acesso em 24 de dezembro de 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Lei 10.257 de 10 de julho de 2001: Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal: estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 16 de abril de 2016.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. O Estatuto da cidade, 10 anos, avançar no planejamento e na gestão urbana. Brasília: Senado Federal, 2011.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 16 de abril de 2016.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm). Acesso em 24 de outubro de 2016.

#### • **Sítios Eletrônicos:**

AZEVEDO, Alessandra. Governo quer reduzir benefício a idosos e deficientes de baixa renda. Portal do Correio Braziliense. 04 de março de 2017. Disponível em: [http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2017/03/04/internas\\_economia,578103/governo-quer-reduzir-beneficio-a-idosos-e-deficientes-de-baixa-renda.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2017/03/04/internas_economia,578103/governo-quer-reduzir-beneficio-a-idosos-e-deficientes-de-baixa-renda.shtml) Acesso de 05 de julho de 2017

BANCO MUNDIAL. Projetos e Operações. Disponível em: <http://www.worldbank.org/projects?lang=pt>. Acesso em: 16 de abril de 2016.

BOULOS, Guilherme. 12 retrocessos em 12 meses de Temer. Portal do MTST. 15 de maio de 2017. Disponível em: <http://www.mtst.org/mtst/12-retrocessos-em-12-meses-de-temer/> Acesso em: 05 de julho de 2017.

BRASIL. O que é o PAC? Brasília: Ministério do Planejamento, 2007. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>. Acesso em: 16 de abril de 2016.

\_\_\_\_\_. Em sete anos Minha Casa Minha Vida entrega mais de 1.000 casas por dia. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/infra-estrutura/2016/03/em-sete-anos-minha-casa-minha-vida-entrega-mais-de-1-000-casas-por-dia>. Acesso em: 30 de março de 2016.

\_\_\_\_\_. Minha Casa Minha Vida chega à 3ª fase com 2 milhões de novas moradias até 2018. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/infra-estrutura/2016/03/minha-casa-minha-vida-chega-a-3a-fase-com-2-milhoes-de-novas-moradias-ate-2018> Acesso em 30 de março de 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Minha Casa Minha Vida. Disponível em: <http://www.minhacasaminhavida.gov.br/sobre-o-programa.html#faixa-1> Acesso em 30 de março de 2016.

\_\_\_\_\_. Portal da Construção Civil. Disponível em: <http://www1.caixa.gov.br/construcao/civil/index.asp>. Acesso em: 13 de janeiro de 2015.

CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO (CBIC). Apresentações do 86º Encontro Nacional da Indústria da Construção. Goiânia: CBIC, 2014. Disponível em: <http://www.cbicdados.com.br/menu/estudos-especificos-da-construcao-civil/estudos-economicos-diversos-86-enic>. Acesso em: 16 de abril de 2016.

CARAM, Bernardo. Ministério aponta 1,1 milhão de irregularidades no Bolsa Família. Política. Portal G1. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/11/pente-fino-encontra-11-milhao-de-irregularidades-no-bolsa-familia-diz-ministerio.html> Acesso em 05 de julho de 2017.

DIÁRIO TV. Fechamento de unidades da Farmácia Popular afetará pacientes do Alto Tietê. Portal G1. 28 de junho de 2017. Disponível em: <http://g1.globo.com/sp/mogi-das-cruzes-suzano/noticia/fechamento-de-unidades-da-farmacia-popular-afetara-pacientes-do-alto-tiete.ghtml> Acesso em 05 de julho de 2017.

DRUMMOND, Carlos. Lava Jato: impasse no abismo. Portal Carta Capital. 10 de março de 2015. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/revista/839/impasse-no-abismo-2515.html> Acesso em: 15 de julho de 2015.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Observatório d Construção. Apresentações do 9º Construbusiness. São Paulo: FIESP, 2010. Disponível em: <http://www.abesc.org.br/pdf/Caderno%20Tecnico%20do%20Construbusiness%2011.pdf>. Acesso em: 16 de abril de 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Levantamento inédito mostra déficit de 6,2 milhões de moradias no Brasil. Portal FIESP, 16 de fevereiro de 2016. Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/observatoriodaconstrucao/noticias/levantamento-inedito-mostra-deficit-de-62-milhoes-de-moradias-no-brasil/> Acesso em 30 de junho de 2017.

FERREIRA, Guilherme. Congressos nacionais do PT impulsionam avanços históricos para o Brasil. Portal do Partido dos Trabalhadores. 12 de junho de 2015. Disponível em: <http://www.pt.org.br/congressos-nacionais-do-pt-impulsionam-avancos-historicos-para-o-brasil/> Acesso em: 15 de dezembro de 2016.

FILGUEIRAS, Sônia. Empreiteiras e bancos foram maiores doadores a Lula. Portal de Política do Estadão. 28 de novembro de 2006. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,empreiteiras-e-bancos-foram-maiores-doadores-a-lula,20061128p59780> Acesso em 04 de junho de 2017.

IASI, Mauro Luís. A crise do PT: o ponto de chegada da metamorfose. Blog da Boitempo. 10 de março de 2016. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2016/03/10/a-crise-do-pt-o-ponto-de-chegada-da-metamorfose/> Acesso em: 20 de março de 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Dados Históricos dos Censos. Estimativas da População - 1550-1870. Disponível em:

[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censohistorico/1550\\_1870.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censohistorico/1550_1870.shtm) Acesso em 05 de julho de 2017.

LIS, Laís. Inadimplente pode perder imóvel do Minha Casa, Minha Vida, diz secretária. Portal G1. 02 de novembro de 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/11/inadimplente-pode-perder-imovel-do-minha-casa-minha-vida-diz-secretaria.html> Acesso em 05 de julho de 2017.

LIS, Laís; AMARAL, Luciana. Governo amplia Minha Casa, Minha Vida para famílias com renda de até R\$ 9 mil. Portal G1. 15 de março de 2017. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/governo-amplia-minha-casa-minha-vida-para-familias-com-renda-de-ate-r-9-mil.ghtml>. Acesso em 05 de julho de 2017.

VASCONCELOS, Eduardo. Conheça Joaquim Levy, escolhido por Dilma para a Fazenda. Portal Terra. Economia. 27 de novembro de 2014. Disponível em: <https://www.terra.com.br/economia/conheca-joaquim-levy-escolhido-por-dilma-para-a-fazenda,a5bcf03a831f9410VgnVCM10000098cceb0aRCRD.html> Acesso em 04 de julho de 2017.