

**XXIV ENCONTRO NACIONAL DO  
CONPEDI - UFS**

**DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**CLERILEI APARECIDA BIER**

**EID BADR**

**JULIA MAURMANN XIMENES**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – Conpedi**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

#### **Conselho Fiscal**

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

**Representante Discente** - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

#### **Secretarias**

**Diretor de Informática** - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

**Diretor de Relações com a Graduação** - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

**Diretor de Relações Internacionais** - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

**Diretora de Apoio Institucional** - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

**Diretor de Educação Jurídica** - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

**Diretoras de Eventos** - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

**Diretor de Apoio Interinstitucional** - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

---

D598

Direitos sociais e políticas públicas[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;  
Coordenadores: Clerilei Aparecida Bier, Eid Badr, Julia Maurmann Ximenes – Florianópolis:  
CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-053-4

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direito sociais. 3. Políticas públicas. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34

---



## XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

### DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

---

#### **Apresentação**

O nosso trabalho consistiu em acolher por meio dos critérios de avaliação científica quinze estudos apresentados, do total de trinta e cinco, no Grupo de Trabalho de Direitos Sociais e Políticas Públicas do XXIV Encontro Nacional do CONPEDI, realizado na cidade de Aracaju SE. Admitidos à apresentação após escolha por avaliadores dentre diversos outros artigos submetidos, os estudos também passaram pelo crivo do mencionado Grupo de Trabalho, em intensos debates entre os autores, outros participantes do evento e os coordenadores deste livro. As questões fundamentais relativas aos direitos sociais e as correspondentes políticas públicas, como a normatização, judicialização e os deveres do Estado, nas suas diversas esferas de poder, aparecem fortemente vinculados naquelas reflexões, e, por conseguinte, nos estudos aqui organizados.

Com efeito, registramos o nosso agradecimento à Diretoria do CONPEDI e à Universidade Federal da Sergipe que possibilitaram as condições ideais para reflexão sobre os relevantes temas mencionados, que ora resultam na presente publicação com as mais relevantes conclusões sobre os debates e pesquisas realizadas.

A relevância dos eventos nacionais e suas correspondentes publicações, sem falar na sua experiência de internacionalização, confirmam o fato de que o CONPEDI se constitui no fórum mais importante da pós-graduação stricto sensu em Direito no Brasil.

A presente obra agrupa os artigos científicos apresentados em três eixos temáticos.

O primeiro eixo temático aglutina pesquisas que dialogam com questões mais conceituais sobre os direitos sociais, sua fundamentalidade, efetivação e seus desdobramentos em políticas públicas específicas. Assim, questões sobre a efetivação do direito ao trabalho digno, a responsabilidade dos gestores públicos, ações formativas e a situação de imigrantes no Brasil.

O segundo eixo temático aborda dois direitos sociais específicos: o direito à saúde e o direito à moradia. No primeiro predominam pesquisas sobre o papel do Poder Judiciário na sua efetivação, uma discussão que aborda ainda questões orçamentárias e de planejamento, e a

ponderação de princípios . No tocante à moradia, pesquisas sobre o lazer, função social da propriedade, e as possibilidades de efetivação do direito à moradia para populações de baixa renda, permeando ainda discussões sobre a municipalidade e políticas públicas habitacionais.

No último eixo temático, o direito à educação e à assistência social, bem como temas correlatos ao debate sobre a inclusão social. Assim, análises sobre os custos da efetivação do direito à educação, sobre políticas públicas específicas como PROUNI, educação ambiental e Programa Banda Larga. Importante salientar que o debate permeou o papel da qualidade da educação para a emancipação dos sujeitos de direitos e assim o exercício da plena cidadania. Neste sentido pesquisas sobre o papel das ações afirmativas e dos impactos do Estatuto da Igualdade Racial. E para finalizar, o debate sobre educação afirma a responsabilidade do Estado com a inclusão social, e neste sentido pesquisadores apresentaram reflexões sobre as políticas de assistência social.

Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC/CONPEDI

Prof. Dr. Eid Badr - UEA/ OAB/ CONPEDI

Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP/CONPEDI

# **A CONFLUÊNCIA ENTRE O ESTADO E O CAPITAL NO DISTANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS DO DIREITO À CIDADE NO BRASIL**

## **THE CONFLUENCE BETWEEN STATE AND CAPITAL AT THE DISTANCING OF HOUSING PUBLIC POLICIES OF RIGHT OF THE CITY AT BRASIL**

**Phillipe Cupertino Salloum e Silva**

### **Resumo**

O presente estudo pretende estabelecer uma análise crítica acerca do papel do Estado brasileiro na efetivação de direitos sociais, especialmente no que tange a relação entre o direito à moradia e o direito à cidade. A questão da moradia, analisada como reflexo da formação e reprodução do capital, desafia a comunidade acadêmica a desenvolver reflexões críticas sobre a conformação dos espaços, de modo que se pense o urbano como um todo. O aprofundamento da desigualdade social nos espaços urbanos trouxe para o Estado a tarefa de impulsionar o crescimento econômico ao tempo em que promove condições para a realização da equidade social. Logo, a presente reflexão deve perpassar pela análise das principais formas de intervenção neste espaço, como é o caso do Programa Minha Casa Minha Vida. Dessa forma, objetiva-se apontar para a estreita relação entre o Estado, o mercado e a produção de moradias que acabam por convergir, inevitavelmente, para o modelo de desenvolvimento econômico cujo foco pelo crescimento econômico ofusca a tentativa de universalização de direitos. A contradição apresentada é central na análise desenvolvida neste artigo, subsidiada pela contribuição bibliográfica de enfoque crítico. A abordagem teórico-metodológica adotada é subsidiada pelo materialismo histórico dialético, tendo como principal referencial o marxista contemporâneo Henry Lefebvre.

**Palavras-chave:** Direito à cidade, Minha casa minha vida, Desenvolvimentismo

### **Abstract/Resumen/Résumé**

This study aims to establish a critical analysis of the Brazilian state's role in the realization of social rights, especially regarding the relationship between the right to housing and the right to the city. The housing question, analyzed as reflection of the production and reproduction of capital, challenges the academic community to develop critical field about the consolidation of spaces, so that it reflect the city as a whole. The deepening of social inequality in urban areas brought to the State the task of boosting economic growth while promoting conditions for the realization of social equity. Thus, this reflection must pervade on the analysis of the main forms of intervention in this space, such as the Minha Casa Minha Vida. Therefore, the objective is to point the close relation among the State, market, production house that converge, inevitably, to economic development model which the focuses on the economic growth overshadows the attempt to universalize rights. The central contradiction

presented on the analysis, supported by the literature review of relevant academic productions of the critical field. The theoretical and methodological approach adopted is subsidized by the historical and dialectical materialism, having as the main reference the contemporary Marxist Henri Lefebvre.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Right to the city, Minha casa minha vida, Developmentalism.

## INTRODUÇÃO

O presente estudo pretende estabelecer uma análise crítica acerca do papel do Estado brasileiro na efetivação de direitos sociais, especialmente no que tange a relação entre o direito à moradia e o direito à cidade. Ao longo da história brasileira, em meio à tradição escravagista e agrária, o espaço urbano não possuía relevância no processo de formação da riqueza nacional, representando as cidades apenas o lugar de escoamento da produção agrícola. O atendimento das necessidades habitacionais dos trabalhadores citadinos somente se apresentou em âmbito orçamental público no início do século XX.

Na medida em que a moradia se transformou numa mercadoria no Brasil, em decorrência do processo de urbanização que se desencadeou em face da constituição do modo de produção capitalista, as classes historicamente subalternizadas procuram sobreviver dentro do quadro da produção, circulação e consumo de mercadorias, por meio de seu salário ou demais formas de rendimentos obtidos de maneira informal. Além disso, apesar de a produção do espaço ser obra coletiva, seu consumo pauta-se na desigualdade de classes. Apropriando-se da cidade, cenário do moderno e avançado, o capitalismo industrial atraiu uma massa de trabalhadores, disponível, que passou a se concentrar nos grandes centros.

No Brasil, em face do reconhecimento formal da questão da moradia na Era Vargas na década de 1930, as políticas habitacionais implementadas a partir de então pelo Estado brasileiro estiveram associadas a dois elementos centrais. São eles, a mediação do conflito permanente entre o capital e o trabalho, na medida em que o provimento estatal da moradia atendia parte das reivindicações sociais das camadas historicamente subalternizadas e o incremento econômico da indústria da construção civil, integrante da burguesia nacional.

O intervencionismo estatal no mercado imobiliário foi inicialmente percebido a partir do Estado Novo, no governo de Getúlio Vargas, de 1937 a 1945, no conjunto das políticas coordenadas pelos institutos de previdência, engajados em deslocar financiamentos para a construção de conjuntos habitacionais. Em 1964, a partir do advento da Lei 4.380, foi implantado o sistema habitacional brasileiro, fundado na ação conjunta entre Estado, agentes financeiros e sociedade, processo que gerou o surgimento do BNH – Banco Nacional de Habitação.

Em meio ao estado de exceção instaurado com o regime militar, o incentivo a construção de moradias populares abrigaram simultaneamente dois propósitos que se confundiam. A pacificação dos conflitos sociais e o aprimoramento da política desenvolvimentista, processos que potencializam a indústria da construção civil, a geração de empregos nesse setor e

especialmente o acesso à habitação-propriedade por uma parcela da população não inserida, por conta própria, no mercado imobiliário.

A luta pela moradia, inicialmente protagonizada pelos movimentos operários, alcançou, aos poucos, reconhecimento nos espaços institucionais brasileiros, a partir da sua inclusão na agenda política do Ministério do Trabalho, na época da Presidência de Getúlio Vargas, chegando o ‘direito à habitação’ a ser incluído no ante-projeto da Constituição de 1946. Todavia, foi em virtude da Declaração Universal de 1948 e do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, que a luta pela moradia encontrou, expressamente, respaldo jurídico, no catálogo dos direitos humanos. Não obstante, mais de uma década após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a moradia foi incluída no rol de direitos sociais fundamentais por meio da emenda constitucional nº 26/2000, do mesmo modo que se regulamentou a política urbana mediante a aprovação do Estatuto da Cidade<sup>1</sup>.

O lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida em 2009 retomou ao Estado brasileiro seu papel central no desenvolvimento econômico e social em decorrência de políticas públicas de amplitude nacional. O presente artigo objetiva a apontar as razões pela qual as políticas habitacionais vigentes se distanciaram da totalidade da questão urbana e, conseqüentemente, dos institutos de direito urbanístico presentes no ordenamento jurídico brasileiro que propõem a relativização da propriedade privada.

Importa, desde logo, esclarecer que a opção metodológica de análise abrange a discussão da problemática habitacional das cidades brasileiras como reflexo do modo de produção capitalista dependente e periférico adotado no país, reconhecendo a permanência da luta de classes no cenário brasileiro e mundial. Deste modo, tendo em vista que a análise do fenômeno urbano, observado pela totalidade, não pertence a nenhuma ciência especializada, o presente estudo não pretende esgotar a discussão sobre o Programa Minha Casa Minha Vida nem limitá-lo aos aspectos sociológico e jurídicos, mas abrir espaço para uma reflexão crítica sobre o papel do Estado e das políticas habitacionais.

## **1 DIREITO E “QUESTÃO SOCIAL” NO BRASIL**

O estudo das condições econômicas e histórico-sociais específicas no Brasil, pela

---

<sup>1</sup> Ambos os eventos jurídicos foram antecedidos e influenciados pela Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos em 1996 que, assim como a Declaração de Vancouver vinte anos antes, buscaram aproximar o sentido do direito à moradia ao direito à cidade, tendo em vista a intensa movimentação de diversos grupos sociais de natureza reivindicatória em prol do direito à moradia e da reforma urbana.

contribuição de Florestan Fernandes, exclui “qualquer probabilidade de **repetição da história** ou de **desencadeamento automático** dos pré-requisitos do referido modelo democrático-burguês” (1976, p. 293, grifo do autor) levado a efeito nos países centrais. É preciso ter em conta que algumas peculiaridades do processo de consolidação da sociedade de classe conduziram diretamente à noção de capitalismo dependente, na periferia do poder. Em países como o Brasil, os nexos coloniais foram sendo aperfeiçoados e redefinidos em sintonia com as novas situações históricas, assim, a reprodução em escala ampliada do neocolonialismo e do capitalismo monopolista e oligopolista manteve o modelo de apropriação dual do excedente econômico brasileiro, sendo uma parte retida pela burguesia dita nacional e outra parte drenada para o exterior.

A edificação do capitalismo dependente e subdesenvolvido corresponde a um “capitalismo selvagem e difícil” (FERNANDES, 1976, p. 293) cuja viabilidade se forja, com frequência e em especial, a partir de meios políticos. Segundo o autor, a Revolução Burguesa na periferia “[...] é, por excelência, um fenômeno essencialmente político, de criação, consolidação e preservação de estruturas de poder predominantemente políticas, submetidas ao controle da burguesia ou por ela controláveis em quaisquer circunstâncias” (1976, p. 294). Nestes termos, os conflitos sociais protagonizados pelas camadas oprimidas brasileiras, seja no campo ou nos centros urbanos, tiveram que percorrer longo caminho até serem politicamente recepcionados pelas classes dirigentes.

Não havia espaço para negociação até a década de 30 do século passado. As contradições eram “subtraídas sub-repticiamente ou combatidas exclusivamente pela polícia” (CERQUEIRA FILHO, 1982, p. 59), recebendo tratamento truculento das autoridades que detinham o controle das forças repressivas do Estado, sem qualquer tentativa de mediação. A influência das lutas sociais na conformação do ordenamento jurídico brasileiro, especialmente a partir do final do século XIX, evidenciou-se, em face do reconhecimento expresso dos direitos sociais na Constituição de 1934. Como lembrou Bercovici, “os direitos trabalhistas não podem ser entendidos como dádiva, mas como conquista” (2005, p. 21). Até obter reconhecimento no direito interno, a chamada “questão social” foi sistematicamente entendida, pelo poder estatal, como caso de polícia, assim, qualquer movimento operário de cunho reivindicativo significava “um tema ilegal, combatido exclusivamente pela polícia” (PERUZZO, 1982, p. 59).

A título de exemplo, conforme resgatou Peruzzo (1984, p. 25), algumas das reivindicações, dentre as quais a construção de habitações populares pelo Estado, estiveram no elenco do manifesto do Partido Socialista do Rio Grande do Sul, em 1897. Estas reivindicações se colocaram no conjunto das reivindicações pela melhoria das condições e relações de trabalho

e as condições da reprodução da força de trabalho, tratando-se de um apelo feito ao Estado e não ao capital. Significa dizer que as classes historicamente subalternizadas não toleravam mais que as intervenções estatais na problemática habitacional se pautassem, por exemplo, em medidas higienistas autoritárias, isto é, enquanto questão de polícia. Peruzzo ressaltou, por fim, que “a facção burguesa que formou a Aliança Liberal em sua plataforma eleitoral para as eleições de 1930 respondeu como o Estado deveria encarar a questão operária (social): não como questão de polícia, mas como questão política” (1984, p. 25)

É possível afirmar que a consolidação da revolução burguesa no Brasil foi acompanhada pelo reconhecimento indireto da existência do antagonismo entre capital e trabalho que foi denominada, conforme demonstrou Cerqueira Filho, por “questão social”. Segundo esse autor, “[...] ao reconhecer a questão social, o discurso político se encarrega de legitimar os conflitos sociais incluindo-os como componentes da sociedade capitalista, demonstração de vida e de progresso.” (1986, p. 72). Ao mesmo tempo, esse tratamento refletiu uma das características do discurso burguês, da ocultação do conflito de classes e o mascaramento da desigualdade social pela “igualdade perante a lei”. Nas palavras do supracitado autor, “[...] a necessidade de se afirmar que elas existem (tem de existir) no papel, no texto legal, está relacionada com o tratamento que o discurso burguês dá a igualdade que, segundo ele, haveria entre os cidadãos – igualdade perante a lei – mas não entre os homens.” (1986, p. 86).

Observa-se a concepção de cidadania liberal cujos dizeres por igualdade não ultrapassaram o caráter retórico das cartas constitucionais influenciada pela Revolução Francesa. Ainda que o reconhecimento da igualdade formal já representasse um avanço frente as limitações de uma sociedade que era dividida em estamentos, Karl Marx já apresentava, desde suas primeiras reflexões, os limites da cidadania moderna cuja emancipação política não significava a emancipação humana. Isto é, o autor propõe a emancipação do fetichismo do Estado por meio da luta política, especialmente tendo em vista que “[...] os direitos humanos, são diferenciados como tais dos *droits du citoyen*, dos direitos do cidadão. Quem é esse *homme* que é diferenciado do *citoyen*? Ninguém mais ninguém menos que o membro da sociedade burguesa.” (MARX, 2010, p. 48).

Em relação ao direito brasileiro, a Constituição de 1934, precedida pelas Constituições de 1824 e 1891, que não faziam nenhuma referência à responsabilidade do Estado com relação aos direitos sociais, representou um marco importante na consolidação do paradigma do estado democrático de direito no Brasil. Importa dizer que as duas primeiras constituições brasileiras já contemplavam a igualdade formal, limitada as relações entre as classes dominantes, mediante os artigos 179, inciso XIII da Constituição de 1824 e o artigo 72, § 2º da Constituição de 1891.

Segundo Bercovici, “[...] a grande inovação da Constituição de 1934 foi a inclusão de um capítulo referente à Ordem Econômica e Social (nos arts. 115 a 140).” (2005, p. 17).

Há três episódios determinantes para a história oficial dos direitos sociais no Brasil e no mundo: a criação da Organização Internacional do Trabalho (1917), a promulgação das Constituições Mexicana (1917) e da Constituição de *Weimar* (1919). Esses textos não representaram apenas mera recepção abstrata de direitos antes eram incompatíveis com pensamento liberal clássico norteador do Estado Moderno, na verdade, as intensas movimentações populares e operárias precederam e ao mesmo tempo influenciaram a atividade legiferante que resultou nos marcos institucionais citados. Por sua vez, o triunfo na Revolução Russa, pouco referido na história do direito, alertou ao mundo sobre as possibilidades reais da classe proletária comandar a máquina estatal e acabar com a predominância patrimonialista e individualista nas relações jurídicas. Foi durante o período de 1880-1918, segundo Chauí, “[...] que a divisão social e econômica das classes apareceu com toda clareza e ameaçou o capitalismo.” (2006, p. 18).

Esse intenso e inédito processo legisferante se conformou no contexto das relações produtivas das cidades em exponencial crescimento, acompanhado pelo surgimento e pela intensificação das lutas urbanas, protagonizado inicialmente pelo movimento operário. Desse modo, o problema habitacional aprofundou e se refletiu sobre a forma como as classes hegemônicas dominantes se relacionaram com as chamadas “questões sociais”. Importa mencionar que o Rio de Janeiro, no início do século, a título de exemplo, ficou conhecido como a “era do bota-abaixo” (ROLNIK, 1996, p. 41). Conforme registrou a Rolnik, sob o governo de Rodrigo Alves e a estratégia urbanística de Pereira Passos:

[...] o antigo centro e a zona portuária do Rio foram totalmente remodelados. A abertura da Avenida Central, uma das realizações do plano, substituiu uma região popular pelo comércio e negócios endinheirados, contribuindo inclusive para agravar uma crise aguda de moradia, que explodiu uma das maiores revoltas populares urbana da história do país: a Revolta da Vacina. (1996, p. 46)

Redefiniu-se a divisão espacial das cidades que não mais suportava, como ocorria nas cidades coloniais ou nos burgos medievais europeus, o caráter comunal do espaço urbano; isto é, “[...] ricos, nobres, servos, escravos e senhores poderiam estar próximos fisicamente porque as distâncias que os separavam eram expressas de outra forma: estavam no modo de vestir, na atitude arrogante ou submissa e, no caso brasileiro, também na própria cor da pele.” (ROLNIK, 1996, p. 30-31). Nesse sentido, observou-se a importância do Estado no processo valorização ou desvalorização de uma região a partir da remodelação do espaço que alterou substancialmente o mercado imobiliário. Para os membros da classe dominante, inseridos nas

diversas estruturas do poder, a proximidade do território popular passou a representar “[...] um risco permanente de contaminação, de desordem. Por isso deveria ser, no mínimo, evitado.” (ROLNIK, 1992, p. 32).

A cidade em si, como relação social e como materialidade, torna-se criadora de pobreza, tanto pelo modelo socioeconômico, de que é o suporte, como por sua estrutura física, que faz dos habitantes das periferias (e dos cortiços) pessoas ainda mais pobres. A pobreza não é apenas o fato do modelo socioeconômico vigente, mas, também, do modelo espacial. (SANTOS, 2005, p. 10)

Por outro lado, o próprio processo de segregação acabou por criar, simultaneamente, a possibilidade de organização de um território popular, que se tornou base da luta da classe operária pela apropriação do espaço urbano como ocorreu, por exemplo, durante a Reforma da Vacina<sup>2</sup> e ao mesmo tempo fato social explorado pelas classes dominantes opositoras ao governo federal em meio à disputa política no início do século XX. Lefebvre (2008) defendeu que o urbano, como forma e realidade, nada tem de harmonioso por reunir os conflitos, sem excluir os de classes. Mais que isso, “ele só pode ser concebido como oposição à **segregação** que tenta acabar com os conflitos separando os elementos no terreno” (2008, p. 157, grifo do autor). O urbano pôde se apresentar, ao contrário, como lugar dos enfrentamentos e confrontações, unidade das contradições, palco para as lutas por direitos sociais, seja no campo institucional ou a margem da legalidade.

## **2 DIREITOS SOCIAIS, DESENVOLVIMENTISMO E O PROBLEMA HABITACIONAL**

Para efeitos deste estudo, importa analisar a questão da moradia, não restrita somente às dimensões econômicas, sociais e políticas do problema, compreendendo que “[...] do processo constitutivo de nossa sociedade emanou o problema habitacional.” (PERUZZO, 1984, p. 22). Conforme apontou Engels na segunda metade do século XIX, “[...] a crise da habitação dos trabalhadores e de uma parte dos pequenos burgueses das nossas modernas grandes cidades foi um dos inúmeros males menores, secundários, que resultaram do modo de produção capitalista de hoje.” (1988, p. 17). Essa afirmação, complementada pelos mais amplos estudos marxistas

---

<sup>2</sup> Segundo Ponte, A Revolta da Vacina é “considerada como um dos maiores levantes populares ocorridos no Brasil durante o século XX, tratando-se de uma insurreição que envolveu diversos setores de oposição do regime que viram na insatisfação popular contra Oswaldo Cruz e Pereira Passos, responsáveis respectivamente pelo combate a epidemias e pela reforma urbana uma oportunidade de derrubar o governo liderado por Rodrigues Alves. Entre esses diferentes grupos estavam antigovernistas militares ligados a Floriano Peixoto; intelectuais positivistas; republicanos radicais; monarquistas e parcelas da população afetadas pelo “bota abaixo”, nome pelo qual ficou conhecida a política de reorganização do espaço urbano empreendida pelo prefeito do Distrito Federal, Pereira Passos.” (2003, p. 728)

subsequentes, nos permite vislumbrar o déficit habitacional como um dos elementos intrínsecos à questão urbana que se aprofundou em face do processo de acumulação de capital.

[...] uma sociedade que não pode existir sem falta de habitação quando a grande massa trabalhadora depende exclusivamente de seu salário, ou seja, da soma dos meios indispensáveis à sua existência e reprodução; (...) a falta de habitação não é nenhum acaso; é uma instituição necessária; e juntamente com as suas repercussões sobre a saúde etc., só poderá ser eliminada quando toda a ordem social for inteiramente transformada. (ENGELS, 1988, p. 38-39)

Logo, qualquer tentativa emancipatória de desvendamento da questão habitacional deve buscar atingir a hegemonia do sistema capitalista na produção do espaço urbano. Engels expôs que a construção de novas moradias pelos capitalistas para resolver a problemática habitacional não ocorreria ainda que fosse possível garanti-las para todos, tendo em vista que “[...] o capital, até agora definitivamente constatado, não **quer** suprimir a penúria de habitação, mesmo que o pudessem.” (1988, p. 53, grifo do autor). De toda forma, o autor apontou que a sobrevivência nos espaços urbanos pode ser amenizada a partir da “[...] mutualidade dos trabalhadores e a ajuda do Estado.” (1988, p. 53).

A superação da perspectiva fragmentada da problemática habitacional, a vislumbrando a partir da totalidade do fenômeno urbano, desafia também o campo jurídico a redirecionar a compreensão dos Direitos Humanos. Deve-se, inicialmente, compreender a presença de Direitos Humanos nas cartas constitucionais, depois da criação do constitucionalismo social inaugurado nas Cartas do México e de *Weimar*, como produto de lutas políticas e sociais, descartando-se, de antemão, a perspectiva abstrata e evolutiva da conformação do direito. Para Flores, deve-se vislumbrar a construção dos Direitos Humanos como “[...] processos levados à prática no marco de relações sociais impostas pelo capital, não os direitos humanos em si mesmos considerados como desdobramento humanitarista de uma natureza eterna e abstraída de suas condições sociais de existência.” (2009, p. 110).

O reconhecimento dos direitos sociais, desde as constituições alemã e mexicana, esteve associada à tentativa de sobrevivência do sistema capitalista, especialmente após o triunfo da Revolução Russa em 1917, para amortecer os conflitos sociais crescentes com o aprofundamento das revoluções burguesas e para permitir sua própria reprodução.

Aos poucos, as classes dirigentes, hegemônica pelos interesses burgueses, foram constrangidas a ampliar, formalmente, o contrato social aos direitos humanos ditos de segunda geração até então limitados, formalmente, aos direitos civis e políticos. Isto posto, foi proposto um novo pacto entre as classes antagônicas. Contudo, não estava em jogo apenas a convivência harmoniosa, mas também a própria reprodução do sistema capitalista que precisava oferecer condições minimamente dignas àqueles que diretamente estavam entrelaçados às forças

produtivas servindo aos interesses do capital.

Nesse sentido, a Constituição de 1946, assim como sua antecessora, expôs novamente os deveres do Estado em promover a efetivação dos direitos sociais mediante a inclusão do Título V “Da Ordem Econômica e Social”. Contudo, isso não significou que o principal objetivo das classes dirigentes presente na estrutura estatal fosse o estabelecimento de um Estado de bem-estar social. Especialmente tendo em vista que a repercussão de tais direitos, segundo Celso Furtado, não afetaram “[...] de maneira perceptível as condições de vida da grande massa da população brasileira que vive nas zonas rurais.” (FURTADO, 1963, p. 244).

É importante mencionar que em âmbito nacional, o primeiro órgão direcionado para a provisão de moradias às populações de baixa renda foi a Fundação da Casa Popular, criada por meio do Decreto-Lei nº 9.218 (1946). Além dos aspectos que associaram a Fundação Casa Popular às práticas clientelistas, essa política habitacional no contexto do nacional-desenvolvimentismo, período no qual não somente houve a intervenção estatal em termos estritamente econômicos, mas também a partir de política sociais, tendo em vista que a habitação popular passou a constituir meio de cumplicidade entre capital, trabalho e Estado.

Após a Segunda Guerra Mundial, no contexto do *Welfare State*, conforme expõe Feitosa, “*la idea de desarrollo fue incorporando propuestas de aumento del bienestar, satisfacción de las necesidades primarias y secundarias y la mejoría de las condiciones de vida de las personas y colectividades*” (2013, p. 274). Nesse contexto, em meio à ampliação formal de direitos políticos após a ditadura do Estado Novo, a criação da Fundação Casa Popular pelo o governo de Eurico Gaspar Dutra, ex-ministro de Guerra do Estado Novo, objetivou se referenciar e legitimar junto aos trabalhadores urbanos mediante a possibilidade de aquisição da casa própria. Importar frisar que esse período foi também marcado pelos primórdios da Guerra Fria quando passou a ocorrer uma forte repressão ao Partido Comunista Brasileiro (PCB), com potencial de penetração entre as massas populares, especialmente urbanas<sup>3</sup>.

Por outro lado, este período foi descrito por Celso Furtado (1974), destacado expoente do pensamento cepalino<sup>4</sup>, como uma tentativa de superação da estrutura colonial por meio do desenvolvimento do capitalismo brasileiro, que não vivenciou a realização da Revolução Burguesa aos moldes clássicos. O autor observou que a marcha para a industrialização iniciada na década 30 foi realizada sem que existisse no país claro entendimento das modificações que se estavam operando na estrutura econômica. O Estado, também responsável pelo

---

<sup>3</sup> Nesse período foi decretado a ilegalidade do Partido Comunista Brasileiro (PCB) em pleno início da Guerra Fria.

<sup>4</sup> A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) foi criada em 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas com o objetivo de incentivar a cooperação econômica entre os seus membros.

desenvolvimento econômico, passou, portanto, a promover ações diretas que movimentasse tanto o mercado interno, possibilitando um aumento de postos de trabalhos bem como ampliando as condições de atuação da iniciativa privada.

Sob a vigência da Constituição de 1946, influenciada pelo “[...] pensamento da CEPAL no debate político brasileiro, particularmente, entre 1949 e 1964.” (BERCOVICI, 2005, p. 27), o Estado passou de mero prestador de serviços “[...] para agente responsável pela transformação das estruturas econômicas.” (2005, p. 27). Nas palavras de Furtado, vislumbra-se “[...] os Estados como centros coordenadores das decisões econômicas, mediante a explicitação de objetivos nacionais e prioridades sociais.” (1979, p. 256). A partir do início da década de 1960, incorporou-se o Estado ao pensamento social reformador, quando o desenvolvimento adquire, cada vez mais, um cunho reformista.

O golpe de 1964, ocasionando o exílio forçado do presidente João Goulart, promoveu mudanças profundas na relação do Estado com setores mais progressistas do cenário político ou da sociedade civil brasileira. Esse período foi marcado também por uma intensa interferência estatal no desenvolvimento das forças produtivas brasileira em diversos setores econômicos, especialmente, na conformação de uma nova política habitacional<sup>5</sup> que, intencionou, sobretudo, demonstrar a sensibilidade do novo regime às necessidades das massas despertadas politicamente no Governo Goulart. O estado de exceção instaurado em 1964, ainda assim, dependia da aceitação das camadas populares, ou seja, a restrição dos direitos políticos seria compensada, supostamente, pela garantia dos direitos sociais.

Os novos “donos do poder”, que emergiram com o 31 de março de 1964, deram feição diversa à política habitacional ante uma linha de solução empresarial que substituiu o velho clientelismo que dominara, até então, o envolvimento do Estado com o provimento da moradia popular. Se o populismo dos últimos tempos tendera a relacionar a problemática habitacional enquanto uma questão ideológica, o novo regime “o veria antes de tudo como uma matéria técnica, onde o importante era encontrar a combinação ótima de fatores, em solução politicamente neutra. O desenrolar da política mostraria quão irrealista era tal proposta” (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 57).

O Estado vê na habitação popular um meio que atende à demanda de moradia e ao mesmo tempo um meio de amenizar o conflito entre as forças produtivas e as relações de produção. Aliás, isso foi bem expresso pelo *slogan* amplamente divulgado nos primeiros tempos do movimento de 64: **‘Um proprietário a mais, um**

---

<sup>5</sup> A aprovação da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, que instituiu o Plano Nacional de Habitação e criou o Banco Nacional da Habitação (BNH), bem como o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SFH), que, segundo o art. 1º, visava “estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes de menor renda”.

**revolucionário a menos.**’ (PERUZZO, 1984, p. 39, grifo do autor).

O provimento da moradia popular, a partir de uma ação estatal, tornou-se, portanto, mais um instrumento tático na reprodução do capital, seja mediante o fomento das forças produtivas representada diretamente pela indústria da construção civil, seja por meio da inclusão restrita de uma parcela da população autorizada obter o status de proprietária. Ou seja, deu-se à habitação-propriedade maior relevância do que à habitação-moradia.

É possível dizer que esse período encontrou fundamentação teórica a partir da perspectiva de Locke (2008) no que tange ao papel da propriedade privada no processo de inclusão do ser humano na sociedade estabelecida após o suposto contrato social. O autor apontou a preservação da propriedade como um dos principais objetivos do governo e razão por que o homem aceitou concordar com a criação do Estado. Este pensamento “[...] supõe e requer que as pessoas devem ter propriedade, senão isto faria supor que a perderam ao entrar em sociedade, aquilo que era seu objetivo que as fez se unirem em sociedade.” (LOCKE, 2008, p. 138).

É possível afirmar que todas as constituições brasileiras, ao preverem o direito à propriedade privada<sup>6</sup>, estão, de alguma forma, em sintonia ao pensamento de Jonh Locke (2008) que afirmou que “[...] o grande objetivo dos homens quando entram em sociedade é desfrutar de sua propriedade pacificamente e sem riscos, e o principal instrumento e os meios de que se servem são as leis estabelecidas nesta sociedade.” (2008, p. 134). Frisa-se que esse homem não é qualquer sujeito, mas aquele que depende da sacralização da propriedade privada no direito positivo pátrio para a manutenção e ampliação dos meios de produção obtidos mediante a expropriação do trabalho alheio. Por sua vez, com desenvolvimento das relações sociais e a universalização dos valores liberais, a necessidade de uma moradia transformou-se no sonho pela casa própria, sinônimo da propriedade privada.

Nesse sentido, assim como a conquista da casa própria não é alcançada simultaneamente por todos e todas, “o direito humano à liberdade não se baseia na vinculação do homem com os demais homens, mas, ao contrário, na separação entre um homem e outro.” (MARX, 2010, p. 49). Em outras palavras, trata-se do direito a essa cisão, “[...] o direito do indivíduo limitado, limitado a si mesmo cuja aplicação prática do direito humano à liberdade equivale ao direito

---

<sup>6</sup> Art. 179, XXII (TÍTULO 8º, Das Disposições Geraes, e Garantias dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, Constituição de 1824); Art. 72, § 17 (TÍTULO IV, SEÇÃO II, Declaração de Direitos, Constituição 1891); Art. 113 (TÍTULO III, CAPÍTULO II Dos Direitos e Garantias Individuais, Constituição de 1934); Art. 122 (Dos Direitos e Garantias Individuais, Constituição de 1937); Art. 141 (CAPÍTULO II, Dos Direitos e Garantias Individuais, Constituição de 1946); Art. 150 (Capítulo IV, Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Constituição de 1967); Art. 5, inciso XXII (TÍTULO II, Dos Direitos e Garantias Individuais, Capítulo I Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, Constituição de 1988).

humano à propriedade privada.” (MARX, 2010, p. 49).

Tal contexto expõe umas das características da conformação do sistema capitalista no Brasil que foi denominado por Florestan Fernandes como dependente e subdesenvolvido, isto é, “[...] selvagem e difícil, cuja viabilidade se decide, com frequência, por meios políticos e no terreno político.” (1976, p. 293). O estado de exceção instaurado em 1964 ainda assim dependia da aceitação das camadas populares, ou seja, a restrição dos direitos políticos foi compensada, supostamente, pela garantia dos direitos sociais mediante a realização de políticas públicas habitacionais.

Entretanto, é possível dizer que, nesse momento, a questão da moradia não era prioritária. Para a primeira presidente do BNH, conforme registou Peruzzo, o órgão em questão tem por finalidade “[...] fazer os vários setores econômicos retomarem o ritmo de crescimento, bem como incorporar ao mercado de trabalho parcela do exército industrial de reserva.” (1984, p. 42). Diferentemente do que foi expresso no art. 1º, o SFH destinou, entre 1964 até os anos 1980, apenas 10% do montante de aplicações para famílias com renda inferior a três salários mínimo, enquanto destinou mais de 60% dos investimentos para a faixa da população com rendimentos mensais acima de 10 salários-mínimos (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 100).

Importa dizer que a conformação do BNH foi acompanhada por um movimento contraditório que, a partir da sua execução nos espaços urbanos, distanciou-se da possibilidade de associar a efetivação do direito à moradia ao direito à cidade. Ocorre que a construção de conjuntos habitacionais durante a ditadura militar, de acordo com Afonsin (2008), deu-se, basicamente, em “[...] espaços afastados, zonas periféricas, onde não havia qualquer intenção de tratar a questão habitacional enquanto um dos elementos da crise urbana. Isto é, a construção dos conjuntos habitacionais do BNH ocorreu sem que houvesse qualquer indício de realização da reforma urbana.” (AFONSIN, 2008, p. 34).

Em síntese, a intervenção do Estado no provimento de políticas sociais, da Fundação Casa Populares (FCP) e do Banco Nacional de Habitação (BNH), expôs um dos pilares da política desenvolvimentista, que, nesses casos, se direcionaram com mais ênfase para atender aos interesses do capital, em especial, à indústria da construção civil, do que aos reclamos das camadas historicamente desabrigadas ou em condições precárias de habitação. No entanto, em face desse novo modelo de habitação, o lar da família operária transformada em proprietária tornou-se supostamente num pequeno mundo protegido de todos os infortúnios do capital.

### 3 CAPITALISMO, PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

O fenômeno de urbanização da sociedade não deve ser entendida simplesmente como um subproduto da industrialização, nem como uma realidade acabada, mas, ao contrário, como horizonte, como virtualidade iluminadora a ser construída pelos povos, inclusive entre aqueles que foram e são historicamente oprimidos. Logo, a sociedade urbana não significa a conformação do fim pré-fabricado, o sentido de uma história que caminha inevitavelmente em sua direção. Nas palavras de Lefebvre, “[...] a sociedade urbana proporciona o fim e o sentido da industrialização simplesmente porque nasce dela, a engloba e a encaminha em direção a outra coisa.” (2008, p. 67). Ao mesmo tempo em que esse processo não suprime as contradições do industrial, ainda passa a envolver o seu horizonte, os conflitos inerentes ao modo de produção capitalista, “[...] entavam o fenômeno urbano, impedem o desenvolvimento do urbano, reduzindo-o ao crescimento.” (LEFEBVRE, 2008, p. 150).

Embora Lefebvre proponha que a problemática urbana seja vislumbrada como um fenômeno mundial, o método de abordagem depende da conjuntura econômica, social, política de cada país, assim como das superestruturas ideológicas. Dessa forma, o problema urbano deixa de ser entendido como uma questão restrita ao município para “[...] tornar-se nacional ou mundial” cuja “[...] redução do urbano à moradia e aos equipamentos faz parte das estreitezas da vida política.” (LEFEBVRE, 2008, p. 133) que buscam mascarar a realidade.

Enquanto resultado das relações de produção a cargo de um grupo dominante, o espaço urbano passa não apenas a representar o local onde a maioria dos seres humanos hoje habita, como é caso do Brasil onde aproximadamente 84,43% da população vivem nas cidades (IGBE, 2010), mas, sobretudo, por ser palco das principais decisões políticas e econômicas vigentes. É possível afirmar, portanto, que diante da relevância do espaço urbano para o processo de acumulação de capital, a luta pela “reforma urbana, que resgataria o solo das servidões devidas à propriedade privada (e por conseguinte da *especulação*), já tem um alcance revolucionário” (LEFEBVRE, 2008, p. 47, grifo do autor).

Nesse sentido, a proposição da reforma urbana passou a encontrar fundamentação constitucional mediante a combinação de três princípios expressos na Constituição Federal de 1988: a função social da propriedade (art. 5º, inciso XXII); a função social da cidade (art. 182); o direito à moradia (art. 6º). Nas palavras de Daniella Maria dos Santos Dias, a partir da promulgação da Constituição vigente, “[...] foi dado ao ente municipal o poder para controlar o uso da propriedade privada, de forma a utilizá-la consoante as determinações do plano diretor.”

(2012, p. 86). Não obstante, o Estatuto da Cidade consolidou o dever do Estado, especialmente por meio do ente federativo municipal, na realização de políticas urbanas que possibilitem progressiva melhora na qualidade de vida de seus habitantes. Nesse sentido, a referida autora definiu o Estado como ator político e jurídico fundamental para que as determinações normativas presentes no Estatuto da Cidade e na Constituição Federal sejam aplicadas e, conseqüentemente, provoquem transformações substanciais nos espaços urbanos.

Por outro lado, compete a União, de acordo com o art. 21, inciso XX e IX da Constituição Federal, respectivamente, instituir diretrizes gerais para o planejamento urbano bem como elaborar planos nacionais e regionais de ordenação do território e desenvolvimento econômico e social. A importância da atuação do poder público, em todos os níveis, é altamente relevante, mediante a formulação e implementação de políticas urbanas e habitacionais minimamente capazes de, nas palavras de Afonsin, “[...] intervir no processo de urbanização capitalista diminuindo a perversidade de uma dinâmica de mercado que exclui parcelas significativas da população mundial da possibilidade de acesso ao solo, bem indispensável à vida humana.” (AFONSIN, 2008, p. 16).

Logo, em sintonia aos dispositivos supramencionados, o lançamento da Lei n. 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) e sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, objetiva enfrentar o déficit habitacional brasileiro, seja a partir da produção privada de moradias mediante o subsídio do financiamento de novas unidades habitacionais, seja por meio da garantia da titularidade e a segurança da posse de sujeitos que vivem em espaços à margem dos institutos legais.

A relação entre política habitacional e produção privada de moradias jamais deixou de existir no Brasil. No entanto, ela se redesenhou com a entrada do capital financeiro nas grandes empresas construtoras e incorporadoras e com o aumento de recursos dos principais fundo públicos e semipúblicos – o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) -, do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), a partir de meados dos anos 2000. (SHIMBO, 2012, p. 27)

Nesse sentido, a necessidade de movimentação da economia interna, por meio do incentivo a indústria da construção civil, que também está entre os principais objetivos do programa, torna-se ainda mais evidente por estar relacionada a uma das principais táticas de enfrentamento a crise estrutural do sistema capitalista deflagrada em 2008: a intervenção estatal no mercado imobiliário mediante políticas públicas habitacionais<sup>7</sup>. Portanto, a construção de

---

<sup>7</sup> Conforme registrou Harvey, o enfrentamento de crises econômicas e a intervenção no mercado imobiliária não são uma novidade desde a década de 30. Embora a legislação da Administração Federal da Moradia (AFM) tenha

novas unidades habitacionais por meio do PMCMV centraliza praticamente todos holofotes da ação estatal referente a legislação supracitada.

Cumprе ressaltar que o atual investimento em megaprojetos ilustra a tentativa do Estado em garantir a continuidade dos índices positivos de crescimento da economia por meio do fomento a indústria da construção civil. Segundo Feitosa, a realização de grandes obras, como é o caso do PMCMV, é subsidiada a partir de uma “[...] *sustentación ideológica proporcionada por el discurso desarrollista, que, en nombre del desarrollo económico como meta mayor.*” (2013, p. 270).

A coexistência do discurso desenvolvimentista, crises econômicas e políticas públicas de grandes dimensões em resposta a tal crise evidencia a necessidade do Estado em salvaguardar a vigência do sistema capitalista, assim como ocorreu após a deflagração da crise de 1973. Nesse ano, conforme defendeu Bastos, “[...] houve o lançamento do mais importante e volumoso programa habitacional até então: o Plano Nacional de Habitação Popular, gerido no âmbito do Banco Nacional de Habitação – BNH.” (2012, p. 59). Dessa forma, o supracitado autor também relacionou o lançamento deste plano a necessidade de garantir os níveis de crescimento econômico no período posterior aos principais episódios da crise financeira internacional que representou a maior “[...] intervenção sobre o mercado habitacional dirigido a famílias de baixos salários desde o Plano Nacional de Habitação Popular, de 1973, coordenado no âmbito do Banco Nacional de Habitação – BNH.” (2012, p. 59).

Importa registrar, todavia, que a perspectiva produtivista, isto é, a construção de novas unidades habitacionais, vem prevalecendo ao invés de também haver um direcionamento a políticas que pensem o espaço urbano como todo. Perspectiva de política urbana que possa dialogar com o princípio da função social da cidade que conquistou o *status* de efetividade imediata a partir da aprovação do Estatuto da Cidade, doze anos após a promulgação da Constituição Federal.

Cabe ressaltar que o presente estudo apresenta e propõe-se a discutir a criação do PMCMV, bem como sua repercussão na questão urbana brasileira, como a principal tática adotada pelo Estado nos governos populares de Lula e Dilma para minimizar o déficit habitacional. Entendemos que o incentivo à ampliação do mercado imobiliário formal, em vista dos volumosos subsídios estatais direcionados à construção em massa de habitações populares,

---

sido elaborada para amparar o financiamento de hipoteca de moradia nos Estados Unidos, o autor considerou que o seu efeito principal “[...] foi sustentar as instituições financeiras que foram profundamente abaladas pela repercussão da depressão.” (1980, p. 236).

não representa a única forma prevista no ordenamento jurídico brasileiro de influenciar na oferta de habitações ou maneira de obter o seu acesso formal. No entanto, o impacto do PMCMV na conformação do espaço urbano e, ao mesmo tempo, no mercado imobiliário das cidades, inaugurando um novo marco do Estado brasileiro no que tange à política habitacional, requer que ressaltemos a influência do progressivo aumento no preço da terra urbana<sup>8</sup> e dos aluguéis<sup>9</sup> no agravamento da problemática habitacional<sup>10</sup>. Tendo em vista que os recursos do PMCMV previstos até 2014 totalizaram R\$ 234 bilhões (IPEA, 2013), concorda-se com Harvey ao afirmar que a “[...] a combinação de capitalismo com políticas estatais de bem-estar tem produzido uma transformação substancial nas formas metropolitanas.” (1980, 237) e especialmente na geografia urbana de quase metade dos municípios brasileiros (PAC 2, 2012).

Por outro lado, ampliar o acesso a moradia ao maior número de pessoas sem enfrentar a presença de 6,1 milhões (9,0%) domicílios vagos, isto é, prédios construídos mas não habitados, entre 67,5 milhões de domicílios visitados (CENSO, 2010), representa a instauração de um estado de antijuridicidade em relação aos mais diversos institutos de direito urbanístico contemplados no ordenamento jurídico brasileiro. Por exemplo, com o objetivo de regulamentar o capítulo “Política Urbana” da Constituição vigente, o Estatuto da Cidade descreve como deve ocorrer o procedimento que permita a desapropriação de um imóvel urbano que descumpra a função social da propriedade. Além desse instrumento, a concessão de uso especial para fins de moradia e o usucapião coletivo estão fadados, portanto, a papéis secundários na forma como se vem enfrentamento o déficit habitacional e a questão urbana. Conforme expõe Afonsin, a dinâmica capitalista de produção das cidades “[...] é marcada pela desigualdade, não apenas econômica, mas também social e jurídica.” (2008, p. 22). Todavia, a autora defende que a complexidade da desigualdade jurídica de acesso ao espaço urbano “[...] tem seu fato gerador no instituto do direito de propriedade.” (2008, p. 22).

Logo, é inevitável que a promoção de habitação por interesse social (até três salários

---

<sup>8</sup> A variação do preço do metro quadrado dos imóveis anunciados para venda em 16 cidades brasileiras registrou um aumento de 13,7% em 2013, 8 pontos percentuais acima da inflação” medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo. Disponível em: < <http://exame.abril.com.br/seudinheiro/noticias/precos-de-imoveis-sobem-13-7-e-superam-a-inflacao-em-2013>>. Acesso em 27 jul. 2014.

<sup>9</sup> O aumento em 30%, entre 2007 e 2012, do ônus excedente de aluguel, “que passou de 1,75 milhões de domicílios para 2,293 milhões”, significa dizer que há mais famílias brasileiras que dependem mais de 30% de seu orçamento para custear o aluguel. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/porta/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20656](http://www.ipea.gov.br/porta/index.php?option=com_content&view=article&id=20656)>. Acesso em 23 jul. 2014.

<sup>10</sup> A construção de mais de dois milhões de moradias entre os anos de 2011 e 2014 no Brasil, em virtude do Programa Minha Casa Minha Vida, não foram suficientes para diminuir o déficit habitacional em nove metrópoles que “cresceu 10% entre 2011 e 2012”, ainda que no mesmo período “tenha recuado 1,6% na contagem nacional”. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/05/140527\\_deficit\\_habitacional\\_ms.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/05/140527_deficit_habitacional_ms.shtml)>. Acesso em 27 jul. 2014.

mínimos) ou popular (entre três e dez salários mínimos) se concentre no setor privado. Ainda que esteja previsto no art. 75, inciso VIII, da Lei 11.977/2009, o incentivo às formas alternativas de promoção de casas populares do MCMV, por meio de entidades sem fins lucrativos, fundações, cooperativas e movimentos sociais, “[...] representaram apenas 3% do processo de produção de habitação urbana e rural por autogestão” nos primeiros anos de execução do programa (ARANTES; FIX, 2010).

A dinâmica de provisão e produção de habitação, a partir do lançamento do MCMV, é descrito por Shimbo pela “[...] estreita, por vezes, promíscua relação entre Estado e agentes promotores imobiliários.” (2012, p. 47). Em outras palavras, representa a confluência recente entre o Estado, o mercado imobiliário e o capital financeiro, que levou a ampliação da demanda por moradia atendida por grandes empresas construtoras e incorporadoras. Nesse sentido, concorda-se com Celso Furtado ao afirmar que “[...] o Estado, numa sociedade de classe e onde grupos concorrentes competem e quase sempre se dividem de alguma forma o poder, constitui uma instituição muito mais complexa, de objetivos menos definidos e cambiantes, portanto menos linear em sua evolução.” (1974, p. 57).

A complexidade do Estado, apontada por Celso Furtado, vem se aprofundando na realidade brasileira diante do inevitável crescimento da indústria da construção civil vivenciada especialmente com a criação do PMCMV que nos remete a afirmação de Bercovici cuja “[...] razão de mercado passa a ser a nova razão de Estado.” (2006, p. 96). Na primeira fase do programa e nos dois primeiros anos da segunda fase, uma única empresa, a MRV Engenharia e Participações S.A, foi responsável, respectivamente, por 10% e 15% das unidades habitacionais que envolve grupos familiares com renda de 3 a 10 salários-mínimos. Em decorrência dos volumosos investimentos do governo na execução do PMCMV, o MRV tornou-se a 73ª empresa presente na economia brasileira e, conseqüentemente, a maior incorporadora e construtora no seguimento de empreendimentos residenciais populares, presentes em 18 estados e no Distrito Federal (PAC 2, 2012).

A influência que uma única organização supranacional, a exemplo do que a MRV Engenharia, possui, não só no mercado como na realidade brasileira, reflete a maior aproximação do Estado com os interesses do capital. Evidencia-se, de modo geral, o papel crescente do Estado na sociedade urbanizada, tomada pela revolução urbana, que nas palavras de Harvey, tem como referência “[...] a crescente acumulação de capital, a poderosa expansão da produção, a penetração crescente do mercado de troca e a 'urbanização do campo' em escala global.” (1980, p. 236, grifo do autor). E por outro lado expõe, segundo Bercovici, elementos que são intrínsecos aos Estados periféricos: “[...] o convívio do decisionismo de emergência

para salvar os mercados com o funcionamento dos poderes constitucionais, bem como a subordinação do Estado ao mercado, com a adaptação do direito interno às necessidades do capital financeiro.” (2006, p. 96).

É importante mencionar que nos grandes e médios centros urbanos, o processo instalação das unidades habitacionais do MCMV vem contribuindo para o processo de segregação urbana, por vim optando pelas “[...] terras de pior localização, com precariedades no acesso a equipamentos e infraestrutura pública.” (BASTOS, 2012). Segundo Shimbo apresenta em sua tese de doutoramento:

[...] as decisões quanto a localização dos terrenos e às características dos futuros empreendimentos (que impactam sobremaneira no espaço intraurbano), bem como as estratégias de contratação de mão-de-obra e à composição final do preço de venda das unidades residenciais são pautadas por um conjunto de diretores executivos de uma mesma organização, cujo objetivo último é a extração do maior lucro possível advindo dessa produção. (2012, p. 54)

Afastados do centro da cidade, segundo defende Lefebvre, “[...] o proletariado acabou de perder o sentido da obra. Afastado dos locais de produção, disponível para empresas esparsas a partir de um setor de habitat, o proletariado deixou se esfumar em sua consciência a capacidade criadora. A consciência urbana se dissipou.” (1969, p. 22). Assim, o Estado e a empresa, apesar de possuírem diferentes naturezas, convergem para a segregação. O Estado, que deveria servir ao conjunto da sociedade e nela proporcionar sua capacidade de organização e sua racionalidade, nas palavras de Lefebvre, acaba provocando precisamente o contrário: “[...] ela reforça a exploração do conjunto da sociedade; erige-se acima dela e proclama-se o essencial da vida social e sua **estrutura**, quando é simplesmente um acidente (uma **superestrutura**).” (2008, p. 93, grifo do autor).

A partir do conjunto de fatos apresentados acima, a intervenção do PMCMV na realidade brasileira expõe ainda o caráter ambíguo da concepção de desenvolvimento vigente. O referido programa habitacional pode tanto ser associado a ideia iluminista de “[...] *progreso, pasando por la comprensión capitalista de crecimiento económico (exploración constante y durable, acumulativa y especulativa)*”, seja envolvendo o “*proceso plural de recuperación de capacidades y de inclusión, garantizando por (y garantizador de) derechos.*” (FEITOSA, 2013, p. 273). A análise dos mais diversos elementos intrínsecos ao programa habitacional em tela possibilita questionar se de fato há uma transição consolidada para o desenvolvimento como processo garantidor de direitos, enquanto prioridade. Por outro lado, conforme propõe Feitosa:

[...] *el abordaje de la relación entre desarrollo y derechos requiere la comprensión de como se procesó el pasaje conceptual del desarrollo como crecimiento económico y/o desarrollismo (plasmado en políticas nacionalistas), ocurrida entre los años cincuenta y setenta, para el campo de los derechos humanos, hecho ocurrido en el curso de los años ochenta del siglo XX.* (2013, p. 274)

O próprio surgimento do conceito de neodesenvolvimentista<sup>11</sup> no meio acadêmico representou muito mais que uma tentativa de diferenciação do período atual dos governos anteriores a 2003, centralizados pelo avanço do neoliberalismo no Brasil. Significou a mudança de estratégia na forma como Estado gerencia, e ao mesmo tempo, é gerenciado pelo capital, que, por outro lado, permite o envolvimento de não apenas os interesses da burguesia internacional ou nacional como também contemplando, ainda que residualmente, pautas dos setores populares. Logo, ainda que ocorra um reconhecimento epistemológico do conceito de desenvolvimento transportado para o campo dos direitos humanos, este ainda mantém relações profundas com a necessidade de se impulsionar, a qualquer custo, o crescimento econômico.

O Programa Minha Casa Minha Vida envolve, simultaneamente, elementos que são centrais para o neodesenvolvimentista: compatibilizar estratégias que impulsionem o crescimento econômico com uma melhor distribuição de renda. Ao contrário da visão de Estado minimalista, não intervencionista, defendida pelo Consenso de Washington<sup>12</sup>, o atual estágio de desenvolvimento produtivo brasileiro não permite a existência de um Estado-empresário e de um protecionismo de mercado interno nos moldes do passado.

Ocorre que a perspectiva de um Estado-empresário idealiza o mercado enquanto uma instituição mais eficiente e capaz de coordenar o sistema econômico do que viam as classes dirigentes idealizadoras do antigo desenvolvimentismo que, ao mesmo tempo, proporciona ganhos sociais, como a geração de empregos. Em síntese, de 2009 até junho de 2014, o PMCMV contou com investimentos de “R\$ 225 bilhões, sendo que 46% das famílias beneficiadas tinham renda mensal inferior a R\$ 1.600,00” (IPEA, 2014, p. 20). No período de 2013, “o PIB gerado pelas atividades sustentadas pelo PMCMV atingiu R\$ 29,8 bilhões”, que equivale a “0,6% do PIB brasileiro daquele ano” e sustentaram cerca “1,3 milhões de postos de trabalhos diretos e indiretos na cadeia de produção, incluindo os empregos nas construtoras, prestadores de serviços, comércio e indústria de materiais de construção”, representando “2,6%

---

<sup>11</sup> O momento de origem do PMCMV contribuiu para o reconhecimento da frente neodesenvolvimentista por envolver uma base ampla e heterogênea de sustentação da política de crescimento econômico e de transferência de renda ocorridos a partir dos últimos anos do governo Lula e dado continuidade no primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff (BOITO JR.; BERRINGER, 2013, p. 34). Segundo Feitosa, “a ideia de neodesenvolvimentismo brasileiro remete às novas estratégias nacionais de crescimento econômico e de fortalecimento da competitividade do país no contexto mercado global” (2013b, p. 114).

<sup>12</sup> Segundo Bresser-Pereira, Consenso de Washington “é, portanto, a partir da segunda metade do século XX, a versão *laissez faire* que foi dominante no século anterior. Ignorando que o tamanho do Estado cresceu em termos de carga tributária e em termos de grau de regulação exercida sobre o mercado como decorrência do aumento da dimensão e da complexidade das sociedades modernas, e desprezando que um Estado forte e relativamente grande é condição para um mercado forte e competitivo, a ortodoxia convencional é a reação prática contra esse crescimento do aparelho do Estado” (2006, p. 17).

da força de trabalho formal da economia brasileira”. (IPEA, 2014, p. 20). É importante ressaltar que a cada R\$ 1 milhão investido no programa mantém ativos 32 postos de trabalho e gera renda adicional de R\$ 744 mil, de forma direta e indireta, na Construção Civil e em outros setores<sup>13</sup>.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção de novas unidades habitacionais, por advento do Programa Minha Casa Minha Vida, ilustrou a opção do Estado brasileiro sobre como lidar com o problema habitacional: a partir da garantia do acesso a moradia-propriedade a uma parcela da população que, por conta própria, não é inserida no mercado imobiliário. Ao mesmo tempo que milhões de imóveis permaneceram sem cumprir com o princípio da função social da propriedade ou sem obter simplesmente a regularização da sua posse.

A localização destas unidades confirmou e repetiu uma tendência lançada desde o início da urbanização do solo brasileiro: o afastamento das classes oprimidas, em geral, das regiões mais centrais onde se encontram elementos que caracterizam as cidades, isto é, equipamentos públicos, serviços, postos de trabalhos, espaços de entretenimento etc. Não houve qualquer senso de urbanidade, isto é, que envolvesse tais unidades habitacionais aos espaços onde já existiam uma infraestrutura que a envolvesse a dinâmica da cidade. Logo, o acesso a moradia-propriedade pelas camadas mais populares contempladas pelo PMCMV foi praticamente condicionada pela negação do direito à cidade.

A escolha pelas terras piores localizadas, assim como pelo Programa Minha Casa Minha Vida, de modo geral, não ocorreram por acaso. Refletiu a confluência entre o Estado e a Empresa na materialização do programa que acabaram por subverter os interesses públicos deste. Expôs a prevalência por um modelo de desenvolvimento cujo crescimento econômico ofuscou a tentativa de universalização de direitos, na qual a produção do espaço urbano, inclusive no provimento de habitações populares, vem servindo a acumulação de capital. Portanto, não houve novidades em relação a como se conforma as políticas habitacionais de grandes dimensões, assim como em relação a divisão do espaço urbano nas cidades brasileiras.

Estamos longe de fazer do direito à cidade o direito de construir o espaço que nos rodeia da maneira que queremos ou desejamos. Ou de não estarmos vulneráveis à especulação

---

<sup>13</sup> De acordo com o editorial do Jornal Valor Econômico, “mais de 2.000 construtoras já contrataram pelo programa”. Disponível em: <<http://mcmv.caixa.gov.br/valor-economico-minha-casa-minha-vida-gera-impacto-de-08-no-pib/>>. Acesso em 20 jan. 2015.

imobiliária, deste tipo de cidade que serve às classes dominantes que não abrem mão de construir a cidade de acordo com o seus próprios desejos. Ao restante só lhe cabe sobreviver nela. Ocorre que o direito à cidade está muito além da construção de novas moradias. Isso posto, a crítica ao Programa Minha Casa Minha Vida nos remete a pensar formas de alcançarmos a reforma urbana entrelaçada a demais reformas estruturais tão necessárias ao nosso país, que possibilite e potencialize a cidade como palco central para a insurgência de movimentos populares que questione e atinjam a hegemonia do capital.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSIN, Betânia de Moraes. **A Política Urbana em disputa: desafios para a efetividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de Direito Urbanístico Comparado (Brasil, Colômbia e Espanha)**. 2008, 265 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

AMPLIADA a meta do Minha Casa Minha Vida. **PAC 2**, Brasília, DF, 12 out. 2012. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/noticia/1a4182d3>>. Acesso em: 06 fev. 2014.

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. **Passa Palavra**, São Paulo, 6 ago. 2009. Disponível em: <<http://passapalavra.info/?p=9445>>. Acesso em: 04 de mai. 2012.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. **Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

BASTOS, Rodrigo Dantas. **Economia política do imobiliário: O Programa Minha Casa Minha Vida e o preço da terra urbana no Brasil**. 2012, 106 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Campinas, 2012.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. O Estado de exceção econômica e a periferia do capitalismo. **Pensar**, v. 11, p. 95-99, fev 2006.

BOITO JR., Armando; BERRINGER, TATIANA . Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 47, Curitiba, 2013. p. 31-38. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n47/04.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

BRASIL Econômico (SP): Minha Casa, Minha Vida será ampliado em 2014. **IPEA**, Brasília, DF, 10 dez. 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20856&catid=159&Itemid=75](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20856&catid=159&Itemid=75)> . Acesso em: 30 jan. 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O Novo Desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 3, São Paulo, jul./set. 2006. p. 5-24.

CENSO demográfico 2010. **IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, Cidades@, Brasília, DF, 2013. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/index.php>>. Acesso em: 29 jul. 2013.

CENSO demográfico 2010. **IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, Cidades@, Brasília, DF, 2013. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/index.php>>. Acesso em: 29 jul. 2013.

CERQUEIRA FILHO, Gisálio. **A “Questão Social” no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

CHAUÍ, Marilena. **Brasil – mito fundador e sociedade autoritária**. 6. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

ENGELS, Frederick. **A questão da habitação**. São Paulo: Acadêmica, 1988.

ESTUDO aponta redução no déficit habitacional no país. **IPEA**, Brasília, 25 nov. 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: 23 jul. 2014.

FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer. *Entre el derecho económico de desarrollo y el derecho humano para desarrollo: desafíos para Brasil*. In: RUBERT, María Belén C. e CECATO, Maria Áurea B. **Ciudadanía y Desarrollo**. Albacete: Bomarzo, 2013. p. 269-283.

\_\_\_\_\_. Exclusão social e pobreza nas interfaces entre o Direito Econômico do Desenvolvimento e o Direito Humano ao Desenvolvimento. *IN: SILVEIRA, Vladir Oliveira da et. al (orgs.). Direito e Desenvolvimento no Brasil do Século XXI (livro 1)*. Brasília: Ipea: Conpedi, 2013b. p. 103-122.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

FLORES, Joaquim Herrera. **Teoria crítica dos direitos humanos: os direitos humanos como produtos culturais**. Tradução Luciana Caplan. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

FLORESTAN, Fernandes. **A revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 2.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1963.

\_\_\_\_\_. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

\_\_\_\_\_. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 7 ed. São Paulo: Nacional, 1979.

HARVEY, David. **A justice social e a cidade**. Tradução Armando Corrêa da Silva. São Paulo:

Hucitec, 1980.

LEFEBVRE, Henri. **Direito à cidade**. Tradução: T. C. Netto. São Paulo: Documentos, 1968.

\_\_\_\_\_. LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LOCKE, Jonh. **Segundo Tratado do Governo Civil**. Tradução Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 2008.

MARX, Karl. **Sobre a questão judaica**. Tradução Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2010.

MRV em números. **MRV**. Disponível em: <<http://www.mrv.com.br/numeros>> . Acesso em: 30 jan. 2014.

PERUZZO, Dilvo. **Habitação: controle e espoliação**. São Paulo: Cortez Editora, 1984.

PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o bloco histórico**. Tradução Angelina Peravalva. São Paulo: Paz e Terra, 1977.

PONTE, Angela. Vacinas e campanhas: as imagens de uma história a ser contada. **Suplemento 2**, v. 10, 2003. p. 725-742.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Primeiros passos, 1996

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Edusp, 2005.

\_\_\_\_\_. **Pobreza urbana**. 2. ed. São Paulo: Editora Hucitec, 1979.

SCHREIBER, Mariana. Aluguel caro pressiona deficit habitacional nas metrópoles. **BBC Brasil**, Londres, 29 maio 2014. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/05/140527\\_deficit\\_habitacional\\_ms.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/05/140527_deficit_habitacional_ms.shtml)>. Acesso em: 27 jul. 2014.

SHIMBO, Lucia Zanin. **Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro**. 2012. 361 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Engenharia de São Carlos, São Paulo, 2013.

YAZBEK, Priscila. Preços de imóveis sobem 13,7% e superam a inflação em 2013. **Exame**, São Paulo, 6 jan. 2014. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/seudinheiro/noticias/precos-de-imoveis-sobem-13-7-e-superam-a-inflacao-em-2013>>. Acesso em: 27 jul. 2014.