



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
Programa de Pós-Graduação em Geografia

ANIBAL PAGAMUNICI

**DISCURSO, PRÁTICA E PODER: ANÁLISE DE POLÍTICA DE HABITAÇÃO
SOCIAL NA CIDADE DE PARANAÍ - PR**

Maringá
2015



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES.
Programa de Pós-Graduação em Geografia

ANIBAL PAGAMUNICI

**DISCURSO, PRÁTICA E PODER: ANÁLISE DE POLÍTICA HABITACIONAL
NO MUNICÍPIO DE PARANAÍ-PR**

Tese apresentada ao programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual de Maringá, como parte dos requisitos para obtenção do grau de Doutor. Área de Concentração: Geografia política; território e poder local; análise do desenvolvimento urbano – regional.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Márcia da Silva

Maringá

2015

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AD - Análise do Discurso

ADC - Análise de Discurso Crítica

AID - Agência do Desenvolvimento

AMGI - Agência Multilateral de Garantias de Investimento

AMUNPAR – Associação dos Municípios do Noroeste do Paraná

AMUSEP – Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense

ART- Artigo

BI - Bilhão

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BNH - Banco Nacional da Habitação

BRAVIACO – Companhia Brasileira de Viação e Comércio

CADÚNICO – Cadastro Único

CAO - Comissão de Acompanhamento de Obras

CEF - Caixa Econômica Federal

CEFSPRG - Companhia Estrada de Ferro São Paulo – Rio Grande

CFI - Corporação Financeira Internacional

CHDJ – Conjunto Habitacional Dona Josefa

CHDFEG – Conjunto Habitacional Deputado Flávio Ettore Giovine

CICDI -Centro Internacional para Conciliação de Divergência nos Investimentos

CLT - Consolidação das Leis do Trabalho

CMNP - Companhia Melhoramentos Norte do Paraná

CTNP - Companhia de Terras Norte do Paraná

CODEP - Conselho de Desenvolvimento de Paranavaí

COHAPAR - Companhia de Habitação do Paraná

COHAB – Companhia de Habitação

CRE - Comissão de Representantes

CREA – Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura

CSN - Companhia Siderúrgica Nacional

CUT - Central Única dos Trabalhadores

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos e Socioeconômicos

ECO 92 - Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento

EMBRAER - Empresa Brasileira de Aeronaves

FDS - Fundo de Desenvolvimento Social

FED – *Federal Reserve Bank*

FGTS - Garantia por Tempo de Serviço

FGV– Fundação Getúlio Vargas

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

G8 - Denominação utilizada para identificar o grupo das oito maiores potências econômicas do mundo

HIS - Habitação de Interesse Social

IAP – Instituto Ambiental do Paraná

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDHM – Índice de Desenvolvimento de Habitação e Moradia

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPTU – Imposto Territorial urbano

NE - Nordeste

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OGU - Orçamento Geral da União

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONG's – Organizações Não Governamentais

OPEP - Organização dos Países Produtores de Petróleo

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PAR - Programa de Arrendamento Residencial

PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida

PIB – Produto Interno Bruto

PHIS – Programa de Habitação de Interesse Social

PLHIS – Plano Local de Habitação de interesse Social

PLANASA - Plano Nacional de Saneamento

PNAD - Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios

PNH - Programa Nacional de Habitação

PNHR - Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU - Programa Nacional de Habitação Urbana
PP – Partido Progressista
PPP - Parcerias Pública - Privada
PR - Paraná
PRN - Partido Reconstrução Nacional
PROUNI– Programa Universidade para Todos
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PSH - Programa de Subsídio Habitacional de Interesse Social
PT - Partido dos Trabalhadores
RM's - Regiões Metropolitanas
S/D – Sem Data
S/P – Sem Página
SAS - *Statistical Software Analysis*
SFH - Sistema Financeiro de Habitação
SM – Salário Mínimo
SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SO - Sudoeste
SP – São Paulo
SPC – Serviço de Proteção ao Crédito
TCLE - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TJ - Tribunal de Justiça
UHS - Unidades Habitacionais
UNESPAR – Universidade Estadual do Paraná
USP – Universidade de São Paulo
ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social
ZRAD - Zona Residencial de Alta Densidade
ZRBD - Zona Residencial de Baixa Densidade
ZRMD - Zona Residencial de Média Densidade

LISTA FIGURAS

- Figura 1:** Localização do município de Paranaíba – PR.....
- Figura 2:** Localização dos Conjuntos Habitacionais: “A” - Dona Josefa; “B” - Deputado Flávio Ettore Giovine na cidade de Paranaíba
- Figura 3:** Setores Urbanos definidos no Plano Diretor Municipal
- Figura 4:** Planta baixa das unidades habitacionais do Conjunto Dona Josefa.....
- Figura 5:** Disposição dos lotes do conjunto Habitacional Flávio Ettore Giovine.....
- Figura 6:** Inauguração do Conjunto Habitacional Flavio Ettore Giovine.....
- Figura 7:** Planta Baixa - Casas do Conjunto Habitacional Deputado Flávio Ettore Giovine.....
- Figura 8:** localização do conjunto Habitacional Flávio Ettore Giovine no Bairro Jardim Ipê.....

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1:** Expansão predial na cidade de São Paulo – 1886 a 1900.....
- Tabela 2:** Porcentagem de Contratações do FGTS no período de 1995 a 2003 dos programas habitacionais, no Brasil, por faixas de Renda.....
- Tabela 3:** Distribuição média do déficit habitacional no Brasil, por faixa de renda entre 1991 a 2000.....
- Tabela 4:** Programa de financiamentos até 3 SM* – Unidades Habitacionais (UHS) construídas por período - números absolutos e percentuais no Brasil (1995-2002).....
- Tabela 5:** Comparativo entre Déficit Habitacional por renda familiar no Brasil (em salários mínimos) nos anos 1991 e 2000.....
- Tabela 6:** Déficit habitacional geral e por componentes 2007-2012.....
- Tabela 7:** Déficit Habitacional por faixa de renda no período de 2007 a 2012.....
- Tabela 8:** Avaliação comparativa das taxas médias (%) anuais do PIB brasileiro (1984 a 2009).....
- Tabela 9:** Avaliação comparativa das taxas médias (%) anuais do PIB brasileiro (2009 a 2012).....
- Tabela 10:** População total, urbana, rural e taxas de crescimentos do estado do Paraná (1940/2000).....
- Tabela 11:** Grau de Urbanização - Paraná e Brasil.....

Tabela 12: Necessidades Habitacionais – Paraná, 2010.....

Tabela 13: Total da População de Paranaíba e Paraná 2000 e 2010.....

Tabela 14: Projeção demográfica para Paranaíba.....

Tabela 15: Déficit Habitacional por Incremento de estoque de Paranaíba relacionado com o rendimento mensal do responsável pelo domicílio.....

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Municípios e população da Micro Região Norte Novíssimo de Paranaíba – PR.....

Quadro 2: Efetivo populacional e tamanho da amostra por estrato.....

Quadro 3: Etapas de constituição de uma política

Quadro 4: Avanços na Política Habitacional e Urbana x Atuação dos Movimentos de Moradia e Reforma Urbana.....

Quadro 5: Critérios às Entidades Organizadoras serem proponentes de programas – MCMV.....

Quadro 6: Histórico de Programas habitacionais do Paraná.....

Quadro 7: Produção habitacional de Paranaíba de 1968 a 2010.....

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1:** Evolução da população brasileira Rural e Urbana.....
- Gráfico 2:** Déficit Habitacional Brasileiro em milhares de famílias.....
- Gráfico 3:** Produção Habitacional Histórica do Paraná pelas COHAB's (1967 a 2010).....
- Gráfico 4:** Taxa de crescimento da população total - mesorregiões geográficas – Paraná (1991-2000 e 2000-2010)
- Gráfico 5:** Ampliação e Reforma realizada pelos mutuários do Conjunto Habitacional Dona Josefa (CHDJ).....
- Gráfico 6:** Conhecimento sobre o programa habitacional que construiu o conjunto habitacional Dona Josefa.....
- Gráfico 07:** Equívocos dos mutuários em relação ao órgão financiador da casa.....
- Gráfico 8:** Principais problemas sociais do Conjunto Habitacional Dona Josefa.....
- Gráfico 9:** Características demográficas dos Moradores do Conjunto Habitacional Dona Josefa.....
- Gráfico 10:** Situação profissional dos Moradores do Conjunto Habitacional Dona Josefa.....
- Gráfico 11:** Atividades profissionais dos Moradores do Conjunto Habitacional Dona Josefa.....
- Gráfico 12:** Perfil da Remuneração dos Moradores do Conjunto Habitacional Dona Josefa.....
- Gráfico 13:** Avaliação do valor da prestação da casa paga pelos moradores do Conjunto Habitacional Dona Josefa.....
- Gráfico 14:** Presidência de Associação de Bairro no Conjunto Habitacional Dona Josefa.....
- Gráfico 15:** Avaliação da necessidade de criação de associação de Bairro no Conjunto Habitacional Dona Josefa.....
- Gráfico 16:** Participação dos moradores do Conjunto Habitacional Dona Josefa em Associação de Bairro.....
- Gráfico 17:** Avaliação do nível de satisfação dos moradores em relação

aos políticos que visitam o Conjunto Habitacional Dona Josefa.....	
Gráfico 18: Avaliação da perspectiva em permanecer no Conjunto Habitacional Dona Josefa.....	
Gráfico 19: Qualidade geral das moradias do Conjunto Habitacional Dona Josefa.....	
Gráfico 20: Avaliação do sentimento dos moradores em relação às perspectivas da moradia.....	
Gráfico 21: Avaliação da qualidade do atendimento da Caixa Econômica Federal.....	
Gráfico 22: Conhecimento sobre o programa habitacional que construiu o conjunto habitacional Deputado Flavio Ettore Giovine.....	
Gráfico 23: Ampliação e reforma realizada pelos mutuários do conjunto habitacional Deputado Flavio Ettore Giovine.....	
Gráfico 24: Características demográficas dos Moradores do conjunto habitacional Deputado Flavio Ettore Giovine.....	
Gráfico 25: Situação profissional dos Moradores do conjunto habitacional Deputado Flavio Ettore Giovine.....	
Gráfico 26: Atividades profissionais dos Moradores do Conjunto Habitacional Deputado Flávio Ettore Giovine.....	
Gráfico 27: Perfil da Remuneração dos Moradores do Conjunto Habitacional Deputado. Flávio Ettore Giovine.....	
Gráfico 28: Satisfação dos moradores quanto à localização do Conjunto Habitacional Deputado Flávio Ettore Giovine.....	
Gráfico 29: Presidência de Associação de Bairro no Conjunto Habitacional Deputado Flávio Ettore Giovine	
Gráfico 30: Necessidade de criação de Associação de Bairro no Conjunto Habitacional Deputado Flávio Ettore Giovine	
Gráfico 31: Participação dos moradores do Conjunto Habitacional Deputado Flávio Ettore Giovine em movimentos sociais.....	
Gráfico 32: Políticos que prometeram ajuda aos moradores do Conjunto Habitacional Deputado Flávio Ettore Giovine.....	
Gráfico 33: Satisfação dos moradores com atuação política no Conjunto Habitacional Deputado Flávio Ettore Giovine.....	

Gráfico 34: Avaliação do valor da prestação da casa paga pelos moradores do Conjunto Habitacional Deputado Flávio Ettore Giovine.....

Gráfico 35: Satisfação dos moradores do Conjunto Habitacional Deputado Flávio Ettore Giovine em relação a casa própria.....

Gráfico 36: Sentimento de satisfação em morar no Conjunto Habitacional Deputado Flávio Ettore Giovine.....

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	
CAPÍTULO I : ESTADO, PODER E NEOLIBERALISMO NO BRASIL	
1.1 Estado, poder como subsídios de análise das políticas públicas de habitação social.....	
1.2 Neoliberalismo: contexto sócio-histórico e econômico que influenciaram as políticas públicas habitacionais do Brasil.....	
1.3 Neoliberalismo no Brasil: contexto e especificidades	
CAPÍTULO II: ESPAÇO URBANO E POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL	
2.1 Espaço Urbano: conceito e o contexto da sua produção.....	
2.2 Reflexão sobre o conceito de política pública e a sua interface com a política pública habitacional.....	
2.3 Processo de urbanização e a emergência das políticas públicas de habitação social no Brasil.....	
2.4 Política pública de Habitação Social e o déficit habitacional no Brasil a partir dos anos 1990.....	
CAPÍTULO III: POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO SOCIAL E ABORDAGENS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV) NO PERÍODO DE 2009 A 2014	
3.1 O Contexto histórico de Políticas Públicas de Habitação no Brasil.....	
3.2 Cenário da política de habitação social no Brasil a partir de 2003 e Características do Programa Minha Casa Minha Vida.....	

3.3 O Programa Minha Casa Minha Vida: solução para o déficit habitacional ou para o setor imobiliário?.....

CAPITULO IV: POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO SOCIAL NO PARANÁ E EM PARANAVAÍ.....

4.1 Contexto Paranaense.....

4.2 Contexto de Paranaíba: do Distrito de Montoya ao município de Paranaíba.....

CAPÍTULO V: A PRODUÇÃO DO ESPAÇO GEOGRÁFICO NOS CONJUNTOS HABITACIONAIS: D. JOSEFA E DEPUTADO FLÁVIO ETTORE GIOVINI NA CIDADE DE PARANAVAÍ – PR.....

5.1 Conjunto Habitacional Dona Josefa (1992) construído pela COHAPAR (Mutirão – Casa da Família).....

5.2 Conjunto Habitacional Deputado Flávio Ettore Giovine (2011) construído pela Caixa Econômica Federal (PMCMV).....

5.3 O espaço geográfico na área dos conjuntos habitacionais: Dona Josefa e Deputado Flávio Ettore Giovine.....

5.4 Contexto político social dos conjuntos habitacionais Dona Josefa e Deputado Flávio Ettore Giovine.....

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....

REFERÊNCIAS.....

INTRODUÇÃO

As primeiras cidades surgem, a partir da distinção das funções dos espaços rurais e do aparecimento de núcleos de comércio, tornando-se, na atualidade, espaço residente privilegiado da população mundial; comportando-se como o *locus* da proliferação da dinâmica da vida em sociedade.

A história da humanidade coincide, em boa medida, com a história das cidades. É, por isso, particularmente relevante verificar que, segundo estimativas disponíveis, 2001 constitui o primeiro ano em que mais de metade dos habitantes do nosso planeta residem em cidades. (...) As cidades estão, pois, na ordem do dia, ocupando as questões urbanas uma posição cada vez mais central nas agendas políticas tanto internacionais com nacionais (FERRÃO, 2004, p. 219).

O meio técnico-científico¹ traz à humanidade novas possibilidades de (re) produzir a vida em sociedade, aprimorando as relações de produção, proporcionando grandes avanços na qualidade de vida, mas também gera conflitos. A história do Brasil, por exemplo, mostra que o avanço das técnicas e das ciências faz das cidades o lugar de maior concentração populacional, conflitos e desigualdades sociais².

Pautadas nas relações de produção, as cidades adquirem várias formas e cada vez mais funções, ganhando especificidades e peculiaridades decorrentes do processo de desenvolvimento da tecnologia e da ocupação territorial. Os avanços tecnológicos e a apropriação da cidade, entretanto, estão restritos aos que possuem condições financeiras para comprá-los, de modo que a segregação espacial e a exclusão social são partes dos conflitos de classe que atuam diretamente na territorialização do espaço urbano. A problemática habitacional é um dos principais elementos de

¹Sobre o assunto ver: SANTOS, Milton. Do meio natural ao meio técnico-científico-informacional. In: SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

²O desenvolvimento do maquinário na indústria, por exemplo, acelera o processo de produção, entretanto, necessita menor mão de obra e gera demissões. O desemprego acarreta uma série de problemas. Sem salários, os trabalhadores ficam à margem de todo processo mercadológico que se instala nas cidades, já que não possuem condições de ter acesso a bens materiais que dão certo conforto aos indivíduos, tais como alugar uma residência ou adquirir a casa própria.

reprodução das desigualdades nas cidades, posto que a expansão urbana e sua organização estão diretamente relacionadas à posse da propriedade da terra.

As políticas públicas de habitação, para pessoas carentes, são recentes no país e iniciam-se a partir dos anos 1940, ganhando maior relevância nas décadas de 1970 e 1980. Entre 1990 e 2000, tais políticas perdem relevância com intensificação e materialização dos planos neoliberais. Somente em 2008, pela primeira vez na história, ocorre a criação de uma lei que dá prioridade ao atendimento às famílias mais carentes, através da criação da Lei 11.888/08, que alterou a Lei nº 11.124 de 16 de junho de 2005 e especifica no seu artigo 2º que as Políticas de Habitação de Interesse Social (PHIS) são aquelas voltadas ao atendimento de famílias com renda máxima de até três salários mínimos, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

A denominação “política pública de habitação social”, neste estudo utilizada, refere-se às políticas habitacionais que visam atender aos estratos da população menos favorecida, ou seja, a faixa de renda familiar compreendida entre 0 a 3 salários mínimos. Os conjuntos habitacionais estudados nesta tese foram: Dona Josefa, inaugurado em 1992 e o Deputado Flávio Ettore Giovine, inaugurado em 2011.

A contradição permanente entre as estatísticas e as aparentes intenções do governo, em resolver a questão do déficit habitacional, marca a implementação de políticas públicas de habitação social no país e expressa descompassos entre os interesses da maioria da população e as diretrizes do Estado, que podem ser compreendidos quando estabelecemos relações entre discurso e o exercício do poder público (que compreende os poderes executivo, legislativo e judiciário).

Esta tese consiste na relação do discurso, prática e poder, na execução das políticas públicas de habitação social no município de Paranavaí, Paraná, especificamente nos conjuntos habitacionais Dona Josefa e Deputado Flávio Ettore Giovine.

O Município de Paranavaí está situado na microrregião Norte Novíssimo de Paranavaí, conforme mostra a figura 1, com destaque para seus distritos e sua sede, a cidade de Paranavaí.

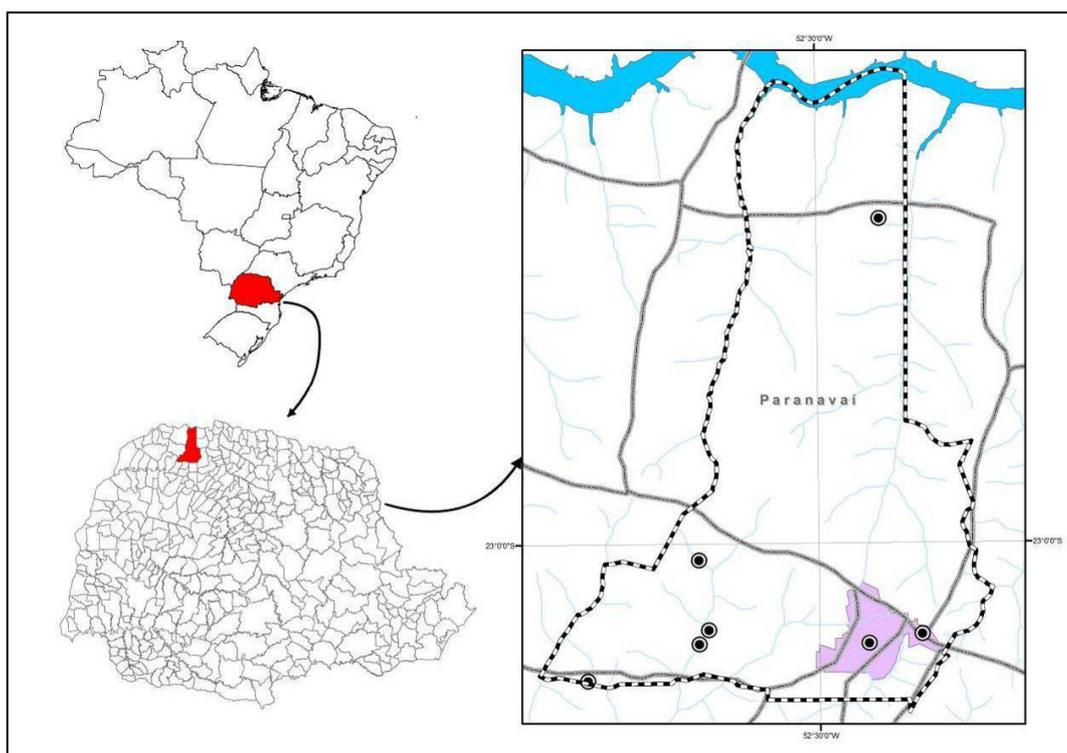


Figura 1: Localização do município de Paranavaí - PR.

Fonte: PLHIS, Paranavaí, 2010.

Org.: PAGAMUNICI, 2013.

O quadro 1 mostra os vinte e nove municípios que compõem a microrregião de Paranavaí, no ano de 2010.

Município	População	Município	População
Alto Paraná	13,662	Paranapoema	2,791
Amaporã	5,444	Paranavaí	81,595
Cruzeiro do Sul	4,563	Planaltina do Paraná	4,095
Diamante do Norte	5,524	Porto Rico	2,531
Guairaçá	6,194	Querência do Norte	11,569
Inajá	2,988	Santa C, Monte Castelo	8,093
Itaúna do Sul	3,585	Santa Izabel do Ivaí	8,775
Jardim Olinda	1,409	Santa Mônica	3,56
Loanda	21,211	Santo Antônio do Caiuá	2,739
Marilena	2,237	São Carlos do Ivaí	6,352
Mirador	2,237	São João do Caiuá	5,909
Nova Aliança do Ivaí	1,433	São Pedro do Paraná	2,494
Nova Londrina	13,069	Tamboara	4,664
Paraíso do Norte	11,781	Terra Rica	15,256
Paranacity	10,256		

Quadro 1: Municípios e população da Micro Região Norte Novíssimo de Paranavaí – PR.

Fonte: IBGE, 2010.

Org.: PAGAMUNICI, 2013.

O órgão de representação desses municípios é a Associação dos Municípios do Noroeste do Paraná (AMUNPAR), com exceção do município de Paranacity que pertence à Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense (AMUSEP). O município de Paranavaí é reconhecido como polo da microrregião de Paranavaí, dado o potencial das suas funções urbanas. Também, em relação ao Índice de Desenvolvimento de Habitação e Moradia (IDHM), Paranavaí é o município melhor posicionado na microrregião, atingindo a média estadual de 0,763 no IDHM (IPARDES, 2013).

Os conjuntos habitacionais tomados como recorte analítico desta pesquisa estão localizados na cidade de Paranavaí. O Conjunto Habitacional Dona Josefa localiza-se no Bairro Vila Operária, possui 154 casas e foi construído através do financiamento da Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR³), na modalidade Mutirão – Casa da Família, inaugurado em outubro de 1992. O Conjunto Habitacional Deputado Flávio Ettore Giovine, localizado no Bairro Jardim Ipê, possui 316 casas, foi construído pela Caixa Econômica Federal, pelo regime de empreitada global, através do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), inaugurado em novembro de 2011.

Apesar de serem programas diferentes nas modalidades da construção, assemelham-se quando analisados do ponto de vista do objeto da política habitacional, que promoveu a construção dos mesmos.

A letra “A” na figura 2 corresponde ao conjunto habitacional Dona Josefa e a indicação pela letra “B” se refere ao conjunto habitacional Deputado Flávio Ettore Giovine.

³As diretrizes gerais dos programas habitacionais “Minha Casa, Minha Vida” e “Autoconstrução” da COHAPAR estão descritas no Capítulo I.



Figura 2: Localização dos Conjuntos Habitacionais: “A” - Dona Josefa; “B” - Deputado Flávio Ettore Giovine na cidade de Paranavaí.

Fonte: www.google/maps.com.br.

Org.: PAGAMUNICI, 2013.

A opção pelos referidos conjuntos habitacionais teve como principal critério de escolha e justificativa, o fato de ambos serem habitados, principalmente, por pessoas de baixa renda e estarem localizados longe da área central da cidade de Paranavaí, ou seja, em áreas carentes de equipamentos urbanos e menos valorizadas pelo setor imobiliário, sendo que foram geridos por programas decorrentes de políticas públicas de habitação social, porém, com modelos distintos de gestão.

A escolha desses conjuntos foi motivada, ainda, pelas observações resultantes de trabalho de campo com alunos do curso de Geografia da Faculdade de Educação Ciências e Letras de Paranavaí – Paraná (FAFIPA), atualmente Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR-Paranavaí), no ano de 2011, estas observações provocaram curiosidade em o que divulga o poder público e a real situação das moradias dessas populações. Ao observarmos a localização dos mesmos percebemos a dinâmica de processos de segregação espacial e de exclusão social, em empreendimentos públicos que visam o bem estar social. Assim, buscam-se

subsídios na ciência geográfica para análise e explicação sobre a apropriação do espaço urbano em Paranavaí, ou seja, a função do poder público e o que constitui, na realidade, suas ações nesses conjuntos habitacionais.

As características semelhantes observadas nos conjuntos deram origem à hipótese: Embora sejam programas com diferença temporal de 19 anos, há similitudes quanto ao discurso, prática e poder na execução da política habitacional social na cidade de Paranavaí.

O objetivo principal desta tese foi compreender a relação entre o discurso, prática e poder, na implementação de política habitacional social, ou seja, para atender a população de baixa renda. O poder público estabelece relações de poder que garantem os interesses de grupos político-econômicos dominantes, e os programas públicos de habitação social, voltados para os mais necessitados, servem para legitimar, o principal objetivo do Estado: estar a serviço da classe, economicamente, dominante (ENGELS 2002).

O procedimento metodológico utilizado incorpora pesquisa bibliográfica e documental (jornais, documentos oficiais, livros, artigos e outros) e pesquisa de campo (entrevista, questionário).

A análise das políticas públicas habitacionais se deu através de levantamento da política pública de habitação social nos níveis nacional e municipal, para compreensão dos projetos implementados nos conjuntos habitacionais Dona Josefa e Deputado Flávio Ettore Giovine.

A busca por estes projetos realizou-se em sites institucionais, setores da habitação e planejamento da Prefeitura Municipal, também na Câmara de Vereadores de Paranavaí, na Companhia de Habitação (COHAB), no Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA) de Paranavaí e na Caixa Econômica Federal de Paranavaí. Para a análise de jornais locais, selecionamos aqueles com circulação periódica para a identificação de fatos e eventos relacionados à política habitacional. Para o levantamento de informações e/ou dados, nesses jornais, levamos em consideração o recorte temporal referente ao período de implantação dos conjuntos.

A pesquisa de campo foi realizada através da aplicação de questionário aos moradores dos conjuntos pesquisados, visando estudo descritivo de corte transversal. A metodologia de coleta de dados foi

especificada por Silva (2013)⁴, em proposição estatística para esta pesquisa, conforme segue:

São coletados dados primários em domicílios, por meio da aplicação *in lócus* de um questionário composto por questões abertas e fechadas. Para a seleção das unidades amostrais é utilizada uma amostra estratificada, proporcional ao número de unidades amostrais de cada estrato. O tamanho da amostra foi calculado aplicando-se regra para o cálculo de amostras para proporções, considerando-se o fator de correção para populações finitas, por meio da seguinte fórmula:

$$n = \frac{z^2 pqN}{z^2 pq + (N-1)E^2}$$

Considerou-se um nível de confiança (1- α) de 95%, um erro (E) de 5%, p= 0,5 e N=483 domicílios, que compõem os dois conjuntos residenciais. Os domicílios foram definidos como sendo as unidades amostrais. As unidades observacionais são os moradores do domicílio, com idade superior ou igual a 16 anos de idade e em condições de fornecer as informações referentes aos domicílios e aos demais moradores residentes na casa.

A quantidade de domicílios utilizados na coleta de dados foi determinada por amostragem⁵. O estrato resultante desse processo está apresentado no quadro 2.

Conjunto Residencial	Nº de Domicílios (N)	Amostra (n)	%
Dona Josefa	154	96	40,33
Flávio Ettore Giovine	316	142	59,66
Total da Amostragem	470	238	100,00

Quadro 2: Efetivo populacional e tamanho da amostra por estrato.

Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de Paranavaí, 2012.

Org.: PAGAMUNICI, 2013.

⁴Professor Doutor Eraldo Schunk da Silva é estatístico e demógrafo da Universidade Estadual de Maringá (UEM). Procurei sua orientação, quando percebi a necessidade de conhecer melhor o perfil socioeconômico dos moradores dos conjuntos habitacionais, objetos deste estudo.

⁵Com base em um sistema de referência previamente elaborado, primeiramente será identificada a unidade amostral (domicílio). Num segundo momento, no início da visita domiciliar, será feito um contato com a pessoa que se declarar apta a responder o questionário, para que este leia e assine o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE. Caso haja recusa por parte da pessoa contatada, o domicílio originalmente selecionado será substituído pela unidade amostral localizada imediatamente a direita deste. Caso ocorra novamente recusa a unidade amostral selecionada será substituída pela unidade amostral imediatamente a esquerda da unidade amostral originalmente selecionada. Se mais vez ocorrer recusa, a unidade amostral será substituída por uma nova unidade amostral a ser sorteada posteriormente (SILVA, 2013).

Os dados foram coletados por meio da aplicação de questionário⁶ a 238 domicílios (amostragem), visando traçar o perfil sócio econômico e demográfico das famílias; identificação dos atributos físicos e sociais mais e menos valorizados pelos moradores; nível de satisfação dos moradores em relação à adequação das condições de moradia de cada um dos conjuntos residenciais. Todos os participantes da pesquisa foram esclarecidos sobre os objetivos da mesma e consentiram sua participação e utilização dos dados coletados no estudo.

A tabulação quantitativa da pesquisa está sendo realizada por meio do aplicativo *Statistical Software Analysis*(SAS) e as possíveis associações, entre as variáveis pesquisadas e o nível de satisfação dos moradores entrevistados, verificadas por meio do teste Qui-quadrado e do Teste Exato de Fisher, com nível de confiança de 95%. Os dados coletados por amostragem buscam atestar confiabilidade dos resultados com margem de erro de 5%.

Para ampliar o entendimento da questão habitacional e de como a política pública de habitação social é executada em Paranavaí, elegemos para as entrevistas: 1. Lideranças de grupos de moradores; 2. Lideranças locais (políticas e religiosas, que auxiliam os moradores e conhecem seu cotidiano); 3. Representante de imobiliária, construtoras e incorporadoras (responsáveis pela implantação desses loteamentos); 4. Prefeito da cidade de Paranavaí e Diretor de Habitação e Urbanismo; 5. Diretor responsável pelo Programa Minha Casa, Minha Vida Caixa Econômica Federal.

Para exemplificar as relações entre discurso, prática e poder na implementação de política pública de habitação social recorreremos à publicação de jornal, que noticiou a inauguração do conjunto habitacional Deputado Flávio Ettore Giovine, disponibilizada pelo portal da Prefeitura Municipal de Paranavaí, como segue:

O empreendimento, que recebeu investimentos de mais de R\$ 13 milhões, foi construído através do Minha Casa, Minha Vida, programa do Governo Federal, em parceria com o município “Um sonho construído a muitas mãos”, declarou o prefeito Rogério Lorenzetti durante a solenidade que contou com a

⁶Modelo do questionário no apêndice desta pesquisa.

presença de gerentes e superintendentes da Caixa Econômica Federal (CEF), vereadores, secretários municipais e dos deputados federais Edmar Arruda e Zeca Dirceu. O administrador municipal falou do programa de recuperação da infraestrutura que está em andamento em Paranavaí e do seu compromisso de entregar mil moradias até o final de sua administração. “Paranavaí hoje pode se orgulhar de ter projetos de qualidade registrados e catalogados junto ao Governo Federal. Nós estudamos e planejamos Paranavaí. Até o déficit habitacional da cidade nós levantamos, porque já estávamos trabalhando em consonância com o Governo Federal”, destacou. De acordo com ele, cerca de 250 pessoas, 60 delas mulheres, trabalharam na construção das moradias populares no Jardim Ipê. “Muitos desses trabalhadores sequer possuem a casa própria”, afirmou. Sendo assim, o prefeito se comprometeu em continuar trabalhando para que todas as famílias cadastradas no levantamento da Prefeitura possam, em breve, realizar o sonho da moradia própria. “Essa administração se preocupa com o bem estar da população mais carente, aquela que realmente precisa da nossa atenção, e eu, enquanto estiver aqui, não vou descansar até que essas 5 mil famílias possam conquistar a casa própria” (PREFEITURA MUNICIPAL DE PARANAÍ, 18/11/2011, *grifo nosso*)⁷.

Atos do poder público se manifestam em ações e planos de governos, nas políticas públicas e são publicitados por meio de decretos, leis, etc. que, setornam oficiais e públicos, através do Diário Oficial e da mídia. Esta, quase sempre comprometida, com noticiários patrocinados pelo poder público, que dão caráter à notícia, segundo interesses do patrocinador. Quando se noticia “casa própria como sonho construído a muitas mãos”, precisamos refletir: Seria sonho morar em áreas da periferia com muitos problemas na urbanização? O Poder Público é um realizador de sonhos ou Instituição onde o cidadão se respalda para garantir seus direitos? Dialogou-se com os mutuários sobre as condições que o conjunto teria para ser sua morada? Para o entendimento dessa problemática precisamos entender a natureza das políticas públicas.

As políticas públicas devem ser entendidas no seu significado real.

⁷ “Sonho da casa própria já é realidade para mais de 300 famílias paranavaíenses”. Reportagem publicada no site da prefeitura Municipal de Paranavaí. Disponível em: <http://www.prefeituraparanavai.com.br/noticias/detalhes_noticias.php?id=2756>. Acesso em: 20 de novembro de 2013.

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programa se ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p.26).

Aindadescrevendo sobre a autonomia relativa do Estado para a formulação de políticas públicas.

Apesar do reconhecimento de que outros segmentos que não os governos se envolvem na formulação de políticas públicas, tais como os grupos de interesse e os movimentos sociais, cada qual com maior ou menor influência a depender do tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo, e apesar de uma certa literatura argumentar que o papel dos governos tem sido encolhido por fenômenos como a globalização, a diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e de governar não está empiricamente comprovada (SOUZA, 2006, p.26).

Quando políticas públicas são apropriadas, de forma particular, pelos gestores públicos, visando requerer personalidade ao ato público, ocorre ato ilícito, vez que é ação vedada pela legislação nacional, atendendo ao princípio da impessoalidade dos atos públicos. Na reportagem citada, quando o gestor público compromete-se a realizar o “sonho” dos trabalhadores, camufla o fato de que a moradia é um direito social e relaciona a execução de programas públicos de habitação a um esforço individual. Dessa maneira, a perspectiva do discurso assume o papel de legitimação do poder do Estado e/ou dos poderes pulverizados pelo espaço urbano, localizados nas instituições públicas e privadas.

[...] o discurso – como a psicanálise nos mostrou – não é simplesmente aquilo que manifesta ou (oculta) o desejo; é também, aquilo que é o objeto do desejo; e visto que – isto a história não cessa de nos ensinar – o discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo porque, pelo que se luta, o poder do qual nos queremos apoderar (FOUCAULT, 2012, p. 10).

A gestão pública se realiza a partir do poder público, pois este tem o escopo do bem estarda sociedade, posto ser responsável pela manutenção da ordem coletiva, da socialização dos serviços públicos e outros. Porém, é na prática das suas funções que o Estado se apresenta como ente “neutro” e camufla seu objetivo de proteger os interesses da classe social dominante.

[...] o âmbito do que se qualifica como público, ligado ao interesse geral, não é delimitado de maneira isenta, uma vez que o Estado é um lugar de domínio e de conflitos, contraditório em sua natureza, e não um espaço de neutralidade, situado além e acima das diferenças constitutivas do social. Nele, a capacidade de reivindicar e ver satisfeitas as aspirações e demandas políticas é diferenciada, conforme seja a força de pressão e de persuasão dos diversos sujeitos sociais envolvidos. Assim, ainda que a atuação estatal exprima a capacidade de atender a uma multiplicidade heterogênea de interesses através de políticas que possuam caráter geral e universalizante, o sentido assumido por esta ação revela certa forma de hierarquizá-los — nem sempre apreensível de imediato — numa *direção que privilegia alguns desses sujeitos*, conforme seus interesses, posições e lugares (AUGUSTO, 1989, p.5.)

O discurso do poder público garante a “neutralidade”, cujo objetivo principal é não permitir a explicitação da exclusão da maioria da população aos seus direitos básicos.

[...] suponho que em toda a sociedade a produção do discurso é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída por um certo número de procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e os perigos, dominar seu acontecimento aleatório, esquivar sua pesada, temível materialidade (FOUCAULT, 2012, p. 8).

Considerando a relação entre discurso, prática e poder, temos que o discurso éo meio pelo qual se exerce o poder, no processo de territorialização e ocupação do espaço urbano. O discurso dirigido à população, na maioria das vezes,atende aos interesses da classe social dominante e não aos interesses daqueles para os quais é dirigido.

A contextualização do objeto de estudo no tempo e no espaço foi realizada abordando concepções sociais e políticas que se vinculam

diretamente ao objetivo, tais como: Estado, poder público, discurso do poder, capitalismo, neoliberalismo e políticas públicas habitacionais a partir dos seguintes autores, além de outros da Geografia: MILTON SANTOS, ANA FANI CARLOS, ARLETE MOYSÉS RODRIGUES, ROBERTO LOBATO CORRÊA, CLAUDE RAFFESTIN, dentre outros. Autores, obras e outras ciências deram suporte para melhor compreensão do objeto estudado, tais como HENRI LEFEBVRE, que escreve sobre a cidade e o espaço urbano, MICHEL FOUCAULT, que trata da questão do poder e DAVID HARVEY que aborda as relações entre o Estado e o capitalismo.

A contradição entre o discurso, prática e poder nas políticas públicas de habitação social, ou seja, para a população de baixa renda é o foco principal deste estudo, considerando a multiplicidade de possibilidades que o mesmo engloba. Para essa discussão, recorreu-se aos autores que trabalham tanto com a abordagem de espaço público, como aqueles que trabalham com a produção e (re) produção do espaço urbano. Entende-se que o espaço público urbano é produzido no contexto da cidade, de modo que se estabelece uma conexão direta entre espaço público e produção do espaço.

O recorte territorial adotado para a pesquisa, o meio urbano, é um espaço privilegiado, onde está sempre presente a dialética da produção do espaço urbano, que lhe confere um caráter processual em que as coisas são e não são ao mesmo tempo, são e podem vir a ser (COSTA, 2012). O caráter processual do espaço urbano está em constante mutação e é resultante das complexas relações sociais nele imbricadas. (SANTOS, 1997)

As relações políticas e de poder são abordadas, nesta tese, por meio da análise de política pública habitacional social, pois se compreende que esta é um dos indicadores de expressão da realidade urbana atual, da desigualdade nas cidades e das contradições entre discurso, prática e poder.

Esta tese está organizada em V Capítulos:

- Capítulo I: Estado, poder e neoliberalismo no Brasil -apresenta as acepções de Estado e poder, para delimitar o campo de estudo que sustenta a análise de políticas públicas de habitação social. Em seguida, foram abordadas questões relativas ao neoliberalismo e seus principais impactos no Brasil.

- Capítulo II: Espaço Urbano, Urbanização, Política Pública e Política de Habitação no Brasil - discussão sobre o conceito de políticas públicas, tendo em vista que não há uma única definição. Em seguida, o histórico do desenvolvimento das políticas habitacionais sociais no país. Estuda ainda, sobre o déficit habitacional do Brasil.
- Capítulo III: Políticas de Habitação Social e Abordagens do programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no período de 2009 a 2014. Procura-se resgatar a história das políticas públicas de habitação social no Brasil, bem como a análise do atual programa Minha Casa Minha Vida, lançado no Brasil em 2009.
- Capítulo IV: Política Pública de Habitação Social no Paraná e em Paranaíba. Neste capítulo analisamos o histórico da política pública de habitação social no estado do Paraná, o déficit habitacional estadual, os Programas instituídos pelas COHABs paranaenses e sua produção de unidades habitacionais no estado. Analisamos o município de Paranaíba a partir do seu contexto histórico. Abordamos as problemáticas do déficit habitacional, dos programas e produção da política pública de habitação social.
- Capítulo V: A produção do espaço geográfico nos Conjuntos Habitacionais Dona Josefa e Deputado Flávio Ettore Giovine na cidade de Paranaíba – PR. Neste, será abordado o perfil socioeconômico da área específica desta tese: os Conjuntos habitacionais Dona Josefa e Deputado Flávio Ettore Giovine esta análise está embasada através da pesquisa de campo realizada junto aos moradores de ambos, retratada através de gráficos. Discute-se a produção do espaço geográfico nesta área, a partir da implantação de programas de habitação social.

CAPÍTULO I

1. ESTADO, PODER E NEOLIBERALISMO NO BRASIL

Neste capítulo, discute-se as concepções de Estado e poder para subsidiar a compreensão da implementação de política pública de habitação social, influenciadas por poderes e contrapoderes expressos nas relações sociais, econômicas e políticas. Abordam-se aspectos do neoliberalismo a partir da década de 1970 e sua relação particular com o Estado brasileiro.

O capítulo fundamenta-se nos estudos de diferentes autores. Em relação à discussão sobre Estado elenca-se Lênin (1978), Poulantzas (1985), Bobbio (2002), Engels (2002), Santos (2002), Mészáros (2009), Bourdieu (2010), Castells (2010) e Utilizamos Raffestin (1993), Corrêa (1993), Lefebvre (1999), Dowbor (2008) e Foucault (2011), para discutir poder. Para abordar o neoliberalismo e os governos, apoiou-se, principalmente, em Harvey (2005), Figueiras (2006; 2007) e Sader (2001; 2011; 2013), Singer (2012).

Aborda-se a questão do Estado e seu papel no contexto das sociedades, que se transmuta conforme o desenvolvimento da luta de classes e o poder Estatal e sua expressão na esfera local, buscando traçar relações estabelecidas no processo de implementação políticas públicas habitacionais no país. E, o neoliberalismo na América Latina e no Brasil, como tentativa de contextualizar o cenário político e econômico no qual se insere o objeto de estudo.

1.1 Estado, poder como subsídios de análise das políticas públicas de habitação social

Estado e poder são categorias relevantes na análise da relação dos homens entre si, para a organização da vida em sociedade. O desenvolvimento das teorias filosóficas, sociais e políticas, acepções distintas

de Estado e poder foram construídas para explicar as relações entre governos e povos (MONTAÑO e DURIGUETTO, 2011).

Historicamente, o Estado assume, em diversas partes do mundo, características distintas: totalitarista, iluminista, pagão, secular, democrático. Em todas essas dimensões, a base comum é a do poder político e econômico institucionalizado e concentrado nos grupos dominantes que são, de acordo com Bourdieu (2010, p. 28), *“um campo de poder, constituído, geralmente por pequena parcela da população detentora de potencial econômico, de força bélica e de poder da ideologia, enfim, como real detentora do poder político”*.

Segundo Engels (2002), a origem do Estado é concomitante ao surgimento da civilização na Roma Antiga, quando a organização da sociedade e suas relações de poder deixam de se basear nos laços gentílicos⁸.

O primeiro sintoma de formação do Estado consiste na destruição dos laços gentílicos, dividindo os membros de cada gens em privilegiados e não privilegiados, e dividindo estes últimos em duas classes, segundo seus ofícios, e opondo-as uma à outra (ENGELS, 2002, p. 39).

O Estado origina-se da necessidade de regular os grupos sociais, em decorrência dos interesses distintos que emergem na sociedade de classes, para garantir o privilégio e o poder da classe dominante, entretanto, subleva-se como uma instituição própria (ENGELS, 2002).

[...] para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da "ordem". Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado (ENGELS, 2002, p. 60).

⁸“Laços gentílicos” é o nome dado aos laços entre membros de uma mesma “gen”. A “gen” é uma característica herdada da mãe. Os laços gentílicos caracterizam a pertença de um indivíduo a determinado grupo social e serve para organizar os grupos em sociedade. Indivíduos unidos por laços gentílicos não podem relacionar-se sexualmente entre si. A união pelas “gens” dá início às primeiras formas de família que servem de base à formação do Estado posteriormente (ENGELS, 2002, p. 39).

As instituições do Estado, as leis, as normas, os poderes e a força militar cumprem o papel de preservar os interesses da burguesia. A classe dominada se relaciona com o Estado, a partir do cumprimento de suas obrigações ou incidindo sobre ele, através da luta de classes (LENIN, 1978).

No sistema capitalista, numa visão marxista, há duas classes sociais: a dos donos do capital (burguesia) e a dos vendedores de força de trabalho (proletariado), cujos interesses antagônicos produzem conflitos permanentes que se expressam no Estado.

O Estado é, ao mesmo tempo, constituído e constituinte das relações de dependência, alienação e antagonismo, que estão na essência das relações capitalistas de produção [...]. O Estado é a colossal superestrutura da sociedade capitalista, ao mesmo tempo em que o poder organizado de uma classe sócia, a burguesia, sobre as outras. (IANNI, 1982, p.36).

Ao expressar as contradições, o Estado não é, para Ianni (1982), uma ferramenta para garantir igualdade entre as classes, pelo contrário, reafirma-se as elaborações de Engels (2002) que o compreende como uma superestrutura fundamental para dominar e garantir a dominação de uma classe sobre outra, através das instituições e regras que o compõe. Segundo Peroni (2003, p. 21), o Estado capitalista é o *“Estado histórico, concreto, de classe e, nesse sentido, Estado máximo para o capital, já que, no processo de correlação de forças em curso, é o capital que detém a hegemonia”*.

Na definição de Montaño e Duriguetto (2011, p. 143-144) o Estado é:

Uma instituição própria do sistema capitalista, orientado a: a) garantir os fundamentos da *acumulação capitalista*[...] b) promover a legitimação da ordem social vigente[...] c) responder a *demandas das classes trabalhadoras*, desde que não corroam os aspectos anteriores.

Nesta lógica, o Estado está a serviço da reprodução do capital, mesmo quando o discurso se apresenta como mediador na atenção das

mazelas de toda a sociedade, inclusive da classe trabalhadora e pobre, como explica Kowarick (1979, p.68):

Contudo, com o avanço do processo de acumulação, o Estado perde sua ambiguidade: converte-se em pressuposto da realização do grande capital, fornecendo insumos básicos e tornando ele próprio um agente produtor o que levou à crescente exclusão das massas trabalhadoras, agora também no que se refere aos serviços de consumo coletivos.

Segundo Poulantzas (1985), o Estado expressa a luta de classes, condição *sinequa non* para sua mediação, sendo “*a condensação de uma relação de forças, exatamente das lutas*”.

Estado baliza desde então o campo de lutas, aí incluídas as relações de produção; organiza o mercado e as relações de propriedade; institui o domínio político e instaura a classe politicamente dominante; marca e codifica todas as formas de divisão social do trabalho, todo o real no quadro referencial de uma sociedade dividida em classes (POULANTZAS, 1985, p. 173-174).

De acordo com Bobbio (1987), Montaño e Duriguetto (2011), na análise histórica das acepções de Estado, é rara a existência de estudos que demonstrem um Estado, cujo poder político se concentra nos grupos formados pela maioria da população. A desproporção numérica, entre as classes, obriga a classe dominante a utilizar do discurso ideológico, para exercer o domínio sobre as outras classes e garantir a supremacia de interesses práticas sociais, Harvey, (2005),e demais mecanismos das instituições do Estado, para reproduzir e manter sua hegemonia.

Poulantzas (1985, p. 45) lembra o pensamento de Marx: “*o fim da divisão de classes significa o fim do Estado*”. Defende Marx que a classe operária, no poder, possibilita transformações, o que é compartilhado por Montaño e Duriguetto (2011, p.128) quando afirmam que “*o proletariado tem a missão histórica de transformar a ordem social capitalista, ordem que o oprime e o explora*”.

Por outro lado, Mészáros (2009, p. 1012) contesta a “*abolição do poder político*” em Marx.

Quer dizer que depois da queda da velha sociedade, haverá uma nova dominação da classe culminando em um Novo poder político? Não. A condição para a emancipação da classe trabalhadora é a abolição de todas as classes, assim como a liberação do Terceiro Estado, da ordem burguesa, foi a abolição de todos os estados e de todas as ordens.

Segundo Bobbio (1987, p 131), a teoria marxista, que se funda na necessidade da existência do Estado, demonstra que, com o fim da sociedade de classes, é possível outra sociedade sem a existência deste.

A mais popular das teorias que sustentam a factibilidade ou mesmo o advento necessário de uma sociedade sem Estado é a marxiana (ou melhor, engelsiana), à base de um raciocínio que, reduzido aos mínimos termos, pode ser assim exposto: o Estado nasceu da divisão da sociedade em classes contrapostas por efeito da divisão do trabalho, com o objetivo de consentir o domínio da classe que está em cima sobre a classe que está embaixo; quando, em seguida à conquista do poder por parte da classe universal (a ditadura do proletariado), desaparecer a sociedade dividida em classes, desaparecerá também a necessidade do Estado.

O pensamento de Marx, quanto ao domínio da classe trabalhadora numa sociedade sem classes, é contra dito por diversos autores, como por exemplo:

A previsão de Marx não se realizou. O capitalismo sobreviveu transformando-se, e com ele o Estado hipertrofiado e mundializado. O Estado hipertrofiado tanto sob o socialismo de Estado como sob o capitalismo de Estado. Do lado capitalista o marxismo é considerado ultrapassado. Do lado “socialista” ou “comunista”, a tese da ditadura do proletariado é abandonada e, com ela, também a tese da dissolução do Estado (KOSMINSKY E ANDRADE, 1996, p.52).

Ainda,

Lefebvre assinala que do lado socialista, contrariando as previsões de Marx, Engels e Lênin, o Estado apoderou-se da produção e dos meios de produção, sem que esse fosse seu último ato político e o começo de sua dissolução. Ao contrário, o avanço do estatismo do lado socialista leva Lefebvre a considerar o Estado constituído sob Stálin como protótipo de todos os Estados atuais [...]. Este fortalecimento generalizado do

Estado não elimina a possibilidade de sua superação, já que para Lefebvre não existe Estado sem contra-Estado, não existe poder sem contra poder que o ameaça realmente. Os contra poderes são todas as forças que ameaçam o Estado de dentro, 'a saber, as regiões, as periferias(às vezes próximas dos centros), as diferenças que vão se produzindo junto com as lutas de classes'.[...] Mas a luta de classes não desapareceu. Modificada, ampliada, diversificada, a luta de classe se transforma antes, de mais nada, em luta pela constituição das classes (KOSMINSKY E ANDRADE, 1996, p. 53).

Para Raffestin (1993), o Estado se concretiza quando uma população se instala num território exercendo a própria soberania.

O Estado subsiste na sociedade de classes, para manter os interesses da classe dominante. Desta forma, não há relações de poder sem resistências que, por sua vez, geram outras manifestações de poder. Processo que se dá no contexto da luta de classes e que gera crises que podem ameaçar a hegemonia do Estado, obrigando-o a criar estratégias para reafirmar seus propósitos de dominação.

A descentralização de diversos setores e políticas de estados, sem autonomia, é uma dessas ações, conforme Castells (2010, p. 320): *"[...] para sobreviver à crise de legitimação que atravessa, em relação à "maioria", o Estado – Nação tem transferido poderes e recursos em escala cada vez maior aos governos locais e regionais, entretanto, mantém-se no controle das ações públicas"*.

Esta estratégia indica a centralização administrativa do Estado, apesar da Constituição dispor de mais poderes aos municípios. Um exemplo de como o Estado se projeta, com domínio sobre as unidades da federação, pode ser visto na relação burocrática entre as esferas Federal e Municipal. Por conta da autonomia constitucional, os municípios necessitam de documentação específica e atualizada para recebimento de verbas federais, para tanto, exige-se especialização técnica, que muitas prefeituras não dispõem. A atualização documental e elaboração de projetos só se realizam com recursos financeiros, porém, sem especialização e estando inadimplente com os documentos, a verba não é transferida ao município e a política pública autônoma não se realiza.

[...] a atual dançada morte entre entidades, nações e Estado deixa, de um lado, Estado – Nação historicamente esvaziado, vagando nos mares dos fluxos globais de poder, e de outro, identidades fundamentais retraídas em suas comunidades ou mobilizadas na captura incondicional de um Estado – Nação cercado por todos os lados; em meio a essa turbulência, o Estado – Nação local luta com todas as forças para reconstruir sua legitimação e instrumentalidade, navegando em redes transnacionais e integrando sociedades civis locais (CASTELLS, 2010, p.321).

Outra possibilidade para o enfraquecimento do Estado-Nação é a globalização dos mercados.

A globalização entendida como mercado comum internacional a todos os países e processo de transformações mundiais, nas palavras de Castells (2010, p 288), atua decisivamente na reconfiguração do papel do Estado – Nação.

[...] a capacidade instrumental do Estado-Nação está comprometida de forma decisiva pela globalização das principais atividades econômicas, pela globalização da mídia e da comunicação eletrônica e pela globalização do crime.

O fluxo de informação, as redes sociais, as organizações internacionais, os tratados internacionais e as práticas comerciais pelas empresas questiona-se a forma tradicional de exercício do poder do Estado-Nação (CASTELLS, 2010).

A “globalização do crime”, por exemplo, entendida como a internacionalização das ações criminosas em rede, deixa governos de “mãos atadas”, em função da interação de criminosos com o conjunto da sociedade. Em alguns territórios, a relação da população é mais próxima aos criminosos do que ao poder do Estado, como os redutos de narcotraficantes em favelas de grandes cidades e, até, em cidades de pequeno porte (DOWBOR, 2008).

Os instrumentos, entidades e canais de informação, permite, cada vez mais, a participação popular nas gestões públicas, como formas de descentralização do poder, sem necessariamente garantir suas autonomias. O mercado, as necessidades coletivas e a popularização dos meios de informação tornam-se mais incorporados que os próprios objetivos de poder do Estado, afetado pela mídia eletrônica mundial. Hoje, a informação na

sociedade é rápida, eficiente e ampla, atingindo, em parte, o domínio hegemônico do poder do Estado – Nação (DOWBOR, 2008).

As relações entre as novas formas de exercício do poder e a globalização levam a pensar numa outra forma de Estado. Os autores questionam se este poderia ser um Estado mundial:

[...] o processo de mundialização do Estado não consiste na formação de um Estado Mundial. Consiste na generalização do Estado, entendido como forma do político na escala do planeta, constituindo o sistema mundial dos Estados (KOSMINSKY e ANDRADE, 1996, p. 54).

Para Castells (2010), ao mesmo tempo em que se processa a noção de mundialização do Estado, o poder exige nova face e, atualmente, encontra-se “frente a frente” com substanciais alterações nas relações da sociedade. A inserção de novas tecnologias e as ações de instituições internacionais fragiliza o poder do Estado, favorecendo a participação direta de pessoas ou organizações nas decisões do poder público. Como explica:

[...] a relevância cada vez maior do papel desempenhado pelas instituições internacionais e consórcios supranacionais nas políticas mundiais não pode ser equiparada à derrocada do Estado-Nação. Mas o preço pago pelos Estados-Nação por sua precária sobrevivência como redes de seguimentos dos Estados corresponde à sua importância cada vez mais reduzida comprometendo inteiramente sua legitimidade e, em última análise, agravando ainda mais sua ineficácia e incapacidade (CASTELLS, 2010, p. 314).

Ainda, para este autor, os avanços tecnológicos da informação, acordos e contratos internacionais promovem a popularidade da comunicação em rede e geram questionamentos.

Será que realmente o Estado está destituído de poder na sociedade em rede? Será que, ao invés disso, não estaríamos testemunhando um grande aumento na onda de violência e repressão em todo o mundo? (CASTELLS, 2010, p. 348).

A vigilância nos espaços públicos, propiciada pelas novas tecnologias, potencializa, cada vez mais, o controle dos cidadãos e das

empresas, desempenhando forte papel na relação entre o Estado e a população. Castells (2010, p. 350), referindo-se a Weber, escreve:

Se, seguindo a tradição de Weber reduzíssemos o conceito de Estado ao conjunto de instituições detentoras do monopólio legitimado dos meios de violência e de Estado-Nação à delimitação territorial do exercício desse poder, teríamos a impressão de estar testemunhando a disseminação do poder de vigilância e também de violência (simbólica ou física) entre os membros da sociedade como um todo.

A forte pressão ao Estado – Nação, promovida pela globalização e pela expansão de regimes democráticos em nível mundial, modifica o exercício do poder do Estado.

[...] uma tendência mais profunda vem surgindo, efetivamente minando o poder do Estado - Nação: a difusão cada vez maior da capacidade de vigilância e do potencial de violência externa às instituições do Estado e além das fronteiras da nação (CASTELLS, 2010, p.349).

A coerção do Estado adquire nova dimensão, a de ser executada, prioritariamente, a partir de princípios de convencimento pacífico e pela persuasão com argumentos legítimos. Castells (2013, s/p)⁹ trata do papel de coerção do Estado e as tendências atuais do poder, conforme escreve:

Para manter o poder (“uma tradição que começa em Maquiavel e que foi formalizada melhor por Max Weber”, disse) e como apenas o monopólio da violência – válido ou não – torna este mesmo estado débil. “Pois ao mesmo tempo há outra tradição, que inclui Bertrand Russell, Foucault e também Gramsci, que insiste no papel decisivo da persuasão para a manutenção do poder, pela maneira implícita e explícita de influenciar nossa maneira de pensar”, explicou, antes de cravar que “afinal, manipular as mentes é muito mais eficaz do que torturar os corpos”[...] a atuação do poder – de qualquer natureza, político, econômico, militar, tecnológico, etc. – não acontece sozinha, e sim com a participação da sociedade civil.[...] “Nossas mentes vivem imersas em um ambiente de comunicação, onde construímos nossa forma de pensar e, portanto, de fazer o que fazemos”, considerou, lembrando que, com a chegada das tecnologias digitais, não temos mais como fugir deste ambiente

⁹CASTELLS. O ponto em comum entre a praça Taksim e avenida Paulista. **Comunicação Oral**, 2013. Disponível em: <<http://colunas.revistagalileu.globo.com/colunistas/2013/06/12/o-ponto-em-comum-entre-a-praca-taksim-e-avenida-paulista>>. Acesso em 05 de dezembro de 2013.

– cada vez mais intenso veloz e, portanto, mais decisivo para definirmos nossas posições e preferências, tanto quanto indivíduos como sociedade.

Na última década, organizações não vinculadas, diretamente, ao poder estatal se estruturam e mostram formas populares de interferências nas gestões públicas, atuando de maneira complementar ou criando ações públicas, às quais os governos negligenciam.

Na Suécia o cidadão participa de quatro organizações comunitárias. Na Venezuela surgiu com força o movimento dos vecinos. Na Colômbia generalizou-se a organização comunitária nas “veredas”. Os exemplos se encontram por toda parte, numa verdadeira explosão de organizações que se caracterizam pela gestão participativa do espaço local. Na cidade de São Paulo, constituiu-se em 2008 uma rede de cerca de 500 organizações da sociedade civil denominada ‘Nossa São Paulo’ (DOWBOR, 2008, p. 30).

Os movimentos populares ocorridos recentemente – a primavera árabe¹⁰ e os movimentos sociais, durante os meses de junho¹¹ e julho de 2013 no Brasil – são novas formas de poder concorrentes ao poder do Estado, apoiadas na eficácia da tecnologia digital das redes sociais. A população nas ruas incomoda os governos e provoca criação de novas normas, regulando direitos e deveres na conduta em sociedade, visando coibir maior participação da população, como afirma:

Em 2006, por meio da denominada Reforma Federativa, que alterou diversos dispositivos da Lei Fundamental, a competência para legislar sobre liberdade de reunião e de manifestação foi transferida da União aos Estados. O artigo 125a, inciso I, LF determinou que, para este caso, continua válida a lei federal, mas os estados podem substituí-la por leis (HORBACH (2013, s/p)¹².

¹⁰Primavera árabe foi o nome dado aos levantes insurreccionais que ocorreram no norte da África e Oriente Médio a partir do ano de 2011 e que derrubaram ditadores e promoveram alterações profundas em diversos países, tais como Tunísia, Egito e Líbia (JOFFÉ, 2011).

¹¹Durante o mês de junho de 2013 ocorreram mobilizações massivas em várias cidades brasileiras que reuniram milhares de pessoas e lograram a redução da tarifa de transporte público em muitas delas, destacando-se São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. (MARICATO *et al.*, 2013).

¹²HORBACH, B. B. **Restringir manifestações não é inconstitucional**. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2013-jul-06/observatorio-constitucional-restringir-manifestacoes-nao-inconstitucional#_ftn1_7188>. Acesso em 13 de Fevereiro de 2013.

Os impactos desses movimentos na deposição de ditadores e na alternância compulsória de governos tradicionais, enfim a hegemonia do Estado é afetada pelos contrapoderes, surgidos nas últimas décadas. Castells (2013, s/p)¹³ definiu este momento como:

[...] a atuação do poder – de qualquer natureza, político, econômico, militar, tecnológico, etc. – não acontece sozinha, e sim com a participação da sociedade civil. “Nossas mentes vivem imersas em um ambiente de comunicação, onde construímos nossa forma de pensar e, portanto, de fazer o que fazemos”, considerou, lembrando que, com a chegada das tecnologias digitais, não temos mais como fugir deste ambiente – cada vez mais intenso, veloz e, portanto, mais decisivo para definirmos nossas posições e preferências, tanto quanto indivíduos como sociedade.[...] “O poder político é construído no espaço da comunicação”, frisou, “este é o espaço em que se joga o poder”. Exemplificou o impacto da internet na sociedade moderna, primeiro em números, citando que há quase o mesmo número de linhas de telefones celulares ativos no mundo que de pessoas (Sem nos esquecer que bebês – ainda – não usam celulares, brincou), e como a evolução do digital e das tecnologias móveis aceleram um processo que está mudando a cara da política.

Os avanços das tecnologias digitais proporcionam possibilidades para diminuição das barreiras de comunicação. McLuhan (1977), na década de 1970, é um dos primeiros a chamar a atenção sobre o desenvolvimento tecnológico dos meios de comunicação (televisão e telefone, por exemplo) e as relações entre os indivíduos. Nesta compreensão, o mundo se interliga completamente, havendo uma intensa troca cultural entre os diversos povos, aproximando-os como se estivessem numa grande aldeia inteiramente conectada, uma “aldeia global”.

Santos (2002) questiona a tese de “aldeia global” como sinônimo de igualdade entre povos e nações, pois acredita se tratar de uma condição restrita a setores da sociedade pertencentes à classe dominante, vez que, para a classe trabalhadora o fim das desigualdades, através do processo de globalização, não se efetiva.

¹³CASTELLS. O ponto em comum entre a praça Taksim e avenida Paulista. **Comunicação Oral**, 2013. Disponível em: <<http://colunas.revistagalileu.globo.com/colunistas/2013/06/12/o-ponto-em-comum-entre-a-praca-taksim-e-avenida-paulista>>. Acesso em 5 de dezembro de 2013.

Dá a ilusão de vivermos num mundo sem fronteiras, uma aldeia global. Na realidade, as relações chamadas globais são reservadas a um pequeno número de agentes, os grandes bancos e empresas transnacionais, alguns Estados, as grandes organizações internacionais. Infelizmente, o estágio atual da globalização está produzindo ainda mais desigualdades. E, ao contrário do que se esperava, crescem o desemprego, a pobreza, a fome, a insegurança do cotidiano, num mundo que se fragmenta e onde se ampliam as fraturas sociais. O mundo parece, agora, girar sem destino. É a chamada globalização perversa. Ela está sendo tanto mais perversa porque as enormes possibilidades oferecidas pelas conquistas científicas e técnicas não estão sendo adequadamente usadas (SANTOS, 2002, s/p).

Harvey (2005) considera que o processo de globalização rompe barreiras protecionistas, interligando pessoas, empresas e Estados para além das fronteiras territoriais, amplia o mercado ao capital internacional com vistas à necessidade de ampliação de lucros. Essas mudanças, segundo este autor, apoiam-se no desenvolvimento das tecnologias que transformam a configuração do espaço:

À medida que o espaço parece encolher numa “aldeia global” de telecomunicações e numa “espaçonave terra” de interdependências ecológicas e econômicas – para usar apenas duas imagens conhecidas e corriqueiras [...] temos de aprender a lidar com um avassalador sentido de compressão dos nossos mundos espaciais e temporais (HARVEY, 2012, p. 219).

Na chamada era da informação, uma nova dimensão surge quando se trata de poder do Estado: o “poder inteligente”. Nye (2012, p. 14-15) descreve-o como um tipo de poder que “[...] *combina o poder duro de coerção e do castigo com o poder da persuasão e da atração*”; dado que o poder inteligente não é simplesmente o “poder brando 2.0”, mas a habilidade de combinar poder duro e poder brando com estratégias efetivas em contextos diversos. Para Visentini (2013) as relações internacionais, durante o governo do ex-presidente Lula¹⁴, são um exemplo coerente de exercício do poder inteligente.

¹⁴Luís Inácio Lula da Silva foi presidente da República, pelo PT, nos períodos de 2003 a 2006, e de 2007 a 2010. Foi o primeiro operário e líder sindical a governar o país.

A diplomacia política, por sua vez representou um campo de reafirmação dos interesses nacionais e de um verdadeiro protagonismo nas relações internacionais, com a intenção real de desenvolver uma diplomacia ativa e afirmativa, encerrando uma fase de estagnação e esvaziamento [...] O governo Lula devolveu ao Itamaraty a posição estratégica que anteriormente ocupara na formulação e execução da política exterior do Brasil (VISENTINI, 2013, p.112).

Para Nye (2012), há mais resultados positivos na utilização do poder inteligente do que nas estratégias do poder duro, de repressão; estratégia comum aos grupos de insurgências, lícitos ou não, vez que a informação e a comunicação têm eficácia. Poder com dimensão universal, poder de convencimento, diplomacia e poder de persuasão são formas contemporâneas de poder que questionam métodos autoritários ou centralizadores.

Santos (2002, p. 24) mostra as novas formas de poder que o Estado pode utilizar, para gerir a sociedade numa perspectiva de administração pública democrática.

A democracia participativa; os sistemas alternativos de produção; o multiculturalismo emancipatório, as justiça e a cidadania cultural. A biodiversidade e os conhecimentos rivais; o novo internacionalismo operário resiste em especial à exploração, à troca desigual e ao fetichismo das mercadorias.

O exercício do poder inteligente do Estado contribui para diminuir as desigualdades das forças entre as classes sociais, pois os avanços tecnológicos favorecem os agentes públicos e abrem melhores condições para os cidadãos garantir seus interesses e encontrar possibilidades de interferir nas administrações públicas (NYE, 2012).

Compreende-se melhor as funções do Estado em relação às classes sociais, levando-se em conta a função da “burocracia estatal”¹⁵, *mister* da administração pública ou particular, a qual Weber (2012, p. 80) denomina de “casta privilegiada”. Presente em todos os setores das instituições públicas ou não, a burocracia desempenha papel de destaque como componente do poder

¹⁵“A burocracia é o meio de transformar a ‘ação comunitária’ em uma ‘ação societária’ organizada racionalmente. Por isso, a burocracia, como instrumento de ‘societalização’ das relações de poder foi e é um instrumento de poder de grande importância para quem controla o aparelho burocrático” (WEBER, 2012, p. 59).

para o imperativo das ações das organizações e, no caso do Estado, assegura o ordenamento cotidiano. A burocracia se torna estratégia do poder do Estado para manter a sua racionalidade e domínio Kosminsky e Andrade (1996, p. 65-66).

A burocracia está presente nas formas mais elementares do Estado. Anterior ao Estado moderno é, entretanto, com ele que ela cresce prodigiosamente. No curso do processo de estatização a burocracia produziu sua própria racionalidade e a impôs à sociedade por intermédio do Estado, do qual se torna ao mesmo tempo o meio privilegiado. [...] Juntas, a burocracia estatista e a das empresas contribuem para gerir o conjunto da sociedade (realização e repartição da mais-valia e do subproduto social, retirada da parte do estado e da classe hegemônica) (KOSMINSKY e ANDRADE, 1986, p.65-66).

O Estado utiliza a burocracia como estratégia para organizar e realizar suas ações e atingir seus objetivos com segurança e eficiência. Apresenta-se, como uma instituição universal e neutra, com meta de atendimento indistinto a todos os cidadãos, mas deixa a desejar no alcance das suas responsabilidades. Conforme Engels (2002), estar a serviço da classe dominante é intrínseco ao Estado.

A burocracia, por vezes, pode estar em consonância com os interesses de determinado governo, Bobbio (1987, p.120) lembra que *“uma burocracia administra, não governa”*, de modo que sua lógica de funcionamento e objetivos obedece ao funcionamento do aparelho do Estado, podendo estar ou não em conformidade com o gestor. De acordo com Castells (2010, p. 219) *“[...]os aparatos burocráticos que seguem uma lógica própria em vez de atuar em prol do governo”* configura-se em instrumento a serviço do Estado, mas não de um governo, que geralmente é efêmero, enquanto a burocracia é histórica.

A ação burocrática encontra materialidade nos desníveis socioculturais da maioria da população que, muitas vezes, não consegue acessar seus direitos, impedida pelas “barreiras” que o próprio sistema burocrático estatal impõe. A linguagem burocrática se apoia no suposto tecnicismo do burocrata e contribui para que o Estado concretize suas bases de perpetuação e reprodução, fortalecendo no imaginário da população, a ideia de uma instituição “neutra para realizar o bem comum” (KOSMINSKY e ANDRADE, 1996).

Na análise das relações entre Estado e poder, para demonstrar que outros poderes são possíveis, é mister compreender a capacidade de interferência, de autonomia e de gestão de outra instância do poder, o poder local. De acordo com Santin (2007, p. 330-331), o “poder local pode abranger tanto o Município quanto algo mais amplo, como uma região; ou ainda algo mais restrito, como um bairro ou vila”. No Brasil, Capistrano (1997, s/p), analisando a história do poder local, afirma que este “[...] remonta às raízes ibéricas da colonização de nosso país e, ao longo de quase cinco séculos, a autonomia das instâncias locais conheceu fluxos e refluxos provocados pelos movimentos da formação de nosso estado nacional”.

De acordo com Rodrigues (1997), as primeiras experiências administrativas remontam ao tempo do governo português¹⁶, no período colonial do Brasil e, por tradição, mantém-se nos períodos imperiais. Em virtude das distâncias entre as regiões e o centro da administração da Coroa portuguesa, o comando português, em certos momentos, dota as vilas e cidades de autonomia relativa para resolver seus problemas, o que permite a descentralização.

Em todo o período colonial, em especial, mas também durante os dois impérios, as comunidades locais conheciam relativa autonomia oriunda principalmente das distâncias que as separavam da sede colonial e da metrópole e das dificuldades de comunicação com as mesmas. Assim, as vilas, cidades e províncias eram obrigadas a se organizar para resolver a maioria de seus problemas dentro de seus próprios limites. Apesar da centralização formal e burocrática do Estado nos poderes do rei ou dos imperadores, a presença real do poder principal era esporádica e intermitente (RODRIGUES, 1997, p. 198).

Nos dois períodos imperiais brasileiros, a centralização administrativa para as cidades e vilas ainda era forte, mas manteve-se a tradição de permitir certa autonomia em função das distâncias e das dificuldades de mobilidade no país. A descentralização do poder no Brasil é

¹⁶“O conceito de poder local surgiu na Península Ibérica, data da Idade Média e está relacionado ao municipalismo português” (RODRIGUES, 1997, p. 228). O tema será aprofundado pós-qualificação.

retomada no período de Getúlio Vargas que, motivado pelas ideias do fascismo, pratica uma política de centralidade do poder.

A chegada de Getúlio Vargas ao poder ocorreu num processo em que se buscava romper as origens oligárquicas do Estado brasileiro e promover uma centralização capaz de lhe dar condições para alavancar a industrialização nacional. Um ato simbólico que consegue dar a dimensão do que os revolucionários de 1930 queriam fazer e fizeram foi a queima das bandeiras dos estados, significando o surgimento de um verdadeiro Estado nacional, que a partir do golpe de 1937 assumiu um modelo influenciado pelo fascismo. Apesar de a quebra do poder oligárquico não ter sido completa, Vargas conseguiu restringi-lo a seus limites territoriais e implantou, pela primeira vez na história brasileira, a subordinação real de estados e municípios à vontade da sede da federação (CAPISTRANO, 1997, s/p).

Segundo Silva (2008), os estudos do poder local, no Brasil, iniciam-se na década de 1950 e sistematiza-se em dissertações e teses, a partir da década de 1960, cujos autores clássicos dividem-se em dois grupos.

No primeiro deles estão os estudos publicados pela Revista Brasileira de Estudos Políticos, caracterizados por Carvalho (1969) como estudos políticos. No segundo estão os estudos de comunidades locais realizados por antropólogos brasileiros e norte-americanos da USP e denominados, por Carvalho (1969), de estudos antropológicos (SILVA, 2008, p.74).

A partir da década de 1960, segundo Silva (2008), surgem estudos analisando o período da ditadura e sua relação com os poderes, numa nova abordagem sobre o poder local, contrapondo-se às teorias vigentes, marcadas pelo coronelismo, imposição e o impedimento da participação da população. Com o fim da ditadura e a proliferação de movimentos populares que exigiam redemocratização do país nos anos 1980, os estudos do poder local chegam ao mundo político principalmente, depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, que determina compromissos com valores democráticos, seguindo a tendência de outros países latinos, tais como Argentina e Chile. Uma marcante característica democrática desta constituição, lhe valeu o codinome de “Constituição Cidadã”, reconhecido pelos membros da Comissão Constituinte Nacional (COVRE-MAZINI, 2006).

A Constituição Federal de 1988 retoma a ideia de descentralização administrativa. O Artigo 30 e seus incisos garantem, aos municípios, maior autonomia de poder administrativo, financeiro e político, estabelece a possibilidade de descentralização da administração pública, cria condições de participação mais efetiva do poder local:

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - *promover, no que couber adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.*
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (BRASIL, 1988).

As prerrogativas constantes no Artigo 30 da Constituição Federal, precursoras do ordenamento jurídico brasileiro, delegam ao município, condições para solução dos problemas, com destaque ao inciso VIII, que possibilita ao governo municipal estabelecer o ordenamento territorial, o planejamento e o controle do uso do parcelamento do solo urbano da unidade federal. A descentralização do poder, segundo Castells (2010), trata de um mecanismo do Estado para estancar a tendência da neutralização do seu poder pelos poderes concorrentes.

Normas constitucionais, com a dimensão de descentralização de poder, permitem condições reais de materialização do poder local. Os cidadãos residentes no município estão, geograficamente, mais próximos da

gestão municipal, proporcionando maiores possibilidades para reivindicar atuação coerente dos governos nos setores administrativo, político, social e financeiro. Ainda que a norma permita a aproximação do munícipe à administração pública, essa condição nem sempre garante eficiência e eficácia da gestão pública e da interferência dos cidadãos nos rumos da administração municipal.

O forte poder de grupos locais geram entraves à descentralização administrativa, visto que a hegemonia, no comando da política local, atrela a distribuição dos recursos e das decisões da administração aos interesses do grupo hegemônico, abre-se então, caminhos para a corrupção e a letargia no desenvolvimento do município.

A burocracia auxilia na camuflagem de interesses e objetivos, através do discurso e normas tecnicistas, bem como seus agentes se aproveitam da defasagem intelectual da maioria da população e, muitas vezes, praticam improbidades e demais atos ilícitos. A distância entre o Estado e a maioria da sociedade propicia que tais atos, na maioria das vezes, passem despercebidos, ou escondidos propositalmente e os infratores continuem ocupando os mesmos postos sem sequer ressarcirem, aos cofres públicos, os valores dos prejuízos causados¹⁷.

O Estado brasileiro sofre, nos últimos anos, influência da corrente neoliberal que media as relações econômicas no Brasil, de forma específica, na década de 1990. Verificar como se dá este processo no país, sua relação com o Estado brasileiro e o poder local é a possibilidade para entendimento as políticas habitacionais no Brasil.

¹⁷ Um exemplo do exposto pode ser constatado no caso do Deputado Paulo Maluf, do Partido Progressista (PP), que em 4 de novembro de 2013 foi condenado por improbidade administrativa pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ-SP), referente ao período em que foi prefeito de São Paulo (1993-1996). Não foi preso e a condenação não o impede de se candidatar, tampouco cassa seu atual mandato de deputado, que é o terceiro desde que iniciou carreira política (AGÊNCIA BRASIL DE NOTÍCIAS, 04/11/2013).

1.2 Neoliberalismo: contexto sócio-histórico e econômico que influenciaram as políticas públicas habitacionais do Brasil

Em nível mundial, a partir da década de 1970, a corrida das organizações comerciais em busca do lucro máximo, objetivando o domínio de regiões em condições propícias para a acumulação capitalista, leva a transformações na organização social do trabalho, provoca reorganização na reprodução do capital, bem como gera desequilíbrios e instabilidade social para as populações mais pobres, conforme descreve Quadros (1999, p. 1)¹⁸:

A década de 70 é marcada por grandes transformações no cenário econômico, social e político mundial que se desdobram de forma significativa nos dias atuais, conformando uma realidade histórica marcada por múltiplos desafios. O intenso desenvolvimento científico e tecnológico, que tem em sua base o que ficou conhecido como “Revolução microeletrônica”, associado a fatores de ordem econômica e política, contribuem para a desorganização da sociedade de base industrial e nacional ao redefinir as formas e as relações de produção, o mundo institucional e o relacionamento dos homens com os homens e destes com os produtos que produzem.

E, ainda, Quadros (1999, p. 1):

O conjunto destas transformações parte, por certo, principalmente de um impulso inovador que se opera no mundo tecnológico, da produção e da configuração que assume o capital neste final de século. No entanto, adquire um poder de abrangência que acaba por atingir outros aspectos da vida social, contribuindo para a construção de uma nova realidade que tende a ser interpretada como um processo global, compreendido a partir do conceito de globalização e da constituição de uma sociedade tecnológica de base informacional.

O pensamento liberal é retomado por teóricos e economistas, num movimento chamado neoliberalismo, que apareceu como grande

¹⁸ QUADROS, Terezinha. Globalização, Novas Tecnologias, Educação e Trabalho: uma reflexão sobre a possibilidade de superação da exclusão. Comissão Própria de Avaliação. Artigos Educação – UESC, 1999. Disponível em: <http://www.uesc.br/cpa/artigos/globalizacao_novas_tecnologias_educacao_trabalho.pdf>. Acesso em: 11 de Novembro de 2013.

“novidade”¹⁹, mas recupera uma antiga estratégia do capital: a acumulação capitalista e a manutenção dos padrões da taxa de lucro frente a um sistema com crises periódicas. Compreender esse movimento e seus impactos, no mundo e no Estado brasileiro, é fundamental para verificar e contextualizar a implementação de políticas públicas habitacionais a partir da década de 1990.

Segundo Anderson (2000, p. 9), o neoliberalismo “*nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política contra o Estado intervencionista de Bem-Estar Social*”. E, ainda, de acordo Anderson (2000, p. 22):

[...] é um movimento ideológico, em escala verdadeiramente mundial, como o capitalismo jamais havia produzido no passado. Trata-se de um corpo de doutrina coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar todo o mundo à sua imagem, em sua ambição estrutural e sua extensão internacional.

Para entender melhor o processo histórico que introduziu a teoria neoliberal, diversos autores e, principalmente, Friedrich Hayeck, cuja principal obra, *Caminho da Servidão*, publicada em 1944, é considerada o trabalho inaugural dessa corrente econômica, teórica e política. Com a crise econômica nos anos de 1970, que o neoliberalismo encontrou terreno propício para ampliação dos seus domínios.

O Neoliberalismo só ganhou espaço quando o crescimento econômico registrado a partir da II Guerra Mundial entrou em crise, nos anos 70. Os marcos mais significativos desse momento de crise, foram: a) a desintegração do sistema monetário de 1971 quando, por decisão unilateral dos EUA (governo Nixon), foi abolida a vinculação do dólar às reservas em ouro e b) a crise do petróleo, em 1973 (SOARES, 2001b, p. 34).

¹⁹É importante precisar teoricamente neoliberalismo e liberalismo quando se afirma que o neoliberalismo retoma os ideais liberais. Apesar de adotarem uma mesma doutrina são produtos de tempos históricos diferentes. O neoliberalismo é uma resposta à crise do capitalismo ao passo que o liberalismo foi um movimento da burguesia ascendente em pleno desenvolvimento do capitalismo. “[...] os economistas liberais clássicos ‘são, ao mesmo tempo, criadores intérpretes de um movimento histórico revolucionário, conduzido pela burguesia industrial ascendente’. Inversamente, o liberalismo ‘é um movimento surgido na contramão da história, voltado não para transformação, mas para restauração de passado distante” (FERRARO, 2000, p. 38).

O Estado, afetado pela crise da social democracia do Estado do Bem-Estar Social, assume nova postura, comprometendo suas obrigações com as políticas sociais para apoiar o desenvolvimento do capital. A estratégia central da reação neoliberal é responder à crise do capitalismo, atuando em duas frentes: diminuição dos investimentos do Estado nas áreas sociais e enfraquecimento das entidades de organização dos trabalhadores, os sindicatos (PERONI, 2003).

Os neoliberais se organizam internacionalmente, na chamada “Sociedade *Mont Pèlerin*”, fundada na Suíça, em 1947, para retomar as ideias liberais como forma de responder ao capitalismo em crise. As principais correntes neoliberais são: 1) Escola Austríaca - representada por Friedrich August Vonhayeck; 2) Escola de Chicago - representada por T. W. Schultz, Gari Becker e Milton Friedman; 3) Escola de Virgínia ou Public Choice - representada por James Buchanan (MORAES, 2001).

As características principais do neoliberalismo, comuns a estas escolas, fundamentam-se na liberdade de mercado como garantia da liberdade individual; no esvaziamento dos espaços democráticos de decisão, uma vez que são oponentes à liberdade individual; no financiamento mínimo do Estado às políticas sociais e distribuição de renda; no amplo financiamento para as iniciativas do grande capital; na autonomia do sistema bancário e financeiro; no enfraquecimento dos movimentos sociais e dos sindicatos, já que podem gerar desemprego e crise; na transferência da regulamentação das relações produzidas pelo Estado Nacional para as organizações multilaterais como o G8²⁰, a OMC, FMI e o Banco Mundial²¹, dirigidas por governos e banqueiros (PERONI, 2003; MORAES, 2001; ANDERSON, 2000).

Segundo Soares (2001, p. 33), o principal objetivo do neoliberalismo é:

²⁰O G8 é a denominação utilizada para identificar o grupo das oito maiores potências econômicas do mundo: Alemanha, China, Estados Unidos, França, Inglaterra, Itália, Japão e Rússia.

²¹Banco Mundial é uma das agências multilaterais de financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). É constituído por cinco instituições: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Agência do Desenvolvimento (AID), Corporação Financeira Internacional (CFI), Agência Multilateral de Garantias de investimento (AMGI) e Centro Internacional para Conciliação de Divergência nos Investimentos (CICDI).

[...] o lucro individual e suas palavras de ordem são: Estado mínimo, modernidade, economia de mercado, redução de emissão de moeda, globalização da economia [...], elevação da taxa de juros, redução de impostos sobre altos rendimentos, redução de salários, massificação do desemprego, aniquilamentos dos movimentos sindicais especialmente nas greves e cortes nos gastos sociais. Esse é o receituário geral, adaptável caso a caso.

A lógica neoliberal reside em considerar o mercado como o espaço privilegiado de reprodução da vida, definindo o ser humano a partir da relação estabelecida com ele.

A brutal lógica do neoliberalismo reconhece como única forma legítima do *homo sapiens* sua grotesca caricatura mercantil, o *homoeconomicus*, e como único direito genuíno de sobrevivência o que se possa conquistar no mercado (DIETERICH, 1998, p. 131).

Em relação aos valores neoliberais, Hayeck (1993) é bastante categórico quando afirma que, uma sociedade livre quer a manutenção da vida, mas não de todas as vidas.

Milton Friedman, outro destacado membro da sociedade de *Mont Pèlerin*, precursor e defensor das teses liberais, segundo Soares (2001, p. 35), também expressa valores neoliberais quando defende que “[...] *para reduzir o desemprego, é preciso baixar os salários, mesmo que se tenha de zerá-los, situação em que se obterá o pleno emprego*”. O Estado neoliberal está a serviço de uma classe social, neste caso, dos capitalistas.

Segundo Anderson (2000), a Grã-Bretanha é o primeiro país de capitalismo avançado a eleger um governo neoliberal, em 1970, representado pela primeira-ministra, Margareth Thatcher. Depois, em 1980, nos Estados Unidos e, em 1983, na Alemanha e Dinamarca. A partir daí, há um processo de expansão neoliberal que se implanta, concomitantemente, em várias partes do mundo, obedecendo a experiências distintas em cada um dos países.

Em 1978, Deng Xiaoping deu os primeiros passos fundamentais para a liberalização de uma economia gerida por um governo comunista em um país que abrigava 20% da população mundial.

[...] Do outro lado do pacífico, e em circunstâncias completamente diferentes, uma figura relativamente obscura (mas agora renomada) chamada Paul Volcker assumiu o comando do Banco Central dos Estados Unidos (FED) em julho de 1979, e no curso de alguns meses mudou dramaticamente a política monetária.

[...] Do outro lado do Atlântico, Margareth Thatcher já tinha sido eleita primeira-ministra da Grã-Bretanha, em maio de 1979, com a tarefa de restringir o poder dos sindicatos e levar ao fim uma destruidora estagnação inflacionária que envolvera o país na década precedente.

[...] A partir desses diversos epicentros, os impulsos revolucionários aparentemente se disseminaram e reverberaram para impor ao mundo que nos cerca uma imagem totalmente diferente (HARVEY, 2008, p. 1).

O governo neoliberal, nos Estados Unidos, tem de derrotar militarmente a União Soviética para se estabelecer, com o enfrentamento às ideias e políticas comunistas. No continente europeu, o neoliberalismo se dá de maneira mais tímida, onde são priorizadas a disciplina orçamentária e as reformas fiscais, ainda que na Inglaterra, haja uma forte política anti-sindical, os enfrentamentos a sindicatos e os cortes em gastos sociais ficam em segundo plano. A experiência inglesa pode ser considerada a “mais pura”, pois é a mais próxima do projeto original²²(ANDERSON, 2000, 1b).

O neoliberalismo, do ponto de vista administrativo, produz deflação, lucros, empregos e salários, mas não atinge seu objetivo estratégico: recuperar taxas de crescimento estáveis nos padrões observados na década de 1970. “*Entre os anos 70 e 80 não houve nenhuma mudança – nenhuma – na taxa de crescimento, muito baixa nos países da OCDE*” (ANDERSON, 2000, p. 13).

Anderson (2000), no entanto, considera que o neoliberalismo tem uma forte influência ideológica na política mundial, tornando-se dominante e, inclusive, sendo incorporado por muitos governos Sociais Democratas, como os da Alemanha, Áustria e Itália, onde se registra, na década de 1970, forte resistência à implantação das medidas neoliberais.

²²“Os governos Thatcher contraíram a emissão monetária, elevaram as taxas de juros, baixaram drasticamente os impostos sobre os rendimentos altos, aboliram controles sobre fluxos financeiros, criaram níveis de desemprego massivos, aplastaram greves, impuseram uma nova legislação anti-sindical e cortaram gastos começando por habitação pública, e passando de privatização, indústrias básicas como aço, a eletricidade, o petróleo, o gás e a água” (ANDERSON, 2000, p.12).

Na América Latina, as experiências do ajuste neoliberal se dão de forma gradativa. Iniciam-se a partir da década de 1970, no Chile e, na década de 1980²³, expandem-se por quase todos os países latinos como alternativa para o endividamento dos países, uma vez que a adoção e implementação de políticas neoliberais tornam-se condições para renegociar as dívidas e garantir empréstimos do FMI e do Banco Mundial (SOARES, 2001b).

As diretrizes neoliberais, nos países latinos, conduzem a dois tipos de ajustes. Um modelo mais clássico, baseado em governos autoritários, como ocorreu no Chile. Outro mais “pragmático”, apoiado na consolidação de governos democráticos. A redução dos investimentos públicos nas áreas sociais, com conseqüente endividamento do país e o investimento em políticas de privatização caracterizam as intervenções centrais das políticas neoliberais na América Latina (SOARES, 2001b).

Enquanto o processo de privatização se dá de forma seletiva, pois não há mercado suficiente para absorver e sua aplicação desordenada poderia levar a conflitos sociais, a redução dos investimentos sociais em substituição ao endividamento se dá de forma generalizada. *“O caso do México é ilustrativo desta situação: o serviço da dívida pública passa de 3,3% do PIB em 1980, para 13,7% em 1989, enquanto que o gasto social cai de 8,1% para 6,0% do PIB”* (SOARES, 2001b, p. 45).

O neoliberalismo, na América Latina, tem por objetivos a abertura do mercado para os países de capitalismo emergente, a liberalização da economia e a redução nos investimentos sociais. Os dados estatísticos oferecem uma demonstração de suas conseqüências no continente. Entre 1980 e 1990, a pobreza cresce de maneira estrondosa. Em 1980, 44% da população latino-americana (135,9 milhões de pessoas) se encontram em situação de pobreza. Em 1986, esse número aumenta para 46% (171,2 milhões de pessoas). E, em 1990, a cifra é de 62%, ou seja, 270 milhões de pessoas vivem em condição de pobreza (SOARES, 2001b).

²³ “Nos anos 1980, os programas de ajuste econômico foram impostos a países latino-americanos como condição para renegociação de suas dívidas galopantes. Daí se passou à vigilância e ao efetivo gerenciamento das economias locais pelo Banco Mundial e pelo FMI: 1985, Bolívia; 1988 México, com Salinas de Gortari; 1989, novamente a Argentina, dessa vez com Menem; 1989, Venezuela, com Carlos Andrés Perez; 1990, Fujimori, no Peru. E, desde 1989, o Brasil de Collor a Cardoso” (MORAES, 2001, p. 33).

Essas cifras são percebidas de forma diferenciada. Num primeiro momento, como afirma Anderson (2000), as experiências neoliberais, na América Latina, significam um saldo positivo em relação ao desenvolvimento da ideologia neoliberal, como a alternativa ao desenvolvimento dos países latinos. Entretanto, ao final, não se sustentam e agravam ainda mais as condições de vida da população. Há um retrocesso no desenvolvimento econômico, no aumento da concentração de renda, na diminuição dos salários e do emprego formal, no aumento da pobreza e na decadência do nível educacional dos jovens. Cenário que também se reproduz no Brasil, conforme abordado a seguir.

1.3 Neoliberalismo no Brasil: contexto e especificidades

A década de 1990 é caracterizada por autores como Petras; Veltmeyer (2001); Anderson (2000); Haddad (2003), como o período de abertura do mercado brasileiro ao capital financeiro internacional e do ingresso das políticas neoliberais no país. Diferentemente dos países europeus e dos Estados Unidos, em que há uma política de “Estado do bem-estar social”, no Brasil, ela fracassa antes mesmo de ser aplicada. A ausência de políticas sociais se torna um dos fatores da propagação da ideologia neoliberal (OLIVEIRA, 2000).

Filgueiras (2006) explica que há uma diferença entre o projeto neoliberal, elaborado pelos principais teóricos do neoliberalismo, e a aplicação das medidas neoliberais que se processam em cada país, ou seja, o “modelo econômico neoliberal”. No caso brasileiro, de acordo com o autor, o neoliberalismo se desenvolveu como um modelo econômico periférico.

Preliminarmente, se faz necessário diferenciar, conceitualmente, *neoliberalismo*, *projeto neoliberal* e *modelo econômico neoliberal periférico*. O primeiro diz respeito à doutrina político-econômica mais geral, formulada, logo após a Segunda Guerra Mundial, por Hayek e Friedman, entre outros - a partir da crítica ao Estado de Bem-Estar Social e ao socialismo e através de uma atualização regressiva do liberalismo (Anderson, 1995). O segundo se refere à forma como, concretamente, o neoliberalismo se expressou num programa político-econômico específico no Brasil, como resultado das disputas entre as distintas frações de classes da

burguesia e entre estas e as classes trabalhadoras. Por fim, o *modelo econômico neoliberal periférico* é resultado da forma como o *projeto neoliberal* se configurou, a partir da estrutura econômica anterior do país [...]. (FILGUEIRAS, 2006, p.179, *grifo nosso*).

Segundo Filgueiras (2007, p. 179), o modelo econômico é chamado de neoliberal periférico, em decorrência das reformas que o originam, cujas características estão em consonância com os preceitos liberais: “*abertura e liberalização da economia, privatização de empresas estatais e desregulamentação do mercado de trabalho*”. O caráter periférico se deve às particularidades de implementação da “*doutrina neoliberal e da sua política econômica em um país dependente*”.

[...] o projeto neoliberal no Brasil foi constituindo e consolidando o seu programa político – como não poderia deixar de ser – no próprio processo de sua implementação, como resultado das disputas políticas entre as diversas classes e frações de classes. Portanto, a concepção aqui adotada é de que não havia um projeto neoliberal prévio, acabado, e que foi implantado. Na verdade, a ideia é de que o projeto neoliberal só se definiu claramente de forma *ex-post*, isto é, como resultado da luta de classes. É isto que explica em grande medida – ao lado das características próprias da formação econômico-social anterior - a existência de especificidades e diferenças nos projetos neoliberais implementados nos distintos países da América Latina, em que pese terem eles a mesma concepção doutrinária e o mesmo programa político mais geral (FILGUEIRAS, 2006, p.180).

O neoliberalismo, no Brasil, como projeto econômico periférico, ocorre com maior intensidade na década de 1990, mas as bases para sua ascensão são gestadas anteriormente. O período da ditadura (1964 – 1984) e o mandato do presidente José Ribamar Ferreira de Araújo (Sarney)²⁴ (1985-1990) forjam as bases para o desenvolvimento de políticas neoliberais no país.

As medidas “desenvolvimentistas”, características do projeto de desenvolvimento social da ditadura, que se segue no governo democrático, dilapidam o Estado brasileiro e geram insatisfação num setor da burguesia que questiona os investimentos estatais nas políticas sociais. Ao mesmo tempo, a população desassistida, em decorrência do fracasso da construção de um

²⁴José Ribamar Ferreira de Araújo (Sarney) foi presidente da República Federativa do Brasil entre 15 de março de 1985 e de 15 de março de 1990.

Estado de Bem-Estar Social, aos moldes dos países de capitalismo desenvolvido, reclama inovações na economia e nas condições de vida (OLIVEIRA, 2000).

A primeira eleição nacional democrática ocorre em 1989, num clima de mudanças, em que o sentimento da população, fortalecido com o fim da ditadura, é o de transformar o país a partir do voto, ou seja, ser parte das decisões estratégicas.

A eleição conta com ampla participação popular e se dá num processo de reorganização sindical e político vivenciado na década de 1980, a partir das fortes e massivas greves metalúrgicas, que resultam na criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e do Partido dos Trabalhadores (PT). Lula, à época, representa um projeto socialdemocrata para o país, ao passo que Fernando Collor de Mello (Collor)²⁵, do Partido Reconstrução Nacional (PRN), aparece como uma inovação na política, propondo transformar o país a partir dos ideais neoliberais (ANDERSON, 2000).

Collor vence as eleições presidenciais, renunciando implantar, no país, as políticas neoliberais consideradas “inovadoras”, defendendo a “desburocratização” do Estado e o fim aos “privilégios” aos servidores públicos.

[...] a dilapidação do estado preparou o terreno para um desespero popular, que via no Estado desperdiçador, que Collor simbolizou com os marajás, o bode expiatório da má distribuição de renda, da situação depredada da saúde, da educação e de todas as políticas sociais (OLIVEIRA, 2000, p.25).

O neoliberalismo no Brasil, então, tem o objetivo principal de dilapidação do Estado para garantir proteção ao grande capital, representado pelas empresas e grupos econômicos²⁶ particulares, de acordo com Anderson (2000).

Para Filgueiras (2000, p. 83-84), nos anos 1990, o neoliberalismo:

²⁵Fernando Afonso Collor de Mello foi presidente da República do Brasil entre 15 de março de 1990 e 02 de outubro de 1992. Após denúncias de corrupção foi retirado da presidência através de *impeachment*, antes de terminar o mandato. Tornou-se amplamente reconhecido pelo ataque aos servidores públicos os quais considerava “marajás”.

²⁶O tema será aprofundado pós-qualificação.

[...] que já havia adentrado na maior parte da América Latina, implanta-se no Brasil, com toda força, a partir do Governo Collor. O discurso liberal radical, combinado com a abertura da economia e processo de privatizações inauguram o que poderíamos chamar da “Era Liberal” no Brasil. Até então, apesar da existência de algumas iniciativas nesse sentido, durante o Governo Sarney, e de uma já forte massificação e propaganda dessa doutrina nos meios de comunicação de massa, havia uma forte resistência à mesma, calcada principalmente, na ascensão política, durante toda a década de 1980, dos movimentos sociais e do movimento sindical. A Constituição de 1988, apesar de seus vários equívocos, foi a expressão maior dessa repulsa da sociedade brasileira, por isso mesmo, ela foi alvo privilegiado tanto do Governo Collor quanto do Governo Cardoso, que recolocou, mais tarde, o projeto liberal nos trilhos.

Com um programa notoriamente neoliberal, Collor também se depara com um forte movimento social que havia derrubado a ditadura e construído fortes organizações de classe. E, apesar de ter sido o precursor do ingresso das políticas neoliberais, as mobilizações massivas levaram ao *impeachment* do presidente, que segundo Oliveira (2000, p. 25), “[...] indicou este estado de avanço das organizações da sociedade civil”. Vale lembrar, entretanto, que outros interesses e poderes atuaram para ascensão e declínio de Collor, entre eles, conflitos entre setores da burguesia, que se potencializam diante da pressão popular.

Segundo Petras e Veltmeyer (2001), embora os governos de José Sarney²⁷, Collor de Melo-Itamar Franco²⁸ e Fernando Henrique Cardoso²⁹ (FHC), no período de 1985 a 2003, tenham promovido medidas que indicavam liberalização da economia, os movimentos populares resistiram frente à demanda apresentada pelas agências internacionais, Fundo Monetário

²⁷ José Sarney governou o Brasil de 1985 a 1990.

²⁸ Itamar Augusto Franco foi conduzido ao cargo de Presidente da República Federativa do Brasil em 1992, após a queda do ex-presidente Fernando Collor de Mello. Ficou no cargo até 1994.

²⁹ Fernando Henrique Cardoso foi presidente do Brasil no período de 01 de janeiro de 1995 a 01 de janeiro de 2003. Era representante da elite intelectual brasileira e ficou conhecido pela implantação do Plano Real e pela frase “Esqueçam o que eu escrevi” – resposta dada quando lhe questionavam sobre sua participação em movimentos sociais e posicionamento no campo da esquerda.

Internacional (FMI) e Banco Mundial, conseguindo impedir grande parte de suas medidas³⁰.

A resistência ativa da sociedade civil organizada não foi capaz, no entanto, de barrar o avanço do neoliberalismo, que encontra seu auge na administração do primeiro governo FHC (1995-1998). Nesse período, ocorre a privatização das principais empresas estatais, repassadas aos compradores particulares a valores irrisórios³¹.

Feghali (1998) demonstra a cooptação do governo FHC aos ideais neoliberais e denuncia a opção pelo livre domínio do dólar na economia, em oposição às condições sociais.

O governo Fernando Henrique Cardoso, completamente cooptado e covardemente submisso a este projeto de interesse das grandes potências capitalistas, trata de cumprir a sua parte violando direitos humanos fundamentais, como a vida e a democracia (cada vez mais restrita), esquartejando a constituição brasileira, obstaculizando as possibilidades de desenvolvimento humano nos aspectos econômico, social e cultural (FEGHALI, 1998, p. 255-256).

Para Petras e Veltmeyer (2001, p. 12), *“capital e banqueiros estrangeiros tinham conseguido um presidente capaz de erradicar as instituições políticas estatais fundamentais que promoviam um desenvolvimento nacional em larga escala e em longo prazo”*.

A medida mais importante de FHC, no sentido de estabelecer as condições para aplicar as políticas neoliberais fundamenta-se na “Reforma do Aparelho do Estado”, em 1995, dirigida pelo ministro Bresser-Pereira³². O objetivo, expresso no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), residia em “desafogar” a máquina do Estado e acabar com a burocracia que impedia o desenvolvimento pleno da administração pública (PETRAS e VELTMAYER, 2001).

³⁰Peroni (2003) afirma que em 1983 o governo brasileiro retomou as negociações com o FMI, assinando um acordo cuja consequência foi a promoção de uma política de reajuste salarial, rejeitada pelos trabalhadores.

³¹Os exemplos mais categóricos foram os processos de privatização da Companhia Vale do Rio Doce, da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e da Empresa Brasileira de Aeronaves (EMBRAER).

³²Luiz Carlos Bresser Pereira foi ministro da Administração Federal e Reforma do Estado durante o primeiro mandato de FHC.

Com a reforma, ainda de acordo com os autores, amplia-se a participação do investimento público no capital privado, limitação dos serviços oferecidos pelo Estado quando desenvolvidos pela iniciativa privada, descentralização do financiamento das políticas públicas para os municípios e Estados, autonomia do aparelho do Estado para desenvolver parcerias com instituições não governamentais e transferência dos serviços públicos para organizações sociais não estatais.

Segundo Petras e Veltmeyer (2001), a reforma modificou relação entre o poder público e os setores privados, abrindo o Estado para o capital estrangeiro e privado, tendo como efeito o aumento da vulnerabilidade do país em relação às crises, tornando o Estado incapaz de retomar o crescimento da economia. Conforme Mello (2004, p.44), as medidas desenvolvidas por FHC provocaram “[...] polarização máxima das desigualdades sociais, altos índices de desemprego, marginalização e exclusão”.

FHC encerra seu mandato em 2002, não consegue eleger seu sucessor, do PSDB, sendo derrotado pelo candidato do PT, Luís Inácio Lula da Silva. A vitória de Lula é a demonstração do descontentamento da população em relação aos governos do PSDB e de uma ampla movimentação social no país, à época.

Em 2003, assume a presidência da república Luiz Inácio Lula da Silva, pelo partido dos trabalhadores, denominado como representante da classe operária brasileira. O perfil do presidente Lula gera inquietações entre intelectuais, empresários, políticos, movimentos sociais e setores da burguesia. Lula mudara de imediato a estrutura política do Brasil? Lula seguiu ou não a cartilha neoliberal iniciada pelo governo Collor, seguida pelo governo de Itamar Franco e aprimorada no governo de Fernando Henrique? Lula fará um governo voltado para os pobres, como prometeu? Dará continuidade às políticas capitalista conservadoras neoliberais? Haverá outro discurso e outra prática na administração federal? Amoldar-se-á à contingência conservadora da cultura brasileira e encontrará respaldo na lei para implantar o programa do PT? (SINGER, 2012).

A polarização entre PSDB-PT³³ que marca os pleitos eleitorais de 1994, 1998, 2002 e, com mais intensidade, em 2006, suscita expectativas de que o Brasil, pelas mãos da administração petista, saia da condição de Estado neoliberal para retomar os princípios da social democracia, promovendo o Estado do Bem-Estar Social. A emergência de Lula ao maior cargo de poder da administração pública, no entanto, não leva ao fim ou ameniza a relação de exploração e opressão capitalista, tão pouco o congresso e as demais instituições do Estado se modificaram, de modo que se torna necessária a adoção de um governo de alianças, pautado na conciliação de interesses entre as classes e em uma política econômica conservadora (SINGER, 2012).

Para Mattoso (2013) a política econômica chamada por alguns de “conservadora”, foi capaz de mudar as condições sociais de grande parte da população brasileira, como também favoreceu a acumulação capitalista:

A dinâmica social, capaz de ampliar a justiça social e a coesão social e romper com um As maiores vergonhas nacionais (a profunda desigualdade social) também permite identificar as razões do sucesso desses anos de governo liderados pelo PT. O conjunto de programas e ações do Estado, tais como os de garantia de renda (seguridade social e Bolsa Família, por exemplo), de garantia de bens e serviço (saúde, água, luz, entre outros) e de regulação (como o salário-mínimo), mesmo que ainda demandando melhor articulação, conformou uma maior mobilização de recursos fiscais e uma nova política social, capazes de enfrentar a pobreza e a desigualdades endêmicas e favorecer a ampla recuperação do mercado interno. (MATTOSO, 2013, p.115).

Visentini (2013) afirma que, com o governo Lula, instala-se uma contradição: governar segundo sua história, marcada pela luta contra as políticas neoliberais ou ceder ao contexto político brasileiro implantado historicamente, para o qual o autor, analisando a política internacional, responde da seguinte maneira:

[...] esperavam um comportamento internacional baseado em visões ideológicas e um presidente despreparado. Finalmente

³³Singer (2012) não interpreta a polarização eleitoral entre esses partidos como resultante a identificação ideológica entre direita e esquerda, que se desloca para a identificação de como uma disputa entre pobre e rica.

o projeto interno do governo Lula também deteve um significativo impacto internacional na medida em que suas propostas sociais foram de encontro ao da agenda que busca corrigir as distorções criadas pela globalização centrada apenas em comércio e investimentos livres. A campanha de combate à fome representa o elemento simbólico que sinalizou a construção de um modelo socioeconômico alternativo, respondendo à crise da globalização neoliberal (VISENTINI, 2013, p. 112).

Exemplo de que tivemos avanços no cenário político internacional a partir de 2003 como confirma Fiori (2013, p. 36):

Na América Central e Caribe, o Brasil aceitou o comando da “missão de paz” das Nações Unidas no Haiti, tomou posição decisiva a favor da reintegração de Cuba na comunidade americana e defende em todos os foros internacionais o fim do bloqueio norte-americano a Cuba.

Para Singer (2012), a opção do governo Lula em não romper com as orientações do neoliberalismo, imediatamente à sua posse, é motivada, como dissemos acima, pelas contradições do panorama político. A postura governamental não pode ser entendida como um ato incoerente, mas uma estratégia administrativa, da mesma maneira que não modifica a histórica opção do PT de vinculação à defesa dos mais empobrecidos.

A opção de Lula pelos mais pobres revelaria não ser correta a avaliação que vê um “caráter completamente liberal do seu governo”, pois uma das características do neoliberalismo é favorecer o aumento da desigualdade. [...] políticas de inclusão não teriam sancionadas as “fraturas sociais”, mas favorecido a diminuição da desigualdade (SINGER, 2012, p. 180-181).

Não há, entretanto, acordo entre os intelectuais a respeito do balanço do mandato de Lula e do governo do PT, cujo consenso está longe de ser estabelecido. Antunes (2006, p. 90), por exemplo, tem uma visão distinta da trajetória política do ex-presidente.

Em pouco mais de trinta anos, Lula migrou do mundo do trabalho industrial para subir a rampa do Planalto[...] imaginava-se como o messias que vinha do povo e seria capaz de “ensinar” e converter as “elites”. Não conseguiu perceber que foi tranquilamente tragado por elas.

Para Antunes (2006), Lula foi cooptado pelas forças contra as quais construiu sua história até a presidência do Brasil, como se houvesse sido seduzido pelos “encantos do adversário”. O referido autor não concorda com a teoria de que o governo Lula tem de apostar na conciliação de classes para seguir defendendo os interesses de uma maioria pobre e trabalhadora. Muito pelo contrário, afirma que o mandato de Lula é marcado pela defesa dos interesses pós-neoliberais. Este debate cria um dualismo nas abordagens entre os intelectuais. Alguns críticos do governo Lula, têm a certeza que o mesmo segue o processo neoliberal:

Em particular, o Governo Lula deu prosseguimento (radicalizando) à política econômica implementada pelo segundo Governo FHC, a partir da crise cambial de janeiro de 1999: metas de inflação reduzidas, perseguidas por meio da fixação de taxas de juros elevadíssimas; regime de câmbio flutuante e superávits fiscais acima de 4,25% do PIB nacional. Adicionalmente, recolocou na ordem do dia a continuação das reformas neoliberais –implementando uma reforma da previdência dos servidores públicos e sinalizando para uma reforma sindical e das leis trabalhistas–, além de alterar a Constituição para facilitar o encaminhamento, posterior, da proposta de independência do Banco Central e dar sequência a uma nova fase das privatizações, com a aprovação das chamadas Parcerias Público-Privado (PPP), no intuito de melhorar a infraestrutura do país –uma vez que a política de superávits primários reduz drasticamente a capacidade de investir do Estado. Por fim, completando o quadro, reforçou as políticas sociais focalizadas (assistencialistas) (FILGUEIRAS, 2006, p. 186).

O neoliberalismo, no Brasil, após a eleição de Lula e segundo alguns autores citados, tem características próprias e se constitui em um modelo de pós-neoliberal, como aponta Filgueiras (2006, p. 179): “o neoliberalismo se expressou num programa político-econômico específico no Brasil”, não se configura neoliberal, mas também não se afasta dos preceitos deste, acrescentando características do Estado do bem-estarsocial e características do Estado minimizado, alinhando às teses atuais da globalização, onde o poder do Estado cede deveras espaço às empresas transnacionais. Marcelino e Ferreira (2011) analisam que o pós-neoliberalismo

brasileiro desenvolvido no governo Lula, também como defende Filgueiras (2006), está em consonância com os interesses do capital e não a serviço da classe trabalhadora.

No caso brasileiro é possível utilizar o conceito “pós-neoliberal” porque não é possível afirmar que Lula é mero continuísmo de FHC. Embora os princípios macroeconômicos que orientaram a política econômica anterior não tenham sido alterados, e na essência permaneçam os mesmos, é inegável que com Lula o Estado assume um novo papel na sua relação com as burguesias e com a sociedade civil dinamizando as contradições do capitalismo brasileiro e regional. O lulismo adota uma espécie de pós-neoliberalismo pró-capital construindo um novo pacto de classes em torno da gigantesca remuneração dos capitais financeiros, extenso favorecimento ao agronegócio, maior investimento dos setores de infraestrutura, mecanismos de renda mínima para a população mais pauperizada impulsionando o mercado interno e a meritocracia do consumo além de estimular a criação de diversos aparelhos privados de hegemonia das entidades autodenominadas ONG's suspendendo a politização dos conflitos sociais gerados pelas contradições desse capitalismo pós-neoliberal. Essa forma de pós-neoliberalismo não pode ser caracterizada nem como reformista. As reformas que ocorrem, como da Previdência Social, Serviço Florestal Brasileiro, ProUni e as Parcerias Público-Privado não privatizam completamente, mas estimulam o setor privado de novas maneiras. Além de não enfrentar o bloco dominante, o “pós-neoliberalismo lulista” representa uma saída com sucesso para o capital ao conseguir ampliar os espaços de financeirização, acumulação e expropriação das frações da burguesia com a crescente desmobilização política da sociedade civil pela inserção de camadas pauperizadas da população no mercado com o acréscimo do crédito e do consumo (MARCELINO e PEREIRA, 2011, p. 5).

Singer (2012), apesar de caracterizar o governo Lula como pós-neoliberal, não concorda com Filgueiras (2006) e Marcelino e Pereira (2011) quando afirmam que a dinâmica das medidas do governo tende a ir ao encontro dos interesses do capital. Para Singer (2012), o pós-neoliberalismo de Lula incorpora características neoliberais, uma vez que possui o apoio das elites e desenvolve iniciativas voltadas aos interesses de setores da classe dominante, ao mesmo tempo em que implementa políticas sociais e logra diminuição dos números das desigualdades, característica da social

democracia. Isso leva a que o governo pós-neoliberal brasileiro esteja a serviço da transformação social. Para Singer (2012, p. 181):

[...] não há na história brasileira estatisticamente documentada desde 1960, nada similar a redução da desigualdade de renda observada. Segundo os cálculos da Fundação Getúlio Vargas (FGV-RJ), nesse período, a renda dos 10% mais pobres cresceu 4,6% mais do que a queda dos 10% mais ricos.

Comparando-se os dados, percebe-se claramente a opção do governo do PT pelos mais empobrecidos. Sader (2011) discute o pós-neoliberalismo brasileiro à luz do cenário da América Latina (Argentina, Uruguai, Bolívia, Equador), no sentido de comprovar que se trata de países pós-liberais, caracterizados por processos de integração regional e pela prioridade em políticas sociais que lhe confere características pós-neoliberais:

Sem uma estratégia pré-definida, Lula buscou avançar pelas linhas de menor resistência. Centrou seu governo em dois eixos fundamentais, que o diferenciou dos governos neoliberais e o aproximou dos novos governos latino-americanos. Eixos que representam os elos mais frágeis do neoliberalismo: a prioridade das políticas sociais ao invés da do ajuste fiscal e a prioridade dos processos de integração regional em lugar dos Tratados de Livre Comércio com os Estados Unidos. São essas as duas características comuns aos governos latino-americanos que podemos caracterizar como pós-neoliberais. É o caso da Venezuela, do Brasil, da Argentina, do Uruguai, da Bolívia e do Equador [...] (SADER, 2011, p. 125).

A composição do quadro dos governos latinos, nos países referidos por Sader (2011), demonstra um processo de resistência ao neoliberalismo quando afirma que as políticas implementadas nestes “[...] mudaram a fisionomia do continente e se constituem no único núcleo regional atual de resistência ao neoliberalismo”. Afirmação esta que converge com a de Singer (2012) que aposta nos governos pós-liberais, especialmente o brasileiro, como uma possibilidade de enfrentamento ao neoliberalismo.

Segundo Sader (2011); Singer (2012) e Mattoso (2013) o Brasil, desde a eleição de Lula, em 2003, passa por momentos de transformações no contexto das políticas públicas sociais e econômicas, para

as quais Mattoso (2013, p. 115) oferece a seguinte valoração: “o *Brasil mudou bastante nesses anos [2003-2013] e, para melhor, muito melhor*”.

As ações do governo pós-neoliberal de Lula visam à diminuição das desigualdades sociais, especificamente referente às políticas públicas habitacionais.

CAPÍTULO II

2. ESPAÇO URBANO E POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Neste capítulo, aborda-se a concepção de espaço urbano, a problemática habitacional no Brasil e o desenvolvimento das políticas públicas de habitação social. Bem como os elementos políticos, econômicos e sociais de influência relevantes nas principais medidas governamentais voltadas aos programas de habitação social, demonstrando a relação direta entre o processo de urbanização e a industrialização do país.

As relações espaço urbano e poder estão fundamentadas, teoricamente, em Lefebvre (1990), Raffestin (1993), Villaça (2001), Santos (2004), Silva (2007) e Silva e Bassi (2012). As fontes utilizadas para fundamentar o regaste histórico da emergência das políticas públicas de habitação social, estão referenciadas principalmente em: Azevedo e Andrade (1982), Maricato (2001), Bonduki (2004), Carmo (2006), Arretche (2011) e Secchi (2012). Os dados estatísticos referentes à ocupação do espaço urbano estão amparados, principalmente, no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) e Fundação João Pinheiro (FJP).

Discute-se o espaço urbano e o conceito de política pública; compreende-se o processo de territorialização dos poderes no contexto da urbanização, partindo da premissa de que este não se limita à paisagem geográfica, mas é resultado de relações sociais e aborda o desenvolvimento histórico das políticas públicas habitacionais no Brasil, a partir da década de 1990.

2.1 Espaço Urbano: conceito e o contexto da sua produção

As materialidades contidas no espaço são resultantes das marcas de superposições de tempos históricos e das multiplicidades de relações que o constituem. A apreensão da estrutura física do espaço, segundo

Lefebvre (1999, p. 142), não é a única fonte de análise, o espaço não é um sinônimo de estrutura física estática da paisagem urbana.

O espaço não é mais simplesmente o meio indiferente, a soma dos lugares onde a mais valia se forma, realiza e se distribui. Ele se torna produto do trabalho social, isto é, objeto muito geral da produção, e, por conseguinte, da formação da mais-valia [...]. Hoje, o espaço inteiro entra na produção como produto através da compra, da venda, da troca de parcelas do espaço [...]. Há poucos anos o espaço localizável e demarcável, o solo, ainda pertencia a esta entidade sagrada: a terra. Pertencia a este personagem maldito, logo sagrado, o *proprietário* (não dos meios de produção, mas da casa), sobrevivência dos tempos feudais.

Segundo Santos (2004), a paisagem urbana, com suas obras e construções, revelam o processo histórico de uma dada população, cujas manifestações de vida e relações constituem um determinado espaço produzido a partir da luta das forças sociais, que é denominado espaço geográfico, podendo ser espaço rural ou urbano, conforme fim a que se destina.

Lefebvre (1999) compreende o espaço como um processo dialético, no qual se estabelece uma plêiade de possibilidades, onde se expressam as relações de forças e os interesses antagônicos, poderes e contrapoderes entre as classes sociais em relação ao espaço urbano. Assim, afirma:

O urbano se define como lugar onde as pessoas tropeçam umas nas outras, encontram-se diante e num amontoado de objetos, entrelaçam-se até não mais reconhecerem os fios de suas atividades, enovelam suas situações de modo a engendrar situações imprevistas. [...] o espaço urbano é contradição concreta (LEFEBVRE, 1999, p.46).

Corrêa (1993, p.8) explica que o espaço urbano é “*desigual e mutável*”, é a “*expressão espacial de processos sociais*” ou, mais especificamente, um “*reflexo da sociedade*” e se mostra como tal em sua materialidade e formas espaciais provenientes tanto de processos pretéritos como dos atuais.

Barrios (1986, p.2) aponta que o espaço transformado/produzido é um produto global que se origina da inter-relação de

processos produtivos, nas dimensões: econômica, política e cultural-ideológica, desempenhando duas funções básicas: “a de objeto da atividade humana (recursos naturais) e a de suporte dessa mesma atividade (meio ambiente)”.

Para Santos (1997, p. 16), a produção do espaço ocorre de maneira global, onde “o natural cede lugar ao artefato e a racionalidade triunfante se revela através da natureza instrumentalizada”. O espaço geográfico é considerado um “objeto” da atividade humana, meio pelo qual cada sociedade produz e reproduz seu próprio espaço, atribuindo características e especificidades de acordo com as atividades que exercem e/ou pretendem exercer.

Para a construção do espaço urbano, há uma relação diversa entre seus sujeitos: os proprietários dos meios de produção; os proprietários fundiários; os promotores imobiliários; o Estado e os grupos sociais excluídos, que Corrêa (1993, p. 12) denominou-os de “*agentes da produção do espaço*”. Cada um desses agentes estabelece relações específicas com as dimensões dos processos produtivos, variando de acordo com seu interesse e objetivo.

A produção do espaço urbano e a busca por uma cidade melhor exigem dos governantes, das empresas, das Organizações Não Governamentais (ONGs), dos movimentos sociais e das instituições públicas ou privadas colaboração e atuação integradas. Segundo Silva e Bassi (2012), esses atores são instituições formais que, quando embasadas em leis e regulamentos, adquirem caráter obrigatório. As informais possuem caráter não obrigatório, não limitam ou direcionam por si as ações da sociedade.

O espaço urbano produzido é, ao mesmo tempo, fragmentado e articulado pelos vários movimentos realizados cotidianamente. Falamos do movimento de veículos, pessoas, mercadorias, etc. No sistema capitalista, o espaço é transformado em mercadoria e sua construção expressa elementos da desigualdade social. A terra não gera mais-valia, porém, dada a apropriação privada, torna-se objeto passível de compra, venda, constitui-se em mercadoria, cuja comercialização gera lucros. Quase todos os bens naturais podem ser transformados em mercadoria, quando apreendidos na lógica do capital, gerando riqueza e poder para alguns e exclusão e marginalização para uma enorme parcela da população. Com a valorização do preço da terra, seu acesso é dificultado à parcela da população sem compreender que “a terra

tornou-se uma mercadoria do modo de produção capitalista. Uma mercadoria que tem um preço só acessível a uma determinada classe” (RODRIGUES, 1988, p. 16).

Acidade também é transformada em mercadoria, segundo Melazzo e Guimarães (2010, p. 22), pois esta:

[...]se transforma em mercadoria que precisa ser vendida e revendida, e a analogia entre e cidade e uma empresa encontrará no planejamento estratégico a formulação apropriada para o esvaziamento das contradições, das disputas e do controle do urbano.

Para Villaça (2001), no espaço urbano se expressam contradições que provocam desigualdades e segregam espacial e socialmente a população de menor renda, restando a esse segmento social um uso menos efetivo da cidade. Esse processo transforma o espaço das cidades em lugar de conflitos, pelo choque de interesses dos capitalistas e dos interesses dos trabalhadores, com a dominação dos primeiros, originando conflitos de classe.

Conforme explica Villaça (2001, p. 329) “as classes sociais disputam domínio e a burguesias são as classes que mais conseguem exercê-lo”, isso porque, na produção do espaço urbano, os indivíduos se organizam segundo seus interesses e a burguesia tem melhores condições econômicas para tanto. Nesse sentido, exerce seu domínio, entendido, acima de tudo, pela maior apropriação de bens e recursos promovidos pelo desenvolvimento da produção no espaço urbano.

Entende-se por dominação por meio do espaço urbano o processo segundo o qual a classe dominante comanda a apropriação diferenciada dos frutos, das vantagens e dos recursos do espaço urbano. Dentre essas vantagens, a mais decisiva é a otimização dos gastos de tempo despendidos no deslocamento nos deslocamentos dos seres humanos, ou seja, a acessibilidade às diversas localizações urbanas, especialmente aos centros urbanos (VILLAÇA, 2001, p. 328).

Partindo da premissa de que o espaço é socialmente construído e resultante de inúmeros fatores e necessidades humanas, Harvey (2012) afirma que a classe que detém maiores condições de se apropriar do espaço, possui também, melhores condições de exercer o seu domínio, pois “a

capacidade de influenciar a produção espaço é um importante meio de aumento do poder social” (HARVEY, 2012, p. 213).

O Estado e o sistema financeiro agem de forma concatenada, sob o discurso aparente de promover o bem estar de todos, mas com uma prática que, em primeira instância, visa garantir a reprodução do capital. As soluções para questões sociais atendidas quando em conformidade com a necessidade de reprodução capitalista. Isso porque “os Estados neoliberais tipicamente favorecem a integridade do sistema financeiro e a solvência das instituições financeiras e não o bem estar da população ou a qualidade ambiental” (HARVEY, 2005, p. 81).

Para Raffestin (1993), o espaço urbano é um espaço privilegiado, envolto por diversas formas de poder que ocorrem num contexto relacional. As relações sociais permitem o exercício do poder político, religioso, econômico, sindical, de grupos, de indivíduos organizados em associações de bairros e outros.

O poder não se restringe a um círculo fechado, mas a uma dinâmica imposta por sujeitos produtores do espaço que tencionam o poder público, criando por vezes o que Bourdieu³⁴ denominou de “campo de forças”. Nesse sentido, por exemplo, ocorrem nas cidades diferentes usos da terra urbana.

Pode-se dizer que ocupação desordenada das cidades se estabelece, em parte, como consequência da densidade demográfica, uma vez que, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2010), a população urbana representa mais de 85% da população brasileira. Para compreender as questões habitacionais, entretanto, faz-se necessário mais que apenas a análise da demografia, mas também é,

Falar de morfologia da paisagem pressupõe relevo dado à forma, portanto a aspectos materiais, sensorialmente apreensíveis. Ocorre, porém, que não se pode considerar a morfologia como se fosse realidade autônoma, que encontrasse em si mesma sua própria natureza e atributos. Assim, quer se trate de padrões gerais de organização do espaço, quer de

³⁴De acordo com Bourdieu (2010, p. 244), o “campo do poder é o espaço das relações de força entre agentes e instituições que têm em comum possuir capital necessário para ocupar posições dominantes nos diferentes campos (econômico ou cultura, especialmente)”.

elementos pontuais que o mobilizam, é preciso ir além do puro nível empírico, visual. (MENEZES, 1996, p. 148).

E mais,

A cidade é *artefato*, coisa complexa, fabricada, historicamente produzida. O artefato é um segmento da natureza socialmente apropriado, ao qual se impôs forma e/ou função e/ou sentido. Espaços, estruturas, objetos, equipamentos, arranjos gerais, etc., todavia, foram produzidos por forças que não é possível excluir do entendimento: forças econômicas, territoriais, especulativas, políticas, sociais, culturais, em tensão constante num jogo de variáveis que é preciso acompanhar. Em última instância, o artefato é sempre produto e vetor deste *campo de forças* nas suas configurações dominantes e nas práticas que ele pressupõe.

[...]Mas, além de artefato, coisa material produzida pelaspráticas sociais e por toda a atuação de um complexo campo de forças, a cidade é também *representação*. (MENEZES, 1996, p. 149).

As cidades brasileiras são constituídas de desigualdades sociais, que trazem uma gama de problemas, desde violência até desarranjos ambientais que comprometem a convivência urbana.

[...] o grave desequilíbrio social que assola as cidades brasileiras – assim como outras metrópoles da periferia do capitalismo mundial – são resultantes não da natureza da aglomeração urbana por si só, mas sim da nossa condição de subdesenvolvimento (FERREIRA, 2003, p.1).

Nesse sentido, as relações de produção, no Brasil, geram contradições sociais que expressam marcas de um país subdesenvolvido, cujos problemas não são oriundos do aumento da população, mas das estruturas de sua constituição histórico – política, que se expressam por meio das relações materializadas no espaço geográfico. Dentre tantos elementos, que se pode apreender na constituição das cidades, está a articulação entre o processo de urbanização, rupturas e emergência de políticas públicas de habitação social. Nas políticas de habitação social estudadas nos conjuntos Dona Josefa e Deputado Flávio Ettore Giovine, transparecem características da consequência de um sistema econômico baseado na lógica do mercado. Entre estas a segregação espacial (compulsória) e a exclusão social. Características

que demonstram a não apropriação dos mais pobres ao direito à cidade, que segundo Negri(2008, p. 132):

[...] a cidade funcionava como um organismo vivo, na qual havia uma história de vida e aquele que melhor se adaptasse ao estilo de vida urbano conseguiria habitar as melhores áreas deste espaço.

Embora tratassem de classes sociais, os teóricos insistiam em usar o termo “pessoa” ou, ainda, “indivíduo”, para distinguir as ações desprendidas por estes no espaço, apesar de trabalharem com o termo segregação.

Para Castells (2011, p. 250) a ocupação do espaço urbano segue a lógica do poder de compra de uma mercadoria.

A distribuição dos locais residenciais segue as leis gerais da distribuição dos produtos e, por conseguinte, opera os reagrupamentos em função da capacidade social dos indivíduos, isto é, no sistema capitalista, em função de suas rendas, de seus *status* profissionais, de nível de instrução, de filiação étnica, da fase do ciclo da vida etc.

[...] O que significa, na nossa perspectiva, que existe, por um lado, a interação entre as determinações econômica, política, ideológica, na composição do espaço residencial; por outro transbordamento de seus limites tendenciais ou modificação dos fatores de ocupação do solo, segundo a articulação da luta de classes no local da residência, por exemplo através da utilização simbólica de uma zona urbana, ou o reforço da comunidade de grupo pelas fronteiras ecológicas.

Portanto, quando um governo executa um plano habitacional social, é preciso que este, vá além da mera entrega de unidades habitacionais, mas como explica Martins (2014, p.16), somente a casa não constitui a complexidade do direito de habitar.

O conceito de habitação social, não pode ser apenas traduzido, na atribuição de casas, para o alojamento de famílias sem capacidade financeira de adquirir uma casa no mercado. É necessário pensar na sua correcta inserção no ambiente urbano, de modo a não serem meramente conjuntos habitacionais segregados que colocam um rótulo nos seus moradores, contribuindo para a sua marginalização, diferenciação e segregação.

Pagani (2013, p. 89) complementa alertando para o direito à cidade e à moradia.

O direito à cidade, considerado como acesso democrático e igualitário a infraestrutura, equipamentos, serviços públicos e moradia digna, apresenta similaridade e completude com o direito à moradia, compreendido para além de uma casa para morar, pois tal direito só se concretiza quando o cidadão passa a acessar também outros bens e serviços, ou seja, a cidade como um todo.

Esta condição para o bem estar dos cidadãos é constitucional como prevê o artigo 182 da Constituição Federal, o qual prevê: “que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. Portanto política pública de habitação social necessita de planejamento com vistas a todas as variáveis que interferem ao direito à cidade, ao direito de habitar e de morar.

2.2 Reflexão sobre o conceito de política pública e a sua interface com a política pública habitacional

As políticas públicas têm despertado o interesse de estudiosos e de parcela da população, uma vez que influenciam a vida de todos os cidadãos e são essenciais ao planejamento das intervenções estatais.

As últimas décadas registraram o ressurgimento da importância do campo de conhecimento denominado políticas públicas, assim como das instituições, regras e modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação. Vários fatores contribuíram para a maior visibilidade desta área. O primeiro foi a adoção de políticas restritivas de gasto, que passaram a dominar a agenda da maioria dos países, em especial os em desenvolvimento. A partir dessas políticas, o desenho e a execução de políticas públicas, tanto as econômicas como as sociais, ganharam maior visibilidade. O segundo fator é que novas visões sobre o papel dos governos substituíram as políticas keynesianas do pós-guerra por políticas restritivas de gasto. Terceiro fator, mais diretamente relacionado aos países em desenvolvimento e de democracia recente ou recém-democratizados, é que, na maioria desses países, em especial os da América Latina, ainda não se conseguiu formar coalizões políticas capazes de equacionar minimamente a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de

promover a inclusão social de grande parte de sua população (SOUZA, 2006, p.20).

A Geografia tem interesse no estudo das políticas públicas, pois ação dos governos tem reflexo, diretamente, na organização do espaço da cidade ou do campo, do mesmo modo que ações de movimentos organizados pressionam o Estado para que administre a *res* pública, socializando o bem comum. É preciso compreender o processo de produção, de implantação e de controle das políticas públicas, para apreender as influências das forças sociopolíticas que atuam na organização espacial de uma sociedade. O espaço urbano é o principal *locus* da realização das políticas públicas, cabendo ao Estado prover as condições ideais para que os cidadãos, empresas, instituições, movimentos sociais participem democraticamente na construção das diretrizes que norteiam a política pública.

As políticas e ações do planejamento público, que são transformadas em lei, passam a ter *status* de políticas públicas, pois preenchem os requisitos constitucionais de aprovação. As etapas do processo de constituição de uma política pública podem ser observadas no quadro 3.

PROCESSO POLÍTICO	DESCRIÇÃO ETAPA	AGENTES PARTICIPANTES
Identificação do problema	Identificação dos problemas políticos por meio da demanda de indivíduos e grupos de ação governamental	Instituições formais e informais (responsáveis por identificar este problema por pressões sociais, econômicas, políticas, ambientais ou culturais).
Agenda dos Agentes	Atenção na mídia e nos órgãos públicos oficiais sobre problemas públicos específicos para definir o que será decidido.	Instituições formais e informais (responsáveis por discutir o problema e apresentar demandas ao governo).
Formulação de Política	Desenvolvimento da proposta de política de interesse de grupos.	Instituições formais e informais e o governo (a responsabilidade é compartilhada, mas dependendo arranjo institucional existente, um deles será o responsável por consolidar a formulação política).
Legitimação da Política	Definição da ação e política como sendo oficial, tornando-a lei.	Governo (responsabilidade típica do governo que garante a legitimidade da política).

Implementação da Política	Implementação da política pelas burocracias, gastos públicos, regulações e outras atividades afins.	Governo e instituições formais e informais (a responsabilidade é compartilhada, mas normalmente é coordenada pelo governo. Em alguns casos é exclusivamente implementada pelo governo).
Avaliação da política	Avaliação continuada da política pública tanto em termos de processo quanto de resultado.	Governo e instituições formais e informais (a responsabilidade é compartilhada, mas o governo necessariamente deve avaliar a sua política. As instituições formais e informais, quando bem estruturadas e atuantes, sempre como uma espécie de auditoria dos resultados e grupo de pressão para a melhoria das ações com intuito de não desvirtuar dos objetivos definidos pela política).

Quadro 3: Etapas de constituição de uma política

Fonte: SILVA e BASSI (2012, p.23).

Org.: PAGAMUNICI, Aníbal, 2015.

Analisando o quadro 3, percebe-se que a constituição de uma política pública é complexa. Se o processo for executado, seguindo todas as suas etapas, com a participação popular, tem-se o fortalecimento da democracia e da ação coletiva, entretanto, quando o processo não tem a participação popular e responde a interesses individuais, fica fragilizada e, por vezes, a política pública implantada, é questionada. Apesar das condicionantes expostas no quadro 3, sobre as etapas para a formulação de políticas públicas não há, ainda, conceitualmente, um arcabouço aprofundado na Geografia para analisá-las. Souza (2006, p. 26) delinea pontos das suas definições:

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Para Bovo (2006, p.16):

As políticas públicas correspondem a soluções específicas de como manejar os assuntos públicos. As políticas públicas são utilizadas para estudar o conjunto da política, incluindo a discussão da agenda pública por toda a sociedade, as eleições entre candidatos e seus programas, as atividades de governo e da oposição, assim como os esforços analíticos sobre estes temas.

Heidemann (2009, p. 30) explica que “a definição de política pública inclui dois elementos-chave: ação e intenção”, uma política pode até ser elaborada sem intenção prévia, mas de modo algo pode haver uma política positiva sem que haja ações nesse sentido. Secchi (2012, p. 2) afirma que “política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”.

De acordo com Rodrigues (2011), as políticas públicas se configuram no instrumento que o Estado utiliza para realizar sua territorialização e garantir a territorialidade da classe social que o criou.

[...] não é difícil demonstrar que, nas sociedades contemporâneas, políticas que se justificam como sendo do interesse público, frequentemente distribuem benefícios às classes dominantes (exemplos: o corte de tributos às classes mais ricas, ou os subsídios ao agronegócio, ou mesmo o sistema de transporte público, que tantas vezes serve aos bairros mais ricos enquanto passa ao largo das vizinhanças menos abastadas) (RODRIGUES, 2011, p. 57).

Para cumprir seu objetivo estratégico, garantir a dominação de uma classe sobre outra, muitas vezes, o Estado é omissivo, o que não significa que seja ausente de política pública, como explica:

[...] a política pública tem um propósito coletivo e em benefício da sociedade, mas feita a partir de escolhas que o governo faz. Ao deixar de fazer algo está também adotando uma política pública porque se trata de uma escolha feita que irá afetar a coletividade (SILVA E BASSI, 2012, p. 19-20).

A criação de políticas públicas deve cumprir determinados requisitos, de acordo com Silva e Bassi (2012, p. 20):

Desejo (vontade de nova organização espacial, cultural, etc.);
Interesses – buscando o coletivo, ajuda, também empresas;
Necessidade – quando há uma necessidade básica;
Sobrevivência – quando não há condições de sobrevivência da população e **Ideologia** – quando são estratégicas para o Estado

5): Secchi (2012) tem posição distinta de Silva e Bassi (2012, p.

Com relação à pergunta “políticas públicas também se referem à omissão ou à negligência?” Nosso posicionamento é não. Uma política pública deve resultar em uma diretriz intencional, seja ela uma lei, uma nova rotina administrativa, uma decisão judicial etc. A decisão de não agir não pode ser confundida com a orientação dissuasiva. Políticas Públicas são operacionalizadas com orientações persuasivas ou dissuasivas. Exemplos de orientações persuasivas: plante uma árvore [...] exemplo de orientação dissuasiva: não corte as árvores nativas.

Quanto à ação ou inação do Estado, na constituição de políticas públicas, Dye (2011, p. 43) assim classifica:

[...]caso o governo escolha fazer algo perante algum problema (para controlar a inflação, manter o meio ambiente limpo ou redistribuir renda, por exemplo), a política pública adquire característica positiva. Do contrário, se o governo decide não agir diante de algum problema público, a política adquire característica negativa.

Para Secchi (2012, p. 8), assumindo um posicionamento do que é política pública:

Talvez a forma mais didática de esclarecer um posicionamento conceitual é utilizando exemplos. As políticas públicas podem fazer uso de diversos **instrumentos** para que as orientações e diretrizes sejam transformadas em ação. Políticas públicas tomam forma de programas públicos, projetos, leis, campanhas publicitárias, esclarecimentos públicos, inovações tecnológicas e organizacionais, subsídios governamentais, rotinas administrativas, decisões judiciais, coordenações de ações de uma rede de atores, gasto público direto, contratos formais e informais com **stakeholders**, dentre outros. Até mesmo uma chamada telefônica pode ser usada como instrumento para transformar uma orientação em ação.

As políticas públicas não se confundem com políticas governamentais, pois aquelas tem perspectivas que vão além dos mandatos ou do plano administrativo do gestor, sendo necessário diferenciá-las.

Chamamos políticas governamentais aquelas políticas elaboradas e estabelecidas por atores governamentais. Dentre as políticas governamentais estão as emanadas pelos diversos órgãos dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.[...]. A essência conceitual de políticas públicas é o **problema público**. Exatamente por isso, o que define se uma *política é ou não pública* é a sua intenção de responder a um problema público, e não se o tomador de decisão tem personalidade jurídica estatal ou não estatal (SECCHI, 2011, p. 4).

Conforme Secchi (2012), a política pública responde a um interesse público e visa o bem coletivo. A política governamental atende aos interesses de determinado programa de governo, não necessariamente voltada a responder a um interesse público. A política pública pode ser motivada pela ação de diversos setores sociais (incluindo o governo). A política de governo é diretamente proposta por ele e tem por objetivo atender à diretriz de um mandato governamental, que pode estar ou não de acordo com os interesses públicos. No processo de implementação de políticas públicas, o Estado é o ator permanente, mas a elaboração e execução não lhe são restritas, visto que outros atores podem atuar tais como as Organizações Não Governamentais (ONGs), movimentos sociais, empresas particulares e públicas, sindicatos e outros. As políticas públicas podem se originar de sugestão de plataformas políticas partidárias e se transformarem em política pública, desde que se trate de problema público. A interação, entre poderes e conselhos, estabelece um sistema de cogestão na elaboração das políticas públicas (CARVALHO *et al.*, 2002).

O interesse público, muitas vezes, fica ameaçado pela sucessão de governos, uma vez que o ordenamento jurídico brasileiro é flexível quanto à continuidade de aplicação de políticas públicas. Os governantes que assumem determinados postos não estão obrigados a seguir com as medidas de seu antecessor, gerando entraves ao processo de efetivação de direitos e à garantia de um sistema público estruturado, abrindo condições para perda de direitos básicos, desperdícios e prejuízos ao erário público. As políticas

públicas, quando tratadas como políticas de governo, não atuam em benefício do desenvolvimento socioeconômico do país.

Segundo Hofling (2001), as políticas públicas cujos objetivos são a proteção e a diminuição das desigualdades sociais resultantes da relação contraditória entre as classes (como falta de moradia, assistência à saúde e educação, distribuição de renda) são classificadas como políticas sociais. Para Rodrigues (2011, p. 9), não se pode confundir política social e política pública. Toda política social é, necessariamente, uma política pública, mas nem toda política pública é social: *“as políticas sociais constituem um subconjunto de um conjunto maior que denominamos de políticas públicas”*.

No Brasil, segundo Hofling (2001), o processo de implantação das políticas públicas é marcado, historicamente, por três períodos. O primeiro se dá na ditadura de Getúlio Vargas, quando as políticas públicas são controladas pelo Estado. O segundo ocorre no período da ditadura militar recente e tem como característica estabelecer o controle político com o intuito de garantir a hegemonia dos militares. Nos dois primeiros períodos, as políticas públicas processam-se de forma fragmentada e setorial, com caráter emergencial, objetivando garantir a base social dos governos. O terceiro período é marcado pelo perfil de políticas públicas, pautadas na falta de garantia dos direitos sociais, como moradia, emprego, mobilidade urbana, etc., que tem início desde 1988 e persiste nos dias atuais.

Na década de 1990, sob a influência do neoliberalismo, as políticas públicas assumem uma nova configuração, podendo ser entendidas *“como parte da materialidade da redefinição do papel do Estado”* (PERONI, 2003, p. 22).

Segundo Soares (2003), as políticas públicas nos países periféricos estão submetidas às orientações das agências internacionais, facilitando implantação das diretrizes neoliberais em todo o mundo. Uma das agências participantes da Organização das Nações Unidas que se destaca é o Banco Mundial³⁵ que, segundo o autor, desde 1980, é o principal financiador de políticas de desenvolvimento internacional no modelo neoliberal.

³⁵O Banco Mundial foi criado em 1944, na Conferência de Bretton Woods, com o objetivo inicial de socorrer as economias em crise, decorrentes dos efeitos da segunda guerra mundial (SOARES, 2003).

Ainda de acordo com Soares (2003, p. 17), na década de 1980, além do Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) também influenciou na política interna do Brasil, pois os dois “*não só passaram a intervir diretamente na formulação da política econômica interna, como a influenciar crescentemente a própria legislação brasileira*” Nos anos de 1990, a precariedade social do país agravou-se, com cerca de 40% da população abaixo da linha de pobreza, fruto de acordos econômicos neoliberais entre o país e agências financiadoras dentre outros (SOARES, 2003).

O desenvolvimento de ações do poder público, na questão habitacional, é resultante de políticas públicas por se tratar de ações integradas numa sociedade. E, quando voltadas à reparação de desigualdades como o acesso à moradia, podem ser compreendidas como políticas sociais.

2.3 Processo de urbanização e a emergência das políticas públicas de habitação social no Brasil

Nos períodos colonial e imperial, não há registros de políticas públicas sociais de habitação, posto que o Estado não tem por responsabilidade a garantia da moradia. O uso da terra é livre até 1850, quando é promulgada a Lei 601/1850 (chamada Lei de terras), que lhe conferiu *status* de propriedade, tanto no espaço rural como no espaço urbano.

Em 1822, foram suspensas as concessões reais, e, desta data até 1850, a terra passou a pertencer a “quem quisesse” ocupá-la – melhor dizendo pudesse ocupar. Até 1850 a terra não era uma mercadoria, não podia ser comprada ou vendida. Com a Lei 601 de setembro de 1850, conhecida como a Lei das Terras, só quem podia pagar era reconhecido como proprietário juridicamente definido em lei (RODRIGUES, 1988, p. 17).

Nos anos de 1886 e 1890, segundo Bonduki (2004), o Brasil realizou programas de incentivo à imigração que atraiu estrangeiros, motivados pela possibilidade de emprego nas atividades industriais. São Paulo foi o principal acolhedor dos imigrantes e, também, de moradores de outras regiões do país, no início do século XIX. Não há nesse período, nenhuma política habitacional pública, tão pouco planejamento urbano por parte do Estado, o

que gera uma ocupação desordenada das cidades (em especial àquelas com indicativos de empregos) e condições precárias de moradia. Os cortiços se tornam as primeiras e principais formas de habitação popular, predominantes entre os pobres e os trabalhadores até finais do século XIX e início do século XX.

Os cortiços são uma modalidade de moradia construída pela iniciativa privada, embora seus proprietários, indiretamente, recebam incentivos do Estado como isenções fiscais e outros³⁶. Em geral, conforme RODRIGUES (1988), estão concentrados nas regiões de cidades e em locais de terreno valorizado pelo processo de ocupação urbana, mas cujo prédio tem estrutura precária. Essas habitações não são vistas com “bons olhos” por donos de imóveis, uma vez que a sua presença desvaloriza a região no entorno³⁷ (BONDUKI, 2004).

Bonduki (2004), ao lado da expansão dos cortiços, o movimento de ocupação espacial, decorrente da migração, também aqueceu outro mercado imobiliário, o da construção de casas para alugar, ou seja, a produção rentista. Ainda Bonduki (2004, p.43), “até a década de 1930, a forma dominante de morar da população paulistana (incluindo a classe média) é a casa de aluguel”. A tabela 1 mostra a expansão predial na cidade de São Paulo no período de 1886 a 1900.

Tabela 1: Expansão predial na cidade de São Paulo – 1886 a 1900

Ano	Prédios	População	Média de Pessoas por prédios
1886	7,012	44,030	6,270
1891	10,321	99,930	9,690
1895	18,505	184,145	9,950
1900	21,656	239,820	11,070

Fonte: BONDUKI, 2004

Org.: PAGAMUNICI, 2013

³⁶Com os relatos de Bonduki (2004) queremos mostrar o quanto era precária e insegura a habitação da classe trabalhadora no Brasil no final do século XIX e a “ausência” do Estado como produtor de políticas públicas de habitação. O Estado se preocupava com o controle sanitário dessas habitações, quando havia o risco de epidemias, e este nem sempre era de ação eficiente.

³⁷Aluizio de Azevedo, na obra “O cortiço”, de 1890, um clássico da literatura brasileira, ilustra de forma literária a problemática dos cortiços: “O Miranda rebentava de raiva. - Um cortiço! Exclamava ele possesso. - Um cortiço! Maldito seja aquele vendeiro de todos os diabos! Fazer-me um cortiço debaixo das minhas janelas! Estragou-me a casa o malvado!” (AZEVEDO, 1890, p. 10).

Percebe-se, na tabela 1, o aumento de moradores em prédios na cidade de São Paulo, no período compreendido entre 1886 e 1900. A afirmação parte do número de, em 1886, haver 6,27 pessoas por prédio, enquanto em 1900, o número passou a 11,07 por prédio. Entretanto, comparando o número de moradores em relação ao aumento da população, observa-se uma redução percentual. Em 1886, a população total era de 44,030 pessoas, sendo que dessas 7,012 moravam em prédios, ou seja, 16% do total. Em 1900, enquanto havia 239,820 habitantes, 21,656 residiam em prédios, representando 9% do total. De modo geral, o percentual entre a população e os habitantes de prédios, no período analisado, é bastante reduzido, não passando de 16% em todos os anos. Isso porque os prédios são habitações de preço elevado e acabam sendo restritas a pessoas de maior poder aquisitivo.

Segundo Bonduki (2004), não há, até a década de 1930, financiamentos específicos para a aquisição da casa própria para os pobres, pois as políticas públicas eram restritas ao atendimento da população de maior renda e se materializavam em incentivos aos construtores dos prédios e casas de melhor padrão em áreas nobres. Isso fez com que a produção rentista das casas de aluguel fosse, durante mais de trinta anos, o melhor investimento para acumulação capitalista em contraposição à cultura cafeeira.

A indústria brasileira, ainda incipiente à época, comparada com a da Europa e dos Estados Unidos, sofreu com a concorrência desses países e sua produção se restringe a bens aos trabalhadores, principalmente no setor têxtil. A exploração do mercado imobiliário, nesse contexto, surge como uma possibilidade de ampliar seus lucros, através da construção de moradias e aluguel de casas. O problema de maior complexidade, para o desenvolvimento da Indústria, foi decorrente da desocupação desordenada e ausência de equipamentos públicos para garantir a moradia dos trabalhadores e a manutenção dos índices de produtividade. Como parte da expansão do capital, os industriais criam as Vilas Operárias. As vilas operárias, segundo Bonduki (2004, p. 47), são organizadas em duas modalidades:

[...] uma, o assentamento habitacional promovido por empresas e destinado aos seus funcionários; outra aquela produzida por

investidores privados e destinado ao mercado de locação. Em geral estas vilas procuravam difundir “padrões de comportamentos adequados, na óptica capitalista do desempenho do trabalho livre. Os padrões de honra exaltados, as regras de moral burguesa e as normas de vida transmitidas pela burguesia ao operariado constituíam parcela da ideologia ser difundida aos subordinados”.

As vilas operárias cumprem um duplo papel: servir de local de moradia para os trabalhadores, a fim de assegurar a manutenção e reprodução da força-de-trabalho, bem como ser espaço concentrado de reprodução da ideologia capitalista, necessária à sustentação das relações de produção e exploração. O Estado apoia a construção das vilas operárias e, ao fazê-lo, promove arranjos no espaço urbano, organizando-o de forma que a acumulação capitalista tenha condições de se reproduzir. Segundo Harvey (2011, p.41), *“o Estado pode atuar como um capitalista, por exemplo, quando usa as receitas fiscais para investir em infraestrutura que estimule o crescimento e gerem mais receitas em impostos”*.

O Estado surge como o recipiente geográfico e, até certo ponto, como guardião desses arranjos. Mas o Estado que emerge opera como uma rede fixa de administração, colocado sobre o fermento da atividade capitalista em constante evolução, em distintas configurações regionais. [...] A formação do Estado tem sido parte integrante do desenvolvimento capitalista (HARVEY, 2011, p.160).

De acordo com Maricato (2002, p. 17), o processo de urbanização no Brasil provocou mudanças na economia.

A economia manteve seu epicentro no setor agrário exportador até 1930, quando ocorre o que Florestan Fernandes denomina a revolução burguesa no Brasil. O Estado passa então a investir decididamente em infraestrutura para o desenvolvimento industrial visando a substituição de exportações. A burguesia industrial assume a hegemonia política na sociedade sem que se verificasse uma ruptura com os interesses hegemônicos estabelecidos. Essa ambiguidade, verificada em todos os principais momentos de mudança na sociedade brasileira, marcará o processo de urbanização com as raízes da sociedade colonial.

O Estado, no início do século XX, não demonstra pretensões de promover políticas públicas habitacionais, financiadas pelo poder público. O primeiro Conjunto Habitacional construído, pelo poder público, foi no Rio de Janeiro, no ano de 1906. Segundo Bonduki (2004), foi uma resposta ao protesto decorrente do despejo de dezenas famílias que viviam próximas ao local onde se desejava construir uma avenida, não foi uma política publiciplanejada e ordenada. Na cidade de São Paulo, o poder público somente atua, em programas de habitação popular, quando percebe que os capitalistas industriais necessitam contar com mão-de-obra no cotidiano da produção industrial.

Na década de 1940, seguindo a tendência mundial, entra na pauta do governo brasileiro a “modernização” da economia, cuja ideologia propagada era a de que a produção deveria ser feita com qualidade, em grande quantidade e com competitividade. Esta nova forma de produzir, por sua vez, exige do Estado atender às necessidades básicas da população para garantir maior produtividade na indústria. As estratégias aplicadas, nos países europeus, servem de parâmetro para as novas iniciativas do governo brasileiro e, pela primeira vez, o Brasil constitui, pelo Decreto/Lei 9.218/1946, a Fundação Casa Popular - primeiro órgão de política pública habitacional.

Instituída pelo Decreto - lei nº 9.218, de 1º de maio de 1946 a Fundação Casa Popular foi o primeiro órgão, de âmbito nacional, voltado exclusivamente para a provisão de residências às populações de pequeno poder aquisitivo. Os Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões, antes dela, através das carteiras prediais, vinham atuando na área fragmentariamente, pois atendiam apenas a associados (AZEVEDO e ANDRADE, 1982, p.18).

A Instituição Fundação Casa Popular é aprovada em data significativa, primeiro de maio, dia do trabalhador, o que pode demonstrar alguns aspectos do caráter político do projeto. Segundo Azevedo e Andrade (1982), durante o governo de Juscelino Kubitschek³⁸ a política pública de habitação ficou por conta da Fundação Casa Popular que atendeu, em parte, a

³⁸Juscelino Kubitschek foi presidente da República entre 1956 a 1961. Seu governo ficou reconhecido pela orientação nacional-desenvolvimentista em “associação estreita com o capital internacional” (VISENTINI, 2013, p. 36).

população pobre. Entre fins da década de 1950 e início da década de 1960, tem início o processo de êxodo rural e de concentração populacional nas grandes cidades, em decorrência da mecanização da produção agrícola e da migração de populações atraídas pela indústria, principalmente a têxtil, alimentícia e mecânica. Apesar da questão habitacional se tornar mais complexa, a Fundação Casa Popular não se efetiva como uma alternativa para resolver os problemas de habitação no Brasil, em decorrência da insuficiência de recursos (AZEVEDO e ANDRADE, 1982).

Jânio Quadros³⁹, quando assume a presidência do Brasil, busca a reformulação da política habitacional com a criação do Plano de Assistência Habitacional, o Instituto Brasileiro de Habitação, transformando a Fundação Casa Popular em um banco hipotecário, em meados década de 1960.

Com os exíguos recursos financeiros de que dispõe, a Fundação da Casa Popular não está, assim em condições de ao menos, atenuar de modo sensível, a crise nacional da moradia. Daí a inúmeras sugestões que têm surgido para dar maior elasticidade e amplitude a seus movimentos [...]. Dentre elas, a de mais viabilidade [...] será a constituição de um banco [...]. O projeto do banco hipotecário, conquanto não tenha sido levado à frente, preconizava soluções que só muito recentemente vieram a ser cogitadas e implementadas pelo Banco Nacional da Habitação (AZEVEDO e ANDRADE, 1982, p. 4).

O Plano Nacional de Habitação, conforme Azevedo e Andrade (1982, p. 43):

Realçava de um lado, a estrutura agrária arcaica e injusta, que expulsava o homem do campo, e, de outro, a industrialização incipiente, incapaz de absorver os contingentes de migrantes rurais. A Crise segundo os idealizadores do Instituto brasileiro de Habitação tinha raízes no passado distante e prendia-se a “desajustamentos seculares no ritmo de desenvolvimento”.

A concretização da implementação do Plano de Assistência Habitacional foi interrompida pelo Golpe Militar de 1964⁴⁰, que instaurou a

³⁹Jânio da Silva Quadros foi presidente da República, entre 31 de janeiro de 1961 e 25 de agosto de 1961, renunciando antes do término do mandato, cujos motivos pelos quais se deu são controversos (LOUREIRO, 2009).

⁴⁰Com o pretexto de conter a intentona comunista no mundo, os EUA “convenceram” o comando do exército brasileiro a destituir do poder o Presidente João Goulart e dar novo rumo

ditadura militar no país. A migração do campo para as grandes cidades, nesse período, faz com que estas se tornem elemento potencial de tensão, o que deflagra problemas ao regime ditatorial. Assim, os militares, meses depois do Golpe, instituem políticas habitacionais.

Com a Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964, que institui o Plano Nacional de Habitação e cria o Banco Nacional da Habitação e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, é dado o passo inicial para uma nova política habitacional. Por trás das novas medidas está a intenção de demonstrar a sensibilidade do novo regime às necessidades das massas despertadas politicamente no governo Goulart. (AZEVEDO e ANDRADE, 1982, p. 57).

O Banco Nacional da Habitação (BNH), como a política pública habitacional da ditadura, aparece como uma tentativa de dar resposta a um problema que poderia ameaçar a estabilidade do regime.

[...] A escolha da habitação como eixo da política urbana aconteceu principalmente porque foi sob o aspecto das tensões nas favelas, das da habitação como eixo da política urbana aconteceu principalmente porque foi sob o aspecto das tensões nas favelas, das[...] A escolha da habitação como eixo da política urbana aconteceu principalmente porque foi sob o aspecto das tensões nas favelas, das massas disponíveis e das migrações maciças para as cidades que a questão urbana ganhou visibilidade e contorno nos princípios dos anos 1960. (AZEVEDO e ANDRADE, 1982, p. 58 - 59).

A efetivação de uma política pública habitacional, através da criação de uma instituição nacional, também parece ter como objetivo buscar base de apoio aos militares, pelo menos em relação a uma parcela da população. O fragmento da carta de Sandra Cavalcanti (AZEVEDO e ANDRADE, 1982, p. 57), citado abaixo e endereçada ao comando militar é ilustrativo.

Aqui vai o trabalho sobre o qual estivemos conversando. Estava destinado à Campanha do Carlos, mas nós achamos que a Revolução vai necessitar de agir vigorosamente junto às massas. Elas estão órfãs e magoadas, de modo que vamos ter

às políticas públicas brasileiras. Esta perspectiva resultou no golpe militar que durou 20 anos (1964-1984) (VISENTINI, 2013).

de nos esforçar para devolver a elas certa alegria. Penso que a solução dos problemas de moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre suas feridas.

Segundo Azevedo e Andrade (1982), o discurso governamental à população apresentava-se como uma nova política habitacional, voltada para as populações de menor poder aquisitivo. Isso não se efetiva, devido ao fato de que o BNH, apesar de ser entidade pública de cunho social, adota uma linha empresarial de acumulação rentista, desenvolvendo *“um sistema que busca articular o setor público (na função de financiador principal) com o setor privado a quem compete em última análise, a execução da política de habitação”* (AZEVEDO e ANDRADE, 1982, p. 61).

O poder público, através do BNH, oferece financiamento aos interessados em adquirir uma casa, cujo valor é repassado ao setor privado, que executa a política. Os recursos permanentes para financiamento são oriundos da contribuição compulsória de 1% do valor dos contratos empregatícios dos trabalhadores.

O BNH inicia suas operações ainda em 1964 com capital inicial de 1 milhão de cruzeiros (910 mil dólares, no câmbio da época) e receita proveniente de 1% da folha de pagamento dos salários de todos os empregados sujeitos ao regime da Consolidação das leis do Trabalho (CLT) (AZEVEDO e ANDRADE, 1982, p. 61).

A forma de gestão gera dúvidas quanto à abrangência e eficiência do BNH, conforme Azevedo e Andrade (1982, p. 62):

A opção por uma base empresarial de atuação se eliminou o risco do distributivismo na política habitacional, tornou ainda mais difícil o acesso das camadas de renda baixa à casa própria. Às tensões entre objetivos acrescentou-se outra, de efeito talvez mais profundo: o conflito entre meios e objetivos.

Os trabalhadores com menor renda, maioria entre os contribuintes, não tem acesso à política que se diz de cunho social. Não há percentual mínimo de renda, para se candidatar ao financiamento da casa

própria, mas os requisitos necessários, ao contrato, tornam-se um impeditivo para os setores menos favorecidos.

Ao vincular o reajuste das prestações com a elevação do salário mínimo, o BNH buscava tornar viável a compra de moradia por parte dos trabalhadores de baixa renda. Estes dificilmente poderiam arcar com o aumento das mensalidades de três em três meses. [...] Aos olhos do mutuário parecia que a dívida era uma coisa infundável e que por mais que ele pagasse, ela continuava sempre crescendo. (AZEVEDO e ANDRADE, 1982, p. 69).

Na efetivação do BNH, segundo Azevedo e Andrade (1982), a demagogia do discurso do Estado, retoricamente, apresenta a solução para a moradia dos mais pobres, ao mesmo tempo, em que propõe uma gestão assentada nas relações mercadológicas (lucro, juros, correção monetária⁴¹). O resultado demonstra que prevalece a lógica capitalista, beneficiando os que possuem poder de compra, não os que necessitam.

Para Azevedo e Andrade (1982), o BNH não cumpre o objetivo propagandeado pelo governo (ter políticas para solucionar o déficit habitacional), mas consolida a concepção original, transformando-se em um banco de segunda linha: “*O novo status de banco de segunda linha significaria, por outro lado, a consolidação do arranjo entre o setor público e privado que se delineara na própria concepção do BNH*” (AZEVEDO e ANDRADE, 1982, p. 80).

Através de novas leis, a partir do ano 1966, o BNH consegue angariar para seus cofres não mais 1% dos contratos empregatícios, mas 8% do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)⁴² que serviria de reservas de caixa e mudaria sua forma de atuação. Ao invés de continuar o financiamento de moradias populares e de padrões de renda mais elevados, direciona sua política para o financiamento do desenvolvimento das cidades (AZEVEDO e ANDRADE, 1982).

⁴¹Detalhes sobre o tema podem ser encontrado em: AZEVEDO, Sérgio; ANDRADE, Luis Aureliano da Gama de. **Habitação e Poder**: da fundação da casa popular ao banco nacional da habitação. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1982.

⁴²O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) foi instituído pela Lei nº 5.107, em setembro de 1966.

Esse novo direcionamento encontra respaldo na intensa ocupação do espaço urbano, motivada pelo desenvolvimento da indústria brasileira, a partir do fenômeno conhecido como “milagre brasileiro”. A possibilidade de dias melhores, que seriam assegurados pelo “milagre”, fortaleceu e motivou a migração de pessoas oriundas do campo para as cidades. Como consequência, houve uma inversão da relação entre a população urbana e rural, quando a primeira passa a ser maioria em relação à segunda. Conforme escreve Visentini (2013, p. 70):

Durante o governo Médici, sob o comando do poderoso Ministro da Fazenda, Delfin Neto, a economia cresceu em torno de 10% ao ano entre 1970 e 1973, fenômeno popularizado pelo regime como *milagre brasileiro*.[...] Consolidava o famoso tripé econômico: as empresas estatais encarregavam-se da infraestrutura, da energia e das indústrias de bens de capital (aço, máquinas-ferramentas), as transnacionais produziam os bens de consumo duráveis (automóveis, e eletrodomésticos) e o capital privado nacional voltava-se para produção de insumos (autopeças) e bens de consumo popular.

A população, primeiramente, migra para as cidades menores e de porte médio e, em seguida, para as grandes cidades, onde a propaganda oficial indicava que haveria empregos, principalmente no setor da produção industrial automobilística - “a menina dos olhos” da ditadura militar -que priorizou a dimensão da produção capitalista. Essa migração reconfigura a distribuição ocupacional do território brasileiro que se torna cada vez mais urbano.

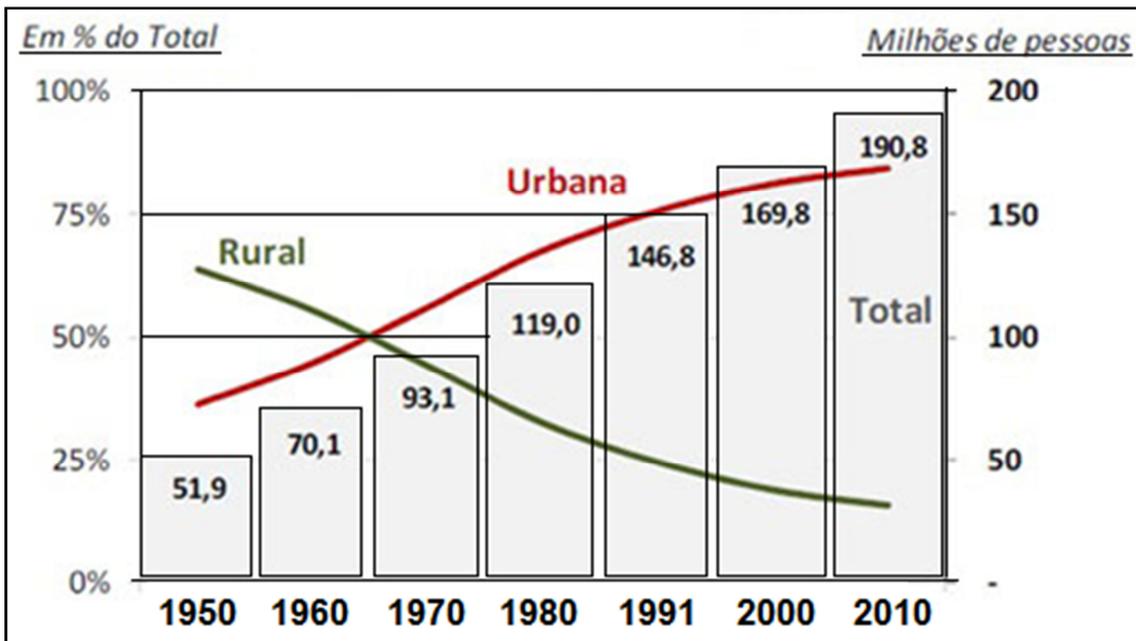


Gráfico 1: Evolução da população brasileira Rural e Urbana
Fonte: IBGE (2010).

Os dados do gráfico 1 demonstram que, em 1950, a população rural prevalece em relação a população urbana até a década de 1960, sendo que 1970 supera o índice da zona rural. O processo de urbanização segue crescente desde então, de modo que a inversão do percentual entre população rural e urbana se inverteu e segue como tendência até o ano de 2010.

O Brasil como os demais países da América Latina, apresentou intenso processo de urbanização, especialmente na segunda metade do século XX. Em 1940, a população urbana era de 26.3% do total. Em 2000 ela é de 81,2%. Esse crescimento se mostra mais impressionante ainda se lembrarmos os números absolutos: em 1940 a população que residia nas cidades era de 18,8 milhões de habitantes e em 2000 ela é de aproximadamente 138 milhões (MARICATO, 2002, p. 16)

O avanço do processo de migração às áreas urbanas, sem uma política habitacional coerente, abre caminhos para a ocorrência de ocupações de propriedades particulares ou pertencentes ao poder público, tornando-se um fenômeno social, conforme descreve Villaça (2001, p.235), “a partir da década de 70 um novo processo passou a afetar a organização territorial das classes sociais nas áreas metropolitanas brasileiras: as chamadas ‘invasões’”.

A apropriação do espaço urbano gera conflitos como invasões, ocupações e inúmeras ações violentas de reintegrações de posses, nem sempre na conformidade a lei, mas com a chancela de promover o direito à propriedade e não o direito de habitar e morar.

Questões relacionadas ao habitar e morar envolvem perspectivas específicas, portanto é necessário refletir sobre as mesmas, para entendimento da produção do espaço urbano, a partir da política de habitação social.

A produção do espaço geográfico se dá nas relações econômica, cultural e social, em certo período de tempo, entre populações de determinado espaço (SOUZA, 2008). Essas relações são permeadas pela interferência do poder público, no sentido de regulamentar direito e dever das pessoas sobre a apropriação ou não desse espaço.

O direito de habitar é inerente a todo cidadão. Morar implica em ocupar espaço. No sistema econômico brasileiro, a terra foi transformada em mercadoria (RODRIGUES, 1988) e sua apropriação depende do poder de compra.

A reprodução do espaço urbano, sob o capitalismo, aponta a vitória do valor de troca sobre o valor de uso. A extensão do mundo da mercadoria tomou o espaço, produzindo - como mercadoria. Trata-se de uma relação social que pela dupla determinação do trabalho (satisfazer uma necessidade e gerar mais valor) cria a contradição valor de uso/ valor de troca. A produção do espaço enquanto mercadoria faz do acesso ao uso uma relação necessariamente mediada pelo mercado imobiliário, o qual é coordenado pela lógica de ações políticas e pelo controle sobre a técnica e do saber (assentadas em relações de dominação - subordinação/uso apropriação). (CARLOS, 2012, p. 101)

Como conciliar o direito de habitar com poder de compra do espaço para morar? Esta condição é fonte geradora de conflitos e do surgimento de muitos movimentos sociais, visando garantir espaço para morada àqueles que não podem comprá-la, com base no direito humano de habitar, sem estar condicionado às leis do mercado e nas palavras de Carlos (2012, p. 106):

Os movimentos sociais na cidade surgem como manifestação contrária à vida cotidiana normatizada e esvaziada do sentido da vida; impõem a construção de um espaço que negue o habitat produzido sob a racionalidade da reprodução político - econômica no “habitar como realização da vida” que transcende o plano específico da moradia, reunindo os elementos que sustentam a cidadania. O ato de morar é o ato de habitar, que não se restringe ao espaço do privado, mas envolve as relações com os espaços públicos como os lugares da realização da sociabilidade, dos encontros, da esfera pública, portanto do debate, da criação e da festa.

Portanto, habitar é mais do que simplesmente ter um teto para viver e se reproduzir. Significa conjunto de fatores integrados que garantem, ao cidadão, apropriar-se da cidade e de ter vida digna.

A intensificação dos movimentos populares, combinada com os interesses desenvolvimentistas da ditadura militar, leva a gestação de políticas públicas habitacionais, enquanto se processa a urbanização brasileira. Não diferente do período anterior, são implantadas com a prioridade de garantir a reprodução do capital. O Ministro da Fazenda, Delfin Neto⁴³, justificava que a poressa diretriz “é preciso fazer o bolo crescer, para depois dividi-lo”. Assim, o BNH segue a mudança do padrão e assume como tarefa fundamental a construção de viadutos, túneis, canais, redes de esgoto, encanamento domiciliar de água e outras benfeitorias que propiciam melhor fluxo do capital para grandes cidades, através do Plano Nacional de Desenvolvimento – (PLANASA).

Foi também sob a égide do BNH que os serviços de saneamento básicos passaram a ser oferecidos em grande escala no Brasil. Isto ocorreu no início dos anos 70, com a criação do Sistema Nacional de Saneamento através do PLANASA (Plano Nacional de Saneamento) este representou a primeira iniciativa do governo federal no setor (ARRETCHE, 2011, p. 82).

No âmbito do saneamento, o PLANASA foi mais intenso na questão da água tratada, cuja “bandeira” era altamente social, porém o objetivo maior era a cobrança de tarifas que garantiam o lucro aos prestadores do

⁴³ Delfin Neto foi ministro da fazenda no governo de João Figueiredo no período 1979-1985.

serviço. Os estados mais ricos e as grandes cidades foram privilegiados, conforme explica Arretche (2011, p. 85).

Foram privilegiados os investimentos em água, pois estes representavam menores custos e propiciavam retornos mais rápidos através de tarifas. Além disto, embora tenha ocorrido uma significativa expansão dos serviços em todo o território nacional, o PLANASA privilegiou as regiões mais ricas do sul e Sudeste do país, assim com a maior parte dos investimentos esteve concentrada nas grandes cidades mais populosas e, nestas, nos seguimentos populacionais de maior renda.

Esse fato corrobora com a característica empresarial de um órgão governamental, cujos objetivos seriam os de atender toda população, inclusive a de menor renda, o que não acontece na proporção necessária. Com a modificação dos objetivos do BNH em nível nacional, nos anos 70, iniciou-se um processo de descentralização da política habitacional, através da criação de agências estaduais denominadas Companhias Habitacionais (COHABs), instituídas através de sociedades de economia mista, onde o Estado ou o Município detinha o controle das ações, porém o financiamento e os projetos só se concretizavam após o aval do BNH. Segundo Arretche (2011, p. 80), *“as COHABs (ou assemelhados), dependiam inteiramente dos empréstimos concedidos pelo BNH para implementar seus programas habitacionais”*. Embora as COHABs tenham financiado quase 40% das habitações populares do período, era o setor privado e os trabalhadores com altos salários que mais se beneficiavam.

Isto significa que, em nível de políticas de habitação social, o governo continuará a dar prioridade aos setores populares vinculados diretamente ao mercado formal de trabalho, ou seja, aqueles que ganham salários mais altos, em carteira de trabalho assinada, renda estável etc. (AZEVEDO e ANDRADE, 1982, p. 113).

O desvirtuamento dos objetivos iniciais do BNH, também impacta os órgãos estaduais, levando-os a um processo de decadência, com atuação limitada ou longos períodos de letargia. Os trabalhadores que não atendiam aos requisitos do BNH, ou seja, terrenda de cinco salários mínimos teriaque buscar outros meios para adquirir a casa própria.

Um deles é o programa de Autoconstrução, que exige do trabalhador a dedicação de horas de trabalho para a construção da sua casa, durante as horas de descanso. Esse modelo não é capaz de resolver o déficit habitacional, mas contribui para a espoliação urbana e capitalista das categorias de trabalhadores pobres da sociedade.

O BNH não cumpre, de forma persuasiva, seu papel de findar ou amenizar o déficit da moradia, muito menos quando se trata da moradia social, porém, pode-se afirmar que se concretizou como superior às políticas públicas anteriores, ao menos em quantidade de unidades construídas. O BNH supera todas as outras iniciativas de financiar habitação no Brasil, porém, a maioria das unidades construídas foi para aqueles que podiam pagar prestações mensais elevadas. Os trabalhadores, que ganhavam menos de três salários mínimos, foram excluídos da política pública habitacional, conforme Arretche (2011, p. 79):

Evidentemente, não se desconhece o fato de que esta produção não foi capaz de fazer frente ao déficit habitacional brasileiro e (muito menos ainda) às carências habitacionais da população pobre deste país. Apenas quero chamar a atenção para o fato de que naquela ocasião constituiu-se no Brasil um conjunto articulado de programas habitacionais regidos por normas, mecanismos financeiros e uma estrutura institucional razoavelmente articulada e coerente, que viabilizou índices de produção habitacional sem precedentes na história do país.

Porém, como a própria Arretche (2011) esclarece, “o BNH contratou em média 230 mil novos empréstimos habitacionais por ano entre 1972 e 1983, financiando a produção de cerca de 3,2 milhões de unidades residenciais até 1991”.

Como se sabe, parcela muito pequena deste montante foi destinada à população de baixa renda: cerca de 7,7% do total de financiamentos habitacionais do SFH, no período 1965 – 84, foi destinado à população com renda inferior a 3,5 salários mínimos (ARRETCHE, 2011, p. 80).

A crise na política habitacional culminou com a decadência do “milagre brasileiro”, quando os principais países produtores de petróleo, que formavam a Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP), passam

a exigir novos preços para o barril do produto. Em 1970, uma unidade custa pouco mais de U\$2,00 e, em 1974 salta para mais de U\$11,00. O efeito dessa elevada alta, praticamente, paralisou o sonho do projeto desenvolvimentista brasileiro, no qual o regime ditatorial firmava suas bases.

Nesse contexto, o perfil do relacionamento brasileiro com os países árabe esteve de ser revisto em 9 de dezembro de 73, quando a Opep aumentou significativamente o preço do petróleo. O impacto do aumento fez com que o Brasil – o maior importador de óleo entre os países em desenvolvimento e o sétimo em escala mundial, em 74 – passasse a gastar cerca de 40% da receita adquirida em exportações com a importação desse insumo, em 74. O mesmo percentual, em 72, girava em torno de 15%.⁴ O efeito da enorme elevação do preço efetivo médio do barril de petróleo significou forte revés para o projeto desenvolvimentista perseguido pelo regime militar, o qual dependia, de maneira assaz forte, de insumos energéticos importados (SANTANA, 2006, p. 159-160).

Começa, então, a gestar outro cenário para o capital se reorganizar, em busca de novos alvos para sua exploração, independentemente dos conflitos que surgiriam desta reorganização. Como um dos resultados, está a extinção do projeto do BNH, em 1986, cujo objetivo principal foi servir de estratégia para ajudar a consolidar o regime político ditatorial e, também, dar respostas a maioria da população, conforme demonstrado por Arretche (2011, p. 89):

[...] os anos 80 foram testemunhas da desarticulação das condições organizacionais em que aquele sistema operava. O governo federal não contava mais com os recursos institucionais e financeiros criados nos anos 60. Do ponto de vista dos Estados e municípios, algumas COHABs – até então inteiramente dependentes da União para a implementação de seus programas habitacionais – tornaram-se “órfãs” e impossibilitadas de manter até mesmo suas empresas locais de habitação.

Os quase vinte anos de ditadura do regime militar, que privilegiou os interesses do capital e deixou, em segundo plano, as carências sociais, provocou crescente inquietação social, mobilizações populares e de trabalhadores, nos anos 1980, reivindicando direitos sociais. O programa desenvolvimentista da ditadura promoveu certo crescimento econômico, mas foi extremamente perverso com as questões sociais. Por exemplo, a política habitacional do BNH, no final dos anos 1980, tornou-se insustentável, mesmo

sendo praticada sob o viés capitalista de financiamento, face aos problemas de várias ordens que afetaram estruturalmente o referido banco. Nas palavras de Bonduki (2004. p.75):

Com o fim do regime militar, em 1985, esperava-se que todo o SFH, incluindo o BNH e seus agentes promotores públicos, as COHAB's, passassem por uma profunda reestruturação, na perspectiva da formulação de uma nova política habitacional para o país. No entanto, por conveniência política do novo governo, o BNH foi extinto em 1986 sem encontrar resistências: ele havia se tornando uma das instituições mais odiadas do país. Com o fim do BNH, perdeu-se uma estrutura de caráter nacional.

A partir de 1982, o movimento das “Diretas Já” se espalha por quase todo o país, onde a população demonstra o descontentamento ao comando dos ditadores militares, exigindo eleição para presidente, escolhido pelo voto direto, ou seja, a democracia como saída para o atendimento das demandas da população, que não foram resolvidas pelo governo dos militares. Os movimentos populares urbanos ganham força e se somam a outros setores da população, sindicatos, partidos, movimentos e exigem direitos básicos, abertura política e o fim da ditadura militar.

O movimento das “Diretas Já!” leva o governo federal a restabelecer eleição direta para Presidente da República e, concomitante, a formação de uma Comissão Constituinte para elaborar a nova Constituição. A Comissão Constituinte formada, predominantemente, por forças representantes do capital, como por exemplo, o grupo de deputados e senadores representantes da União Democrática Ruralista (UDR) compõe e mantém o monopólio das principais decisões, contudo a Constituição de 1988 foi elaborada sob a influência, também, de movimentos sociais.

Em 5 de outubro de 1988, é promulgada a sétima Constituição da República Federativa do Brasil, na qual são apresentados, pela primeira vez, princípios democráticos que amparam questões sociais norteadoras da organização das cidades. Fato inédito na história do Brasil.

Pela primeira vez, é bom frisar, a cidade foi tratada na Constituição Federal, que nasceu com o intuito de assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, o bem-estar, o

desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social (OLIVEIRA, 2001, p.8).

A preocupação com a problemática da cidade, direitos sociais, descentralização administrativa, planos diretores e outros, faz da Constituição de 1988 um código contemporâneo, apesar de não romper com o conservadorismo, pois deixa claro o poder do Estado Federal sobre a nação, conforme Rattes (2009, p. 25):

Se por um lado ela privilegia a liberdade individual e o respeito às regras democráticas, por outro contém dispositivos que sustentam um Estado ainda pesado e ineficiente, e uma economia cartorial e carente de mais liberdade.

As diretrizes, para as políticas urbanas previstas no documento, contemplam princípios para a política do desenvolvimento urbano, com características da descentralização administrativa. As políticas de organização e ocupação do solo urbano ficam a cargo dos municípios, de acordo com a determinação constante no Artigo 30 e inciso VIII da Constituição da República Federativa do Brasil (1988) “Compete aos Municípios: promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (BRASIL, 1988).

A Constituição de 1988 estabelece, ainda, que a política habitacional é de competência da União, mas resguarda autonomia a outras instâncias na elaboração e implementação da mesma, conforme expressa o artigo 23, inciso IX da Constituição Federal:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados do Distrito federal e dos Municípios. IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (BRASIL, 1988).

A norma desta Constituição é bastante genérica, não tendo a questão habitacional, dentre outras normativas de aporte social, um relevo mais plausível com o problema. A descentralização se dá de maneira parcial,

mas há conquistas sociais, como se constatano capítulo que trata da política urbana, presente nos artigos 182 e 183.

A inclusão dos artigos 182 e 183, compondo o capítulo da Política Urbana foi uma vitória da ativa participação de entidades civis e de movimentos sociais em defesa do direito à cidade, à habitação, ao acesso a melhores serviços públicos e, por decorrência, a oportunidades de vida urbana digna para todos (BRASIL, 1988).

Até o final de 1994 – portanto, durante os governos José Sarney, Fernando Collor e Itamar Franco – não emergiu da burocracia federal qualquer programa efetivo para redesenhar a engenharia institucional do modelo BNH. Esta incapacidade de o Executivo tomar iniciativa de projetos de reforma é explicada pela desarticulação da burocracia do setor, derivada da extinção do BNH (ARRETCHE, 2011, p. 85).

A década de 1990 é marcada por um processo de reestruturação produtiva, decorrente do processo de fortalecimento do neoliberalismo em todo o mundo e a sua expansão para os países da América Latina. Nesse contexto, em resposta ao mercado mundial, exige-se maior competitividade e modernização da produção, o que reorienta a política pública urbana e habitacional no Brasil.

O processo de reestruturação do sistema de Proteção Social, decorrente do início da implementação da Constituição de 1988 e a presença do neoliberalismo no país, delinearam políticas públicas de habitação e redesenharem a problemática urbana.

2.4 Política Pública de Habitação Social e o déficit habitacional no Brasil a partir dos anos 1990

Com o neoliberalismo, as políticas urbanas passam a ser elaboradas a partir de interesses internacionais e estão marcadas pelas contradições entre os interesses de classes que se acirram com o desenvolvimento do capitalismo. As agendas dos organismos multilaterais, no geral, visam à organização de planos de ações globais, para garantir o equilíbrio no uso do ambiente e das condições básicas da vida humana, em

parceria entre governos e organizações civis. Assim, segundo Maricato (2002, p. 10).

Pode-se dizer, entretanto, que a participação dos setores não governamentais, inovação que marcou a ECO-92, foi definitivamente consolidada e que alguns paradigmas estavam presentes em todos os discursos e palestras: descentralização e fortalecimento do poder local; co-gestão ou parcerias com entidades sociais, participação da sociedade; sustentabilidade e qualidade ambiental e combate à pobreza e ao desemprego. Outra afirmação importante que é possível fazer, sem a possibilidade de contestação, é que a Habitat II construiu um duro golpe nas concepções de urbanismo vigentes durante todo o século XX [...].

Como parte das orientações das agências multilaterais, discutidas em megaeventos realizados em todo mundo, entre eles: a Eco-92, no Rio de Janeiro; a Habitat II, em Istambul e, em 1996, é aprovada a Lei nº 10.257/2001 no Brasil, conhecida como Estatuto da Cidade, após 13 anos de promulgação da Constituição Federal de 1988.

A descentralização administrativa, que a Constituição de 1988 normatiza, provocou mudanças estruturais, pois o Estado, que antes tinha características de Estado unitário, passa a ser visto como um Estado democrático e federativo. Segundo Arretche (2011, p. 41) *“no que diz respeito à política habitacional, descentralizar significa tornar possível a existência de sistemas locais de ofertas de unidades residenciais, sejam eles estaduais ou municipais”*.

Segundo Bonduki (2004, p. 78), na década de 1990, inicia-se uma “Nova Era” na política habitacional no Brasil.

Neste quadro, intensificou-se a necessidade de uma intervenção governamental com recursos oriundos de outras origens e a parceria com a sociedade organizada. Para fazer frente à situação, vários Municípios e Estados, além da própria União lançaram programas habitacionais financiados com fontes alternativas, em particular recursos orçamentários, adotando princípios e pressupostos diversos dos adotados anteriormente. Abriu-se assim uma nova fase na política [...]. Em 1995, ocorre uma retomada nos financiamentos de habitação e saneamento com base nos recursos do FGTS, depois de vários anos de paralisação dos financiamentos, num contexto de alterações significativas na concepção vigente sobre política habitacional. Se, por um lado, é exagerado dizer

que se estruturou de fato uma política habitacional, os documentos elaborados pelo governo mostram que os pressupostos gerais que presidiram a formulação dos programas são fundamentalmente diversos daqueles que vigoraram desde o período do BNH.

O governo FHC, que assumiu a presidência em 1994, implantou programas para atender, emergencialmente, a carência habitacional da população, após mais de uma década sem iniciativas. Foram projetos remanescentes do Sistema Nacional de Habitação (SNH) que, em 1996, transforma-se em Plano Nacional de Habitação (PNH).

Dentre os programas criados no governo FHC e que continuaram a existir no primeiro ano do governo Lula, incluiu-se, como principal alteração, a criação de programas de financiamento voltados ao beneficiário final, (Carta de Crédito, individual e associativa), que passou a absorver a maior parte dos recursos do FGTS. Além deste, criou um Programa voltado para o poder público, focado na urbanização de áreas precárias (Pró-Moradia), paralisado em 1998, quando se proibiu o financiamento para o setor público e um programa voltado para o setor privado (Apoio à Produção), que teve um desempenho pífio. Em 1999, foi criado o Programa de Arrendamento Residencial – PAR –, programa inovador voltado à produção de unidades novas para arrendamento que utiliza um *mix* de recursos formado pelo FGTS e recursos de origem fiscal. Dentre as modalidades de utilização da Carta de Crédito que consumiu, entre 1995 e 2003, cerca de 85% dos recursos administrados pela União destinados à habitação, se destacaram o financiamento de material de construção e a aquisição de imóveis usados, além da Carta de Crédito Associativa, que se tornou uma espécie de válvula de escape para o setor privado captar recursos do FGTS para a produção de moradias prontas (BONDUKI, 2004, p.78 -79).

Os programas habitacionais, no governo FHC, obedecem as características mercadológicas e rentistas, que privilegiaram camadas de trabalhadores com maior remuneração, em detrimento dos que mais necessitam. A tabela 2 demonstra a característica rentista dos programas habitacionais, onde a população de maior renda é a que se apropria dos planos habitacionais a partir das contratações do FGTS, por faixas salariais (salários mínimos).

Tabela 2: Porcentagem de Contratações do FGTS no período de 1995 a 2003 dos programas habitacionais, no Brasil, por faixas de Renda.

Programas	Até 3 SM*	3 a 5 SM	5 a 10 SM	> 10 SM	TOTAL
PAR	-	-	100,0	-	100
Pró-moradia	100,0	-	-	-	100
Apoio à produção	-	-	-	100,0	100
Carta de Crédito Associativa	1,9	13,9	34,5	49,7	100
Carta de Crédito Individual	6,2	15,1	50,1	28,6	100
TOTAL	8,5	12,6	50,4	28,5	100

* Salários Mínimos.

Fonte: BONDUKY, 2008.

Org.: PAGAMUNICI, 2013.

Segundo Bonduki (2008), entre 1995 e 2003, 78,84% do total dos recursos foram destinados às famílias com renda superior a 5 Salários Mínimos(SM), sendo que apenas 8,47% foram destinados para a baixíssima renda (até 3 SM), onde se concentravam 83,2% do déficit quantitativo (BONDUKI, 2008, p.80). A tabela 3 demonstra o déficit na década de 1990, de acordo com a renda.

Tabela 3: Distribuição média do déficit habitacional no Brasil, por faixa de renda entre 1991 a 2000

Faixas de Renda	Déficit em milhões de unidades	Porcentagem (%)
Até 3 SM*	4490	83,2
de 3 a 5 SM*	450	8,4
de 5 a 10 SM*	290	5,4
Acima de 10 SM*	110	2,0
TOTAL	5400	100,0

*Salários Mínimos.

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2008.

Org.: PAGAMUNICI, 2013.

Considerando a relação entre déficit habitacional e renda familiar em salários mínimos, podemos observar, através da tabela 3, que na década de 1990, a principal concentração do déficit habitacional estava na faixa dos que possuíam menor renda familiar (0 a 3 salários mínimos), correspondendo a 83,2% do total, o que significa em números absolutos 4.490

milhões de unidades. O menor déficit estava entre as famílias que recebiam acima de 10 salários mínimos, correspondendo a 2% do total e a 110 milhões de unidades.

Para ascender a programas habitacionais, os interessados precisavam demonstrar que possuíam condições de pagar aluguel ou as parcelas da casa própria, como, por exemplo, no caso do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), criado em 1999 e voltado para oferecer financiamento à população com renda familiar entre 4 e 5 salários mínimos.

Entre os anos de 1995 e 2002, as políticas de atendimento à população que possui renda familiar de até 3 salários mínimos foram: Programa de Habitação Rural ou Convênio Incra-FGTS, Programa de Subsídio Habitacional (PSH) e os programas direcionados ao poder público: Pró-Moradia, Habitar-Brasil e Morar Melhor que, no total, construíram pouco mais de 656 mil casas, conforme demonstra a tabela 4.

Tabela 4: Programa de financiamentos até 3 SM* – Unidades Habitacionais (Uhs) construídas por período - números absolutos e percentuais no Brasil (1995-2002).

Programa/ Período	Unidades (Uhs)	Percentual
Incra-FGTS (2000-2001)	67.134	10%
PSH (2002)	16.972	3%
Pró-Moradia (1995-2002)	156.508	24%
Habitar Brasil (1996-1999)	279.894	42%
Habitar-Brasil –BID (2000-2002)	26.741	4%
Morar Melhor (2000-2002)	109.152	17%
Total	656.401	100%

*Salários Mínimos.

Fonte: CARMO, 2006

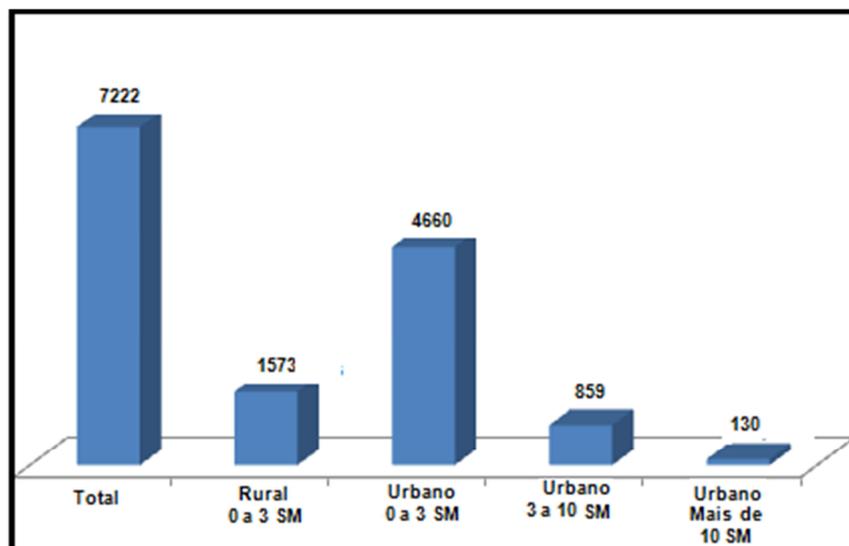
Org.: PAGAMUNICI, 2013

O financiamento destes programas vinha de recursos oriundos do FGTS, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Orçamento Geral da União (OGU) ou a fundo perdido. Entre os anos 1996 e 2002, os fundos do FGTS foram aplicados nos programas Programa de Arrendamento Residencial(PAR), Pró-Moradia e Programa de Parceira com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). De acordo com Carmo(2006, p. 130) estes:

[...] alcançaram quase R\$ 22 bilhões – representando 65% do total dos recursos financeiros –, que viabilizaram a produção de mais 1,2 milhão de unidades habitacionais, mais de 80% do total. O FGTS cumpriu o seu papel de financiar a habitação popular, ainda que eventualmente não tenha atendido às camadas mais pobres da população.

Embora a maior parte dos recursos, para financiar programas habitacionais, tenha resultado das contribuições do FGTS, os principais montantes de investimento não foram destinados aos setores mais pauperizados. Os recursos, para estes, representavam pouco mais de 10% do total de casas financiadas pela Caixa Econômica Federal (CEF). Esses programas, entretanto, não tiveram resultados de grande relevância, face ao déficit habitacional no país, conforme demonstrado na tabela 4, acima.

Dados do ano 2000 demonstram que o Brasil acumulava déficit habitacional (apenas em número de unidades) de mais de sete milhões de unidades. O déficit habitacional, independentemente da faixa salarial das famílias, foi maior no setor urbano, que corresponde a 78% (5649 famílias) do total, enquanto, no campo, o percentual observado foi de 22% (1573 famílias). Considerando a faixa salarial, a maior concentração do déficit habitacional ocorreu na faixa das famílias com renda entre 0 a 3 salários mínimos, correspondendo, na zona urbana, a 64,5% (4660 famílias) do total do déficit, enquanto na zona rural o déficit era de 35,5% (1573 famílias), como observado no gráfico 2.



SM: Salários Mínimos.

Gráfico 2: Déficit Habitacional Brasileiro em milhares de famílias.

Fonte: IBGE, 2000.

Org.: PAGAMUNICI, 2013.

A partir dos autores e dos dados elencados, afere-se que os planos habitacionais são apresentados, pelo Estado, como ação para resolver o problema social, apoiados no viés mercadológico, o que ocorre, atualmente, com o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) que privilegia a população com maior renda, muito embora seja, ainda, o plano que melhor atende a população de baixa renda. Quando esses planos não atendem mais a acumulação capitalista das empresas ou do próprio Estado, são substituídos por outros planos que buscam as mesmas fontes. Novos planos surgem como se fossem resolver a questão social da habitação, o que acontece em proporção não condizente com a necessidade, mas justifica a outra dimensão a mercadológica, tornando-se, muitas vezes, excludente, como afirma Maricato (2002), ao se referir à política de Carta de Crédito no governo FHC.

Há uma correlação entre lei (urbanística) e mercado imobiliário capitalista. O financiamento se aplica somente aos imóveis legais. A dificuldade no financiamento de imóveis populares, em todo o Brasil (caso da carta de créditos da Caixa Econômica Federal, em meados dos anos 90), deve-se à ilegalidade generalizada desses imóveis cuja documentação não corresponde às exigências do banco. Há, portanto, uma correlação entre financiamento e imóvel legal que termina por excluir grande parte da população do acesso a empréstimos destinados à aquisição ou construção de moradia (MARICATO, 2002, p. 43).

Para Santos (1999), em relação ao governo FHC, podemos dizer que o Programa Nacional de Habitação (PNH) foi uma importante iniciativa para reconfigurar a política habitacional brasileira. A busca por um plano integrado nacional foi correta, no sentido de promover uma política habitacional integrada nacionalmente. Segundo Carmo (2006, p. 165):

[...] as premissas adotadas para a formulação da PNH-1996 são corretas: a inclusão de parte importante da população mais pobre ao acesso a moradia passa pela ampliação das metas da política habitacional, escapando a ideia de que a construção de moradias é condição suficiente para resolução do déficit habitacional. A melhoria das condições de habitabilidade das unidades habitacionais já existentes é fundamental. É condição básica que a terra cumpra seu papel social - evitando-se ações especulativas que encarecem o acesso à moradia - e que o poder público promova mecanismos para que isto ocorra. É também apropriado afirmar-se que a descontinuidade da política prejudica a resolução do problema no longo prazo.

Percebe-se que, no governo FHC, foi mantida a lógica de financiamento de iniciativas privadas com financiamento público. Essa política não foi eficaz, também não assegurou a moradia aos que mais necessitavam, ao contrário, privilegiou os com maior renda. O dado mais categórico é o Déficit Habitacional, que reduziu entre as maiores faixas salarial e aumentou entre as de menor renda, conforme demonstra a tabela 5, comparativa de dados entre o ano de 1991 e 2000.

Tabela 5: Comparativo entre Déficit Habitacional por renda familiar no Brasil (em salários mínimos) nos anos 1991 e 2000.

Renda Familiar	1991		2000	
	Milhões de Unidades	Percentual	Milhões de Unidades	Percentual
até 2 SM	2966	55%	4179	64%
de 2 a 5 SM	1564	29%	1648	27%
acima de 5 SM	844	16%	621	9%
Total	5374	100%	6448	100%

Fonte: Fundação José Pinheiro, 2001.

Org.: PAGAMUNICI, 2013.

Verifica-se, na tabela 5, que houve um aumento do déficit habitacional entres os anos 1991 e 2000, para as famílias com renda de até 2

salários mínimos. Enquanto que em 1991, o déficit para essa faixa salarial correspondia a 55% do total, em 2000, o índice registrado é de 64%, ou seja, um aumento de 11%. Em números absolutos, em 1991, representavam 2966 milhões de unidades ao passo que, em 2000, são 4.179 milhões de unidades. Para as famílias com renda superior a 5 salários mínimos, registra-se, em 1991, um déficit de 16% e, em 2000, um déficit de 9%, ou seja, uma redução de 5%. Dessa maneira, o déficit habitacional⁴⁴ entre os mais pobres aumentou, enquanto que entre os que possuíam maiores salários diminuiu, uma estatística absolutamente inversa aos objetivos das políticas de habitação de interesse social.

A partir de 2001, as políticas habitacionais são vislumbradas tendo em vista o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) que, segundo Maricato (2002), constitui as bases para reforma urbana brasileira e determina princípios que garantem a função social da cidade, buscando equalizar a força do capital, em relação ao exercício do direito à cidade e à moradia - direitos básicos inerentes a todo ser humano.

Neste final dos anos 90, a estrutura organizacional do Sistema de Proteção Social Brasileiro vem sendo profundamente redesenhada. À exceção da área de previdência, nas demais áreas da política social brasileira – educação fundamental, assistência social, saúde, saneamento e habitação popular – estão sendo implantados programas de descentralização que vem transferindo um conjunto significativo de atribuições de gestão aos níveis estadual e municipal de governo (ARRETCHE, 2011, p. 14).

No ano de 2003, Lula assume o governo federal e no primeiro ano de seu mandato, é aprovada a Lei 10.683/2003, que cria o Ministério das Cidades, composto por cinco secretarias (Habitação, Saneamento Ambiental, Transporte e Mobilidade, Programas Urbanos e Secretaria Executiva). Como parte da política habitacional, implanta o Conselho das Cidades em abril de 2004, para, entre outras atribuições, acompanhar e avaliar a execução da

⁴⁴O estudo da Fundação João Pinheiro (1996-2001) indica como *déficit* habitacional a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção ou adequação de moradias para a resolução de problemas sociais e específicos de habitação, detectados em certo momento. Consiste então na deficiência do estoque de moradias por não dispor de condições de habitabilidade.

política urbana e habitacional, com vistas a englobar a participação da sociedade civil na elaboração das políticas públicas (CARMO, 2006).

Segundo Carmo (2006), os anos iniciais do governo Lula, em termos de política habitacional, são marcados pela continuidade de políticas aprovadas no mandato de FHC até o ano de 2005. Nesse ano, é criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), com a proposta de dividir o sistema de habitação de acordo com seu objetivo de mercado e de interesse social. O SNHIS promove descentralização das políticas, exigindo planos estaduais e locais para o estado e o município, mas mantém a centralização do controle dos recursos.

O Capítulo III aborda aspectos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

CAPÍTULO III

3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO SOCIAL E ABORDAGENS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV) NO PERÍODO DE 2009 A 2014

As políticas públicas habitacionais no Brasil originam-se nos anos de 1940. Em 1986, há uma modificação nas políticas desenvolvidas até então, após a extinção Banco Nacional de Habitação (BNH). Os anos 1990 são marcados por políticas de caráter neoliberal que não privilegiam as populações de baixa renda. No início de 2000, o déficit se acumula e emerge a necessidade elaborar novas ações. Nesse contexto, é implantado o principal programa de habitação social nos governos Lula e Dilma, sendo o de maior destaque o Programa Minha Casa, Minha Vida.

3.1 O Contexto histórico de Políticas Públicas de Habitação no Brasil

No ano de 1986, o Banco Nacional de Habitação (BNH) foi extinto, findando a política pública habitacional, responsável pelo maior número de unidades residenciais construídas no Brasil até então. Embora a criação do BNH, originalmente, fosse uma estratégia de consolidação do golpe militar e da ideologia da casa própria como defesa da propriedade, contrapondo às ideias comunistas como explica Bonduki (2008, p. 73).

“A famosa frase – ‘a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade’ – atribuída a Sandra Cavalcanti, primeira presidente do BNH, expressa a preocupação de fazer da política habitacional baseada na casa própria um instrumento de combate às ideias comunistas e progressistas no país, em tempos de guerra fria e de intensa polarização política e ideológica em todo o continente.”

Outra função que predominou nas ações do extinto BNH foi a de colaborar com o capital privado.

O BNH desde a sua constituição teve uma lógica que fez com que todas as suas operações tivessem a orientação de transmitir as suas funções para a iniciativa privada. O banco arrecadava os recursos financeiros e em seguida os transferia para os agentes privados intermediários. Algumas medidas inclusive demonstravam que havia ao mesmo tempo uma preocupação com o planejamento das ações de urbanização aliada aos interesses do capital imobiliário. Exemplo disto foi a medida que obrigou as prefeituras a elaborar planos urbanísticos para os seus municípios, o que era positivo, mas a condição de serem qualificadas para a obtenção de empréstimos junto ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo era de que estes deveriam ser elaborados por empresas privadas (BOTEGA, 2007, s/p).

A política do BNH foi importante para o combate ao déficit habitacional, pois era responsável pela construção de mais de dois milhões de casas, contudo essa importância é passível de muitas críticas.

[...] até meados dos anos 1980 é indiscutível, pois apesar dos equívocos provocados principalmente pelas regras de financiamento, neste período foram construídos cerca de 2,4 milhões de moradias de habitação de interesse social com recursos do FGTS. Entre as críticas ao BNH e à sua atuação durante o período de sua breve existência destacam-se: o excesso de centralização e autoritarismo administrativo, a ausência de transparência e controle social, e a utilização de critérios de financiamento que excluía parcela expressiva das famílias em situação de déficit habitacional. (SILVA, et al., 2010, p.4-5)

O período da Nova República (1985-1994) é marcado pela atuação de movimentos sociais em prol de moradias. No governo Sarney (1985-1989), foi criada a Emenda popular de Reforma Urbana na Constituição Federal (1988) devido à formulação de Proposta de Emenda popular de Reforma Urbana (1987), criada pela atuação de movimentos reivindicatórios pela moradia (FERREIRA, 2012).

Após a extinção do BNH em 1986, ao longo da década de 1990, houve um hiato de políticas públicas, na área da habitação, no Brasil, que Silva (2010) denomina de “vazio” institucional que perdurou até o ano de 2003, com a criação do Ministério das Cidades.

Paralelamente, ao longo da década de 1990, ocorre uma espécie de “vazio” institucional no que diz respeito às políticas habitacionais voltadas para os mais pobres. A Caixa

Econômica Federal continuou a manter importantes programas habitacionais, alicerçados em critérios de financiamento, sobretudo taxas de juros, que embora menores que a média do mercado, culminava em prestações relativamente altas diante da renda da maioria das famílias que constituíam (e ainda constituem) o déficit habitacional no país. (SILVA, et al. 2010, p.5)

No governo Collor (1990/1992), ocorreu a 4ª Caravana a Brasília (1991), a Marcha pela Reforma Urbana e pelo Direito a Cidade; as Jornadas Nacionais de Luta pela Moradia Popular. Diante as reivindicações, cria-se, em 1991 a primeira Iniciativa popular de projeto de lei do Fundo Nacional de Moradia Popular / FNMP (FERREIRA, 2012).

No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), período FHC, ocorreu à introdução do direito a moradia como um direito social (art. 6º) na Constituição Federal no ano 2000 e Aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 (FERREIRA, 2012).

Ao final dos anos 1990, as políticas governamentais desenvolvidas, no Brasil, pelo governo federal, representadas pela gestão dos presidentes Fernando Collor de Melo, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, estiveram embasadas na política de mercado, não priorizaram a construção de habitação para população de baixa renda.

Para esta população apenas manteve-se, precariamente, algumas políticas remanescentes de governos anteriores, o que propiciou elevado déficit habitacional⁴⁵. Assim

Desde 1986 a política urbana seguiu um rumo errático no âmbito do governo federal. Não faltaram formulações e tentativas de implementação, mas todas elas tiveram vida muito curta. (MARICATO, 2006, p.214)

Portanto, a dívida social do Brasil no setor da habitação, nos anos de 1990a 2007, era notória. Como um déficit absoluto de quase oito milhões de moradias.

⁴⁵“É muito comum associar o déficit habitacional às comunidades carentes e aos aglomerados. No entanto, essa não é a realidade no Brasil. Para ser caracterizado como uma unidade de déficit, o domicílio tem que se enquadrar em um dos critérios definidos no estudo, o que não ocorre em boa parte das moradias dessas localidades”, explicou Adriana Ribeiro. (Fundação João Pinheiro, 2013).

A dívida social acumulada no Brasil em relação à carência habitacional impressiona. São mais de sete milhões de famílias que precisam de moradias novas, além de 10 milhões de domicílios com problemas de infra-estrutura básica. As desigualdades sociais e a concentração de renda, características da sociedade brasileira, se manifestam fisicamente nos espaços segregados das nossas cidades. Nelas, as carências habitacionais constituem, talvez, o maior problema: a falta de moradia digna para população mais carente, que responde por 92% do déficit habitacional brasileiro (PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2004).

No período acima abordado as ações governamentais em programas habitacionais foram resultantes de reivindicações dos movimentos sociais, em processo de luta por organização da sociedade para o estabelecimento de políticas habitacionais, tais como a Reforma Urbana de 1987; a inclusão, na Constituição Federal, do direito à moradia como um direito social, no ano 2000; a criação do Estatuto das Cidades em 2001.

3.2 Cenário da política de habitação social no Brasil a partir de 2003 e Características do Programa Minha Casa Minha Vida

Na gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, eleito por dois mandatos (01/01/2003 a 01/01/2010), ocorreram mudanças substanciais no cenário habitacional do Brasil (quadro 4), através da implantação de programas habitacionais.

AVANÇOS POLITICA DE HABITAÇÃO	ATUAÇÃO DE MOVIMENTOS
Criação do Ministério das Cidades das Conferências das Cidades (2003)	Participação de membros dos movimentos na Formulação do Projeto Moradia com proposta de conferências e conselho/Atuação nas eleições- Plataforma de Reforma Urbana e do Direito a Cidade.
Criação do Conselho das Cidades/ConCidades (2004).	
Aprovação da Política Nacional da Habitação (2004) no ConCidades.	Participação no Conselho das Cidades e na formulação da proposta do Projeto Moradia, onde foram definidas diretrizes para a PNH.
Criação do Programa Crédito Solidário (2004) voltado para a Autogestão (Resolução 93/2004 do CCFDS).	Atuação no Conselho das Cidades, Marcha da Reforma Urbana e pelo Direito a Cidade (2005).
Aprovação da Lei do Sistema e Fundo	

Nacional de Habilitação de Interesse Social (2005) e sua regulamentação através do decreto 5.796/2006.	- Formulação de proposta: primeira lei de iniciativa popular/ Lobby no Congresso, Caravanas, Marcha da Reforma Urbana e pelo Direito a Cidade (2005) Audiência com Ministros e Presidência da República, Atuação do FNRU na Conferência e no Conselho das Cidades (2005).
Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos, PDP's (2006).	
Aprovação da Lei 11.447/2007 que estabeleceu a Política Nacional de Saneamento Ambiental (2007).	- Atuação no Conselho das Cidades, nos Núcleos da Campanha dos PDP's por todos os estados.
Aprovação da Lei 11.578/2007 que incluiu o acesso de entidades sem fins lucrativos (cooperativas e associações autogestionárias) aos recursos do FNHIS.	- Atuação na Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental, em parceria com o FNRU. -Atuação no Conselho das Cidades, Lobby no Congresso, Jornadas de Luta pela Reforma Urbana, Audiências com Ministro das Cidades, com a Secretaria Geral da Presidência (SGP). -Atuação no Conselho das Cidades, Marchas, Jornadas, Audiências com Ministros, Casa Civil e SGP.
PAC Urbanização de Assentamentos Precários (2007).	Atuação no Conselho das Cidades.
Ação de Apoio a Produção Social da Moradia (2008).	Atuação no Conselho das Cidades, Jornada da Reforma Urbana e pelo Direito a Cidade.
Plano Nacional de Habitação/PLANHB(2008).	Atuação no Conselho das Cidades, participação nos seminários do PLANHAB.
Aprovação da Lei 11.888/2008 que assegura as famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social (2008).	Lobby no Congresso, atuação no Conselho das Cidades. Atuação no Conselho das Cidades.
Aprovação da Lei 11.977/09 que cria o Programa Minha Casa Minha Vida e simplifica os processos de regularização fundiária de interesse social (2009)	Atuação no Conselho das Cidades, Audiências com Ministros, SGP e Casa Civil.
Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, (2009).	
Programa Minha Casa Minha Vida Entidades 2, previstos na Lei 12.424/2011, que altera a lei 11.977/09 (2011).	Atuação no Conselho das Cidades, Audiências com SGP.
Aprovação da Lei 12.587/2012 que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana (2012).	Atuação no Conselho das Cidades e no Congresso.

Quadro 4: Avanços na Política Habitacional e Urbana x Atuação dos Movimentos de Moradia e Reforma Urbana

Fonte: FERREIRA, 2012.

Org.: PAGAMUNICI, 2014.

Os principais programas habitacionais apresentados no quadro 4, resultam de um processo de luta por organizações da sociedade para o estabelecimento de políticas habitacionais como, por exemplo, o Ministério das cidades em 2003; a aprovação do Plano Nacional de Habitação em 2004; o Fundo Nacional de Habitação em 2006. Entre os programas, voltados à população de baixa renda, destacamos o Programa Crédito Solidário (PCS), criado através da resolução número 93 do Fundo do Desenvolvimento Social, datada de 28 de abril de 2004, a Ação de Produção Social da Moradia (APSM), implantado no ano de 2008, e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), implantado no primeiro governo Lula, continuado no seu segundo mandato e no governo da presidenta Dilma, trata-se do maior programa habitacional já visto no Brasil, em termos de volume de valores investidos e de unidades. Lançado, estrategicamente, para resolver problemas no setor imobiliário, assolado pela crise mundial de 2008 e para reduzir o déficit habitacional brasileiro, nesse período.

O déficit habitacional foi sempre o motivador aparente das políticas públicas de habitação social no país. O conceito de déficit é complexo e abrange várias integrantes:

[...] considera como integrante do déficit habitacional qualquer domicílio amostrado em que ocorre uma das quatro situações: habitação precária (domicílios improvisados ou rústicos), coabitação familiar (soma dos cômodos e das famílias conviventes com intenção de construir um domicílio exclusivo), ônus excessivo de aluguel (superior a 30% da renda familiar) ou adensamento excessivo de moradores em imóveis alugados (mais de três moradores por dormitório) – (FJP, 2013).

No Brasil, o déficit habitacional, no início dos anos 2000, ultrapassava sete milhões de moradias e 92%, deste, estava entre a população mais carente.

A dívida social acumulada no Brasil em relação à carência habitacional impressiona. São mais de sete milhões de famílias que precisam de moradias novas, além de 10 milhões de domicílios com problemas de infra-estrutura básica. As desigualdades sociais e a concentração de renda, características da sociedade brasileira, se manifestam

fisicamente nos espaços segregados das nossas cidades. Nelas, as carências habitacionais constituem, talvez, o maior problema: a falta de moradia digna para população mais carente, que responde por 92% do déficit habitacional brasileiro (Plano Nacional de Habitação, 2004).

O PMCMV, baseado nas experiências mexicanas e chilenas, foi criado através da Medida Provisória 459, em 25 de março de 2009, regulamentado pelo Decreto nº 6.819, de 13 de abril de 2009 e transformado na Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, com alterações posteriores, cuja redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011.

O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) e compreende os seguintes subprogramas: I - o Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU; II - o Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR (BRASIL, 2011).

Inicialmente, o PMCMV teve como meta a construção de um milhão de moradias, com o objetivo de ser um suporte para a economia num contexto de crise internacional, estimular o emprego na construção civil e atender famílias em condições precárias, morando em áreas de risco ou insalubres, com renda familiar mensal máxima de até 10 salários mínimos:

O pacote habitacional lançado em abril de 2009, com a meta de construção de um milhão de moradias, tem sido apresentado como uma das principais ações do governo Lula em reação à crise econômica internacional – ao estimular a criação de empregos e de investimentos no setor da construção –, e também como uma política social em grande escala. O volume de subsídios que mobiliza, 34 bilhões de reais (o equivalente a três anos de Bolsa-Família), para atender a população de 0 a 10 salários mínimos de rendimento familiar, é, de fato, inédito na história do país – nem mesmo o antigo BNH dirigiu tantos recursos à baixa renda em uma única operação (ARANTES e FIX, 2009).

O PMCMV financia, diretamente ao beneficiário (pessoa física) ou a entidade organizada (pessoa jurídica), o valor para construção da

habitação. Os recursos são do Orçamento Geral da União, depositados no Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Para organização dos pretendentes à casa própria do MCMV foi criado o CADÚNICO, ou seja, o cadastro único dos pretendentes, elaborado pelas prefeituras municipais no setor da Assistência Social.

Instituído pelo decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001, o Cadastro Único, programa social do Governo Federal, tem por objetivo retratar a situação socioeconômica da população de todos os municípios brasileiros, por meio do mapeamento e identificação das famílias de baixa renda, bem como conhecer suas principais necessidades e subsidiar a formulação e a implantação de serviços sociais que as atendam (BRASIL, 2001).

Quando da indicação das famílias, estas são agrupadas em uma entidade organizadora, que se constitui em:

[...] uma cooperativa habitacional ou mista, uma associação ou uma entidade privada sem fins lucrativos. Ela deve reunir, organizar e apoiar as famílias no desenvolvimento e execução dos projetos habitacionais, além de poder atuar como substituta temporária das famílias que serão beneficiadas com a moradia, caso contrate diretamente o financiamento. Só poderá atuar no Programa a Entidade Organizadora que estiver previamente habilitada pelo Ministério das Cidades (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2009).

A Entidade Organizadora deve obedecer a um conjunto de normativas, como elencado no quadro 5.

CRITÉRIOS	NORMAS
Habilitação	Estar habilitada conforme Portaria nº 107, do Ministério das Cidades, de 26 de fevereiro de 2013, e suas alterações posteriores, no âmbito dos programas de habitação de interesse social geridos pelo Ministério das Cidades com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS.
Pendências em execução de obras	Não pode apresentar pendências quanto à execução de obras de empreendimentos contratados no âmbito do Programa de Habitação de Interesse Social - Produção Social da Moradia do FNHIS, do Programa Crédito Solidário e dos

	programas oriundos do FGTS.
Dispensa de quitação de pendências	“Atendimento de refugiados, comunidades quilombolas, pescadores artesanais, ribeirinhos, indígenas e demais comunidades socialmente vulneráveis, localizadas em áreas urbanas.”

Quadro 5: Critérios às Entidades Organizadoras serem proponentes de programas – MCMV.

Fonte: Caixa Econômica Federal, 2009.

Org.: PAGAMUNICI, 2013.

O PMCMV, na perspectiva de atender os que mais necessitam, dá prioridade aos idosos e mulheres, resguardando 3% das unidades construídas a *“famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; com pessoas com deficiência; populações oriundas das comunidades tradicionais e para as mulheres”*, sendo que é *“[...] permitido às mulheres chefes de família firmar contrato de financiamento independente de outorga dos cônjuges”* (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2009).

Uma das características que demonstra o caráter social do programa é, por exemplo, pessoas com restrição de crédito não são impedidas de se tornarem mutuários do programa, a não ser que tal restrição seja na esfera de obrigações com a federação, conforme o disposto nas instruções do PMCMV. *“É permitida a participação de pessoas com restrição cadastral no Serviço de Proteção ao Crédito SPC ou SERASA”*. Os beneficiários pagam uma contrapartida de 5% da renda mensal e a prestação mínima mensal é de R\$ 25,00. O programa não penaliza o beneficiário inadimplente, mas caso não tenha condições de pagar, perde o título de proprietário, mas não o de posse da casa. Neste sentido, a finalidade é que esta seja uma política de distribuição de renda e da não mercantilização da ocupação do espaço urbano, como explicam Arantes e Fix (2009, s/p):

O volume de recursos públicos ou do FGTS destinados a subsidiar a operação dá a entender que se trata de uma imensa operação de distribuição de renda e de "salário indireto". A taxa de subsídio é alta para a faixa de 0 a 3 salários, que deve pagar 10% de seu rendimento ou o mínimo de 50 reais por mês, com juros zero, por um período de 10 anos. Mesmo que o desenho da transferência de renda seja positivo, é preciso compreender quais as intermediações sobre o recurso e seu resultado *qualitativo*, pois não se trata de uma transferência direta, como no caso do cartão Bolsa-Família.

Para coibir possíveis desvios de objetivos, o PMCMV estabelece a existência de duas comissões de acompanhamento e avaliação, eleitas em Assembleia “convocada pela Entidade Organizadora, com registro em ata. Não é permitido que os componentes da Comissão de Acompanhamento de Obras (CAO) sejam integrantes da Comissão de Representantes (CRE) ou vice-versa” (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2009). Essas Comissões cumprem o papel de fiscalizar e acompanhar a implementação da política.

Para fortalecer e garantir o devido acompanhamento e a avaliação físico/financeira da execução do projeto exige-se a formação de duas comissões:

CRE (Comissão de Representantes); será responsável pelo acompanhamento financeiro do empreendimento e pela abertura e movimentação da conta bancária que receberá os recursos. Além disso, deve prestar contas aos beneficiários quanto à aplicação dos recursos liberados.

E, *CAO (Comissão de Acompanhamento de Obras)*. acompanhar a execução do empreendimento e/ou acompanhar a elaboração, apresentação e aprovação dos projetos, juntamente com os beneficiários e a Entidade Organizadora. Essa comissão também deve prestar contas aos beneficiários, informando sobre o desenvolvimento dos projetos ou, no caso de construção, sobre o andamento das obras, segurança e guarda das obras e do material adquirido. (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2009, s/d).

Os regimes de construção das unidades perfazem: A) Autoconstrução pelos próprios beneficiários; B) Mutirão ou Auto Ajuda; C) Autogestão; D) Administração direta e Empreitada Global. O número de unidades residenciais que podem ser financiadas varia conforme a população, sendo que para cidades com população superior a 50.001 habitantes ou cidades componentes de Regiões Metropolitanas (RM's) podem ser em número de 200 unidades na forma concentrada e 50 na forma pulverizada e, em cidades com população entre 20.001 e 50.000 na forma concentrada, podem ser construídas 150 casas e 50 na forma pulverizada e finalmente nas cidades com população até 20.000 as unidades na forma concentrada são da ordem de 100 e de 25 na forma pulverizada (MINISTERIO DAS CIDADES, 2013, s/p).

Atualmente, a possibilidade do atendimento social do programa está definida em lei, seguindo os ditames constitucionais, especificamente dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que delegou, a outras instâncias (estado e municípios) possibilidades do município criar mecanismos para facilitar a apropriação da terra urbana pelos mais carentes e, conseqüentemente, da participação direta na execução e acompanhamento das obras do PMCMV. Para tanto, há instrumentos legais, como os constantes na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada de Estatuto da Cidade. Dentre eles citamos os principais: *Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios – PEUC; IPTU Progressivo no Tempo; Desapropriação com Títulos da Dívida Pública; Consórcio Imobiliário; Direito de Preempção; Desapropriação; Dação em Pagamento; Abandono; Concessão de Direito Real de Uso, e outros.*

O artigo 3º da Lei 12.424 de 16 de junho de 2011 reafirma a garantia aos mais vulneráveis economicamente da preferência para contratação das casas:

Art. 3º Para a indicação dos beneficiários do PMCMV deverão ser observados os seguintes requisitos:

I - comprovação de que o interessado integra família com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil seiscentos e cinquenta reais);

II - faixas de renda definidas pelo Poder Executivo federal para cada uma das modalidades de operações;

III - prioridade de atendimento às famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas;

IV - prioridade de atendimento às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; e

V - prioridade de atendimento às famílias de que façam parte pessoas com deficiência.

O PMCMV realiza o financiamento de moradias sob duas modalidades: diretamente ao beneficiário (pessoa física) ou a entidade organizadora (pessoa jurídica). No caso de relação direta com o beneficiário, para moradores na faixa entre 0 a 3 salários mínimos, há equivalência entre a renda e o valor da parcela.

Na faixa de 0 a 3 salários mínimos, tem uma equação financeira distinta, tanto em sua versão para entidades como naquela destinada à operação por construtoras. Ele tem

recursos orçamentários e não parte do valor financiado, mas da capacidade de pagamento da família beneficiária, fixando as mensalidades em 10% da renda família e prazo de pagamento em 10 anos (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013, s/p).

Quando a família pretendente é indicada pela forma Entidade Organizadora (pessoa jurídica), deverá ser agrupada, e:

Estar habilitada conforme Portaria nº 107, do Ministério das Cidades, de 26 de fevereiro de 2013, e suas alterações posteriores, no âmbito dos programas de habitação de interesse social geridos pelo Ministério das Cidades com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS.

A Entidade Organizadora deverá estar em situação regular com suas obrigações, não apresentar pendências quanto à execução de obras de empreendimentos contratados pelo Programa de Habitação de Interesse Social - Produção Social da Moradia do FNHIS, pelo Programa Crédito Solidária, e dos programas oriundos do FGTS. Mas em caso de atendimento de refugiados, comunidades quilombolas, pescadores artesanais, ribeirinhos, indígenas e demais comunidades socialmente vulneráveis, localizadas em áreas urbanas, as Entidades Organizadoras são dispensadas de estarem em dia com as pendências nos seus compromissos.

Os recursos para o financiamento habitacional são do Orçamento Geral da União, depositados no Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e para organização dos pretendentes à casa própria do PMCMV, foi criado o Cadastro Único (CADÚNICO). Este é utilizado, em nível municipal, no setor de Assistência Social para cadastrar os pretendentes à habitação. O CADÚNICO foi criado pelo Decreto nº 3.877/2001, com objetivo de:

Instituído pelo decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001, o Cadastro Único, programa social do Governo Federal, tem por objetivo retratar a situação socioeconômica da população de todos os municípios brasileiros, por meio do mapeamento e identificação das famílias de baixa renda, bem como conhecer suas principais necessidades e subsidiar a formulação e a implantação de serviços sociais que as atendam.

O PMCMV, iniciado no governo Lula, teve sua primeira etapa concluída no segundo mandato sendo, as fases seguintes, desenvolvidas no governo Dilma Rousseff.

O programa foi estruturado em três etapas. A primeira fase (2007-2010) teve por meta a construção de um milhão de casas. A segunda fase (2011-2014) teve por objetivo construir dois milhões de unidades habitacionais, das quais 60% voltadas para famílias de baixa renda.

Uma das novidades na segunda etapa do MCMV é que o limite de renda dos beneficiados pelo programa subiu de R\$ 4.650 para R\$ 5 mil. As faixas começam com famílias que ganham uma renda mensal de até R\$ 1.600; de até R\$ 3.600; e de até R\$ 5 mil. Das duas milhões de casas previstas até 2014, 1,2 milhão será para famílias que ganham até R\$ 1.600 por mês. Para famílias com renda de até R\$ 3.100, a meta é contratar 600 mil habitações. Já com renda até R\$ 5 mil, serão 200 mil unidades. Além disso, o governo atendeu a reivindicação das construtoras e ampliou o valor médio das moradias para a população de mais baixa renda, que passou de R\$ 42 mil a R\$ 55 mil. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, acessado em 18/12/2013, s/p)

A terceira fase, anunciada pela presidenta Dilma, iniciou-se em 2014 e ainda está em execução.

Na terceira fase do programa, a ser lançada neste ano eleitoral, a ideia é facilitar a compra da casa própria por jovens casais, principalmente em regiões metropolitanas. A meta da nova etapa é construir 3 milhões de moradias até 2017. Até agora, o Minha Casa Minha Vida já entregou cerca de 1,4 milhão das 3,7 milhões de unidades contratadas desde 2009, quando o programa foi anunciado, ainda no governo Lula. (ROSA e ALVES, 2013)⁴⁶.

O PMCMV foi incluído no Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC)⁴⁷, que consiste em um conjunto de políticas econômicas, criado para combater a letargia econômica que afetava a economia brasileira desde a década de 1980 e dava mostras de agravamento, potencializada pela

⁴⁶ROSA, V. ALVES, M. R. Dilma vai ajudar a classe média a comprar casa. **O ESTADÃO**. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,dilma-vai-ajudar-classe-media-a-comprar-casa,1113201,0.htm>>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2014.

⁴⁷Criado em 2007, no segundo mandato do presidente Lula (2007-2010), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável. (Governo Federal, 2013).

crise financeira internacional de 2008. Isto exigia ações administrativas econômicas urgentes e eficazes. Neste contexto, o governo despende parcela considerável do orçamento para o PMCMV, com o intuito de enfrentar à conjuntura complicada que se formava na economia brasileira, principalmente quanto à oferta de crédito e empregos.

O eixo Minha Casa, Minha Vida concluiu empreendimentos no valor de 224,4 bilhões. O MCMV entregou 1,2 milhões de moradias, beneficiando quase 4,2 milhões de brasileiros. As contratações somam, ao todo, 2,5 milhões de unidade em mais de 90% das cidades brasileiras. Ainda nesse eixo, foram concluídos 1.163 empreendimentos. Em assentamentos precários. E o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo realizou mais de 1 milhão de contratos para aquisição ou reformas de moradias. (PAC 2, 7º Balanço Janeiro – Abril, 2013).

No 8º Balanço da segunda fase do PAC:

[...] o programa Minha Casa Minha Vida 2 alcançou 77% da meta, com 2,9 milhões de moradias contratadas em todo País. Até 2014, a meta é chegar a 2,75 milhões de residências em todo o Brasil. (PAC 2, p. 152 , 2013)

Ao levar em conta as variações do déficit quando se considera as faixas de renda, que BONDUKI (2008, p. 16) descreve ao fazer análise da quantia de recursos destinados ao PAC para a moradia, o cenário habitacional muda:

Uma vez equacionado o financiamento para os setores médios, restou, no entanto, o problema maior: o da moradia para as camadas mais pobres, nas quais se concentra amplamente o chamado déficit habitacional. Ainda seguindo a orientação do Moradia, a idéia foi despejar recursos públicos, do OGU, e semi públicos, do FGTS, nesse campo. [...] mesmo a grande soma de recursos dedicada ao problema da moradia para as pessoas de baixa renda é relativamente pequena.

É com foco na atenção às pessoas de menor renda que se verifica a necessidade da política habitacional brasileira, por isso, a relevância de analisar os resultados do PMCMV.

3.3 O Programa Minha Casa Minha Vida: solução para o déficit habitacional ou para o setor imobiliário?

Como um programa que mescla o atendimento à necessidade de moradia da população, ao mesmo tempo em que é uma política para impulsionar o setor imobiliário frente à crise econômica internacional de 2008, após cinco anos de implementação, é pertinente perguntarmos: quais interesses primaram em sua aplicação? Qual o papel que vem cumprindo? Qual o impacto no déficit habitacional para as pessoas de menor renda? O PMCMV ainda está em execução e envolve objetivos amplos e ações complexas como: planejamento, licitação, participação das prefeituras, mas até o momento, tem sido uma solução para o déficit habitacional ou uma estratégia para atender à pressão do setor imobiliário privado em nosso país?

Os governos atuam, quase sempre, de maneira dúbia. Anunciam políticas públicas “levantando a bandeira” de atender aos mais pobres, mas a intenção primeira é a de garantir a acumulação dos grandes capitalistas, pois como visto o Estado é constituído para isso. Assim, ao analisar uma política pública, deve-se levar em consideração tal pré-requisito,

Verificar até que ponto a atuação de um governo corresponde a política pública por ele enunciada, ou seja, corresponde ao seu discurso, é uma tarefa complexa. Felizmente sua importância não é diretamente proporcional à sua complexidade, embora não seja totalmente sem importância. O mais importante é desvendar e entender a ação real do governo, porque na maior parte dos casos ele procura escondê-la, esconder as consequências daquilo que faz esconder seus reais objetivos. Entretanto, pode não ser possível confrontar a política enunciada como a política efetivamente implementada, uma vez que os governantes nem sempre enunciam com antecedência a política que vão seguir (VILLAÇA, s/d).

No caso do PMCMV, a intenção governamental foi bastante clarificada: 1) criar condições para amenizar os efeitos da crise financeira internacional de 2008, que ameaçava comprometer a trajetória de desenvolvimento do Brasil e o setor imobiliário seria capaz de alavancar esse

objetivo, gerando empregos, aquecendo o mercado de materiais para construção, etc.; 2) combater o déficit habitacional entre as populações com ganhos de até 10 salários (soma da renda de todos os integrantes da família, que desde o ano de 2007, estava em ascendência e já passava dos cinco milhões de unidades habitacionais).

Os primeiros resultados do PMCMV indicam que o programa contribuiu para redução do déficit habitacional em geral. A tabela 6 mostra os componentes de análise para o cálculo do déficit habitacional (Habitação precária; Coabitação, Excedente Aluguel e Adensamento aluguel) e porcentagens das Estimativas Relativas no período de 2007 a 2012.

Tabela 6: Déficit habitacional geral e por componentes 2007-2012

	2007	2008	2009	2011	2012
Número de Domicílios	55.918.038	57.703.161	58.684.603	61.470.054	62.996.532
Déficit habitacional	5.593.191	5.191.565	5.703.003	5.409.210	5.244.525
Precárias	1.244.028	1.139.729	1.074.637	1.163.631	870.563
Rústico	1.135.644	1.039.445	1.005.875	1.034.725	785.887
Improvisados	108.384	100.284	68.762	128.906	84.676
Coabitação	2.307.379	2.032.334	2.315.701	1.808.314	1.757.160
Cômodos	214.476	190.213	224.120	237.914	178.433
Conviventes (intenção de mudar)	2.094.410	1.842.670	2.094.953	1.571.581	579.263
Excedente aluguel	1.756.369	1.735.474	2.020.899	2.110.409	2.293.517
Adensamento aluguel	526.900	500.925	539.582	512.925	510.197
<i>Estimativas relativas</i>	2007	2008	2009	2011	2012
Déficit habitacional	10,00%	9,00%	9,72%	8,80%	8,53%
Precárias	2,22%	1,98%	1,83%	1,89%	1,42%
Coabitação	4,13%	3,52%	3,95%	2,94%	2,86%
Excedente aluguel	3,14%	3,01%	3,44%	3,43%	3,73%
Adensamento aluguel	0,94%	0,87%	0,92%	0,83%	0,83%

Fonte: IBGE/PNAD 2007-2012

Org. PAGAMUNICI, 2014

De acordo com o IPEA (2013), entre os anos de 2007 e 2012 (tabela 6), houve redução sistemática do indicador do déficit habitacional, que passou de 5,59 milhões de domicílios em 2007 para 5,24 milhões de domicílios em 2012. Esta redução ocorreu ao mesmo tempo em que houve incremento do número total de domicílios.

Em relação aos componentes de análise para o cálculo do déficit habitacional observados na tabela 6, o Ônus Excessivo (ou excedente) com aluguel, foi o único componente que apresentou aumento no período de 2007 a 2012, aproximadamente 30% em cinco anos. Isto, devido ao aquecimento do mercado imobiliário neste período (IEPA, 2013). Os demais componentes tiveram seus índices reduzidos, numa indicação clara de que o déficit habitacional brasileiro havia diminuído após a implantação do PMCMV.

Entretanto, quando os dados são estratificados a partir da renda, é percebido que o déficit habitacional segue concentrado nas populações com menores salários, como pode ser observado na tabela 7, que apresenta o déficit habitacional por faixa de renda, correspondente ao período de 2007 a 2012.

Tabela 7: Déficit Habitacional por faixa de renda no período de 2007 a 2012

Faixa de Renda	Déficit Habitacional por Período (%)				
	2007	2008	2009	2011	2012
Sem declaração de renda	1,7	1,7	1,9	3,0	2,4
Até 3s.m.	70,7	70,2	71,2	73,0	73,6
Entre 3 e 5 s.m.	13,1	14,0	13,5	11,7	11,6
Entre 5 e 10 s.m.	10,4	10,3	9,6	9,1	9,4
Acima de 10 s.m.	4,1	3,9	3,8	3,2	2,9

Fonte: IBGE/PNAD, 2007-2012.

Org.: PAGAMUNICI, 2013.

Analisando os dados da tabela 7, observa-se que a redução do déficit habitacional de 2007 a 2012, na faixa de renda de até 3 s. m., foi de 2,4%, registrando queda do déficit em números absolutos de 3.954.386 domicílios em 2007, para 3.859.970 em 2012. De acordo com a análise do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2013), sobre a evolução do déficit habitacional neste período, o mesmo:

[...] passou de 10% do total de domicílios para 8,53%. Apesar disso, a faixa de renda que menos se beneficiou desse movimento foi a que ganha até três salários mínimos, justamente o público-alvo do principal programa de habitação do governo federal, o Minha Casa Minha Vida. Com base em

dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), o levantamento do Ipea mostrou que o número de domicílios considerados em déficit com renda de até três salários mínimos caiu, em números absolutos, 2,4% - de 3,95 milhões de unidades para cerca de 3,85 milhões. A variação é bem mais modesta do que a observada em outros segmentos - quase 17% para os que ganham de três e cinco salários mínimos e de 32,5% para as rendas domiciliares superiores a 10 salários mínimos. Assim, ao contrário do que aconteceu com todas as demais faixas de renda, a participação dos domicílios mais pobres no total do déficit foi a única que cresceu no período, passando de 70,7% em 2007 para 73,6%, cinco anos depois. Nos cinco anos abarcados pelo estudo, o Brasil passou de 55,9 milhões de domicílios para 62,9 milhões. (IPEA, 2013)⁴⁸

Apesar do elevado índice do deficit habitacional até agora demonstrado no Brasil, é paradoxal a questão da habitação. Convive-se com a necessidade de construção de novas moradias para solução de proplemas sociais, enquanto que, por outro lado, existem domicilios vagos, em quantidades superiores ao déficit habitacional atual. De acordo com o Censo 2010, realizado pelo IBGE, existem 6.052.161 domicílios vagos no Brasil, enquanto que o deficit habitacional de 2012, não ultrapassa os 5.300.000 (tabela 6). Esta é uma problemática que ainda não foi contemplada no PMCMV, visto que não existe norma que obrigue proprietários de imóveis desocupados a disporem dos mesmos para combater a demanda do déficit habitacional. Segundo Arantes (2011,p.11), *“a existência desse imenso estoque de edificações vazias é mais um peso para toda a sociedade, pois são em sua maioria unidades habitacionais providas de infraestrutura urbana completa, muitas delas inadimplentes em relação a impostos”*.

Embora o PMCMV seapresente como um programa voltado a atender, prioritariamente, pessoas de baixa renda, o contexto de carência de unidades residenciais para os mais pobres se mantém em elevação, enquanto que para as outras faixas de renda houve considerável diminuição do déficithabitacional, o que indica que esta política, não atrai investidores para construir casas para os mais pobres, pois é entre eles que se acumula maior déficit.

⁴⁸ Portal do IPEA. Ipea: déficit habitacional é maior na baixa renda. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20706>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2014.

[...] pode-se afirmar com relativa segurança que o MCMV tem forte orientação nas estratégias de desenvolvimento ou crescimento econômico [...]. Por sua vez, conseguimos revelar com forte segurança que o MCMV tem fraca aderência às estratégias de enfrentamento do déficit habitacional, o que o distancia num primeiro momento de uma política habitacional stricto sensu, especialmente de habitação de interesse social. Seguindo esta lógica destacamos que há uma maior correlação das contratações do MCMV, para faixas de maior renda, com a demanda por habitação conforme calculada pela CAIXA, ou seja, com a expectativa de inserção das famílias no mercado por meio da compra de um imóvel (KRAUSE, BALBIM, LIMA-NETO, 2013, p. 46).

Essa inserção, todavia, é bastante complexa para os setores com menor renda, pois o poder aquisitivo é limitado e está determinado pelas leis do mercado. Nesse sentido, ainda que o PMCMV tenha trazido a possibilidade de os mais pobres adquirirem a moradia, dada a menor burocracia e a possibilidade de financiamento, o aquecimento do mercado imobiliário estimulou a especulação, contribuindo para elevação dos preços dos imóveis e dificultando a sua aquisição, conforme explica Borges (2013, s/p).

Evidência clara são as cidades em que vivemos, onde a especulação imobiliária cresceu, juntamente com os custos de moradia, transporte, lazer. Diante disso, a produção de habitação, por meio da intervenção estatal, ocorre enquanto financiamento da política, caminhando ao encontro da Agenda Habitat que aponta para o enfrentamento da problemática sem a atuação direta do Estado, recomendando a incorporação de novas modalidades de provisão habitacional. Seguindo esta orientação, identificamos na proposta de provisão habitacional do Programa Minha Casa, Minha Vida uma tendência de redução da intervenção direta dos agentes públicos, em prol de um processo de estímulo às parcerias público-privado.

Essa contradição, entre a existência de um programa de atenção à moradia e o mercado, segundo BORGES (2013), assemelha-se ao que aconteceu com a política do BNH entre os anos 1964 a 1986, que estimulou um processo de menor participação do poder público na garantia da casa própria.

A execução da política de produção habitacional via BNH, nos 22 anos de sua existência, utilizou recursos do FGTS para estimular o mercado imobiliário por meio de financiamentos

para a produção e comercialização de empreendimentos habitacionais, dinamizou o mercado imobiliário de médio e alto padrão nas cidades brasileiras, provocando grande aumento nos preços de terrenos nas cidades. Segundo Rolnik e Nakano (2009), das 4,5 milhões de moradias produzidas com financiamento do SFH entre os anos de 1964 a 1986, apenas 33% se destinaram à população de baixa renda, sempre em conjuntos habitacionais localizados nas periferias urbanas. Um dos resultados foi que o crédito imobiliário, concedido em forma de financiamento, não alcançou a faixa de renda familiar mensal entre zero a três salários mínimos, visto que essa população não teria como retornar o pagamento do financiamento. Assim, as carências habitacionais continuaram a se agravar, sendo a única alternativa possível, a ocupação irregular de espaços à margem do mercado fundiário e imobiliário e a autoconstrução precária. (BORGES, 2013, s/p.)

A preocupação com déficit habitacional, não foi o único motivo pelo qual o PMCMV foi implantado. O governo precisava atender aos anseios do capital imobiliário e atender as populações de baixa renda, que estavam sendo afetados pela crise econômica mundial de 2008, pelos altos índices de desemprego, pela inflação e pela queda do PIB, que pode ser observada na tabela 8.

Tabela 8: Avaliação comparativa das taxas médias (%) anuais do PIB brasileiro (1984 a 2009).

Ano	PIB (Bilhões)	Taxa de Crescimento	Ano	PIB (Bilhões)	Taxa de Crescimento
1984	U\$ 176,0	103,5 %	1997	U\$ 871,0	103,7 %
1985	U\$ 187,0	106,3 %	1998	U\$ 844,0	96,9 %
1986	U\$ 225,0	120,3 %	1999	U\$ 587,0	69,5 %
1987	U\$ 247,0	109,8 %	2000	U\$ 645,0	109,9 %
1988	U\$ 276,0	111,7 %	2001	U\$ 554,0	85,9 %
1989	U\$ 375,0	135,9 %	2002	U\$ 506,0	91,3 %
1990	U\$ 402,0	107,2 %	2003	U\$ 552,0	109,1 %
1991	U\$ 374,0	93,0 %	2004	U\$ 664,0	120,3 %
1992	U\$ 358,0	95,7 %	2005	U\$ 882,0	132,8 %
1993	U\$ 402,0	112,3 %	2006	U\$ 1089,0	123,5 %
1994	U\$ 574,0	142,8 %	2007	U\$ 1367,0	125,5 %
1995	U\$ 769,0	134,0 %	2008	U\$ 1654,0	121,0 %
1996	U\$ 840,0	109,2 %	2009	U\$ 1620,0	97,9 %
Média	U\$ 400,4	114,0	Média	U\$ 910,4	106,7 %

Fonte: Pesquisa Macroeconômica Mundial, s/d.
Org.: PAGAMUNICI, 2013.

Observa-se na tabela 8, que desde 1984, há oscilação do PIB brasileiro e da taxa de crescimento da economia. Em 2002, último ano do segundo mandato de FHC, a taxa de crescimento registrada foi de 91,3%. No período de 2003 a 2008, nos anos do governo Lula, há um crescimento significativo do PIB, cujo percentual oscila entre 109,1% em 2003, e 121% em 2008, nunca registrando menos do que 100% de um ano para outro. O crescimento percentual do PIB, em 2009, sofre uma retração, caindo para 97.9%, possivelmente como resultado dos efeitos da crise econômica internacional.

A tabela 9 mostra a evolução do PIB entre os anos 2009 e 2012.

Tabela 9: Avaliação comparativa das taxas médias (%) anuais do PIB brasileiro (2009 a 2012)

Ano	PIB (Bilhões)	Taxa de Crescimento	Ano	PIB (Bilhões)	Taxa de Crescimento
2009	U\$ 1620,0	97,9%	2011	U\$ 2477,0	115,6 %
2010	U\$ 2143,0	132,3 %	2012	U\$ 2254,0	91,0 %
Média	U\$ 1881,5	115,1 %	Média	U\$ 2365,5	103,3 %

Fonte: Pesquisa Macroeconômica Mundial, s/d.

Org.: PAGAMUNICI, 2013.

De acordo com a tabela 9, observa-se que houve aumento significativo da taxa média de crescimento do PIB brasileiro após a implementação do PMCMV, em 2009. Em 2010, a média de do PIB foi de 115,1%. Tendência que se segue em 2011 e 2012, cuja média registrada foi de 103,3%.

Segundo o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2012), a partir de estudo do comportamento do setor da construção civil no ano de 2012, o PMCMV ajudou aumentar a participação percentual do setor na composição do Produto Interno Bruto (PIB).

O setor da construção representou 5,7% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2012. Em 2011, o setor possuía cerca de 7,8 milhões de ocupados, representando 8,4% de toda a população ocupada do país. Esta expansão foi motivada pelo aumento dos investimentos públicos em obras de infraestrutura e em unidades habitacionais, a partir do lançamento de dois

programas de governo: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC I), em 2007, e o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), em 2009. O melhor desempenho do setor, nos últimos 24 anos, foi alcançado em 2010, quando registrou taxa de crescimento de 11,6% (DIEESE, 2012, p. 6).

De acordo com Arantes e Fix (2009 s/p):

Para o capital imobiliário, que ganha a parcela substantiva dos dividendos econômicos da operação, a mobilização do imaginário e da expectativa popular é um excelente negócio, pois ela colabora ativamente para garantir a continuidade do pacote, independente de quem esteja no governo, e dos valores que reafirma, entre eles o da propriedade privada individual. Como ressalva o dono de uma incorporadora: "impossível acabar com um pacote como o 'Minha Casa, Minha Vida'. Tal como o 'Bolsa-Família', um presidente que fizer isso será derrubado.

As intermediações dos recursos utilizados no PMCMV vão caracterizar o pacto do Estado com a acumulação capitalista, pois o atendimento é para setores mais pobres da sociedade, porém, o “pano de fundo” é o mesmo desde há muito tempo, ou seja, manter os interesses da classe economicamente dominante. Dessa forma, observa-se que o atendimento aos mais necessitados, presente no discurso governamental é a “primeira cortina”, enquanto o “pano de fundo” reside na manutenção do papel do Estado como “guardião” da acumulação capitalista.

Os autores que estudam o PMCMV não possuem opiniões unânimes sobre o programa, aliás, críticas a ele surgiram paralelamente à sua implementação. De acordo com Rolnik e Nakano (2012, s/p) afirmam que há uma confusão sobre o que seja “política habitacional com política de geração de empregos na indústria da construção”. Para Arantes e Fix (2012, s/p), “o pacote habitacional e sua imensa operação de marketing retomam a “ideologia da casa própria” que foi estrategicamente difundida no Brasil durante o regime militar [...]”

Por outro lado, Maricato (2012) explicita que o PMCMV não se refere “à matéria urbanística e deixa a desejar em relação aos temas da habitação social (se considerarmos tudo o que avançamos conceitualmente sobre esse tema no Brasil)”. As críticas desses autores ao PMCMV referem-se

ao direito à cidade e às articulações da habitação com o espaço urbano, especialmente em empreendimentos para famílias com renda de até 3 salários mínimos.

As áreas urbanas centrais das grandes cidades, acessíveis e providas de melhor infraestrutura, passam a abrigar os usos mais nobres e as atividades de produção mais fortes, incrementando sua ocupação e densidade, locando populações mais pobres para as áreas com menos ou poucos equipamentos urbanos.

Este processo de crescimento periférico é sustentado pela demanda especulativa: o solo urbano só será acessível à população mais pobre, enquanto a ausência ou precariedade da infraestrutura e de serviços sustentar os baixos preços e é por isso que, na medida em que melhorias vão sendo implementadas, ocorre aumento do valor do solo urbanizado, a pressão especulativa se faz notar e o processo de expansão das periferias recomeça. Desta maneira, a expansão contínua da mancha urbana se constitui no padrão geral da urbanização brasileira, sustentando e sendo sustentado pela segregação sócio espacial (ROLNIK, 2012).

Este processo reflete a inversão de papéis, atribuições e objetivos relativos à política habitacional e à política urbana: a produção da cidade está de fato nas mãos do mercado privado, responsável pelos loteamentos de periferia. Planos de habitação para a baixa renda que não forem acompanhados por instrumentos capazes de alterar o ciclo da especulação imobiliária e o acesso ao solo urbano, vão continuar sendo um paliativo para o problema do morar nas cidades brasileiras. E ainda, Rolnik (2012, s/p), afirma que:

A gente tem que entender que direito à moradia não é sinônimo de casa própria. A propriedade e o programa de construção da casa própria são uma modalidade. Mas não são a totalidade. Ao contrário do Brasil, países como Inglaterra, por meio do gerenciamento do estoque habitacional para o aluguel a cargo do governo e das associações habitacionais, oferece locação social (e não bolsa moradia) às famílias de baixa renda.

Constata-se que o MCMV é um programa habitacional que apresenta imperfeições e necessita de aprimoramento. Contudo, isto não anula os benefícios propiciados à população de baixa renda na aquisição da casa

própria, bem como as condições criadas para a acumulação capitalista do mercado imobiliário.

As divergências existentes em torno do PMCMV trouxeram alguns pontos de vista de estudiosos da habitação e que divergem sobre a essência do programa. Para Arante e Fix (2009), o PMCMV possui um perfil aproximado a outros planos que fizeram da questão habitacional alternativa para acumulação capitalista da iniciativa privada.

O pacote não contempla a promoção estatal (projetos e licitações comandados por órgãos públicos), que deve seguir pleiteando recursos através das linhas existentes, com fundos menores (apesar do aumento recente), muito mais concorridos, com restrições de modalidades de acesso e de nível de endividamento – além de depender por vezes de intermediários que agenciem a solicitação dos municípios junto ao governo federal. Esse perfil de investimento já indica qual o modelo claramente dominante no pacote habitacional e a aposta na iniciativa privada como agente motora do processo (ARANTES e FIX, 2009, s/p).

Ainda, o viés mercadológico do PMCMV é justificado pelo governo, alegando falta de condições de infraestrutura no sentido de bancar a amplidão de alcance do mesmo.

A justificativa é a dificuldade do poder público (sobretudo municipal) na aplicação de recursos e a lentidão na execução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o que acabou induzindo o Governo Federal e a Casa Civil a optarem por uma produção diretamente de mercado, que dispensa em grande medida a gestão pública. Ineficiência, falta de quadros, burocratismo, restrições legais e fiscais, licitações demoradas, órgãos de fiscalização (tribunais de contas e controladorias) são, efetivamente, fatores que contribuem para a lentidão e a baixa efetividade da administração pública, que sucumbe diante da solicitação de rapidez operacional exigida pela situação emergencial de reversão da crise (e das eleições no ano que vem). De outro lado, os movimentos populares e seus mutirões ou cooperativas teriam pouca capacidade de resposta a uma demanda em grande escala, além de apresentarem dificuldades e atrasos na execução das suas obras. Desse modo, o governo federal ao invés de atuar para reverter esse quadro de entraves à gestão pública e de fragilidade do associativismo popular, reconhece que a eficiência, enfim, está mesmo do lado das empresas privadas (ARANTES e FIX, 2009, s/p).

Outros urbanistas discordam desta justificativa, como a pesquisadora ARAGÃO (2012) que afirma que prefeituras tem possibilidades de intervir no cenário das políticas públicas de habitação, pois existem mecanismos com a Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que permite alocar pessoas nos lugares já habitados por elas e o IPTU progressivo, cujo objetivo é o de não permitir, que áreas da cidade fiquem vazias aguardando valorização pela especulação imobiliária. Para Villaça (1986, p. 5):

[...]não tem cabimento falar-se em “déficit” habitacional numa economia de mercado, da mesma maneira que, a não ser transitoriamente, não tem cabimento falar-se de “déficit” de automóveis ou televisores. Do ponto de vista da economia política vigente, o Brasil possui exatamente o número de habitações para o qual existe uma demanda monetária.

Pela “financeirização imobiliária”⁴⁹ a casa se torna um dos objetos de consumo para aqueles que ainda não a possui e assegura benefícios à iniciativa privada.

Uma produção “por oferta” significa que a construtora define o terreno e o projeto, aprova junto aos órgãos competentes e vende integralmente o que produzir para a Caixa Econômica Federal, sem gastos de incorporação imobiliária e comercialização, sem risco de inadimplência dos compradores ou vacância das unidades. A Caixa define o acesso às unidades a partir de listas de demanda, cadastradas pelas prefeituras. Assim, os projetos não são formulados a partir do poder público ou da demanda organizada, não são licitados, não são definidos como parte da estratégia municipal de desenvolvimento urbano e podem inclusive contrariá-la. São estritamente concebidos como mercadorias, rentáveis aos seus proponentes (ARANTES e FIX, 2009, s/p).

A casa como mercadoria, sujeita às leis de mercado, torna-se o sonho: “o sonho da casa própria” para aqueles que não a possui o que retoma e reforça a ideologia da “casa própria”, difundida na população brasileira, durante o período ditatorial brasileiro e segundo Arantes e Fix (2009, s/p)

⁴⁹Termo utilizado pela pesquisadora Thêmis Amorin Aragão em entrevista ao Site da Rede Brasil Atual de dezembro de 2012.

[...] "ideologia da casa própria" que foi estrategicamente difundida no Brasil durante o regime militar, como compensação em relação à perda de direitos políticos e ao arrocho salarial. Em diversas pesquisas de desejo de consumo dos brasileiros, em todas as faixas de rendimento, a casa própria aparece em primeiro lugar. Ao mesmo tempo, a casa própria, sobretudo para os trabalhadores que não tem como adquiri-la pelo salário, ao ser entregue pelo governo aparece como uma dádiva (ou um fetiche), um benefício que promove dividendos para todos os seus intermediários, dos empresários aos políticos.

[...] Evidentemente que não se trata apenas de um fenômeno ideológico. A casa própria é percebida e vivida pelas camadas populares como verdadeiro bastião da sobrevivência familiar, ainda mais em tempos de crise e de instabilidade crescente no mundo do trabalho.

Urbanistas tem se debruçado sobre essa questão da construção de unidades habitacionais, sem levar em conta o planejamento urbano das suas localizações e das cidades como Ferreira (2012, p. 47).

A produção habitacional no Brasil historicamente valorizou a unidade habitacional em si, e não tanto a importância da qualidade urbana onde esta se inseriria. A perspectiva da "casa própria" alimentava os sonhos da classe média, assim como os apartamentos de alto padrão em luxuosos condomínios nos bairros nobres era o modelo para os mais abastados. No entanto, produzir casas, nesse sentido restrito, não significa construir cidades, em ótica sustentável e justa como ressaltada no capítulo anterior.

Ao assumir como mote principal uma perspectiva quantitativa, a produção de 1 milhão de casas, o Programa Minha Casa Minha Vida fortalece essa tradição, deixando em segundo plano aspectos de qualidade arquitetônica e dos impactos urbanos da produção. De forma geral, a equação entre quantidade e qualidade, que incide sobre a constante redução dos custos da construção, é um dos desafios mais difíceis para a boa arquitetura e o bom urbanismo.

Para alguns urbanistas como Arantes e Fix (2009), Maricato (2013), Ferreira (2012) o PMCMV caracteriza-se como política de crédito e não como política de cidade, vez que sua articulação com o poder econômico é muito forte. Portanto fica claro que:

Para o capital imobiliário, que ganha a parcela substantiva dos dividendos econômicos da operação, a mobilização do imaginário e da expectativa popular é um excelente negócio,

pois ela colabora ativamente para garantir a continuidade do pacote, independente de quem esteja no governo, e dos valores que reafirma, entre eles o da propriedade privada individual. Como ressalva o dono de uma incorporadora: "impossível acabar com um pacote como o 'Minha Casa, Minha Vida'. Tal como o 'Bolsa-Família', um presidente que fizer isso será derrubado" (ARANTES e FIX, 2009).

Vale ressaltar que este contexto habitacional tem a interferência de vários autores, além do conduto do mercado imobiliário como afirma Ferreira (2012, p. 47)

Porém, a má qualidade urbanística e arquitetônica não se deve exclusivamente à conduta do mercado imobiliário e da construção e reflete também, em grande medida, as atuações dos demais agentes envolvidos, seja na aprovação dos projetos nos órgãos competentes, seja na liberação de financiamento para sua produção.

Muitos dos que conseguiram a casa própria, viram a realização do "sonho" com alguns problemas, pois uma vez instalados perceberam que o negócio não foi um "negócio da china", o sonho realizado lhes trouxe incômodos, como localização em bairros sem infraestrutura, distantes de centros comerciais, vizinhos inconvenientes, parte física da casa deixando muito a desejar, como por ex. materiais de má qualidade, falta de assistência técnica de manutenção prevista em contrato, inexistência de equipamentos urbanos, etc.

Durante a pesquisa de campo realizada nos conjuntos habitacionais Dona Josefa e Deputado Flávio Ettore Giovine, ouviu-se de muitos moradores depoimentos que enaltecem o fato de estarem no que é seu, apesar de todos os problemas. Muitos concordam que o PMCMV se constitui numa política de grande valia para os mais pobres da sociedade, que já podem morar no que é seu.

Por outro lado, a acumulação capitalista do mercado imobiliário segue crescente cada vez mais, sem percalços. O capital imobiliário, territorializado, aproveita de toda logística e legislação para se manter e reproduzir. E segundo Cardoso e Aragão (2013, p.54)

A hegemonia do setor privado como agente promotor tem várias consequências sobre as características da oferta. As

construtoras, embora sem risco (ou com baixíssimo risco) e sem gastos de “incorporação imobiliária” irão buscar sempre incluir nos seus ganhos não apenas aqueles obtidos na construção como também as margens que puderem ser imputadas sobre o preço original da terra, ou seja, os lucros globais não são apenas aqueles aferidos no processo de produção (lucro da construção), mas também o lucro aferido no processo de mercantilização do empreendimento (lucro imobiliário decorrente da transformação do uso do solo)

O que se deve destacar é que o PMCMV é um programa em construção e traz consigo inovações importantes para o desenvolvimento econômico e social do país, muito embora, ainda tímido, no enfrentamento de problemas relacionados ao planejamento urbano.

Vale ressaltar que, fora as responsabilidades e atribuições específicas de cada esfera de governo, os arranjos institucionais entre elas ainda têm muito o que progredir, desvinculando-se das relações de favores políticos e clientelismo que ainda frequentemente contaminam esses processos (FERREIRA, 2012, p.47).

O PMCMV é alternativa para o combate ao déficit habitacional, sem ser preciso aumentar, ainda mais, os gastos com novas unidades residenciais e criar mecanismos que propicie a todo o cidadão acesso à terra urbana e à cidade. Buscando enfrentar esses problemas, o governo anunciou, em setembro de 2014, a elevação do número de casas o PMCMV de mais 350.000 unidades, atendendo solicitação do setor privado da construção civil.

Em mais uma iniciativa para melhorar o relacionamento com o setor privado, o ministro Guido Mantega (Fazenda) agendou para esta quarta-feira (17) reunião com o setor da construção civil, quando pode ser anunciada o aumento da meta de habitações da segunda etapa do programa Minha Casa, Minha Vida.

O governo vai analisar atender pedido do setor de elevar em 350 mil as unidades do programa, que passaria de 2,75 milhões de unidades para 3,1 milhões. (FOLHA DE SÃO PAULO, 2014).

O incremento do número de unidades vem atender, mais uma vez, o setor privado da construção civil como primeiro objetivo e, secundariamente, outros objetivos como facilitação à aquisição da casa própria, combate ao desemprego, ao déficit habitacional, etc.

O PMCMV amenizou a crise do setor imobiliário e da construção civil e atendeu, parcialmente, a produção de habitação de cunho social, cujo capital imobiliário garantiu sua reprodução no colo das políticas públicas sociais, necessárias para o mais carente. Analogicamente, é como alguns pássaros, que não fazem seus ninhos e se reproduzem utilizando ninhos alheios. Mantém-se o parasitismo que dilacera a economia popular, em favor da acumulação capitalista da minoria privilegiada, donos do capital.

CAPÍTULO IV

4. POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO SOCIAL NO PARANÁ E EM PARANAÍ

Neste capítulo, busca-se compreender o discurso, prática e poder na execução de políticas públicas de habitação social do espaço urbano no estado do Paraná e na cidade de Paranaíba, especificamente, nos conjuntos habitacionais Dona Josefa (1992) e Deputado Flávio Ettore Giovine (2011).

O contexto demonstrado nos capítulos anteriores e os dados obtidos na pesquisa de campo serviram de subsídios, para analisar a problemática da habitação social na área de estudo.

Aborda-se a evolução populacional, urbanização, déficit habitacional e a política pública de habitação social (PPHS) aplicadas no estado do Paraná e na cidade de Paranaíba.

4.1 Contexto Paranaense

Para entender melhor como isto ocorreu no espaço urbano paranaense, retomaremos aspectos históricos do crescimento populacional do estado do Paraná.

No estado do Paraná, as políticas públicas de habitação iniciam no ano de 1950, através da Caixa de Habitação Popular, mantida com recursos provenientes da Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Servidores Públicos do estado do Paraná e extinta em maio do ano de 1965.

As primeiras intervenções do poder público se deram através da Caixa de Habitação Popular do Estado do Paraná, criada em 1950, com recursos do Estado visando o atendimento principal dos funcionários públicos. Em 15 anos de existência construiu 994 casas em 16 conjuntos. (PEHIS-PR, 2011, p. 49)

Nas décadas de 1950 e 1960, acirrou o problema de acomodação da população paranaense, nas cidades, com o crescimento

populacional significativo, resultante da expansão da fronteira agrícola cafeeira do estado de São Paulo, entre outras causas. Os migrantes desta expansão se estabeleceram no norte pioneiro do Paraná, estendendo-se até o noroeste do estado, onde se dedicaram, principalmente, ao cultivo do café (MORO, 1995).

Tabela 10: População total, urbana, rural e taxas de crescimentos do estado do Paraná (1940/2000)

ANOS	SITUAÇÃO DE DOMICÍLIO		
	Total	Urbana	Rural
População			
1940	1.236.276	302.272	934.004
1950	2.115.547	528.288	1.587.259
1960	4.268.239	1.304.927	2.962.312
1970	6.929.868	2.504.378	4.425.490
1980	7.629.392	4.472.561	3.156.831
1991	8.448.713	6.197.953	2.258.760
2000	9.563.458	7.786.084	1.777.374
Taxa de Crescimento (% a.a.)			
1940/1950	5,53	5,74	5,45
1950/1960	7,27	9,47	6,44
1960/1970	4,97	6,73	4,10
1970/1980	0,97	5,97	-3,32
1980/1991	0,93	3,01	-3,03
1991/2000	1,40	2,59	-2,60

Fonte: IBGE, 2001

Org.: PAGAMUNICI, 2015.

Na tabela 10, verifica-se que houve crescimento demográfico em quase todas as regiões do Paraná, assim como houve também aumento do grau de urbanização que contribuíram para o acréscimo do déficit habitacional no estado. A tabela 11 demonstra o grau de urbanização no Paraná e no Brasil, no período de 1940 a 2000.

Tabela 11: Grau de Urbanização - Paraná e Brasil

Anos	Grau de urbanização	
	Paraná	Brasil
1940	24,45	26,35
1950	24,97	36,16
1960	30,60	45,52
1970	36,14	56,80
1980	58,62	68,86
1991	73,36	77,13
2000	81,42	81,20

Fonte: IBGE, 2000

Org.: PAGAMUNICI, 2015

Observa-se na tabela 11, que a urbanização no Paraná seguia de forma crescente e em patamares menores que os do Brasil. No Censo de 2000, o grau de urbanização do Paraná (81,42%) ultrapassou a média brasileira (81,20%). Aumento maior se registra no Censo de 2010, pois os primeiros resultados apontaram um volume de 10.439.601 habitantes para o Estado do Paraná, o que traduz um crescimento anual de 0,88%, no período 2000 a 2010, e um grau de urbanização de 85,3% (IPARDES, 2010).

No estado do Paraná, o aumento do déficit habitacional está relacionado, principalmente, a fatores econômicos, ao crescimento populacional e ao aumento da urbanização. Estes fatores contribuem para o incremento do déficit habitacional. No ano de 2000, o Paraná apresentava déficit habitacional de 169.227 unidades habitacionais, representando déficit relativo de 6,35% (IBGE, 2000). Após dez anos, este índice passou a ser 8,7%, registrando aumento 2,4%, equivalente a falta de 118.239 unidades habitacionais (FJP, 2013).

O déficit habitacional do Paraná (2010) está distribuído no espaço urbano e rural, conforme consta na tabela 12.

Tabela 12: Necessidades Habitacionais – Paraná, 2010

TIPO	QUANTIDADE
URBANO	203.891
Favelas	101.653
Conjunto Habitacional degradado	8.594
Cortiços	362
Loteamentos Irregulares	93.282
RURAL	32.631
Cadastro	21.601
Assentados	7.780
Quilombolas	842
Indígenas	1.234
Pescadores	1.174

Fonte: PEHIS/PR, 2011

Org.: PAGAMUNICI, 2015

De acordo com a tabela 12, constata-se que, no espaço urbano, as maiores necessidades habitacionais se encontravam nas Favelas e nos Loteamentos Irregulares. Na área rural, as necessidades habitacionais se concentravam no tipo Cadastro e Assentados. Portanto, conclui-se que os

espaços mais afetados com a falta de moradia, são aqueles ocupados por pessoas da classe pobre. O cenário do déficit habitacional do Paraná reflete, também, na cidade de Paranaíba, pois

Não diferente dos demais municípios do estado do Paraná e do Brasil, o município de Paranaíba possui índices preocupantes no âmbito da habitação: um déficit habitacional de 15%. Com inúmeras variáveis que contribuem para este índice, a questão maior é que a falta de acesso a moradia e ao direito a cidade... (PLHIS – 2010, p.240).

Com a modificação dos objetivos do BNH em nível nacional nos anos 70, iniciou-se um processo de descentralização da política habitacional, através da criação de agências estaduais denominadas Companhias Habitacionais (COHABs).

Com a criação do SFH/BNH em 1965, são criadas as COHAB'sdo Paraná: COHAPAR, COHAB-CT, COHAB-PG (incorporada pela COHAPAR em 1969) e a COHAB-LD, começando assim um período importante para a produção habitacional no estado. (PEHIS, 2011, p. 25)

No estado Paraná, estas receberam a denominação de Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR), Companhia de Habitação de Curitiba (COHAB-Curitiba) e Companhia de Habitação de Londrina (COHAB Londrina).

Com a criação do SFH/BNH em 1965, são criadas as COHAB'sdo Paraná: COHAPAR, COHAB-CT, COHAB-PG (incorporada pela COHAPAR em 1969) e a COHAB-LD, começando assim um período importante para a produção habitacional no estado. (PEHIS, 2011, p. 25)

Instituídas através de sociedades de economia mista, o Estado ou o Município detinha o controle das ações, porém o financiamento e os projetos só se concretizavam após o aval do BNH que, segundo Arretche (2011, p. 80), “as COHABs (ou assemelhados), dependiam inteiramente dos empréstimos concedidos pelo BNH para implementar seus programas habitacionais”. Embora as COHABs tenham financiado quase 40% das habitações populares do período, era o setor privado e os trabalhadores com altos salários que mais se beneficiavam.

Isto significa que, em nível de políticas de habitação social, o governo continuará a dar prioridade aos setores populares vinculados diretamente ao mercado formal de trabalho, ou seja, aqueles que ganham salários mais altos, em carteira de trabalho assinada, renda estável etc. (AZEVEDO e ANDRADE, 1982, p. 113).

Em 1980, ocorreu crise econômica internacional, atingindo o país e conseqüentemente seus estados.

O Paraná no início de 1983 tinha uma estimativa de 200 mil desempregados urbanos e uma perspectiva de inflação para o país de 75%. O Brasil chegou a 211% de inflação e o Paraná a 320 mil desempregados, fora os 450.000 trabalhadores volantes. (PEHIS-PR, 2001, p. 54)

A crise deste período impulsionou a elevação dos índices de desemprego e causou a diminuição do poder aquisitivo da maioria da população. Muitos pretendentes à casa própria, com faixa salarial acima de 5s.m., que buscavam programas habitacionais como, por exemplo, o Instituto de Orientação as Cooperativas Habitacionais no estado do Paraná (INCOOP), foram obrigados a pleitearem casas em programas de habitação popular, como os das COHABs, que atendiam pessoas na faixa de 0 a 3 s.m.

Em 30/04/1981 o Cadastro de Inscrição Permanente da COHAB-CT tinha 28.550 famílias cadastradas, sendo 72% com renda de até 03 SM. O perfil destes cadastrados revelava um certo grau de urbanização (não mais origem do meio rural), um indicativo de que parcela desta população teve uma perda do poder aquisitivo e deixou de ser clientela do INOCOOP que atendia a faixa de 05 – 10 SM, enquanto as populações que originalmente procuravam a COHAB, passaram a morar em favelas. Nessa época já era possível perceber a mudança de perfil da população cadastrada, que dá sinais que é a classe média empobrecida que engrossa as filas da COHAB-CT. (PEHIS-PR, 2011, p.52)

As COHABs precisaram criar estratégias para atender o grande fluxo que se formou, procurando casas mais baratas. Alguns princípios que norteavam as construções dos novos bairros, como a topografia dos terrenos, material, afinidade do morador à região, meio ambiente, equipamentos,

aproveitamento de vazios urbanos etc., foram relativizados e o objetivo era construir de forma que atendesse ao poder aquisitivo dos pretendentes e que o mutuário pudesse ajudar na construção da sua casa e assim, buscar o seu barateamento. O sistema escolhido para atender essa necessidade foi o programa da Autoconstrução, este:

Financiava o lote urbanizado, o material de construção e a MO e o próprio mutuário administrava a construção de sua casa, com orientação técnica da COHAB-CT. Cada projeto era proposto pelo mutuário e definido em conjunto com o arquiteto, dentro da m² que o financiamento concedido permitia. Havia a liberdade de construir uma moradia maior que o contratado, assim como a utilização da madeira (a exigência era alvenaria no BWC e cozinha). A família tinha o poder real de interferência no projeto, no material e na forma construtiva. (PEHIS-PR, 2011, p.52)

A modalidade de programa autoconstrução conseguiu baixar 40% dos custos e ganhou a preferência dos pretendentes à casa própria, na faixa de renda menor. Em 1983, assume, no Paraná, novo governo formado pelo PMDB e pelo PP, sendo governador José Richa, cuja bandeira era criar mecanismos democráticos de gestão, ele, porém, ignorou o trabalho da COHAB-CT, negando-a, esquecendo-a e provocando letargia no processo de construção de casas. (COEHIS, 2011).

Anteriormente, a SEIN (Secretaria do Interior do Paraná) havia feito o resgate de todas as ações de habitação popular, dando origem ao documento - Habitação Popular: Uma solução Alternativa, que incentivava a maior participação da população nas soluções para obterem suas casas, previa inclusive o Mutirão, sistema pelo qual se construiu mais de 15.000 unidades no Paraná.

No período de 1979 a 1983, a COHAPAR deu nova dimensão ao conceito de conjunto habitacional, ultrapassando o conceito de que estes deveriam estar afastados do centro urbano, em áreas isoladas, muitas vezes, sem equipamentos e infraestrutura urbana e de transportes. A nova concepção indicava o contrário, que os conjuntos habitacionais deveriam estar integrados à malha urbana, muito embora houvesse exceções como foi o caso do conjunto Habitacional Dona Josefa em Paranavaí, objeto deste estudo, localizado

distante dos equipamentos urbanos e da infraestrutura urbana, portanto em área periférica da cidade de Paranaíba, à época da sua inauguração.

Na nova estratégia de construção pela COHAPAR, suas ações de produção habitacional social.

[...] estavam integradas ao planejamento urbano da cidade, a COHAB-CT pode adquirir áreas a preços menores dentro da malha urbana, antes que as benfeitorias fossem implantadas, fugindo da especulação e viabilizando a construção de moradias populares. Esse foi o ponto de partida, em 1980 havia adquirido 8.000.000 m² dentro ou próximos à malha urbana existente na época. Isto permitiu que a implantação dos Conjuntos Habitacionais estivessem integrados à cidade, próximos à transporte, vizinhança, comércio. O arruamento do conjunto traçado numa continuidade ao do bairro, sem formar os famosos “guetos” que o BNH disseminou por todo o país. (PEHIS-PR, 2011, p. 50/51)

Para realizar a construção de novos conjuntos habitacionais. sob essa nova concepção, fez-se alteração na forma dos investimentos:

Houve uma reavaliação nos investimentos também, ou seja, nos conjuntos tradicionais normalmente se investia 60% na moradia pronta, 20% em infra, restando pouco para o terreno. Nesta nova visão destinou-se: 8% - infra-estrutura, 40% - unidade habitacional e 52% terreno, viabilizando o vazio urbano. (PEHIS-PR, 2011, p.51)

Neste período, surgiram muitas unidades habitacionais integradas na área urbana das cidades. A COHAPAR ficou desprovida de recurso, pois “a opção pela extinção do BNH, de certa forma comprovou que não havia interesse político necessário para o Governo assumir este avanço. Retrocedemos” (PEHIS, 2011, p. 48). No Paraná, buscou-se como saída desse problema, implantar o sistema de construção denominado Mutirão⁵⁰. Esta estratégia foi necessária para continuar produzindo unidades habitacionais no estado do Paraná.

⁵⁰ O Projeto Mutirão, implantado em 1984 foi inspirado na experiência da Prefeitura de Lages – SC, gestão Dirceu Carneiro e destinado às populações de baixa renda (até 03SM), viabilizou um projeto de moradias em alvenaria, dotadas de infraestrutura com participação dos futuros moradores como MO na construção das casas, de 44m² sem divisórias internas e telhas de fibrocimento. Seguindo ainda os mesmos moldes da padronização, ou seja, moradias todas iguais. (PEHIS-PR, 2011, p. 54)

No período de 1983 a 1990, com o Projeto Mutirão, a COHAPAR apresentou inovação ao propor uma unidade habitacional sem divisão interna, apenas o banheiro possuía paredes em alvenaria e pintura a óleo com h = 1,50m. Essa parede permitia a instalação da pia de cozinha, mantendo a proposta de parede hidráulica sempre presente nos projetos das unidades habitacionais de interesse social. A casa com 44 m² e forma tradicional constituída pelo retângulo e telhados de duas águas em fibro cimento, trazia a proposta de adaptar a unidade à necessidade de cada família. A ausência de paredes internas em alvenaria possibilitava a divisão em sala, cozinha e até 03 quartos, o que podia ser feito com tábuas de madeira, mobiliário e até mesmo por cortinas de tecido. (PEHIS-PR, 2011, p. 62 -63).

O Mutirão, mesmo não agradando os empresários da construção civil que preferiam a continuação do sistema de construção anterior, produziu 15.500 unidades habitacionais no Paraná, no período de 1984 a 1987. O novo sistema criou o Programa Autoconstrução, que passou para a denominação de Autogestão e produziu 50.000 moradias até o ano 2002.

O Autogestão foi desenvolvido e ampliado na COHAPAR a partir de 1995 até 2002 e produziu mais de 50.000 moradias 23 que se integraram à paisagem das cidades paranaenses e mudaram a concepção dos conjuntos habitacionais tradicionais. Neste período, a mesma equipe que implantou uma nova visão de moradia popular na COHAB-CT (1979 – 1983) descrito anteriormente, o fez na COHAPAR, através dos programas Casa Feliz, Vila Rural e Paraná Solidariedade. (PEHIS-PR, 2011, p.55)

A COHAPAR atuou no processo de desfavelamento na capital do estado do Paraná, através de dois principais programas no ano de 1996 e 1997: o Pró-Moradia, com recursos do FGTS e Caixa que produziu 2.757 unidades habitacionais e o Paraná Solidário que, com recursos próprios, produziu 2.601 unidades habitacionais.

De 2003 a 2007, foi criado e implantado o Programa Direito de Morar que visava, também, ações da COHAPAR em favelas e ocupações irregulares, que chegavam ao total de 169.000 moradias/domicílios no Paraná. Dois sistemas foram utilizados para a realização destes programas a Desapropriação, que seguia o rito normal de regularização de áreas e o

Regularizador Social, empresa parceira de regularização fundiária que prestava serviços à COHAPAR no ano de 2002 (PEHIS-PR, 2011).

Para combater o déficit habitacional, houve mobilização das COHABs de Curitiba, Londrina e Ponta Grossa.

A política habitacional social, no Brasil, torna-se consistente com a criação do SNHIS, instituído pela lei pela Lei 11.124 de 2005, no primeiro mandato governo LULA. Com isso, abriu-se a possibilidade de estados e municípios participarem efetivamente do programa federal de habitação, como por exemplo, o PMCMV e promover a construção de milhares de unidades habitacionais. O pré-requisito necessário, para habilitar-se ao programa, era que estas instituições se comprometessem em elaborar seus PEHIS para os estados e o PLHIS⁵¹.

No estado do Paraná, a elaboração do PEHIS-PR ficou por conta da COHAPAR com planejamento para 12 anos, a partir de 2012. O cumprimento das metas estabelecidas e com revisões em 2015, e para verificação dos resultados e correção de metas para o futuro em 2019.

Com a adesão ao SNHIS e ao FNHIS⁵², o estado do Paraná retoma a produção de casas populares. Até o ano de 2010, através da parceria do PMCMV com as COHABs, houve a contratação de mais de 180 mil unidades habitacionais.

No estado do Paraná, o programa MCMV já contratou 187.452 unidades habitacionais. Deste total, foram concluídas 134.898 e entregues 120.424 unidades do programa, sendo 20.071 para as famílias de mais baixa renda (Faixa 1 - abaixo). O investimento total no estado é de R\$ 12,9 bilhões (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014).

⁵¹O PLHIS constitui um conjunto articulado de diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores que caracterizam os instrumentos de planejamento e gestão habitacionais. É a partir de sua elaboração que municípios e estados consolidam, em nível local, a Política Nacional de Habitação, de forma participativa e compatível com outros instrumentos de planejamento local, como os Planos Diretores, quando existentes, e os Planos Plurianuais Locais.

⁵²**Lei Estadual Complementar 119 - 31 de Maio de 2007** (alterada pela Lei Complementar 124 de 29/12/2008). Institui o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social – SEHIS e cria o Fundo Estadual de Habitação e Regularização Fundiária de Interesse Social – FEHRIS. (PEHIS-PR, 2011, s/p)

Levando em conta o período de 1967 a 2010, as COHABs do estado do Paraná produziram 358.111 unidades habitacionais populares (gráfico 3)

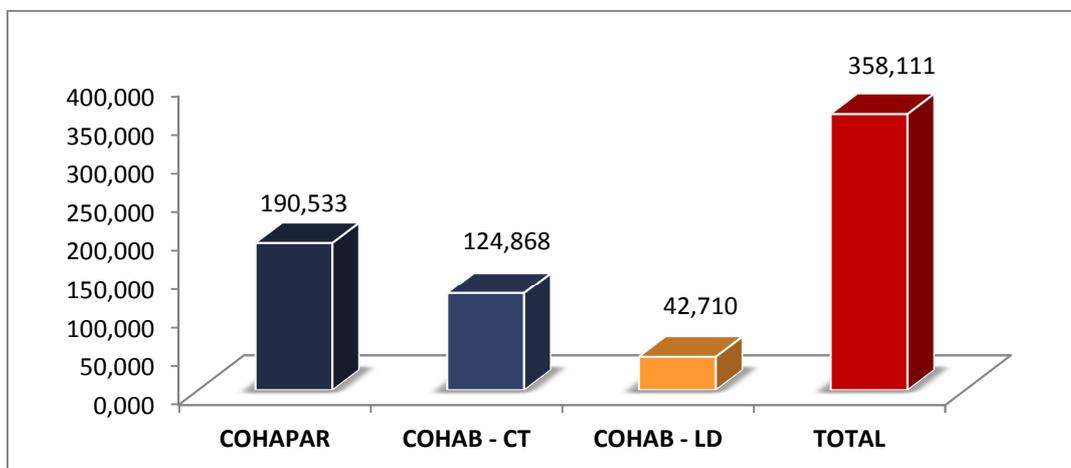


Gráfico 3: Produção Habitacional Histórica do Paraná pelas COHAB's (1967 a 2010)
Fonte: PEHIS-PR, 2011
Org.: PAGAMUNICI, 2015

O gráfico 3 mostra que a produção da COHAPAR é superior às produções das COHABs CT e LD no período de 1967 a 2010. Isto por que a COHAPAR produz casas na abrangência do estado do Paraná, enquanto as COHABs CT e LD atendem regionalmente. O quadro 6 mostra o histórico de programas habitacionais do Paraná.

PROGRAMA	DATA	DESCRIÇÃO
Convencional	1970/80	Perdurou até 1970/80, os contratos eram de empreitada global com recursos do FGTS, através do BNH e Caixa Econômica Federal. Atendia pessoas com até 5s.m.
Autoconstrução	1995/6 a 2002	Rompeu com o estigma de grandes conjuntos padronizados, em 1980, na COHAB – CT e mais tarde implantado na COHAPAR nos anos 1995/6 a 2002, quando foi denominado de Autogestão.
Moradias diversificadas	1995 a 2002	Foi realizado pela COHAB – CT (79-82). E pela COHAPAR em 1995 a 2002.
Mutirão	1984 a 1990	Desenvolvido pela COHAPAR – 1984 – 1990 – atendia pessoas com ganhos de até 3sm.
Casa da família	1992 a 1995	Implementado em 1992, atendia pessoas com até 3sm, recursos do Tesouro do Estado e construiu 38.000 unidades habitacionais.
Casa da família (caução)	1992 a 1995	Realizado em parceria com a Caixa Econômica Federal, Prefeituras e comunidade envolvida. – Recursos do Tesouro Estadual e do FGTS – atendia pessoas com ganho de até um sm.
Casa da família (alienação)	1992 a 1995	Atende famílias com renda entre 03 e 4,5 salários mínimos. – Recursos do Tesouro Estadual e do FGTS.

fiduciária)		
Casa da família indígena	1992 a 1995	Direcionado para as etnias Kaingang e Guarani – com recurso do Tesouro Estadual, e em parecerias com a FUNAI (Fundação Nacional do Índio), FUNASA (Fundação Nacional de Saúde), Organizações Indígenas e Prefeituras Municipais.
Casa da família rural	1992 a 1995	Atende famílias de agricultores, que não possuem casa, com renda bruta mensal em torno de 01 salário mínimo. O pagamento em torno de 20% da renda da família pode ser realizado em equivalência milho.
Vilas rurais	1992 a 1995	Trata-se de programa habitacional com Recursos do Tesouro do Estado e do Banco Mundial, com contratos firmados a partir de 1995. Visa manter o homem no campo e produzindo seu próprio sustento
Casa feliz	1995 a 2002	Desenvolvido pela COHAPAR (1995 a 2002) – sistema de Autoconstrução/autogestão e Moradias Diversificadas.
Paraná solidariedade (desfavelamento)	1998	Surge a partir da pesquisa de Favelas realizada pela COHAPAR em 1997, implantado em 1998 – sistema : Autogestão com recursos próprios da COHAPAR – objetivo: relocalar famílias que moravam em áreas de preservação e risco em pequenas cidades.
Casa do pescador	-----	Atende a famílias com renda de até um salário mínimo mensal em parceria com as Prefeituras Municipais e Comunidade envolvida – Recurso do Tesouro Estadual
Comunidades quilombolas	2007	Atende a famílias de integrantes quilombolas com renda em torno de um salário mínimo – Recurso do Tesouro Estadual – Início em 2007 e ainda em vigência na COHAPAR.
Direito de morar	2003 a 2007	Implantado em 2003 – 2007 – realizava a Regularização Fundiária de Assentamentos Irregulares – duas modalidades: Desapropriação em parceria com as Prefeituras Municipais, com recurso do Tesouro Estadual e através do Regularizador Social via acordo judicial entre proprietário e ocupantes.
Casa do zelador	2003 a 2007	Destinado aos zeladores das escolas estaduais, em parceria com a FUNDEPAR (Fundação da Educação do Paraná) – período: 2003 a 2007 – com recursos do Tesouro Estadual.
PAC/PPI E PAC/FNHIS	2007	Destinado à urbanização e regularização de favelas e assentamentos precários, o PAC/PPI é um programa criado pelo Governo Federal. Em 2007 houve a contratação do PAC-PPI e PAC/FNHIS, que concentrou a atuação da COHAPAR principalmente na RMC. – Com recursos do OGU e contrapartida do governo do Estado.
Morar bem Paraná (urbano)	2011	Iniciado em 2011 destinado à população de baixa renda – até 05 salários mínimos em parceria com o Governo Federal/Ministério das Cidades/ Caixa e Municípios – através do PMCMV. A COHAPAR doa os Terrenos para construção de Conjuntos Habitacionais, através de Empresas Construtoras, sendo os beneficiários finais mutuários da CAIXA. Desenvolve todos os Projetos e os Licita.
Morar bem Paraná (rural)	2011	Criado em 2011 com parceria entre a SEAB, EMATER, Prefeituras Municipais, Cooperativas e Sindicatos Rurais. Enquadram-se como beneficiários do programa os agricultores familiares, pescadores artesanais, extrativistas, silvícolas, aquicultores, maricultores, piscicultores, comunidade quilombolas e povos indígenas
Programa Minha	2009	Em 2009 foi criado o Programa MCMV - Minha Casa

Casa Minha Vida		Minha Vida, em todo o Brasil em contraposição ao PAC que não estava dando a resposta que o Governo Federal esperava e como uma medida para gerar um rápido crescimento econômico face à crise internacional.
-----------------	--	--

Quadro 6: Histórico de Programas habitacionais do Paraná

Fonte: PEHIS, 2012

Org.: Pagamunici, 2014

De acordo com os objetivos dos programas habitacionais, apresentados no quadro 6, constata-se que, embora os programas da produção de unidades habitacionais pelas COHABs, não foram suficientes para combater o déficit habitacional no Paraná, priorizou, atender, famílias de baixa renda e procurou atender os diversos setores da sociedade paranaense.

4.2 Contexto de Paranavaí: do Distrito de Montoya ao município de Paranavaí

O processo da expansão cafeeira, no Paraná, promoveu surgimento de cidades, dentre elas Paranavaí. O município de Paranavaí denominado, inicialmente, de Distrito de Montoya, em homenagem ao padre Montoya, jesuíta que muito lutou para salvar os indígenas da região de serem escravizados e exterminados. Recebeu, também, o nome de Fazenda Brasileira e por fim Paranavaí, nome originado pela junção dos nomes do rio Paraná e do rio Ivaí.

Em 1946 a Fazenda Brasileira recebeu o nome de Paranavaí, passando a ser Distrito de Mandaguari. O município foi criado com o desmembramento de Mandaguari, pela Lei Estadual nº 790 de 14 de dezembro de 1951, e solenemente instalado em 14 de dezembro de 1952. Na época de sua autonomia, o Município de Paranavaí era formado apenas por dois distritos: Catarinenses e Porto São José. Fonte

A partir do ano de 1926, a cultura cafeeira inicia seu ciclo no município de Paranavaí. O que contribuiu para a ocupação da região e de infraestrutura territorial. A construção da estrada que ligava o rio Pirapó à Fazenda Ivaí rumo ao porto São José no Rio Paraná (IBGE, 2010) criou condições de comunicação entre Paranavaí e outras regiões do Paraná.

A História de Paranavaí, mais propriamente, tem início no começo século passado. Neste período, toda a região do Vale do Ivaí era completamente despovoada, coberta de matas virgens, constituída de terras devolutas de propriedade do Estado. Paranavaí, portanto, está entre as mais jovens regiões do Estado do Paraná a serem povoadas e colonizadas, como decorrência do ciclo do café. É uma imensa zona situada a noroeste, na bacia dos rios Paraná e Paranapanema, nos limites do Paraná com o Mato Grosso do Sul. (PM – IBGE, 2010, s/p.)

A atração populacional à região de Paranavaí, motivada pelo plantio do café (1926), intensificou-se nas décadas de 1940 e 1960. Com o fim do ciclo cafeeiro e da sua substituição pela pecuária, na última metade dos anos de 1960 e início de 1970, ocorre o processo de migração de paranavaenses para as médias e grandes cidades do Paraná e para outros estados brasileiros, causando redução na taxa de crescimento populacional no município de Paranavaí.

No final dos anos de 1970, reduz-se o fluxo migratório de Paranavaí que volta a crescer, porém, em taxas de menor escala até a década de 2000. A partir de então, o município de Paranavaí apresenta aumento populacional seguindo a tendência do Paraná, conforme dos Censos do IBGE de 2000 e 2010, apresentados na tabela 13.

Tabela 13: Total da População de Paranavaí e Paraná 2000 e 2010

Total da População		
	2000	2010
Paranavaí	75.750	81.595
Paraná	9.563.458	10.439.801

Fonte: IBGE, 2010

Org.: PAGAMUNICI, 2015

De acordo com a tabela 13, no Censo de 2000 o Paraná contava com 9.563.458 habitantes e, no de 2010, sua população aumentou para 10.439.601. O município de Paranavaí, no Censo de 2000, contava com 75.750 habitantes e no Censo de 2010 com 81.595 habitantes.

Nas mesorregiões do estado, nos anos de 2000 a 2010, verifica-se que a do Noroeste, onde se localiza o município de Paranavaí,, perdeu população pelo Censo de 2000 e mostra crescimento, novamente, no Censo 2010 (IPARDES). O gráfico 4 mostra o número da população total do Paraná nos Censos de 2000 e 2010, distribuídas por mesorregiões.

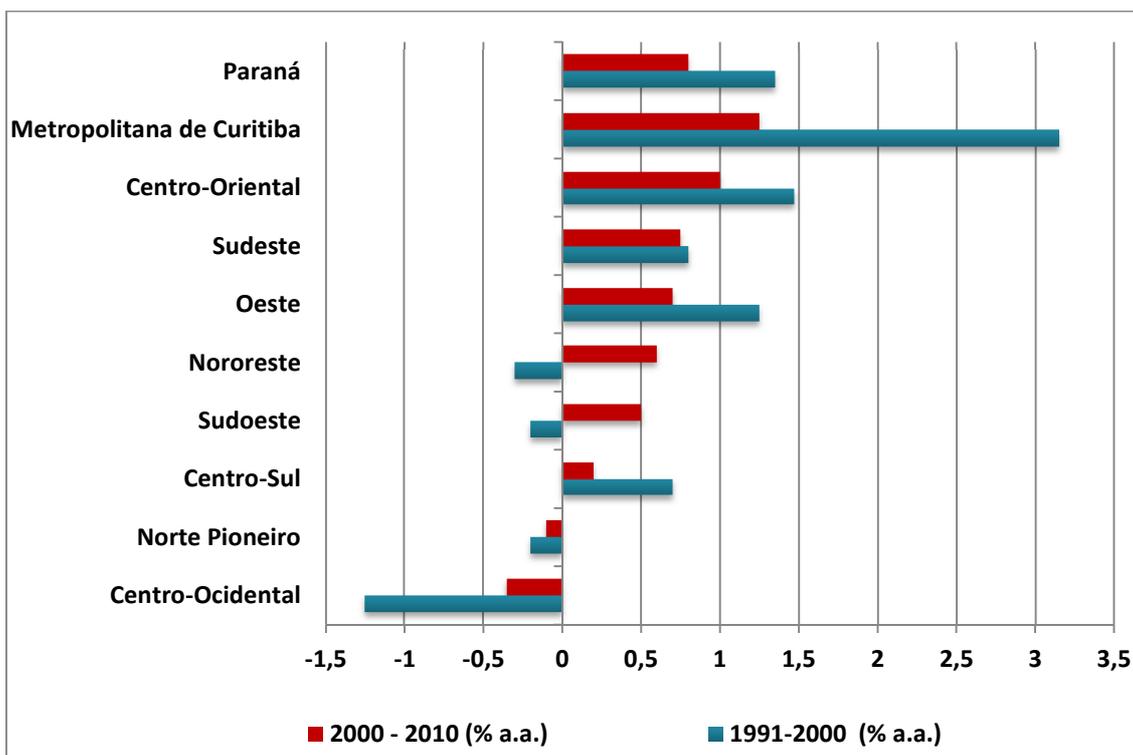


Gráfico 4: Taxa de crescimento da população total - mesorregiões geográficas – Paraná (1991-2000 e 2000-2010)

Fonte: IBGE, 2010

Org.: PAGAMUNICI, 2015

De acordo com o gráfico 4, algumas mesorregiões tornaram áreas de atração populacional no Censo de 2000 e 2010, como a região metropolitana de Curitiba, Centro-Oriental, Sudeste e Oeste. Em 2000, as mesorregiões Centro-Occidental, Norte Pioneiro, Sudoeste e Noroeste apresentaram decréscimo populacional. Em 2010, apenas as mesorregiões Centro-Occidental e a do Norte Pioneiro contabilizaram decréscimo populacional.

Muito embora o fluxo de pessoas não tenha sido uniforme em todo o estado, as regiões que mais atraíram população foram as de Curitiba, Maringá e Londrina.

[...] as regiões de Curitiba, Londrina e Maringá estabeleceram-se como rede urbana paranaense em detrimento das regiões que lideravam a economia na década de 1970 (PLHIS-Paranavaí, 2010, p.34).

A mesorregião Noroeste, onde se localiza o município de Paranavaí, comparando os dois Censos: 2000 a região apresentou decréscimo, e em 2010 houve crescimento populacional. Paranavaí se destaca como centro da microrregião de Paranavaí, face o oferecimento de funções urbanas, atendendo demandas de municípios desta microrregião e, também, algumas cidades do sul do estado do Mato Grosso do Sul como Nova Andradina e cidades da região do pontal no Sudoeste do estado de São Paulo como Rosana e Primavera, que buscam em Paranavaí satisfações de suas necessidades, principalmente nos setores da educação e da saúde.

Paranavaí se distingue como centro regional, com maior número de funções que Umuarama, embora este apresente uma área de abrangência de polarização maior, atraindo demandas até mesmo do Mato Grosso do Sul. Ambos têm como pólo imediato Maringá, que comparte com Londrina à polarização de um importante subsistema urbano paranaense, oferecendo uma gama de funções para o atendimento às demandas de alta complexidade. (PLHIS-II, 2010, p. 37)

Seguindo a tendência de crescimento do Parana, em Paranavaí, a taxa de urbanização foi crescente em patamar ainda maior. A tabela 14, apresenta a projeção demográfica de Paranavaí nas décadas de de 1970, 1980, 1991, 2000, 2010 e 2020.

Tabela 14: Projeção demográfica para Paranavaí

Projeção Demográfica	1970	1980	1991	2000	2010	2020*
Total	57.387	65.286	71.052	75.750	81.595	91.049
Urbana	39.232	54.654	64.354	70.329	77.733	
Rural	18.155	10.632	6.698	5.421	3.862	
Taxa Urbanização (%)	68%	84%	91%	93%	95%	
Crescimento População urbana (%)		39%	18%	9%	11%	
Crescimento Populacional (%)		13,76%	8,83%	6,61%	7,72%	11,59%

*Dados estimados pressupondo crescimento linear, com taxa 1,10% ao ano (taxa anual de crescimento estimado: 101,10%)

Fonte: PLHIS de Paranavaí, 2010

Org.: PAGAMUNICI, 2015

Analisando a tabela 14, constata-se que a população total de Paranaíba cresceu nas décadas apresentadas, enquanto o crescimento populacional relativo mostrou-se decrescente até a década de 2010. Na projeção de 2020, este índice é crescente na ordem de 11, 59%. Decompondo a população total, verifica-se que a população urbana cresce até a década de 2010, bem como a taxa de urbanização, porém a população rural se mostra em declínio. O crescimento relativo da população urbana também mostrou-se decrescente.

Mesmo que se tenha crescimento populacional relativo decrescente é importante analisar a taxa de urbanização, que influencia diretamente nas questões relacionadas ao déficit habitacional.

Na cidade de Paranaíba, desde 1968, o déficit habitacional por Incremento de Estoque⁵³, passa de 5.500 unidades habitacionais de acordo com o PLHIS de 2010.

[...] no município de Paranaíba é de 5.617 habitações. Fizeram parte deste cálculo os componentes: domicílios improvisados; domicílios do tipo cômodo; domicílios com famílias conviventes; domicílios com famílias com ônus excessivo com aluguel e; domicílios cedidos (PLHIS, 2010, p, 165/166).

⁵³O déficit habitacional por incremento de estoque é composto por:

- a) Domicílios improvisados - locais construídos sem fins residenciais que servem como moradia, tais como barracas, viadutos, prédios em construção, carros etc, denotando necessidade de novas habitações;
- b) Domicílios do tipo Cômodo – Famílias que moram em quartos ou cômodos alugados ou cedidos usando de forma comum áreas de acesso e equipamentos sanitários, sem privacidade;
- c) Famílias conviventes ou Famílias conviventes secundárias – são constituídas por, no mínimo, duas pessoas ligadas por laço de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência e que residem no mesmo domicílio com outra família denominada principal;
- d) Famílias com ônus excessivo com aluguel – consideram-se famílias com renda familiar de até três salários mínimos mensais, que comprometem 30% ou mais de sua renda com o pagamento de aluguel;
- e) Famílias que moram em residências cedidas – Famílias com renda de até três salários mínimos mensais, que residem em domicílios cedidos por empregador, familiares ou outro.

A tabela 15 mostra o déficit habitacional por incremento de estoque em Paranavaí, relacionado com o rendimento mensal responsável pelo domicílio no ano de 2000.

Tabela 15: Déficit Habitacional por Incremento de estoque de Paranavaí relacionado com o rendimento mensal do responsável pelo domicílio

	Domicílios improvisados	Domicílios do tipo cômodo	Domicílios cedidos	Famílias conviventes	Ônus excessivo com aluguel	Déficit Habitacional por incremento de estoque
Área Urbana	65	150	1582	1535	1627	4759
Área Rural	11	14	736	97	----	858
Total	76	164	2318	1432	1627	5617

Fonte: PLHIS, 2010

Org.: PAGAMUNICI, 2015

Com intuito de amenizar o problema da falta de moradia, cabe ao poder público desenvolver planos de políticas públicas habitacionais e programas de habitação, envolvendo setores e órgãos públicos e privados da sociedade para produzir unidades habitacionais.

O quadro 7 demonstra a produção habitacional de Paranavaí, desenvolvido pela COHAPAR, em parceria com os governos federal, estadual, e municipal, no período de 1968 a 2010.

Empreendimento	Unidades	Ano	Programa	Modalidade
Morumbi	45	2010	MCMV	Parcerias: COHAPAR/CEF/Prefeitura Municipal de Paranavaí
Vila Operária	07	2010	MCMV	Parcerias: COHAPAR/CEF/ Prefeitura Municipal de Paranavaí
Distrito de Graciosa	32	2010	Casa da Família	Casa da Família/FGTS
Jardim São Jorge	31	2006	Casa da Família	Casa da Família/FGTS
Moradias Santo Dumont - Módulo IV	06	2005	Casa da Família	Casa da Família/FGTS
Colégio E. Flauzina D. Velgas	1	2005	Casa da Família	Casa do Zelador
Escola Estadual José de Anchieta	1	2005	Casa da Família	Casa do Zelador
Moradias da Solidariedade Paranaense	62	2005	Casa Feliz	Casa Feliz – Paraná Solidário
Moradias Santos Dumont – Módulo III	11	2004	Casa da Família	Casa da Família/FGTS
Moradias Eucaliptos II	43	2004	Casa da Família	Casa da Família/FGTS
Colégio Estadual de	1	2004	Casa da Família	Casa do Zelador

Paranavaí				
Moradias Santos Dumont – Módulo I	31	2003	Casa Feliz	Casa Feliz Normal
Moradias Santos Dumont – Módulo II	29	2002	Casa Feliz	Casa Feliz Normal
Vila Rural São João de Paranavaí	59	2001	Vila Rural	Vila Rural
Lote Isolado	14	2001	Casa Feliz	Casa Feliz /Lote isolado
Moradias Eucalipto I	13	2000	Casa Feliz	Casa Feliz Normal
Moradias Eucaliptos	22	2000	Casa Feliz	Casa Feliz Normal
Vila Rural Monte Alto	22	1999	Vila Rural	Vila Rural
Vila Rural Água dourada	77	1999	Vila Rural	Vila Rural
Vila Rural Santa Monica	41	1998	Vila Rural	Vila Rural
Vila Rural Nova Vida	105	1998	Vila Rural	Vila Rural
Vila Rural José Dolvino Garcia	48	1998	Vila Rural	Vila Rural
Moradias Colorado	32	1998	Pró – Moradia	Casa Feliz Normal
Hélio Lopes	203	1993	Casa da Família	Mutirão
Paranavaí I Dona Josefa	154	1992	Casa da Família	Mutirão
Paranavaí	1	1988	Autoconstrução	Autoconstrução
Paranavaí	1	1988	autoconstrução	Autoconstrução
Paranavaí	1	1988	Autoconstrução	Autoconstrução
Paranavaí	3	1988	Autoconstrução	Autoconstrução
Paranavaí	7	1983	Casa econômica	Casa econômica
Sumaré	156	1981	Convencional	Convênio
Vila São Jorge	200	1979	Convencional	Convênio
Vila Operaria	212	1968	Casa da Família	Convênio/Multirao
Total	1.871			
Empreendimentos	28			

Quadro 7: Produção habitacional de Paranavaí de 1968 a 2010

Fonte: PLHIS, 2010

Org.: PAGAMUNICI, 2015

De acordo com o quadro 7, no período de 1968 a 2010, foram desenvolvidos 28 empreendimentos no município de Paranavaí, resultando na produção de 1871 unidades habitacionais, sendo que 284 unidades ainda estão em fase de implantação. Dentre os programas habitacionais, destaca-se o Casa da Família, o mais utilizado na implementação de 11 empreendimentos, totalizando 695 unidades habitacionais. O conjunto habitacional Dona Josefa, objeto de estudo desta tese, foi construído em 1992 pelo programa Casa da Família, na modalidade mutirão, com 154 unidades habitacionais.

A partir do ano de 2005, os municípios, para estarem aptos para participar do SNHIS, tiveram que criar e alterar leis sobre a questão habitacional. Assim:

O município de Paranavaí criou o Conselho Municipal de Habitação (COMHAB) através da Lei nº. 2.726/2006 e o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) através da Lei nº. 3.126/2008. A Lei Municipal nº. 3.485/2009

alteradisorativos da Lei Municipal nº. 2.726/2006, que cria o conselho municipal da habitação.

Porém,

O PDM e o PLHIS são instrumentos de planejamento e gestão territorial, mas apenas suas existências não garantem o sucesso dos mesmos. É verdade que o acesso a convênios, programas, projetos e recursos federais e estaduais pode ser facilitado com a existência dos planos municipais setoriais. Porém, a simples existência dos Planos não garante a execução dos programas, metas e ações previstas nos mesmos. (PLHIS – 2010, p. 214)

No ano de 2010, a organização do espaço urbano de Paranaíba contava com mais de 130 loteamentos. Aqueles que estavam localizados no entorno da cidade foram os mais utilizados pelas políticas públicas de habitação social, para a construção dos conjuntos habitacionais em Paranaíba. Fato impunha necessidades à administração municipal, na solução de equipamentos urbanos inexistentes, pois os loteamentos eram autorizados somente com infraestrutura completa e necessária para boas condições de habitabilidade (PLHIS-Paranaíba-Fase I, 2010). Atualmente a cidade de Paranaíba está dividida em nove setores, como mostra a figura 3.

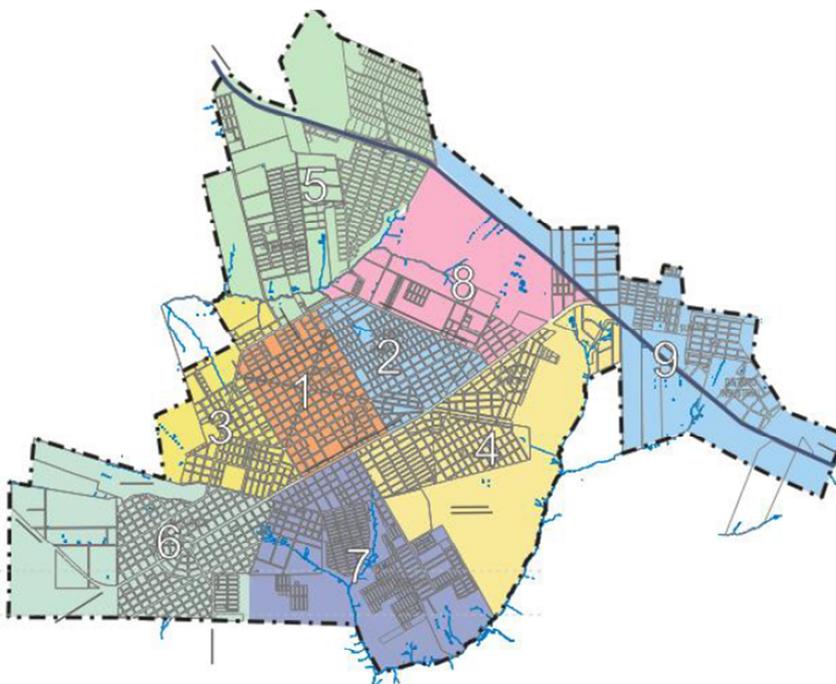


Figura 01 - Setores Urbanos definidos no Plano Diretor Municipal.
Fonte: Plano Diretor Municipal de Paranaíba.

Figura 3: Setores Urbanos definidos no Plano Diretor Municipal

Fonte: Plano Diretor Municipal de Paranavaí

Os setores 1, 2 e 3 correspondem às áreas de ocupação mais antigas da cidade, sendo que a região central de Paranavaí é a do setor 1. A área de estudo desta tese (Conjuntos Dona Josefa e Deputado Flávio Ettore Giovini) estão localizados nos setores sete e quatro, respectivamente e, estão em áreas próximas da nascente do Ribeirão Surucuá, que fica no entorno da cidade de Paranavaí. ou seja, foram construídos em loteamentos sem a infraestrutura de equipamentos urbanos. Sendo assim,

Apesar dos números de unidades habitacionais produzidas em Paranavaí, em mais de 40 anos (1.871 unidades) num contexto nacional de políticas falhas e repletas de crises institucionais, a localização destas unidades no Município caracteriza as estratégias de periferização que os conjuntos habitacionais possuem no Brasil. Alguns dos conjuntos foram implantados em áreas mais valorizadas da rede urbana, porém a maioria, além de estarem em áreas periféricas são as que possuem o menor valor segundo a avaliação imobiliária por metro quadrado (PLHIS, 2010).

Além disso,

Existem várias ocupações irregulares inclusive em áreas de preservação ambiental e assentamentos precários. Existem famílias de baixa renda com problemas de regularização fundiária morando próximas a regiões alagadiças, rios e córregos (PLHIS de Paranavaí, Fase I, 2009. p. VII)

Esta conjuntura habitacional de Paranavaí revela a carência de unidades habitacionais, fato comprovado por dados municipais, pois Paranavaí apresenta um déficit habitacional de mais de 5.500 unidades, somente na área urbana(FJP, 2010).

O processo de organização do espaço urbano de Paranavaí segue a tendência de periferização, segregação espacial e social. Sendo assim, para realização da pesquisa, foram escolhidos os conjuntos habitacionais Dona Josefa e Deputado Flávio Ettore Giovine, construídos através de dois programas habitacionais implementados em Paranavaí, respectivamente, autoconstrução (COHAPAR) e empreitada global, MCMV (Caixa Econômica Federal).

Através da pesquisa de campo nos conjuntos, compreende-se como o espaço urbano se constitui em Paranaíba, bem como sua relação com os objetivos econômicos, sociais e políticos do município. Além disso, verifica-se o domínio político e social sobre os moradores dos conjuntos, bem como a satisfação dos mesmos em relação ao conjunto em que moram, condições sociais e acessibilidade do entorno, condições das moradias, das estruturas físicas, do sistema de saneamento básico - água e esgoto, o perfil do morador, a relação, morador e órgão financiador e poder público.

CAPÍTULO V

5. A PRODUÇÃO DO ESPAÇO GEOGRÁFICO NOS CONJUNTOS HABITACIONAIS: D. JOSEFA E DEPUTADO FLÁVIO ETTORE GIOVINI NA CIDADE DE PARANAÍ – PR

5.1 Conjunto Habitacional Dona Josefa (1992) construído pela COHAPAR (Mutirão – Casa da Família)

O conjunto habitacional Dona Josefa faz parte do Bairro Vila Operária, construído, através do financiamento da COHAPAR (gestora do antigo BNH), em outubro de 1992, na modalidade Mutirão – Casa da Família, com o objetivo de atender a população de baixa renda de Paranaíba. Recebeu este nome em homenagem póstuma à senhora Josefa Batista, moradora da Vila Operária que lutou para a construção do conjunto. O financiamento do valor do imóvel foi realizado no prazo de 300 meses ou 25 anos, com carência de 10 meses para início do pagamento, com vencimento da primeira parcela em agosto de 1993.

As 154 unidades habitacionais em alvenaria foram construídas no modelo do programa, onde cada uma contempla 44 m², formato retangular, telhados de duas águas, com divisão interna formando dois quartos, uma sala, uma cozinha, um banheiro e espaço externo de uma varanda, conforme desenho da planta baixa feita pela COHAPAR. Porém, o habite-se dado pela COHAPAR permitiu a entrega dessas unidades habitacionais sem paredes divisórias constantes no projeto original e, apenas com a cobertura e as paredes externas e internamente somente a divisão do banheiro. Ficou para os mutuários, que quisessem realizar a construção das divisões internas constantes da planta baixa da COHAPAR (figura 4).



Figura 4: Planta baixa das unidades habitacionais do Conjunto Dona Josefa
Fonte: COHAPAR

Por se tratar de mutuários com baixo poder aquisitivo, estas alterações demoraram muito tempo e, ainda hoje, mais de 20 anos após a construção das casas, existem unidades habitacionais que permanecem apenas com a divisão do banheiro e as quatro paredes externas. Os moradores alegam que não possuem dinheiro para fazer a construção das paredes internas. Diante desta situação, percebe-se que o plano habitacional do governo, não atingiu o objetivo de construir casa para população de baixa renda, pois muitas pessoas, moradoras nos conjuntos estudados, convivem ainda de forma primitiva. Estas condições de moradia seriam dignas e apropriadas para a constituição familiar? Esta realidade pode ser verificada nos dados levantados pela pesquisa de campo que mostra as transformações realizadas pelos moradores, conforme gráfico 5.

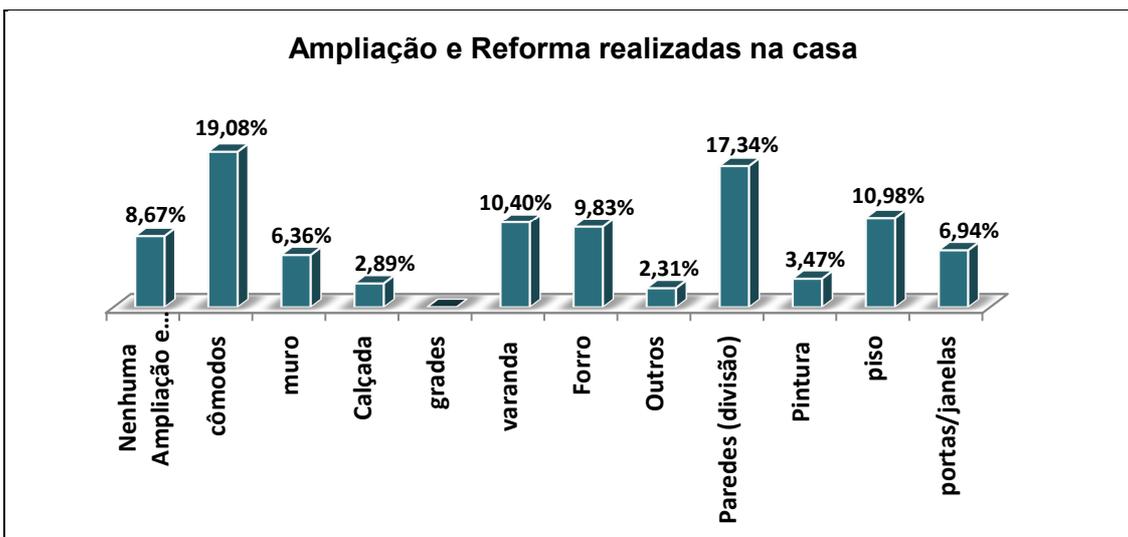


Gráfico 5: Ampliação e Reforma realizada pelos mutuários do Conjunto Habitacional Dona Josefa (CHDJ)

Fonte: Pesquisa de campo - CHDJ

Org.: PAGAMUNICI, 2015

No conjunto Dona Josefa, construído pelo sistema de autoconstrução, as casas foram entregues com piso bruto, sem forro e sem paredes internas. O item, cômodo, bastante citado é resultado da divisão pelas paredes internas, não se trata de novas construções. Portanto, “Cômodos”, “paredes,” e “piso” foram os itens mais citados. Atualmente, após 20 anos, morando em imóvel comprado do governo, através de programa social de habitação, aproximadamente, 10% dos moradores do conjunto Dona Josefa ainda não fizeram benfeitorias ou reforma em sua casa, que justificam melhoria de vida, ficando apenas no básico para morar, alegam que não possuem condições financeiras para o investimento. Quando perguntado o nome do órgão público que construiu sua casa, moradores do Conjunto Habitacional Dona Josefa demonstram confusão (gráfico 6).

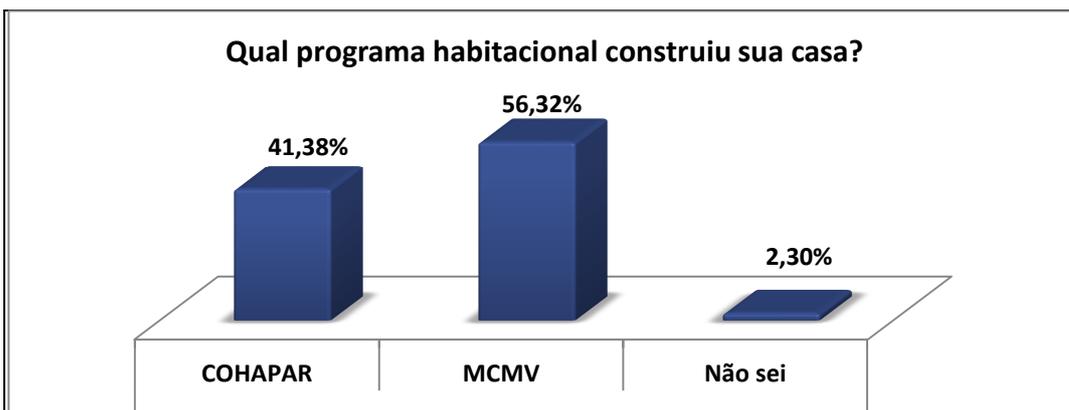


Gráfico 6: Conhecimento sobre o programa habitacional que construiu o conjunto habitacional Dona Josefa

Fonte: Pesquisa de campo - CHDJ

Org.: PAGAMUNICI, 2015

De acordo com o gráfico 6, aproximadamente, 41% dos moradores sabe que foi a COHAPAR, o órgão público responsável pela construção do conjunto habitacional. A maioria dos moradores acredita ser o programa MCMV o responsável e, ainda, menos de 3% não sabe o órgão responsável pela construção da casa que comprou, dificultando a possibilidade de garantir seus direitos, em relação à qualidade da casa que adquiriu. Ainda na esteira da confusão dos moradores do conjunto Dona Josefa sobre o órgão financiador, embora não tendo nenhum vínculo entre a Caixa Econômica e sua casa, muitos acham o atendimento da Caixa bom (gráfico 7).

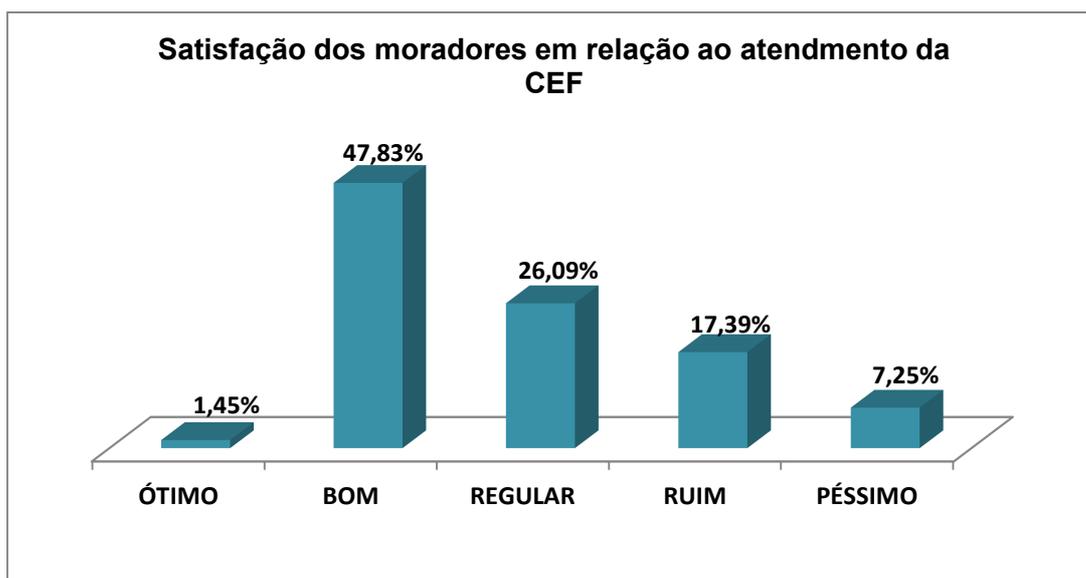


Gráfico 07: Equívocos dos mutuários em relação ao órgão financiador da casa

Fonte: pesquisa de campo – CHDJ

Org.: PAGAMUNICI, 2015

O equívoco em relação ao órgão financiador das moradias é evidente, pois nenhum morador tem conhecimento de que a CEF não é o órgão que financiou sua casa. A maioria dos questionados, apesar de alegarem terem ido muito pouco e outros nunca terem ido a CEF, atribuem nota boa ao atendimento da mesma, o que caracteriza o equívoco dos mutuários. Percebemos que as respostas dos moradores, quando positivas, eram mais no sentido de não se comprometer com a opinião proferida.

Quanto ao pagamento do bem comprado, a maioria imagina que o pequeno valor cobrado é o bastante para eles se calarem. Assim lhes falta organização para reivindicar seus direitos sobre a casa que comprou. Constata-se que há influência considerável da cultura de que, os mais pobres, devem se contentar com o que o Estado lhes oferece e que não cabe a eles reivindicar algo que no seu entendimento foi feito pelo governo.

Na questão dos problemas enfrentados no Conjunto Dona Josefa, a falta de segurança, o atendimento à saúde e o item drogas se destacam nas reclamações dos moradores (gráfico 8).

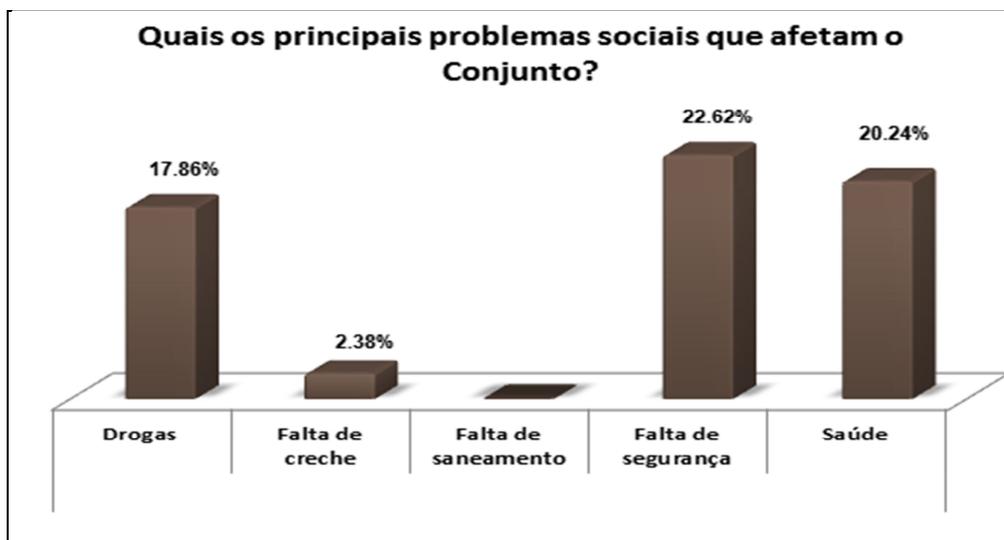


Gráfico 8: Principais problemas sociais do Conjunto Habitacional Dona Josefa

Fonte: pesquisa de campo – CHDJ

Org.: PAGAMUNICI, 2015

De acordo com o gráfico 8, a falta de segurança predomina na opinião dos habitantes. O Conjunto, por ser localizado na periferia do quadro urbano de Paranavaí, carece de maior atenção pela vigilância de segurança. Muitos alegam que, ao anoitecer, fecham as portas e janelas e ouvem muita

bagunça nas ruas e que a polícia dificilmente comparece, quando chamada por alguém do conjunto. Devido a essa não atuação da polícia, os moradores reclamam da presença de muitos usuários e traficantes de drogas.

Quanto à composição de gênero e escolaridade, o Conjunto Dona Josefa também demonstra fragilidade social, conforme apresentado no gráfico 9.

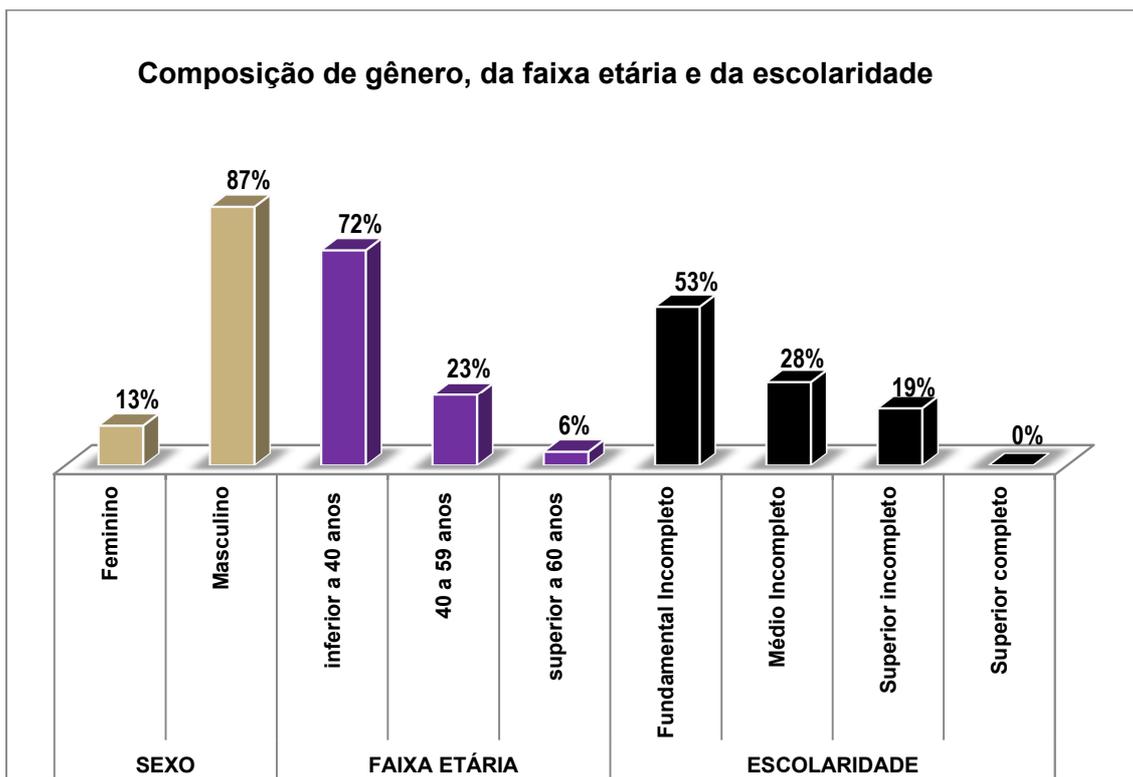


Gráfico 9: Características demográficas dos Moradores do Conjunto Habitacional Dona Josefa

Fonte: pesquisa de campo – CHDJ

Org.: PAGAMUNICI, 2015

De acordo com o gráfico 9, do total de moradores do Conjunto, 87% é masculina; 72% tem idade inferior a 40 anos. Quanto à escolaridade, 53% tem ensino fundamental incompleto, 28% ensino médio incompleto e 19% ensino superior incompleto. Este contexto, expressa a incapacidade de compreensão da realidade e reflete o perfil profissional dos moradores do CHDJ. O gráfico 10 apresenta a condição de empregabilidade dos moradores.

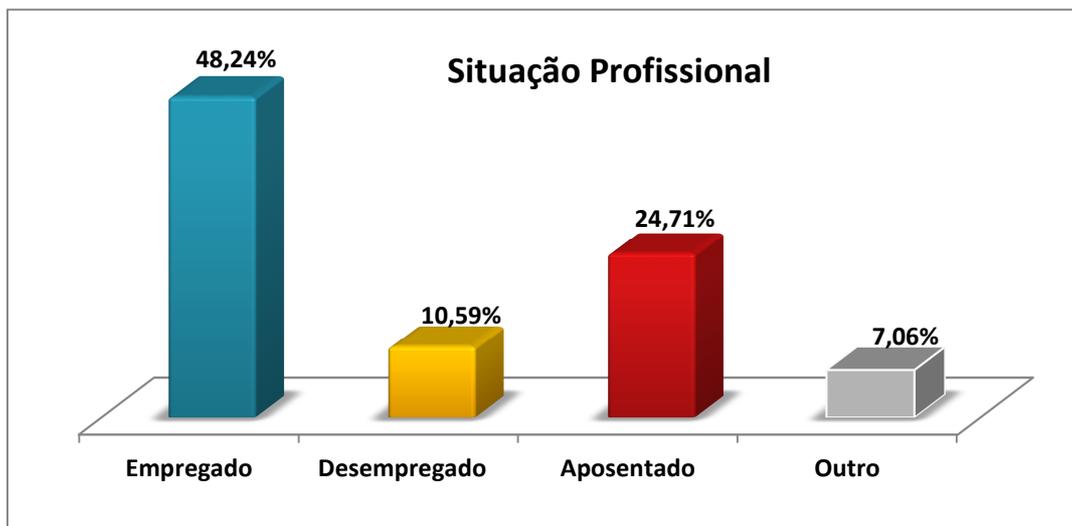


Gráfico 10: Situação profissional dos Moradores do Conjunto Habitacional Dona Josefa
Fonte: pesquisa de campo – CHDJ
Org.: PAGAMUNICI, 2015

De acordo com o gráfico 10, aproximadamente, 48% dos moradores estão empregados, 25% são aposentados e pouco mais de 10% estão desempregados. Das atividades desenvolvidas pelos empregados, predominam as que dispensam qualificação formal e nível complexo de habilitação (gráfico 11), pois são atividades que utilizam mãos-de-obra não especializada, portanto, baixa remuneração.

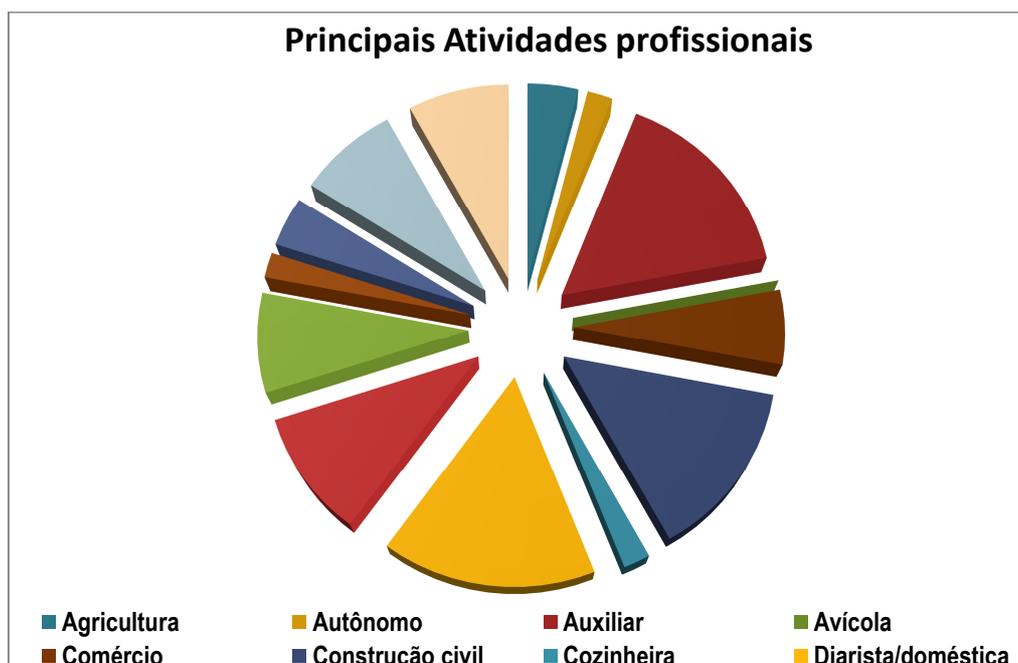


Gráfico 11: Atividades profissionais dos Moradores do Conjunto Habitacional Dona Josefa
Fonte: pesquisa de campo – CHDJ
Org.: PAGAMUNICI, 2015

A maioria questionada se ocupa no setor de serviços, mas sem especialização o que contribui para viverem em condições de dificuldades financeiras conforme mostra o gráfico 12.

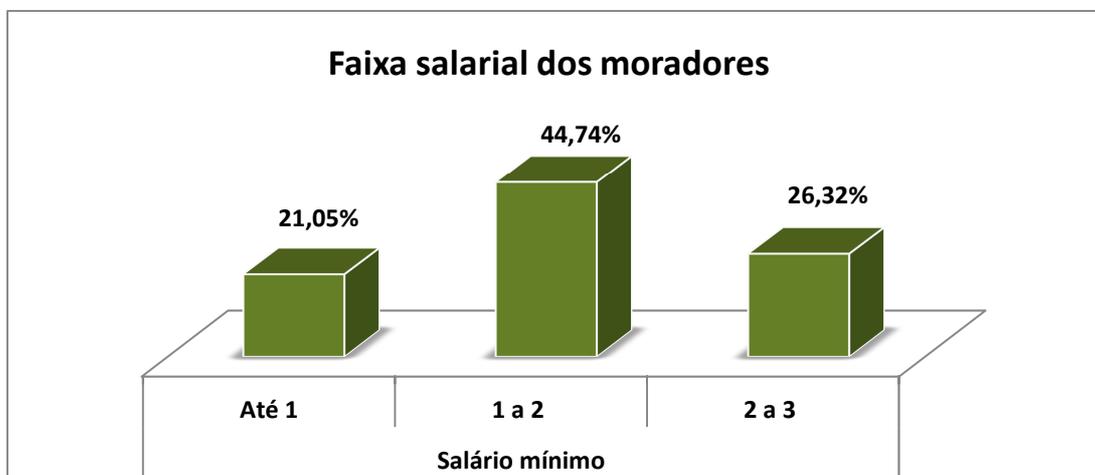


Gráfico 12: Perfil da Remuneração dos Moradores do Conjunto Habitacional Dona Josefa
Fonte: pesquisa de campo – CHDJ
Org.: PAGAMUNICI, 2015

De acordo com o gráfico 12, mais de 70% dos entrevistados ganham até 2 salários mínimos, o que impossibilita acesso à alternativa de vida social digna. Apesar dos baixos salários, a maioria acha que o preço pago pela prestação da casa é justo; 10% acha injusto, pois entendem que, como suas casas foram construídas por eles mesmos, não deveriam pagar nada (gráfico 13).

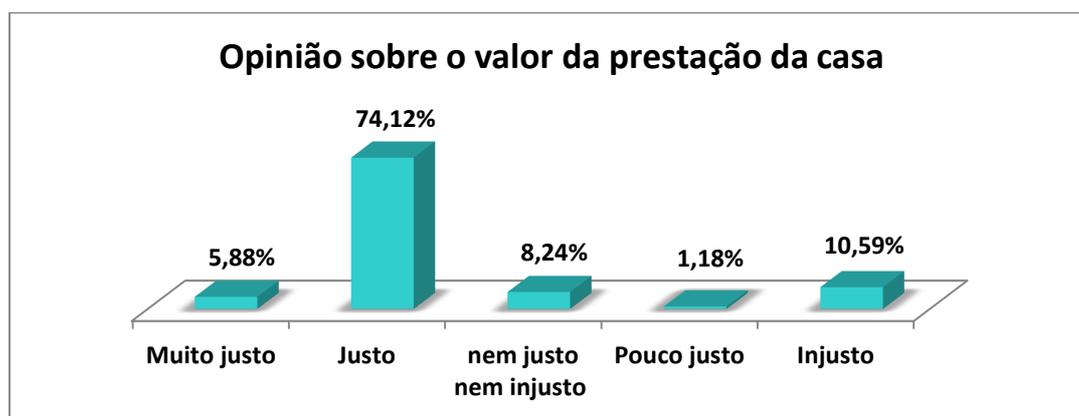


Gráfico 13: Avaliação do valor da prestação da casa paga pelos moradores do Conjunto Habitacional Dona Josefa
Fonte: pesquisa de campo – CHDJ
Org.: PAGAMUNICI, 2015

Outro complicador da organização social do Conjunto Habitacional Dona Josefa, é a desinformação sobre mecanismo de controle e reivindicação de melhoria das condições de vida, que seria a constituição da Associação dos Moradores conforme mostra o gráfico 14.

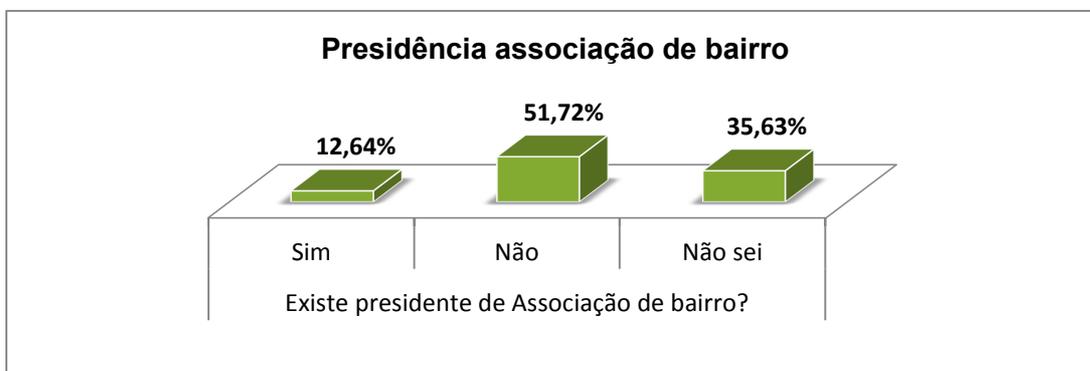


Gráfico 14: Presidência de Associação de Bairro no Conjunto Habitacional Dona Josefa
Fonte: pesquisa de campo – CHDJ
Org.: PAGAMUNICI, 2015

Questionados sobre a existência de presidente da Associação de bairro, apenas pouco mais de 10% sabem da existência do mesmo. Quase 60% garante não existir e pouco mais de 40% não sabem se há ou não presidente de Associação de bairro. Apesar do tempo de existência do conjunto e por ser a maioria que desconhecem a existência de presidente, existe lacuna no perfil da capacidade reivindicatória dos moradores do conjunto, cuja consequência maior é a incapacidade de requerer melhorias para a área. Contraditoriamente, o gráfico 15 mostra que a vontade dos moradores é que haja associação de bairro.

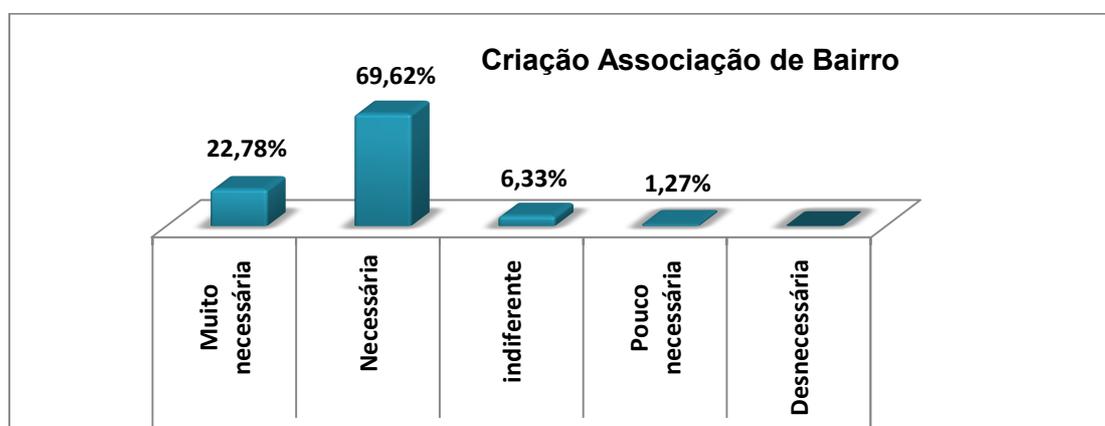


Gráfico 15: Avaliação da necessidade de criação de associação de Bairro no Conjunto Habitacional Dona Josefa
Fonte: pesquisa de campo – CHDJ
Org.: PAGAMUNICI, 2015

O gráfico 15 mostra que, embora maioria entenda que é necessário a existência de Associação de Bairro, há um contingente significativo de moradores que não se importam e nem participam com essa forma de organização. Isso fica evidenciado no gráfico 16, onde percebe-se a tendência dos moradores do Dona Josefa em não participar da associação de bairro.

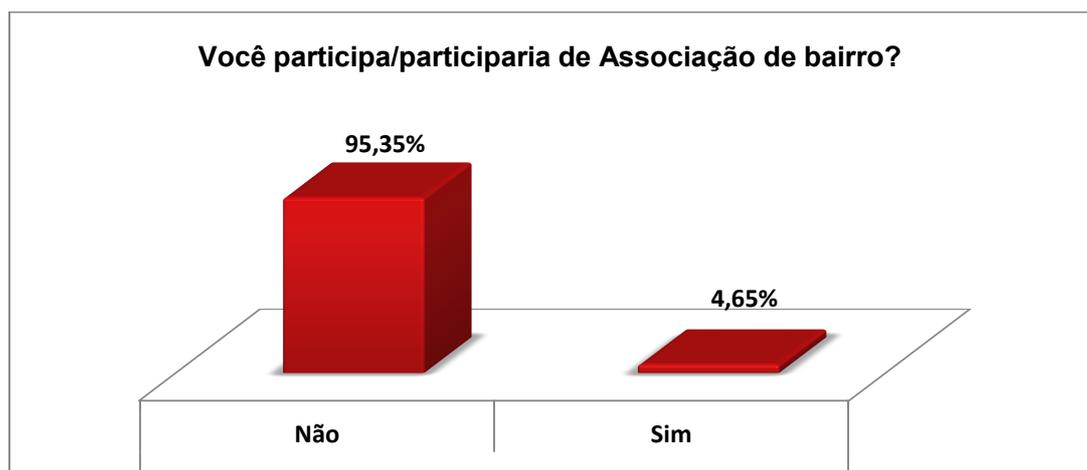


Gráfico 16: Participação dos moradores do Conj. Hab. Dona Josefa em Associação de Bairro
Fonte: pesquisa de campo – CHDJ
Org.: PAGAMUNICI, 2015

Quase 96% dos questionados responderam que ninguém da sua família participa de algum movimento social. Isto denota a incapacidade política de agir sobre o espaço em que vive, ou seja, outras pessoas resolvem os problemas que afligem o conjunto habitacional. Ao perguntarmos sobre nomes de políticos que atuam no conjunto, a maioria diz que não sabe, mas muitos afirmam nomes de candidatos a vereador que visitaram suas casas, destacando-se o nome do prefeito Rogério Lorenzetti.

Desconhecem os órgãos responsáveis pela construção do conjunto, que é de vital importância, pois se trata de parceiro responsável com o qual fez negócio na compra da sua casa própria e, que é com ele que demanda futura pode surgir, caso houver defeito no bem comprado. Porém, mostram conhecimento de políticos candidatos, que apenas comprometem em época de eleições. Mais uma vez, o contexto político cultural se mostra frágil, pois preferem a expectativa de alguém (que prometeu algo) aparecer para resolver seus problemas, do que assumir postura de cidadão onde

prevalece direito e dever, sem mendigar nada para candidatos, que muitas vezes só aparecem na hora que querem o voto da população.

Quando os mais pobres acreditam nas promessas dos candidatos, estes deixam a desejar, pois não correspondem às expectativas dos seus eleitores na imediata resolução dos seus problemas, frustrando-os. O gráfico 17, mostra o nível de satisfação dos moradores com os políticos.

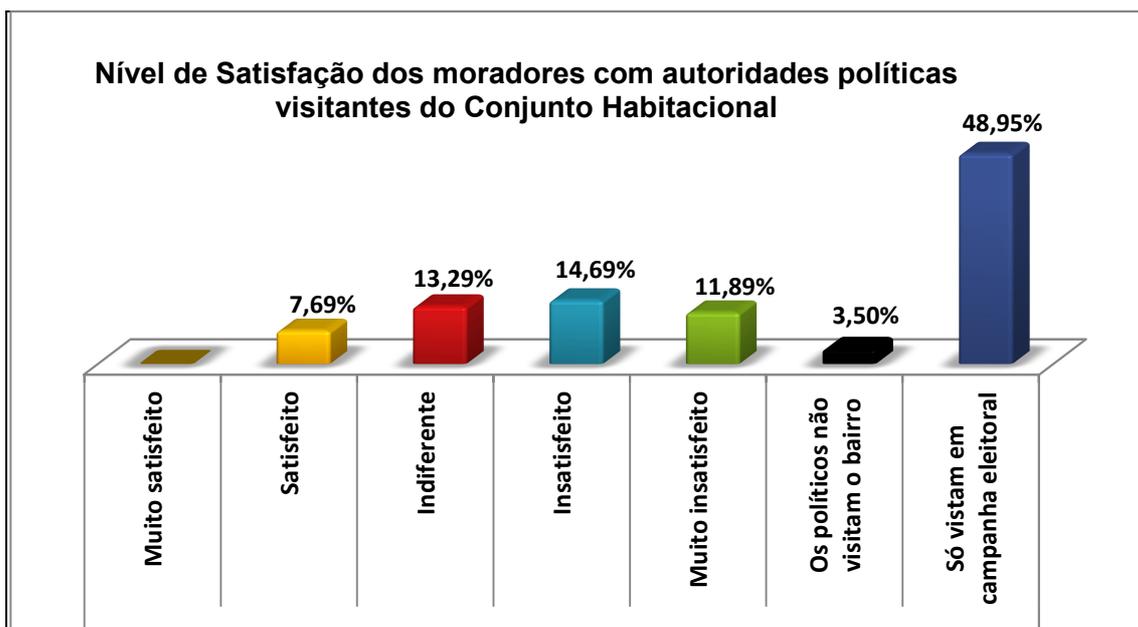


Gráfico 17: Avaliação do nível de satisfação dos moradores em relação aos políticos que visitam o Conjunto Habitacional Dona Josefa

Fonte: pesquisa de campo – CHDJ

Org.: PAGAMUNICI, 2015

Os dados do gráfico 17, mostram a profunda frustração dos moradores com a atuação dos políticos que visitam o Conjunto na época de eleições, pois reconhecem que estes só os procuram nas eleições.

Em relação ao ânimo de querer permanecer no local da nova moradia a maioria expressa desejo de se mudar, caso tivesse condições para isso. Isto pode ser observado no gráfico 18.

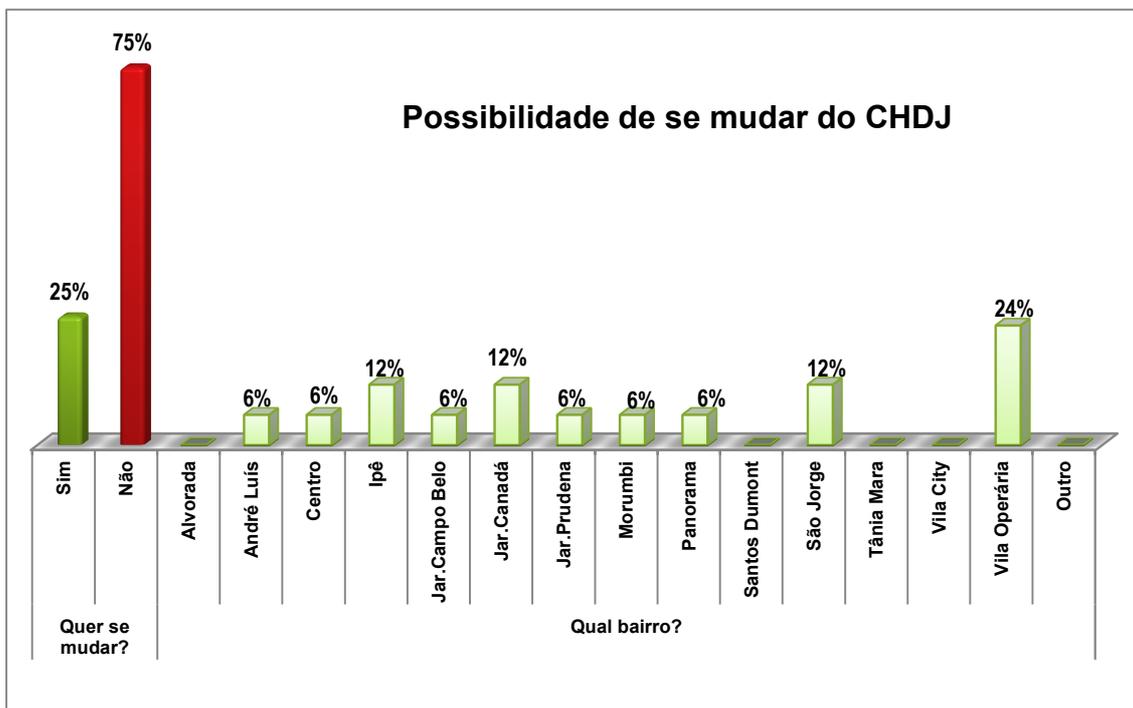


Gráfico 18: Avaliação da perspectiva em permanecer no Conjunto Habitacional Dona Josefa
Fonte: pesquisa de campo – CHDJ
Org.: PAGAMUNICI, 2015

A opção “centro” ou “outro” tem a preferência dos questionados (gráfico 18). Isto demonstra que estar num conjunto periférico não lhes agrada e que poderia estar em qualquer outro lugar. Percebe-se que a maioria ressentida de estar morando longe dos equipamentos urbanos e percebem que ali sofrem discriminação. Contudo e, muitas vezes, contrariando suas opiniões sobre as condições da nova moradia, os moradores reconhecem que sua moradia é considerada de boa para ótima, conforme gráfico 19.

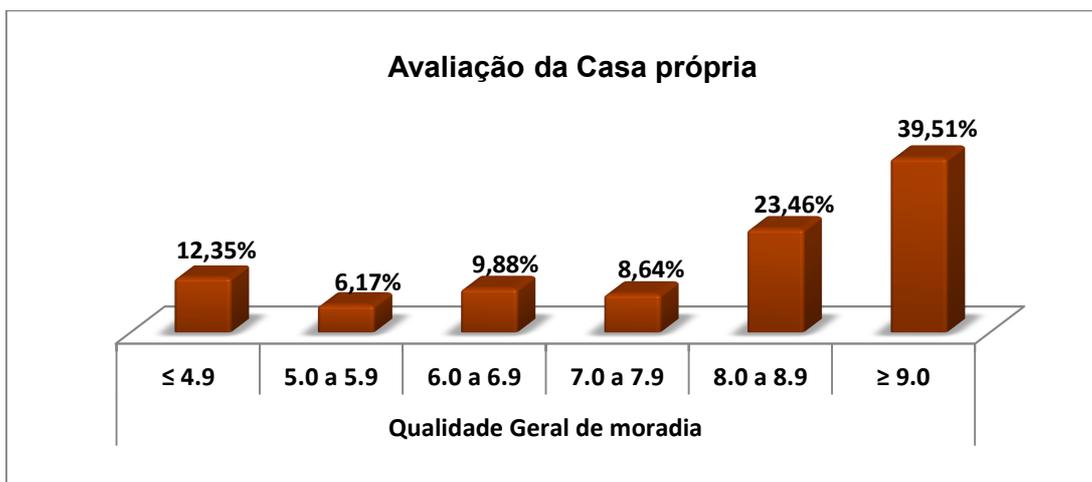


Gráfico 19: Qualidade geral das moradias do Conjunto Habitacional Dona Josefa
Fonte: pesquisa de campo – CHDJ
Org.: PAGAMUNICI, 2015

No gráfico 19, percebe-se que, a maioria dos entrevistados considera as condições gerais de moradia do CHDJ entre 6 e 9. Foi possível perceber, durante o trabalho de campo, que esta satisfação com a qualidade da moradia não se reporta ao tempo dos questionamentos, mas que acreditam que um dia as coisas vão melhorar, conforme mostra o gráfico 20.

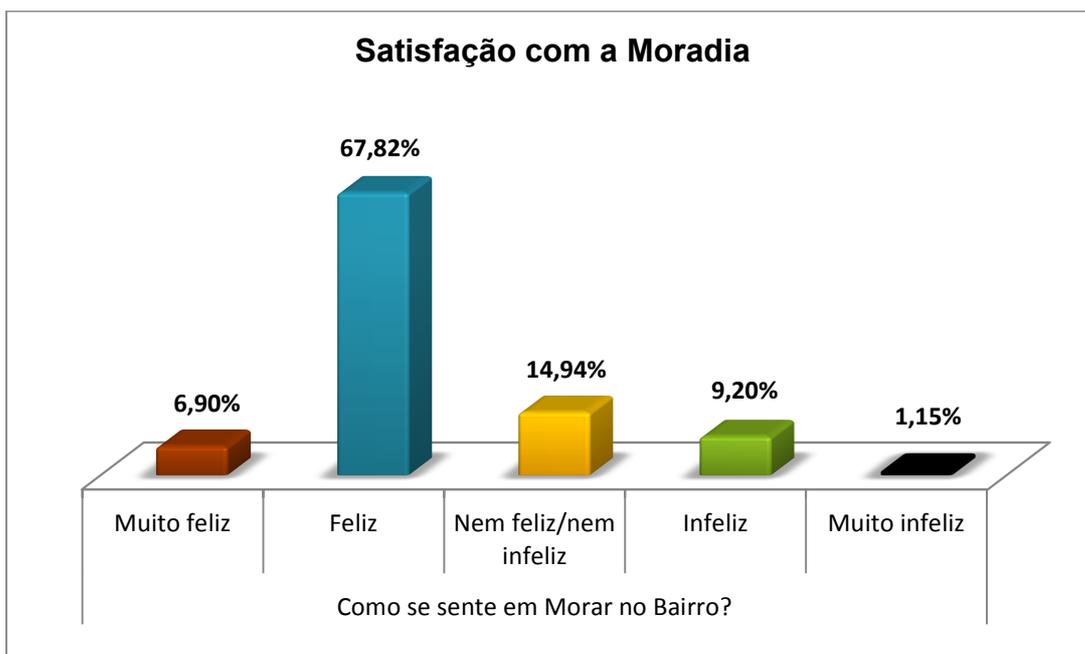


Gráfico 20: Avaliação do sentimento dos moradores em relação às perspectivas da moradia

Fonte: pesquisa de campo – CHDJ

Org.: PAGAMUNICI, 2015

O total de pessoas que se dizem que se sente feliz é maior, mas há número significativo de pessoas que se dizem nem feliz nem infeliz, infeliz e muito infeliz, formam um grupo de mais de 25%, o que é preocupante. Disto conclui-se que compraram um bem do Estado, mas, 1/5 sentem-se lesados, pois as condições de boa qualidade de vida, não acompanharam suas expectativa no negócio.

5.2 Conjunto Habitacional Deputado Flávio Ettore Giovine (2011) construído pela Caixa Econômica Federal (PMCMV)

O Conjunto Deputado Flávio Ettore Giovine, com 316 unidades habitacionais, foi inaugurado em 2011, construído pelo PMCMV, no sistema de empreitada global, pela empresa de construção civil Cantareira, da cidade de

Maringá-Paraná. O nome do conjunto residencial é homenagem póstuma ao deputado Flávio Ettore Giovine, pioneiro de Paranavaí que chegou à cidade em 1950. Vereador e presidente da Câmara Municipal de Paranavaí e deputado federal por três legislaturas (PARANAÍ ONLINE, 2011). A Figura 5 mostra a disposição dos lotes do conjunto e a parte sem a divisão destes está reservada para a construção de equipamentos urbanos.

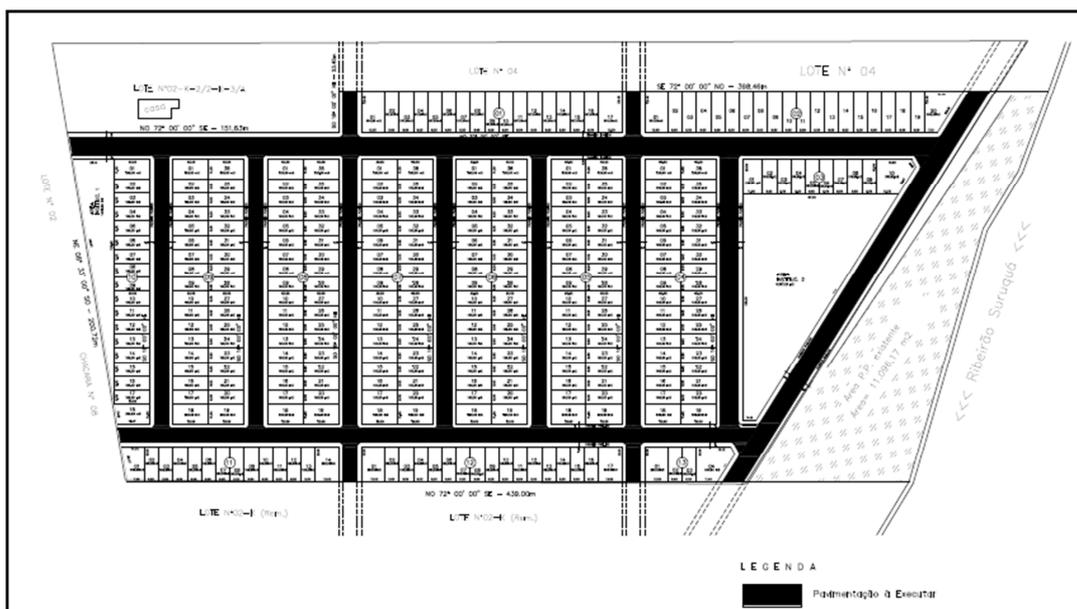


Figura 5: Disposição dos lotes do conjunto Habitacional Flávio Ettore Giovine
Fonte: Prefeitura Municipal de Paranavaí

A Caixa Econômica Federal foi a responsável pela aprovação do projeto e pela fiscalização da sua execução. Coube à Prefeitura Municipal o cadastramento dos mutuários, através do CADÚNICO, realizado pelo Centro de Reabilitação da Assistente Social - CRAS.

Na inauguração do conjunto habitacional, esteve presente autoridades políticas municipais e estaduais, bem como representantes da caixa econômica federal e da agencia financiadora, como podemos verificar no noticiário do site Paranavaí online, do dia 18 de novembro de 2011 e na figura 6.

Dezoito de novembro de 2011 ficará pra sempre marcada na memória de centenas de famílias paranavaíenses como o dia em que conquistaram um endereço próprio e um lar para chamar de seu. Aconteceu na manhã desta sexta-feira (18) a

cerimônia de inauguração e a entrega das chaves das 316 casas do conjunto residencial Deputado Flávio Ettore Giovine, no Jardim Ipê. [...] O empreendimento, que recebeu investimentos de mais de R\$ 13 milhões, foi construído através do Minha Casa, Minha Vida, programa do Governo Federal, em parceria com o município [...] a solenidade contou com a presença de gerentes e superintendentes da Caixa Econômica Federal (CEF), vereadores, secretários municipais e dos deputados federais Edmar Arruda e Zeca Dirceu.



Figura 6: Inauguração do Conjunto Habitacional Flavio Ettore Giovine
Fonte: Paranaíba online, 2011

Na figura 6, se observa, da esquerda para direita, o presidente da câmara do legislativo municipal Nivaldo Mazin, Deputado Edmar Arruda, representante da Caixa Econômica Federal, Deputado Zeca do PT e o prefeito da cidade de Paranaíba, Rogério Lorenzetti.

A arquitetura das casas compreende dois quartos, um banheiro, sala e cozinha conjugadas, além de um sistema de aquecimento solar para 200 litros de água. Um item já previsto e obrigatório no Programa Minha Casa, Minha Vida do Governo Federal, que objetiva economizar a energia gasta com o uso do chuveiro (Câmara Municipal de Paranaíba, 2009). A planta baixa do terreno e das casas pode ser visualizada na figura 7.

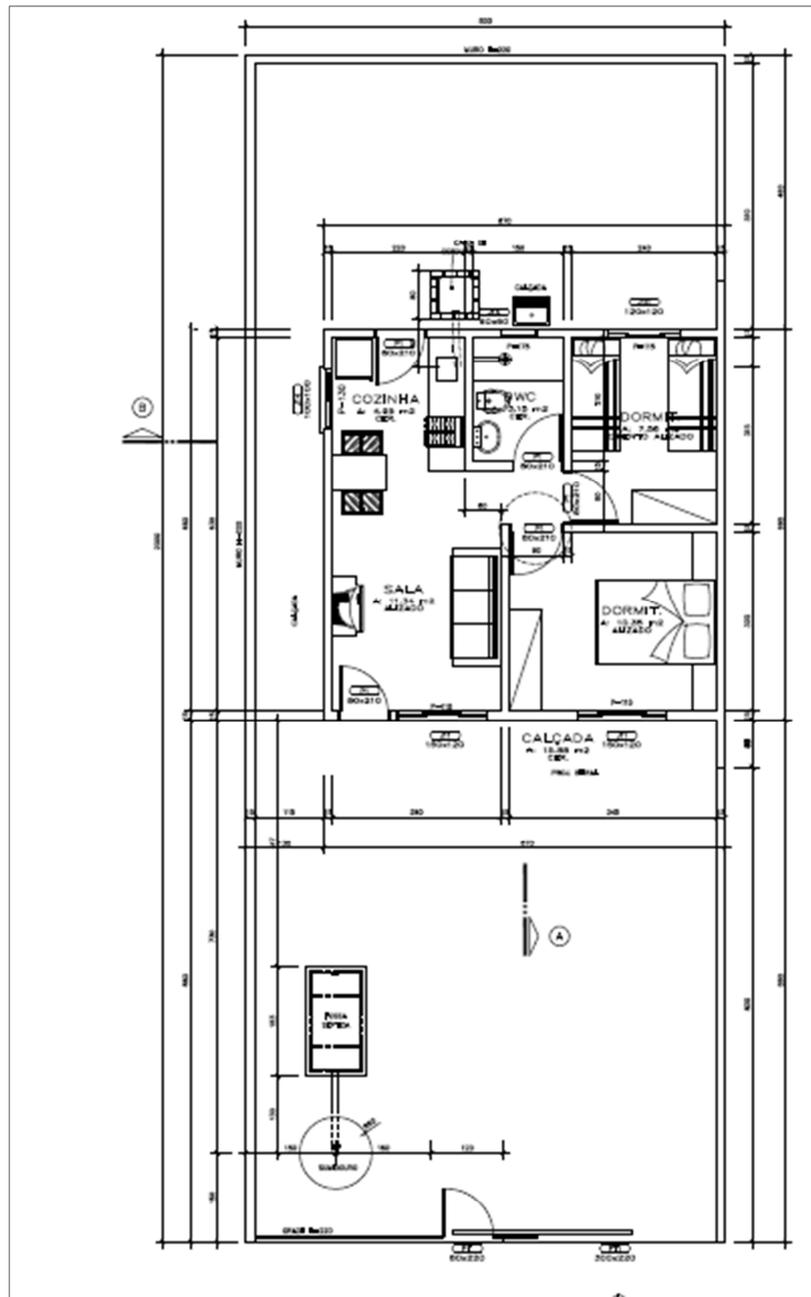


Figura 7: Planta Baixa Casas do Conjunto Habitacional Deputado Flávio Ettore Giovine
Fonte: Prefeitura Municipal de Paranavaí

Os moradores do conjunto Deputado Flávio Ettore Giovine se relacionam com a Caixa Econômica Federal como clientes, pois compraram suas casas por programa oferecido pela mesma. Na pesquisa de campo constatou-se que 42% dos questionados reconhecem que o atendimento da Caixa é bom e 41% acham que o atendimento é regular e 16% classifica como ruim e péssimo o atendimento. Os que acham ótimo são menos de 1% (gráfico 21).

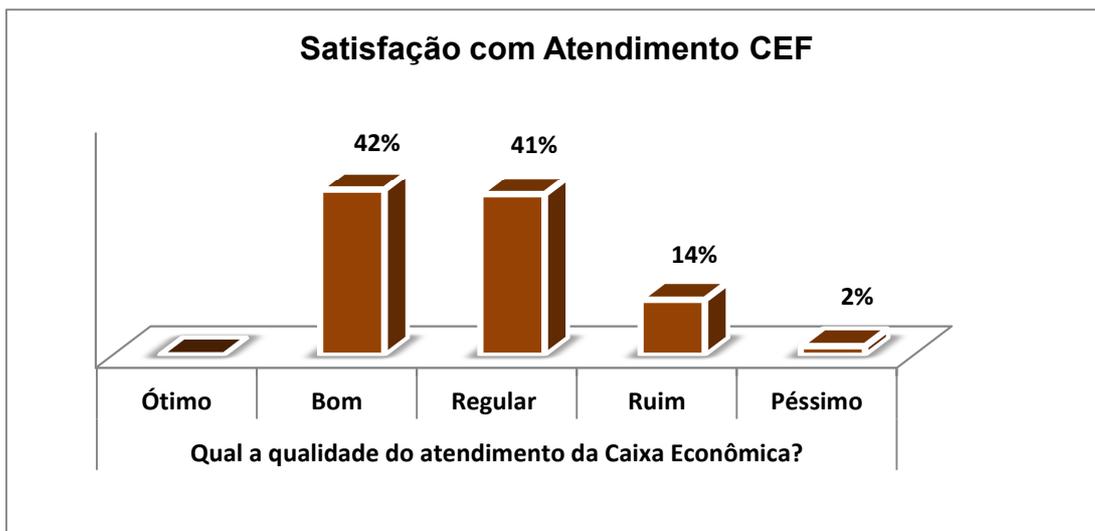


Gráfico 21: Avaliação da qualidade do atendimento da Caixa Econômica Federal

Fonte: pesquisa de campo – CHDJ

Org.: PAGAMUNICI, 2015

Os moradores são pessoas que não possuem o hábito de frequentar ambientes de negócios como os bancos e se não são bem tratados, afastam-se desse contato, quase sempre vão até porque necessitam algo relacionado a sua casa. Essa percepção, do tratamento pela Caixa, aos moradores, faz com que os mesmos se sintam inibidos em exigir seus direitos com a Caixa, comprometendo a equidade na relação comercial. Falta para os mutuários questionados a noção, até mesmo do programa pelo qual comprou sua casa como mostra o Gráfico 22.

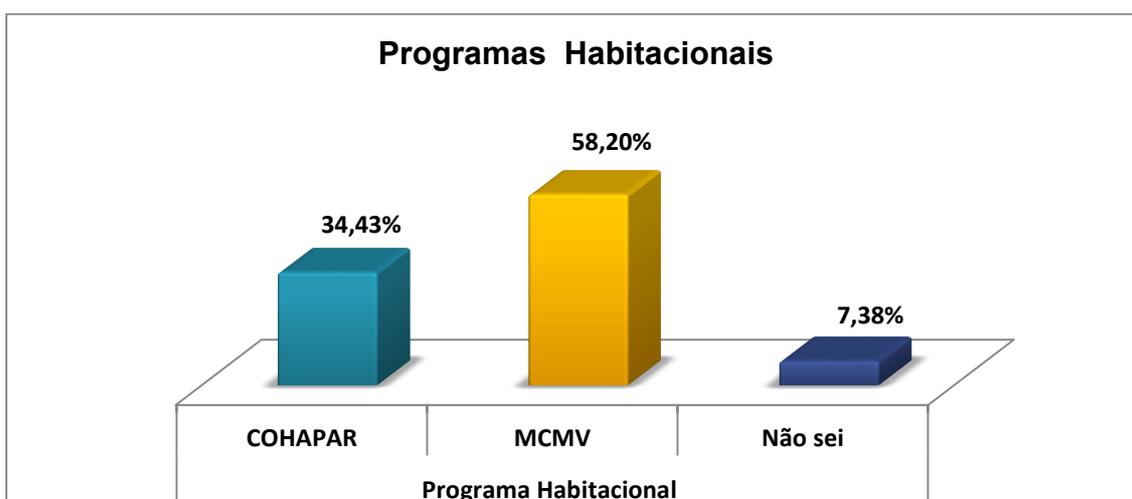


Gráfico 22: Conhecimento sobre o programa habitacional que construiu o conjunto habitacional Deputado Flavio Ettore Giovine

Fonte: pesquisa de campo – CHDFEG

Org.: PAGAMUNICI, 2015

Mais de 40% dos questionados desconhecem o programa pelo qual comprou sua casa. Isto faz com que estes não reconheçam que a Caixa é a responsável por avarias que venham existir na estrutura do imóvel adquirido e, que podem saná-las por conta do seguro contratado no momento da compra do mesmo. Para exemplificar: ocorreu tempestade atmosférica com chuva de granizo na área do conjunto, como consequência, todos os aquecedores solares sobre as casas ficaram danificados. No período em que foi realizada a pesquisa de campo, fazia mais de um ano do ocorrido, sem que a Caixa tomasse qualquer medida para consertá-los, apesar da reclamação de alguns moradores, que a fizeram junto à Caixa.

Em entrevista com o Diretor responsável Henrique Mendes Martins pelo PMCMV na Caixa Econômica Federal (Agência de Maringá-PR) e coordenador do contrato de construção do Conjunto Deputado Flávio Ettore Giovine estabelecido com a empresa de Construção Civil Cantareira da cidade de Maringá, Paraná. Informou-nos o conserto dos aquecedores do conjunto demorou mais de 12 meses por, ser obra pública, que envolve verbas públicas. Os serviços de reparos necessitam de licitação pública e algumas empresas, após ganharem a licitação, desistem, sendo necessário realizar novo processo licitatório.

Conclui-se que os mutuários são mais frágeis na relação comercial com a Caixa. Muitos afirmaram que não adiantaria reclamar, pois a Caixa não atende seus pedidos vez que já tinha feito sua parte “dando-lhes” a casa.

O gráfico 23 mostra que os moradores questionados não fizeram nenhuma ampliação ou reforma da sua casa e aqueles que a fizeram, pensaram em ampliar o tamanho da casa e melhorar a segurança da casa.

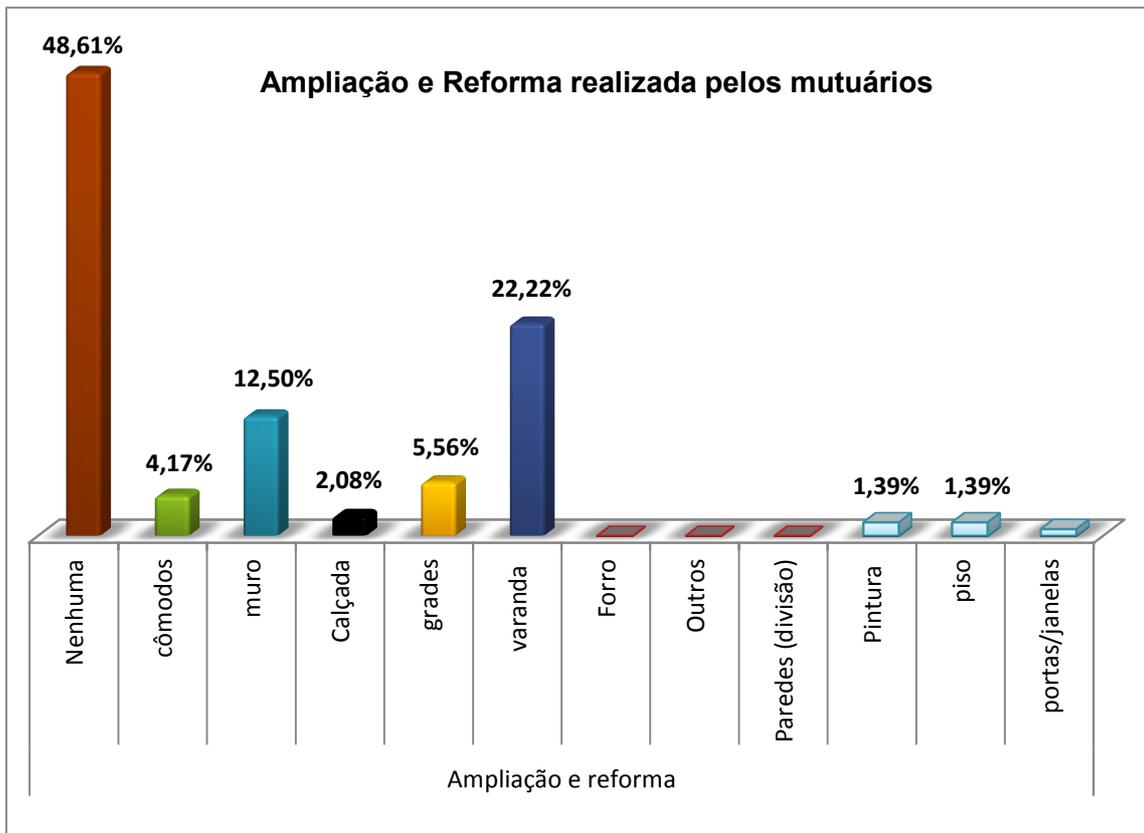


Gráfico 23: Ampliação e reforma realizada pelos mutuários do conjunto habitacional Deputado Flavio Ettore Giovine

Fonte: pesquisa de campo – CHDFEG

Org.: PAGAMUNICI, 2015

Aproximadamente, 49% dos moradores não fizeram nenhuma ampliação ou reforma na casa, alegam que não possuem condições financeiras. Mais de 30% dos moradores investiram no item “muro”, “varanda” e “grades”. Estes são itens que garantem melhor a segurança da moradia, pois o conjunto habitacional está localizado em área de insegurança, na periferia longe dos equipamentos urbanos e em local que a vigilância policial é esparsa.

Os moradores deste conjunto, perfaz o total de 72,07% com menos de 40 anos. Quanto à Escolaridade 53,28% tem ensino fundamental incompleto. 27,87% Ensino médio incompleto e 18,85% tem o ensino superior incompleto (gráfico 24).

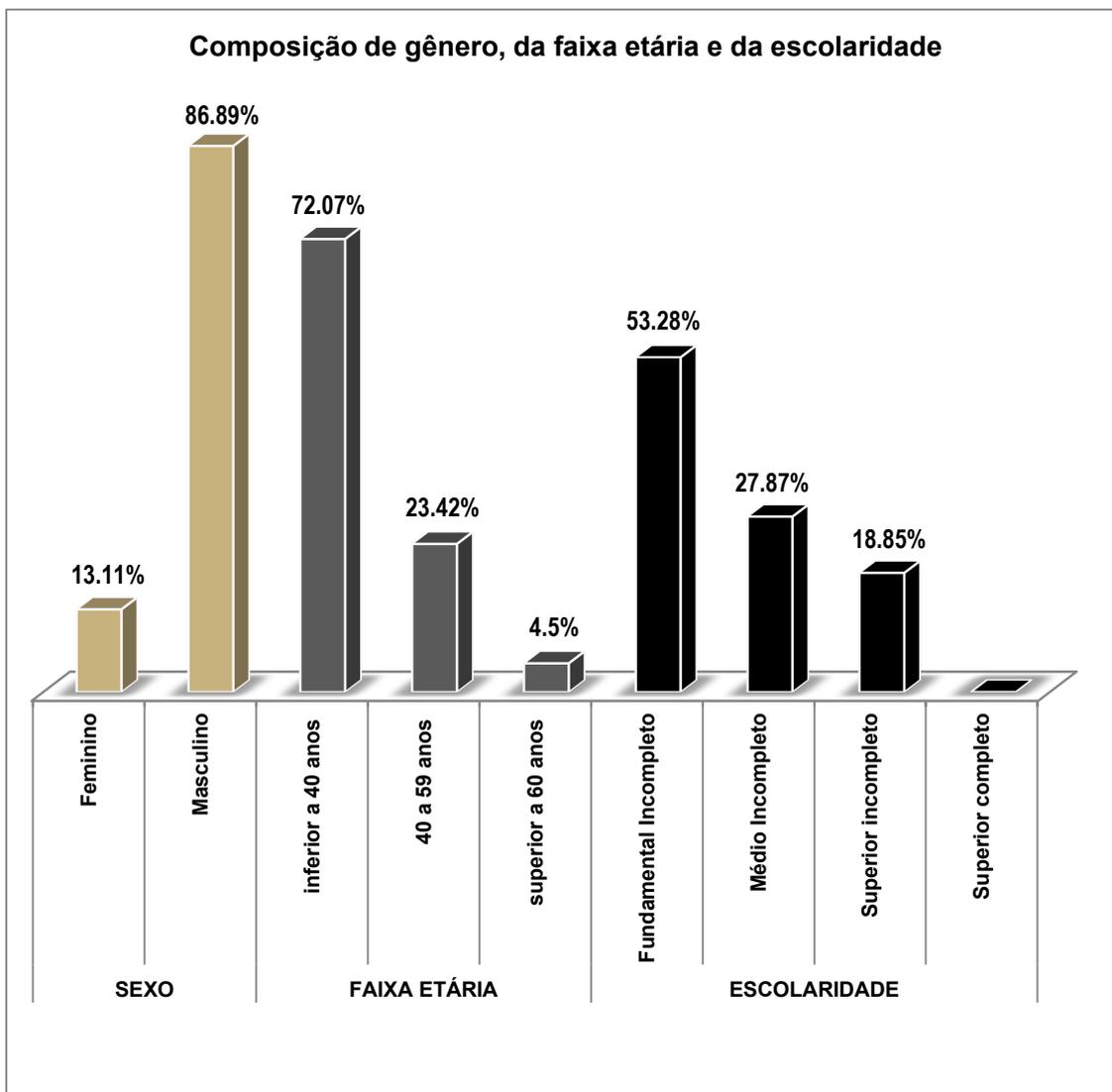


Gráfico 24: Características demográficas dos Moradores do conjunto habitacional Deputado Flavio Ettore Giovine
Fonte: pesquisa de campo – CHDFEG
Org.: PAGAMUNICI, 2015

A falta de escolaridade completa, dentre os moradores questionados, compromete o nível de consciência político-social para exercer sua cidadania. O gráfico 25 mostra a situação laboral dos moradores.

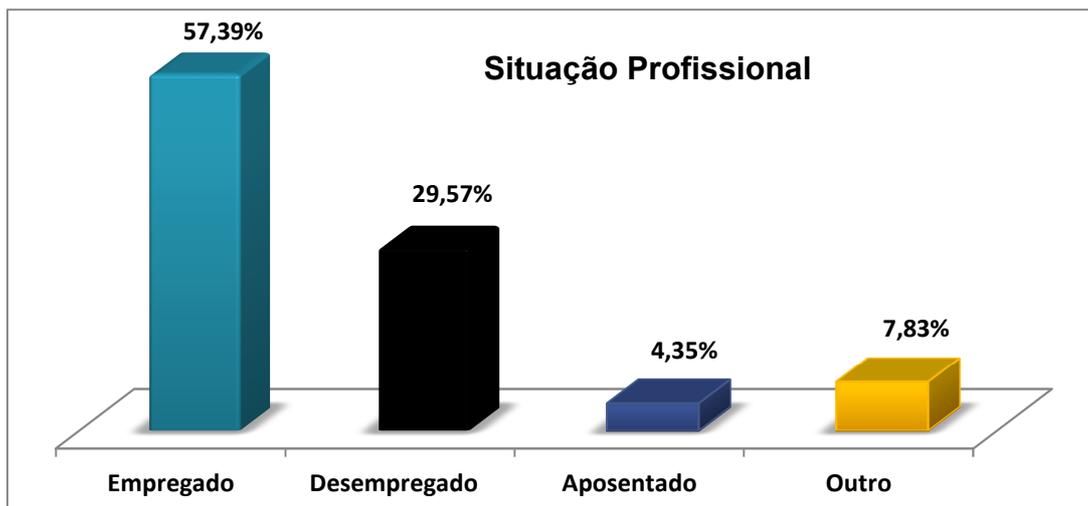


Gráfico 25: Situação profissional dos Moradores do conjunto habitacional Deputado Flavio Ettore Giovine

Fonte: pesquisa de campo – CHDFEG

Org.: PAGAMUNICI, 2015

Aproximadamente, 57% dos moradores estão empregados e 29,57% estão desempregados, este fato faz com se percebe muitos jovens e adultos conversando em grupinhos por todo o conjunto ou em casa aguardando a oportunidade de emprego. Os empregados trabalham em setores que não exigem qualificação escolar para desempenhar seu ofício. 7,83% fazem o que eles denominam de “bico”, ou seja trabalham, hoje, e amanhã já não sabem se serão chamados para realizar serviços, portanto não tem carteira de trabalho assinada.

O gráfico 26 mostra as principais atividades laborais dos moradores pesquisados.



Gráfico 26: Atividades profissionais dos Moradores do Conjunto Habitacional Deputado Flávio Ettore Giovine

Fonte: pesquisa de campo – CHDFEG

Org.: PAGAMUNICI, 2015

A atividade “autônomo” predomina com 31,88%, seguida da de Diarista/Doméstica com 11,59%, Dona de casa com 10,14% e 8,7% de comerciários, portanto trabalhadores sem a necessidade para exercer sua função, da qualificação escolar, o que os tornam frágeis diante a concorrência profissional, sem dizer que os ganhos são poucos como mostra o Gráfico 27.

FAIXA SALARIAL

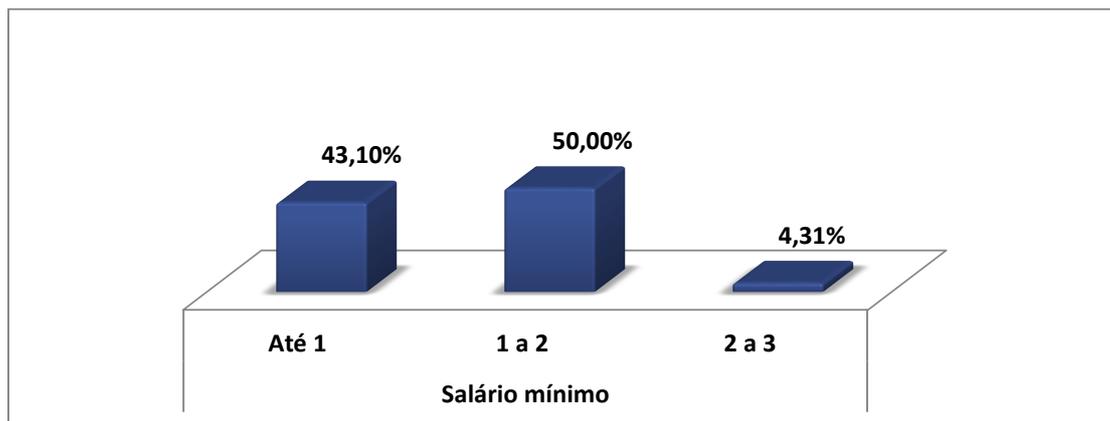


Gráfico 27: Perfil da Remuneração dos Moradores do Conjunto Habitacional Deputado. Flávio Ettore Giovine

Fonte: pesquisa de campo – CHDFEG

Org.: PAGAMUNICI, 2015

Aproximadamente, 93 % dos moradores do conjunto auferem até 2 salários mínimos de renda mensal. Esta condição não lhes permite fazer as melhorias que desejariam para nas suas casas.

A satisfação dos moradores quanto a localização do Conjunto está demonstrada no gráfico 28.

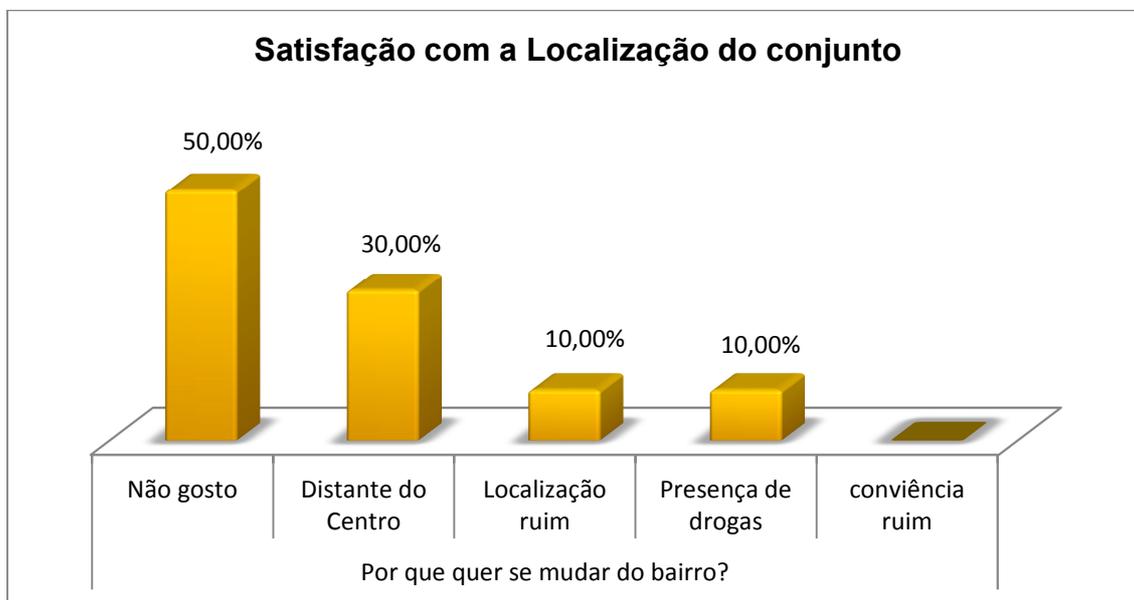


Gráfico 28: Satisfação dos moradores quanto à localização do Conjunto Habitacional Deputado Flávio Ettore Giovine

Fonte: pesquisa de campo – CHDFEG

Org.: PAGAMUNICI, 2015

Somadas as porcentagens, 90% não gostaram, acham a localização ruim e distante do centro. Como pode um programa de habitação desagradar tanto seus beneficiários? A resposta para essa pergunta obtém-se nas conversas com os moradores pesquisados, que alegam, entre outros motivos, a falta de comunicação do proponente do projeto e do poder público com os beneficiários no planejamento da elaboração e execução do projeto, dizendo que foram jogados ali. Afirmam que estão num beco sem saída, pois há somente uma estrada de 2 km aproximadamente que liga o conjunto à área urbanizada da cidade. A preocupação de todos é que se, de repente, a estrada for interditada, o conjunto fica sem saída para a cidade, conforme se pode ver na figura 8.



Figura 8: localização do conjunto Habitacional Flávio Ettore Giovine no Bairro Jardim Ipê
Fonte: Prefeitura de Paranavaí

Por não reconhecerem a importância da Associação de Bairro, quase 90% dos pesquisados não sabe se existe presidente da mesma, conforme Gráfico 29.

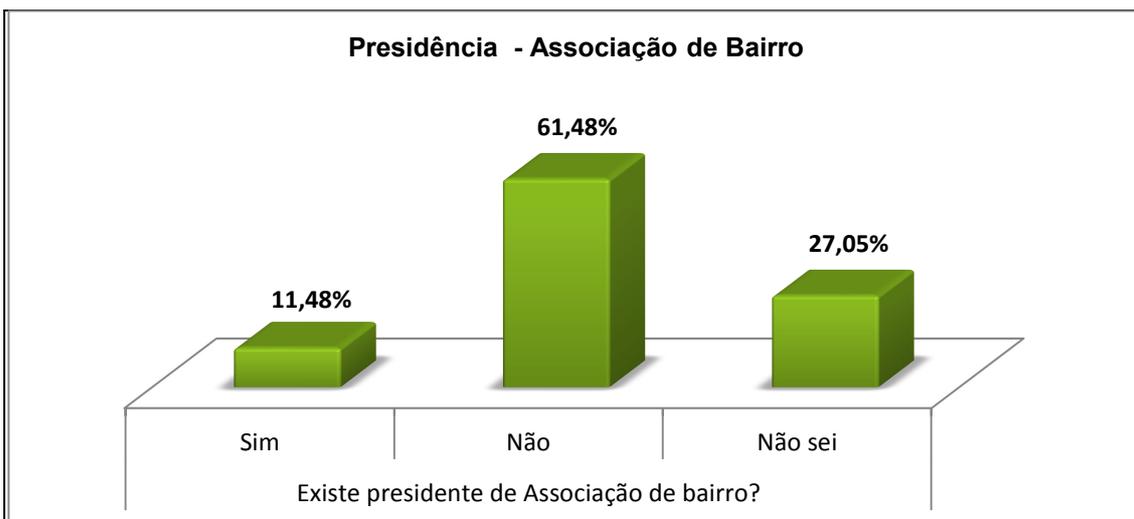


Gráfico 29: Presidência de Associação de Bairro no Conjunto Habitacional Deputado Flávio Ettore Giovine

Fonte: pesquisa de campo – CHDFEG

Org.: PAGAMUNICI, 2015

Apenas 11,48% afirmam existir presidente da Associação de Bairro, 61,48% afirmam que não existe presidente e 27,05% declaram não saber da existência do presidente. Logo perdem importante instância de reivindicação para melhorias no conjunto.

Contraditoriamente, mais de 94% entendem que é necessária a existência de Associação de Bairro, conforme mostra o Gráfico 30

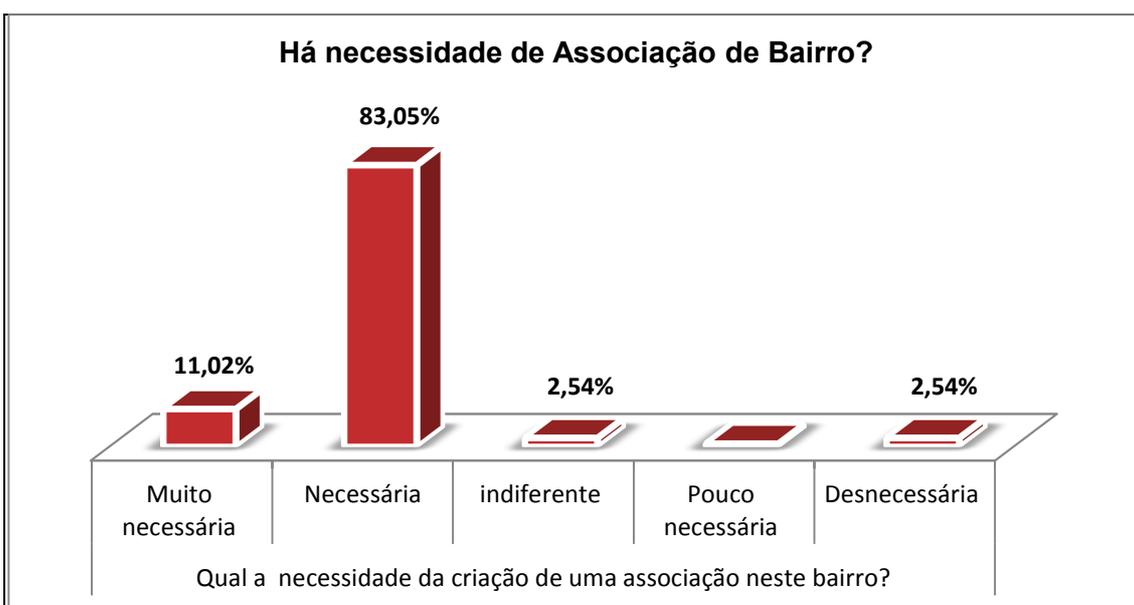


Gráfico 30: Necessidade de criação de Associação de Bairro no Conjunto Habitacional Deputado Flávio Ettore Giovine

Fonte: pesquisa de campo – CHDFEG

Org.: PAGAMUNICI, 2015

Embora quase todos reconheçam a necessidade da Associação de Bairro, não há participação dos moradores neste sentido. Como mostra o gráfico 31.

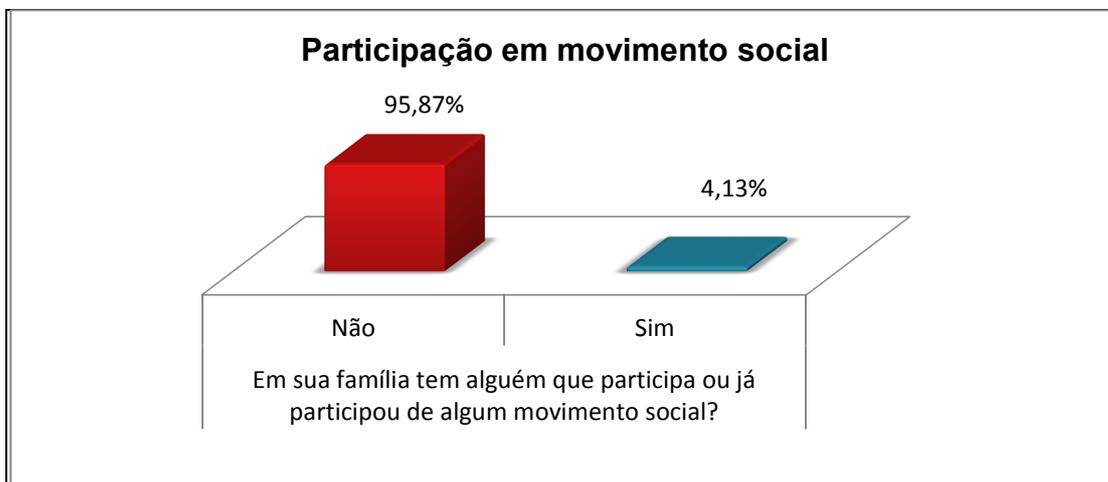


Gráfico 31: Participação dos moradores do Conjunto Habitacional Deputado Flávio Ettore Giovine em movimentos sociais

Fonte: pesquisa de campo – CHDFEG

Org.: PAGAMUNICI, 2015

95,87% afirma que não há ninguém da sua família que participa da Associação de Bairro. Isto é comprometedor, pois anula a possibilidade de atuação de instância política importante para a solução de problemas no conjunto.

O gráfico 32 mostra os principais políticos que fizeram promessa de ajudar o conjunto.

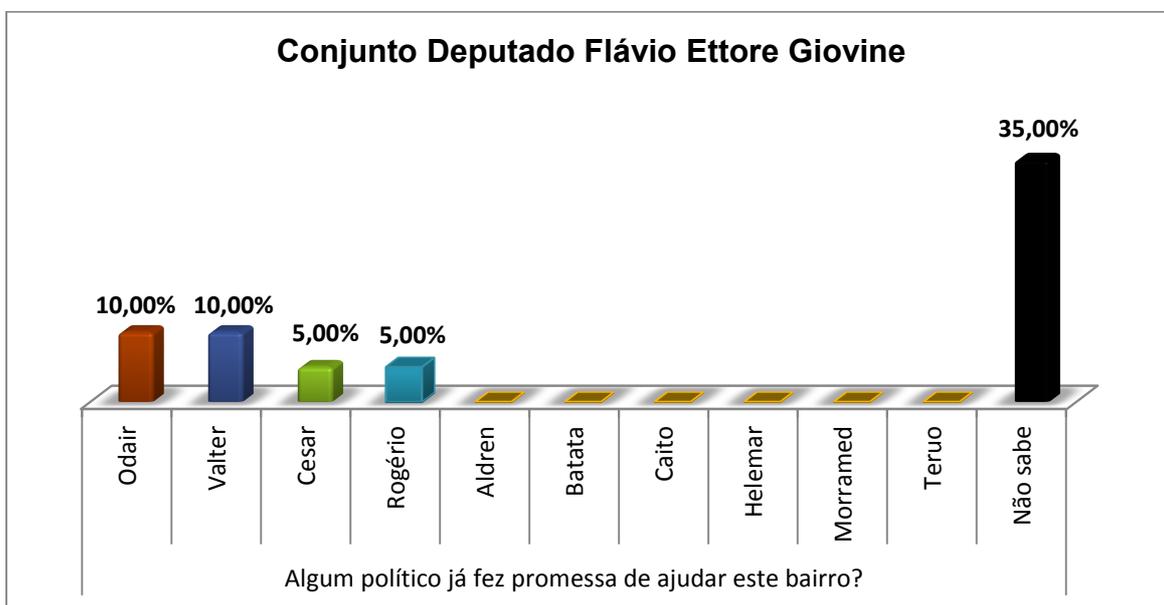


Gráfico 32: Políticos que prometeram ajuda aos moradores do Conjunto Habitacional Deputado Flávio Ettore Giovine

Fonte: pesquisa de campo – CHDFEG

Org.: PAGAMUNICI, 2015

Ao creditar nas promessas eleitorais, a solução dos problemas do conjunto habitacional e a omissão do poder público, ficam a mercê de pessoas que não tem obrigação para com eles, são apenas candidatos a cargo público, mas quem tem a obrigação, neste caso, é a instituição que acompanhou a execução do projeto, Caixa Econômica Federal.

Óbvio, uma vez passada as eleições poucos deles honram com seus compromissos, deixando os moradores frustrados como mostra o gráfico 33.

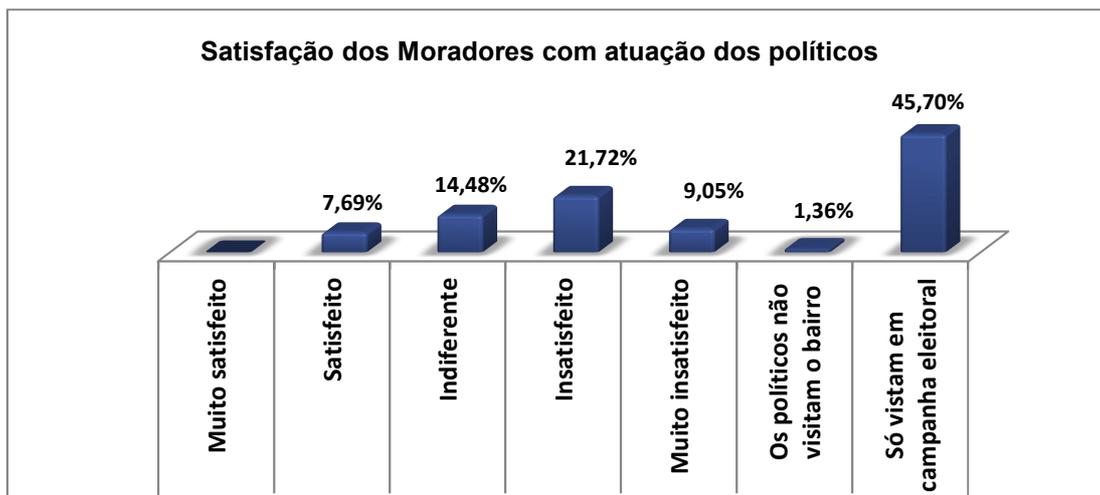


Gráfico 33: Satisfação dos moradores com atuação política no Conjunto Habitacional Deputado Flávio Ettore Giovine
Fonte: pesquisa de campo – CHDFEG
Org.: PAGAMUNICI, 2015

De acordo com o gráfico 33, há muito descontentamento com a atuação dos políticos no conjunto. Mais de 90% dos moradores questionados não estão gostando da atuação dos políticos que visitam o conjunto.

O gráfico 34 mostra a satisfação dos moradores em relação ao valor da prestação da casa própria.



Gráfico 34: Avaliação do valor da prestação da casa paga pelos moradores do Conjunto Habitacional Deputado Flávio Ettore Giovine
Fonte: pesquisa de campo – CHDFEG
Org.: PAGAMUNICI, 2015

De acordo com o gráfico 34, a maioria dos moradores entende que o preço, pago pela sua casa, é justo. Percebemos que há certo temor em

reclamar de algo, pois acham que podem perder a casa. Com todos os problemas que enfrentam os moradores declaram que a qualidade da sua casa é boa para ótima, ou seja, deram a ela nota que vai de 6.0 a 9.0, conforme consta no gráfico 35. Isto mostra que, contudo, gostam da sua nova realidade de morar em casa própria.

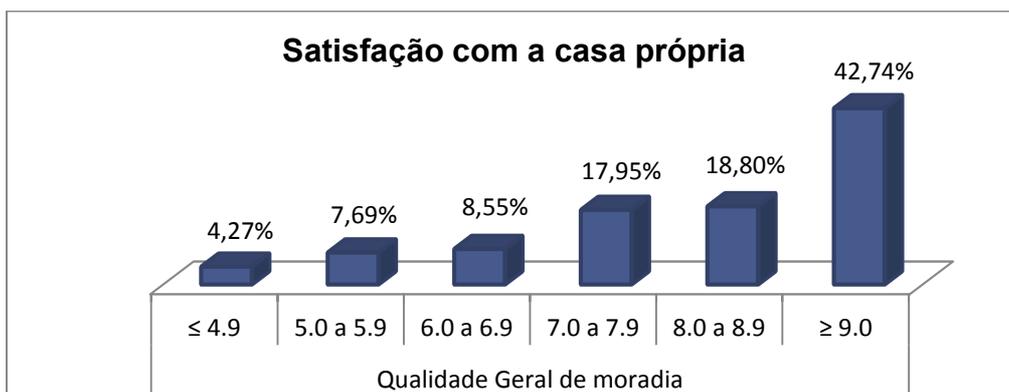


Gráfico 35: Satisfação dos moradores do Conjunto Habitacional Deputado Flávio Ettore Giovine em relação a casa própria
Fonte: pesquisa de campo – CHDFEG
Org.: PAGAMUNICI, 2015

Por serem pessoas humildes, que sempre fizeram sacrifício para pagar aluguel, morando muitas vezes em fundo de quintais, reconhecem que a situação que, hoje, vivem é bem melhor que antes. Percebemos, na pesquisa, que estar naquela casa deixa-os muito orgulhosos. Os dados, do gráfico 36, concretizam esta percepção.

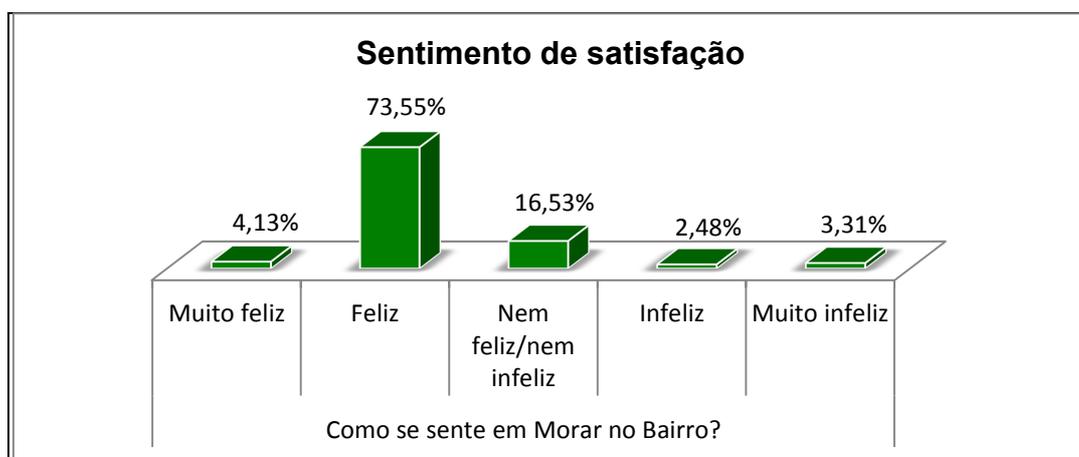


Gráfico 36: Sentimento de satisfação em morar no Conjunto Habitacional Deputado Flávio Ettore Giovine
Fonte: pesquisa de campo – CHDFEG
Org.: PAGAMUNICI, 2015

O intrigante nesta constatação é o contingente que se diz infeliz e muito infeliz. Como pode alguém estar infeliz quando passou a morar em casa própria? Refletindo sobre esta questão percebe-se que, quando o direito de morar se resume apenas na casa própria, gera descontentamento, pois este direito vai muito além da casa, estendendo-se ao conjunto de condições favoráveis para os moradores se inserirem como cidadãos na realidade urbana.

5.3 O espaço geográfico na área dos conjuntos habitacionais: Dona Josefa e Deputado Flávio Ettore Giovine

O espaço se torna espaço geográfico quando, nele, existem marcas das relações humanas, que atuam na sua organização. Assim, torna-se objeto de estudo da ciência geográfica. Esta organização espacial se dá através das relações das forças sociais, que atuam no espaço (SANTOS, 2001).

A organização do espaço geográfico, no contexto da construção dos conjuntos habitacionais D. Josefa de Deputado Flávio Ettore Giovini, ocorreu dentro do modo capitalista de produção sob a égide de um sistema econômico que, no caso brasileiro, Filgueiras (2010) denominou de Neoliberal Periférico, pois este se comporta a partir das lutas de classes sociais. Nesta conjuntura, o espaço geográfico se torna mais uma mercadoria, bem como a casa própria o é, portanto sujeitos às leis de mercado.

Os conjuntos habitacionais, objeto deste estudo, possuem um total de 470 unidades habitacionais, abrigando, atualmente, mais de mil moradores. Localizam-se em áreas bem próximas da margem direita do ribeirão Surucuá, cujo leito divide o espaço urbano e o espaço rural de Paranaíba.

Próximos do fundo do vale, os conjuntos habitacionais foram construídos em terrenos de declividade acentuada (em torno de 50 graus), isto trouxe problemas aos moradores em períodos de chuvas intensas. São áreas de formações areníticas, vez que a cidade de Paranaíba está localizada na

região noroeste do estado, no terceiro planalto do Paraná e segundo Jabour e Santos, (1984) “Como ocorre em quase todo o Noroeste do Estado do Paraná a Formação Caiuá é recoberta por sedimentos cenozoicos Paranaíba.”

De acordo com Jabour e Santos, (1984, p. 94), tanto a Formação Arenito Caiuá, quanto a Formação Paranaíba, são de sedimentação friável, sendo esta última de maior grau de desagregação e coesão das partículas. Esta configuração geomorfológica, dos locais das construções desses conjuntos habitacionais, sofre atuação intensa sobre de agentes naturais como, por exemplo, a água da chuva que ao escorrer pela superfície inclinada, provocam lixiviação do solo, erodindo-o, formando sulcos nas vias públicas e nos terrenos do conjunto Dona Josefa que foi inaugurado sem asfalto. O Conjunto Flávio Ettore Giovine inaugurado com as ruas asfaltadas, mas sem rede de esgoto, o problema se deu no processo de lixiviação dos quintais e o desbarrancamento de muitas das fossas rudimentares⁵⁴ utilizadas para a coleta do esgoto doméstico.

Não houve na construção desses conjuntos o plantio de árvores margeando as ruas. Também, inexistiu espaço público de praça em ambos os conjuntos, o que os torna mais quente nos dias ensolarados do clima Tropical de Altitude⁵⁵ da cidade de Paranaíba. No caso do D. Josefa, hoje, as ruas estão repletas de árvores plantadas aleatoriamente pelos moradores e o fizeram com mudas de árvores exóticas prejudicando o equilíbrio ecológico na área.

Descrevermos os principais aspectos do meio físico dos conjuntos habitacionais para explicar que, trata-se de áreas da periferia da cidade de Paranaíba.

A periferia é de fato um local onde vivem os pobres é socialmente segregada, e o preço da terra é baixo, porém, ao mesmo tempo é um local mutante, sempre reproduzindo em

⁵⁴ A chamada fossa rudimentar (aquela mais simples onde é cavada a terra e jogados os dejetos) representa a pior solução, pois na maioria das vezes é apenas buracos nos quais os dejetos humanos são depositados e que não evita a contaminação do solo, do lençol freático e não impede que cheguem a rios, córregos e fontes de água.

⁵⁵ O clima tropical de altitude apresenta-se em regiões serranas e de planaltos, especialmente na região Sudeste. Nesses locais há baixa amplitude térmica, a temperatura média oscila entre 17°C e 22°C, e a quantidade de chuvas é de 1.500 mm ao ano.

novas extensões de terra, enquanto velhas periferias são igualmente incorporadas à cidade, ocupadas por novos e reorganizadas pelo capital (CSABA e CHIFFER, 2004 p.254).

Portanto, o D. Josefa e Flávio E. Giovine caracterizam-se como conjuntos habitacionais de periferia, localizados em área desvalorizada pelas condições de sua localização em vertente íngreme do ribeirão Surucuá e pela ausência dos principais equipamentos urbanos, à época das suas construções. Constatamos, também, que pertencem a áreas de segregação espacial compulsória, aquela que não permite ao morador optar por estar ali ou não.

Henrique Mendes Martins⁵⁶ relatou que, “muitas vezes, o local não possui a rede pública de esgoto e sua construção demandaria muito tempo e há uma necessidade imediata de casas para a população, outro fator é a pressa por parte da empresa construtora para concluir o projeto de construção das casas e receber os valores destinados a ela”.

Por outro lado, a falta de saneamento no Conjunto habitacional Dona Josefa é o menor problema dentre os elencados na pesquisa, este dado não expressa à realidade do conjunto desde sua construção, pois o poder público promoveu a instalação da rede de esgoto em 2012, vinte anos depois da criação do Conjunto.

A maior problemática do Conjunto Dona Josefa, atualmente, é com a falta de segurança, seguida da falta de atendimento a saúde. Esta realidade expressa à falta de acessibilidade da população aos serviços públicos básicos que lhe são de direito, de acordo com a constituição de 1988. Por estar em região periférica da cidade, o acesso a unidades de saúde municipais torna-se difícil. É função do poder público providenciar unidades de saúde para a comunidade, bem como sistemas de segurança, como por exemplo, posto policial próximo ao conjunto.

⁵⁶Diretor responsável pelo PMCMV na Caixa Econômica Federal – Agencia de Maringá-PR, no dia 12 de fevereiro de 2015, às 14 horas, na agencia Central da Caixa Econômica de Maringá-PR.

5.4 Contexto político social dos conjuntos habitacionais Dona Josefa e Deputado Flávio Ettore Giovine

Portanto, de acordo com o que foi exposto, podemos concluir que os conjuntos são habitados por pessoas de baixa renda, com carência de formação política, que se localizam em terrenos de pouco valor imobiliário, longe dos principais equipamentos urbanos e com presença de muitos problemas sociais. Estes requisitos remetem a concluir que estes espaços urbanos possuem características dos processos de segregação espacial e de exclusão social.

A segregação espacial, por ser um conceito polissêmico, é identificada de acordo com o entendimento de Maria Encarnação Spósito (2013, p.63): “Para mim, a segregação se refere à relação entre uma parte e o conjunto da cidade.”

Na visão de Villaça (1998, p. 142), “a segregação é um processo segundo o qual, diferentes camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões gerais ou conjuntos de bairros”. O objetivo do processo seria a produção pela classe dominante, de um espaço urbano que possibilite a dominação social, econômica e política da sociedade e que otimize a apropriação, em proveito dela, das vantagens da cidade (VILLAÇA, 1998).

Por que ocorre esta segregação? Ocorre, dentre outros fatores, porque a terra, no modo de produção capitalista, é transformada em mercadoria (RODRIGUES, 1968), assim, como também a casa própria. Neste sistema e em particular no Brasil, as populações mais pobres, compulsoriamente, são deixadas fora da amplitude dos espaços urbanizados da cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo sobre políticas públicas de habitação exige, dos pesquisadores, a necessidade de contextualização do tema ao arcabouço dos cenários onde ocorrem suas execuções. Cenários de ordem política, econômica, cultural ideológica de classes sociais, que demonstram as condições da atuação do Estado. Buscou-se, nesta tese mostrar os palcos desses cenários, onde se desenvolve o teatro do cotidiano que atores/plateia, desenvolvem seus papéis, conjuntamente, mediados pelo narrador, o Estado, cuja narração é mais no sentido de manter estática a plateia e dando liberdade para alguns atores para a representação do teatro da vida real.

Quando objetivamos entender o discurso e prática do poder público nas políticas públicas de habitação, o fizemos pensando numa resposta, talvez óbvia, na questão da relação: Estado, poder público e população de baixa renda. Óbvio por quê? O capitalismo condiciona acesso aos direitos básicos da população às leis de mercado, como é o caso da moradia. A casa própria tornou-se mercadoria, somente a terá quem puder comprá-la.

Não foi por acaso que nos referimos a teatro, cenários, plateia, atores, narrador, porque as relações entre Estado e população, no Brasil, estão impregnadas de representações que, muitas vezes, confundem as ordens do “narrador” às vontades dos “atores” na realização da peça do cotidiano. Muitos da plateia deixam de entender a essência da trama.

Procuramos, neste estudo, entender o essencial da realidade nas relações Estado, Poder e Política Pública de Habitação. Não esgotamos todas as variáveis que formatam essa temática, apenas pretendemos que nosso estudo seja mais uma alternativa para compreender as práticas e intenções do poder público na execução das políticas públicas de habitação social.

Ao procurarmos entender a relação do discurso, prática, poder público, na política habitacional social. Foi necessária a compreensão dos cenários, onde se processam as ações públicas do poder do Estado e ações do poder privado, que atuam sobre a população em geral comandando,

alocando, silenciando-se com o objetivo de reproduzir e perpetuar seus domínios sobre seus territórios.

Recorremos aos estudos geográficos, na dimensão da geografia política, que nos deu a metodologia para entender o emaranhado das relações de poder que se processam no cotidiano do país, construído a partir de forças dominantes, onde seus interesses são privilegiados em detrimento da justiça social.

No Capítulo I, buscamos a definição de Estado, recorrendo a vários autores como Raffestin, Poulantzas, Foucaut, Lefebvre, Mészáros, Slinger, etc. para entender o que é o Estado? Para que serve o Estado? Qual o contexto do Estado atual? Atualmente, o Estado sofre influências e passa por processos que atingem seu potencial de poder, afetando o domínio do seu território.

A globalização, o neoliberalismo e a tendência de mundialização do Estado que (CASTELL, 2010) muito bem explica, quando alerta para a influência das novas tecnologias a serviço do Estado e da população. Kosminsk e Andrade, 1996, alertam para a importância da burocracia na manutenção do poder do Estado e das empresas. De acordo com Bobio (1997), “a burocracia administra, não governa.” Isto mostra seu caráter de instrumento na consolidação do poder. No caso brasileiro, o poder com a Constituição de 1988 passou por momento de descentralização, coube à burocracia amenizar e evitar o enfraquecimento do poder do Estado.

Entendemos que o Estado está a serviço da classe social rica, para garantir a acumulação capitalista, desta. Criam-se cenários mais diversos como o neoliberalismo, que não é nenhuma novidade, mas aparece nos anos de 1970 como tal. Porém, é apenas uma estratégia igual/diferenciada que permite o avanço do capital sobre os interesses de ordem social. O Neoliberalismo, no Brasil, começa no governo Collor, aplaca seu domínio nos mandatos de FHC e amenizado nos governos Lula e Dilma.

Para entender cenários de implementação de políticas públicas de habitação, recorreremos às definições de espaço urbano e urbanização, constantes no Capítulo II, onde autores como Milton Santos (2004), Lefebvre (1990), Villaça (2001), Raffestin (1993) Silva e Bassi (2012) subsidiaram-nos. Lefebvre diz que “espaço urbano, lugar onde as pessoas tropeçam umas nas

outras...”. Isto nos mostra a complexidade das relações humanas no território, pois a convivência é a grande possibilidade de “tropeçarmos” no outro, ou seja, está presente o conflito social pelo espaço. Por ser o espaço desigual e mutável, a expectativa é que cada um poderá lutar pela parte que lhe cabe ou pretende. O espaço geográfico é uma mercadoria.

A cidade, também, se transforma em mercadoria, como explica Villaça (2001) se o espaço urbano está submetido às leis de mercado, logo alguns podem comprá-lo, enquanto que a maioria não consegue nele se instalar, daí o surgimento dos conflitos. Para manutenção deste contexto, o Estado e o sistema financeiro agem de forma concatenada, como pensa David Harvey (2005). Desse cenário surgem as políticas públicas habitacionais e, no seu estudo, revela-se o distanciamento entre o discurso do poder público e sua prática efetiva.

No Brasil, houve processo intenso de urbanização que é a centralidade nas discussões sobre a apropriação do espaço urbano, pois nele se “tropeçam” trabalhadores, donos do capital e o Estado.

A ação do poder público se projeta sobre a questão de acolher os recém-chegados na cidade e criar condições aos setores, sedentos, em explorar as necessidades destes migrantes.

A urbanização brasileira se deu sem planejamento, o êxodo rural, como processo, teve características de “expulsão” e o Estado foi incapaz de preparar as cidades para receber o contingente humano, que se deslocou nas décadas de 1950, 1960 e 1970. Uma das consequências imediata foi o

A partir de 1950 com a FCP inaugurou, no Brasil, a preocupação com as políticas públicas habitacionais. O BNH representou uma política pública habitacional estruturada, mas teve mudanças nos seus objetivos quando estes já não atendiam mais a lucratividade. O BNH passa, então, a atender pessoas que podiam pagar mais, ampliando assim o déficit habitacional entre a população de baixa renda.

Os dados que mostram a evolução do déficit habitacional brasileiro foram informados pelos Censos do IBGE e pelas pesquisas da FJP. Demonstramos os avanços das políticas de habitação e a atuação dos movimentos sociais.

O Brasil retoma as políticas públicas de habitação para a população de baixa renda a partir de 2009, porém, suas bases foram criadas com a implantação do Estatuto das Cidades em 2001, com a criação do Ministério das Cidades em 2003 e a aprovação do Plano Nacional da Habitação em 2004, com o Fundo Nacional de Habitação em 2006 e em 2009 o lançamento do PMCMV.

O ano de 2008, marco histórico da recente crise econômica mundial, cujas consequências foram consideradas piores do que as de 1929 e desafiava a estabilidade financeira e o desenvolvimento do Brasil. Neste contexto, o PMCMV foi implantado com dois objetivos principais: evitar os efeitos da crise econômica mundial e combater o déficit que passava dos sete milhões de unidades habitacionais, deste total, 92% estava concentrado entre as populações de menor renda. O programa inicia com a meta de construir mais de um milhão de casas para pessoas com ganho de 1 a 10 salários mínimos, com prestações representando, inicialmente, 5% do ganho familiar e depois passou para 10%. Para atender essa faixa salarial, o programa foi dividido em subprogramas. Abriu possibilidades, embora limitada, para entidades sociais sugerirem projetos e acompanhar a execução dos mesmos. Consideramos esta possibilidade um avanço em termos de construção habitacional para os mais pobres.

Em 2014 o PMCMV contratou 3,7 milhões de unidades e entregou 1,4 milhão de casas e, na sua terceira fase, pretende construir mais 3 milhões de unidades. O PMCMV recebeu impulso quando foi incluído no PAC. Assim como no caso do BNH, houve, no PMCMV, desvio dos rumos de contratação da construção de unidades habitacionais para os que ganhavam mais, mas não objetivamente como se fez no BNH, mas por opção das empresas em apresentar projetos em número maior para os de maiores rendas, vez que se tornava mais lucrativo para as empresas, embora o programa tenha mecanismos para assegurar a opção de construção para os mais pobres, ou seja, de 0 a 3 s.m. Os primeiros resultados mostram sensível redução no déficit habitacional, embora, mais uma vez, este é maior entre os de menor renda.

Há controvérsias entre os estudiosos das políticas habitacionais, quanto à natureza do PMCMV, pois para alguns este programa

veio apenas para atender os anseios de acumulação do mercado imobiliário, sem a preocupação com as necessidades reais da população. Para outros o PMCMV não é política urbana e, ainda, serviu para divulgar mais a ideologia da “casa própria”, difundida no período do regime da ditadura militar no Brasil. O direito à moradia não é sinônimo de casa própria e os programas são modalidades. No caso do Brasil, programas habitacionais tem a dimensão de ser a moradia pela “casa própria”, deixando de lado a amplitude que pode conter uma política pública habitacional, num planejamento de política urbana.

No Capítulo IV, estudamos a questão habitacional no estado do Paraná e no município de Paranaíba, que possuem características e elementos semelhantes à mostrada na realidade brasileira.

No Capítulo V, mostramos a produção do espaço geográfico nos conjuntos habitacionais Dona Josefa e Deputado Flávio Ettore Giovine. Analisamos os dados coletados no questionamento, realizado junto aos moradores dos conjuntos, que foram transformados em gráficos, percebemos o distanciamento entre o discurso, prática, poder e a politização dos moradores e, ainda, a aproximação dos interesses do poder público com os das empresas executoras dos projetos habitacionais. Foi possível constatar que o “sonho da casa própria”, para esses moradores, realizou-se com percalços, chegando, até mesmo, a trazer a infelicidade de alguns, manifestada durante o questionamento, dizendo não estar feliz com a nova morada, pois enfrentam muitos problemas. Percebemos, também, que este contingente não passa de 10% dos moradores e que há outros, em número maior, que se dizem felizes com a nova morada.

Nosso questionamento neste contexto é: como pode um programa público de habitação gerar infelicidade? Essa é uma das consequências do distanciamento do discurso do poder público e da sua prática nesses programas. Podemos afirmar que nos dois conjuntos se produziu o espaço geográfico com segregação espacial e exclusão social, fato inconcebível numa cidade, onde o espaço urbano é entremeado de “vazios”, ou seja, de terras reservadas para a especulação imobiliária, enquanto isso o processo de segregação espacial e exclusão social geram problemas na sociedade.

Enfim, a prática de política habitacional social, no contexto dos estudos desta tese, está ligada diretamente à uma economia de mercado e voltada para as famílias mais carentes, são representações que confirmam a “neutralidade” do poder público e a convivência com a acumulação capitalista. Consolida-se, então, o viés mercadológico diluído no discurso do poder público, cada vez mais distante dos mais pobres, que quase não percebem esta intenção e a maioria assiste, passivamente, a ordem imposta no “teatro da vida real” da sua história.

REFERÊNCIAS

ALCANTARA, J. C. **Política local - um estudo de caso: Paranaíba, 1952 – 1982**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 1987.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir. **Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

ANTUNES, R. **Uma esquerda fora do lugar: O Governo Lula e os descaminhos do PT**. Campinas: Armazém do Ipê. 2006.

ARAGÃO, T. A. 2012. In.: **Minha Casa, minha vida é política de Crédito, não de cidade**. (Entrevista). REDE BRASIL ATUAL, 11 de dezembro de 2012. Disponível em: <www.redebrasilatual.com.br>. Acesso em: 20 de setembro de 2013.

ARANTES, P. F.; FIX, M. **Minha Casa Minha Vida, 2009**. Disponível em: <http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3580:pcthabitacional310709&catid=66:pacote-habitacional&Itemid=171>. Acesso em 03 de setembro de 2013.

ARIOCH D.; OLIVEIRA, P. C. **Historia de Paranaíba**. Fórum Permanente Para o Desenvolvimento de Paranaíba - Indicadores 2011. Conselho de Desenvolvimento de Paranaíba, 2011.

ARRETCHE, M. T. S. **Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização**. 3.ed. Rio de Janeiro: Revan. São Paulo: FAPESP, 2011.

AUGUSTO, M. H. O. **Revolução Social**. São Paulo: USP, vol1, p. 105-119, 1989.

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G.; **Habitação e poder: da fundação da casa popular ao banco nacional de habitação**. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1982.

BARRIOS, S. A produção do espaço. In: SOUZA, M. A. A.; SANTOS, M. **A construção do espaço**. São Paulo: Nobel. 1986.

BOBIO, N., 1987. O Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política. In: NOGUEIRA M. A. **Estado Governo Sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 14ªEd. 2007.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**, 4º ed. Ed. Espaço Liberdade, São Paulo, 2004.

BONDUKI, N. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. Artigo Científico, 2008.

Disponível em: <http://www.usjt.br/arg.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em novembro de 2013.

BONDUKI, N. **Habitar São Paulo**: reflexões sobre a gestão urbana. São Paulo, ed. Estação Liberdade, 2000.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. 13. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

BOVO, R. **Subsídios à elaboração de políticas públicas de turismo sustentável com base local: diretrizes, programas, ações e indicadores de avaliação**, tese, UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA Instituto de Geociências e Ciências Exatas Campus de Rio Claro – São Paulo, 2006.

BRASIL.Presidência da República. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Cadastramento Único para Programas Sociais do governo Federal (CADÚNICO). **Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001**. Disponível em:<HTTP://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3877.htm>. Acesso em 10 de maio de 2012.

BRASIL. Programa Minha Casa Minha Vida. **Lei nº 12.424 de 2011**. Disponível em:<<http://www.caixa.gov.br/habitação>>. Acesso em 6 de dezembro de 2013.

BRASIL. GOVERNO FEDERAL - **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**.Disponível em:<<http://www.pac.gov.br>>. Acesso em 21 de dezembro de 2013.

CAIXA ECONOMICA FEDERAL. 2009. **Programa Minha Casa Minha Vida**. Disponível em: <www.caixa.gov.br>. Acesso em: 01 de novembro de 2013.

CAPISTRANO D. **Ciudades para um futuro más sostenible**.Madri,1997. Disponível em: <<http://habitat.aq.upm.es/iah/ponenc/a002.html>>. Acesso em 10 de dezembro de 2013.

CARLOS, Ana Fani, **A "Geografia Urbana" como disciplina: uma abordagem possível**,Revista do Departamento de Geografia –USP, Volume Especial 30 Anos(2012), p. 92 – 111, SP

CARMO, E. A política habitacional no Brasil pós plano real (1995-2002) - diretrizes, princípios, produção e financiamento: uma análise centrada na atuação da Caixa Econômica Federal. **Tese** (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2006. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000410077&opt=4>, acessado em 16 de janeiro de 2014.

CARVALHO, A. SALLES, F. GUIMARÃES, M. UDE, W. **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Proex, 2002.

CASTELLS, M. **O Poder da Identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 7ª Ed., 2010.
CASTELLS, Manuel de. **O ponto em comum entre a praça Taksim e avenida Paulista**. Palestra. São Paulo, 12 de junho de 2013. Disponível em:<<http://colunas.revistagalileu.globo.com/colunistas/2013/06/12/o-ponto-em-comum-entre-a-praca-taksim-e-avenida-paulista/>>. Acesso em 23 de janeiro de 2014.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1993.

COSTA, R. H. **O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade**. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

COVRE-MANZINI M. L. O que é cidadania. São Paulo: Brasiliense; 2006.

DAL-PRÁ, L. L.; SPIGOLON, V. T., KURIKI, V. **Informações Permanentes e Planos Estratégicos**. In.: Fórum Permanente Para o Desenvolvimento de Paranavaí - Indicadores 2011. Conselho de Desenvolvimento de Paranavaí, 2011.

DIEESE. Estudo setorial da construção 2012. **Estudos e Pesquisas**. São Paulo: Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos., n. 65, maio de 2013.

DIETERICH, H. Contribuições das Ciências Naturais à Possibilidade de Democracia. In.: PETERS, A.; STAHRM, C.; DIETERICH, H.; FRANCO, R. **Fim do Capitalismo Global: O novo Projeto Histórico**. Tradução Eliete Ávila Wolff. São Paulo: Xamã, 1998.

DIJK, T. A. **Discurso e Poder**, ed. Contexto, São Paulo, SP, 2008.

DOWBOR, L. **O que é poder local**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 2008.

ENDLICH, A. M, Pensando os papéis e significados das pequenas cidades do Paraná. **Tese** (Doutorado em Geografia). UNESP-FCT, Presidente Prudente, 2006.

ENGELS, F. **A Origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

FEGHALI, J. Neoliberalismo no Brasil: as reformas da previdência, administrativa e da saúde. In: VIZENTINI, Paulo Fagundes; CARRION, Raul (Org.). **Globalização, neoliberalismo, privatizações**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

FERRÃO, J. **Intervir na cidade: complexidade, visão e rumo**. Porto: Fundação CaloustGulbenkian, 2004.

FERRARO, A. R. Neoliberalismo e políticas públicas: a propósito do propalado retorno às fontes. In FERREIRA, Márcia Ondina; GUGLIANO, Alfredo Alejandro. **Fragmentos da globalização na educação: uma perspectiva comparada**. Porto Alegre, Artes Médicas Sul, 2000, p. 23 a 62.

FERREIRA, J. S. W. Texto de apoio às discussões sobre plano diretor e instrumentos tributários. In: Vª Conferência das Cidades, 2003, Câmara Federal. **Alcance e limitações dos instrumentos urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas**. Brasília. Disponível em <<http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto>>. Acesso em 05 de abril de 2010.

FILGUEIRAS, L. **O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico**. 2006. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C05Filgueiras.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2013.

FILGUEIRAS, L. **A história do Plano Real: fundamentos, impactos e contradições**. São Paulo: Boitempo, 2000.

FILGUEIRAS, L.; GONÇALVES, R. **A economia política do governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FIORI, J. L. O Brasil e seu “entorno estratégico” na primeira década do século XXI. In.: SADER, E. (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013. FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970**. São Paulo: Loyola, 2012.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2001**. Brasília: Ministério das Cidades, 2011. Disponível em: <<http://www.fjp.gov.br/index.php/indicadores-sociais/deficit-habitacional-no-brasil>>. Acesso em 12 de setembro de 2013.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume - (Coleção Geografia e Adjacências), 2005.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 22 ed. São Paulo: Loyola, 2012.

HARVEY, D. **O Enigma do Capital: e as crises do capitalismo**. David Harvey; tradução de João Alexandre Peschanski - São Paulo, SP: Boitempo, 2001.

HARVEY, D. **O Neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G; SALIM, J. F. (Orgs). **Políticas públicas e**

desenvolvimento: bases epistemológicas e métodos de análise. Brasília: UNB, 2009.

HOFLING, E. M. **Estado e políticas (públicas) sociais.** *Cad.CEDES* [online].2001, vol.21, n.55, pp. 30-41.ISSN 0101-3262. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-32622001000300003>,>Acesso em 14 de janeiro de 2014.

HORBACH, B. B. **Restringir manifestações não é inconstitucional.** Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2013-jul-06/observatorio-constitucional-restringir-manifestacoes-nao-inconstitucional#_ftn1_7188>. Acesso em: 15 de Fevereiro, 2013.

IANNI, O. **Karl Marx.** 3ºed. São Paulo: Ática, 1982.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico de 2010.** Rio de Janeiro: – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 de outubro de 2013.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico de 2000.** Rio de Janeiro: – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 3 de setembro de 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais: perfil dos municípios brasileiros.** Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em:<<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 15 de novembro de 2013.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA.**Déficit habitacional é maior na baixa renda.2013.** Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20706>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2014.

JOFFE, G. **A Primavera Árabe no Norte de África: origens e perspectivas de futuro.** *Relações Internacionais* [online]. 2011, n.30, pp. 85-116. ISSN 1645-9199.

KOSMINSKY, E. V; ANDRADE, M. M. O Estado e as classes sociais. In: MARTINS, José de Souza (Org.). **Henri Lefebvre e o retorno da dialética.** São Paulo: HUCITEC, 1996.

KOWARICK, L.. **A espoliação urbana.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

KRAUSE, C.; BALBIM, R. LIMA-NETO, V. C.. **Minha casa, minha vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional?** Texto para discussão n. 1853. Rio de Janeiro: IPEA, agosto de 2013. Disponível em:<<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 10 de agosto de 2013.

LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 1999.

LENIN, V. I. A sociedade de classes e o Estado. In: FERNANDES, Florestan (Org.). **Lenin: política**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1978.

LOUREIRO, F. **Varrendo a democracia**: considerações sobre as relações políticas entre Jânio Quadros e o Congresso Nacional. Revista Brasileira de História. São Paulo, vol. 29, n. 57, jun. 2009. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-01882009000100008>, acessado em 10 de outubro de 2013.

MARCELINO, F, PEREIRA, M. S. **Contradições das experiências pós-neoliberais na América Latina: o caso do Lulismo**. Seminário Nacional – Sociologia e Política repensando desigualdades em novos contextos, Anais do Evento, vol. 07 Grupo que discutiu o tema: Pesquisando a política na América Latina, UFPR, Curitiba-PR, 2011. Disponível em: <http://www.seminariosociologiapolitica.ufpr.br/anais2011/7_207.pdf>. Acesso em 26 de maio de 2013.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2^oed. 2002.

MARICATO, E. *et al.* **Cidades rebeldes**: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo e Carta Maior, 2013. (Coleção Tinta Vermelha).

MARTINS, Joana Ribeiro, **Habitação social em Portugal: da intenção de inserção ao sentimento de exclusão**, Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitectura e Artes da Universidade Lusíada de Lisboa para a obtenção do grau de Mestre em Arquitectura, Lisboa, julho de 2014.

MATTOSO, J. Dez anos depois. In: SADER, Emir. **Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**. São Paulo: Boitempo. Rio de Janeiro: FLASCO Brasil, 2013.

MCLUHAN, M. **A galáxia Gutenberg**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1977.

MELAZZO, E. S. GUIMARÃES, R. B. (orgs.). **Exclusão social em cidades brasileiras: um desafio para as políticas públicas**. São Paulo: Ed. UNESP, 2010.

MELLO, M. M. **Reflexões sobre políticas públicas para educação básica em 1990**. Universidade estadual de Maringá. Dissertação (Mestrado em Educação). Maringá, 2004.

MENDONÇA, F. de A. **A erosão urbana de Paranavaí** (/PR: estudo com base no emprego de fotografias aéreas. Semina: Ci. Soc./Hum., Londrina, v. 14, n. 3, p. 151-154, set. 1993.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**. 3. ed. São Paulo: Boitempo, 2009.

MONTAÑO, C.; DURIGUETTO, M. L. **Estado, classe e movimento social**. 3. ed. v. 5. São Paulo: Cortez, 2011. (Coleção Biblioteca Básica de Serviço Social).

MORAES, R. **Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?** São Paulo: Editora SENAC - (Série Ponto Futuro), 2001

MORO, Dalton Aureo. **Aspectos geográficos da modernização agrícola no norte do Paraná**, Boletim de Geografia - UEM - ano 13, nº 13, out., 1995.

MOTTA, C.; et al. **Relatório da Comissão de Exame e Inspeção das Habitações Operárias e Cortiços no Distrito de Santa Ephigênia**. São Paulo: TipographiaVanordem Et. Comp., 1894. In.: BONDUKI, N. Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria, 4ª ed. Ed. Espaço Liberdade, São Paulo, 2004.

NEGRI, Silvio Moisés, **Segregação Sócio-Espacial: Alguns Conceitos e Análises**, Coletânea Nosso Tempo, 2008, Ano VII – v. a., p. 129 – 158, nº 8.

NIENOV, O. M, Discurso da historicidade como crítica do discurso da metafísica: dominação do discurso da visão em relação à subordinação do discurso da miscigenação. 2010. **Tese (Doutorado em Filosofia)** - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Porto Alegre.

NOVAES, S. G. (coord.). **Perfil de cidade de Porte Médio – Paranavaí**. Prefeitura Municipal de Paranavaí, 1984.

NYE-JR J. **O Futuro do poder**. São Paulo: Benvirá, 2012.

OLIVEIRA, D. **Urbanização e industrialização no Paraná**. Curitiba: SEED, 2001. (Coleção História do Paraná).

OLIVEIRA, F. Neoliberalismo à brasileira. In: SADER, Emir (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático**. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

OSAKABE, H. **Argumentação e Discurso Político**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

PAGANI, Eliane Barbosa, **Território, desigualdade e cidadania: o Programa Minha Casa, Minha Vida, em Londrina**, DOI: 10.5433/1679-4842.2013v16n1p89

PERONI, V. Breves considerações sobre a redefinição do papel do Estado. In: **Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã. 2003.

PETRAS, J.; VELTMEYER, H. **Brasil de Cardoso: desapropriação do país**. Petrópolis: Vozes, 2001.

PINTO, F. F. L. **Paranavaí, sua marca...sua história....sua gente!** Prefeitura Municipal de Paranavaí – PR, S/D.

Plano Diretor, 1994. PREFEITURA MUNICIPAL DE PARANAVAI, 1994. In.:DAL-PRÁ, L. L.; SPIGOLON, V. T., KURIKI, V. **Informações Permanentes e Planos Estratégicos**. Fórum Permanente Para o Desenvolvimento de Paranavaí - Indicadores 2011. Conselho de Desenvolvimento de Paranavaí, 2011

Plano Diretor, 2002. PREFEITURA MUNICIPAL DE PARANAVAI, 2002. In.: **Informações Permanentes e Planos Estratégicos**. Fórum Permanente Para o Desenvolvimento de Paranavaí - Indicadores 2011. Conselho de Desenvolvimento de Paranavaí, 2011.

PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DE PARANAVAI (PLHIS) – **Fase II: diagnóstico do Setor habitacional, 2010**. PREFEITURA DE PARANAVAI. Disponível em CD-ROM.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2ªed. 1985.

QUADROS, Terezinha. **Globalização, Novas Tecnologias, Educação e Trabalho: uma reflexão sobre a possibilidade de superação da exclusão. Comissão Própria de Avaliação**. Artigos Educação – UESC, 1999. Disponível em:http://www.uesc.br/cpa/artigos/globalizacao_novas_tecnologias_educacao_trabalho.pdf>. Acesso em: 11 de Novembro de 2013.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RATTES, A. M. Um olhar de vinte anos. In.:**Constituição 20 anos : Estado, democracia e participação popular : caderno de textos**.– Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

RESENDE, Viviane de Melo, RAMALHO, Viviane, **Análise de discurso Crítica**, Contexto, São Paulo, 2011.

RODRIGUES, A. M. **Moradia nas cidades brasileiras**. São Paulo: Contexto; EDUSP, 1988.

RODRIGUES, E. V. **A Influência Discreta e as Estratégias Relacionais no Campo Político Local**. São Paulo: PubliFolha,1997.

RODRIGUES, M. M. A. **Políticas Públicas**. São Paulo: PubliFolha, 2011.

ROSA, V. ALVES, M. R. Dilma vai ajudar a classe média a comprar casa. **O ESTADÃO**. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,dilma-vai-ajudar-classe-media-a-comprar-casa,1113201,0.htm>>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2014.

SADER, E. (Org.) **10 anos de governo pós-neoliberal no Brasil: LULA e DILMA**, Ed. Boitempo, Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

SADER, E. Neoliberalismo *versus* pós-neoliberalismo: a disputa estratégica contemporânea. **Margem Esquerda**. São Paulo: Boitempo, 2011, n. 16.

SANTANA, C. R. **O aprofundamento das relações do Brasil com os países do Oriente Médio durante os dois choques do petróleo da década de 1970: um exemplo de ação pragmática**. Ver. Bras. Plít. Int 49 (2): 157-177 [2006]. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v49n2/a09v49n2.pdf>>. Acesso em 17 de novembro de 2013.

SANTIN, J. R. **O Tratamento histórico do Poder Local no Brasil e a questão Democrática Municipal**. Anais do II Seminário Nacional. Movimentos Sociais, Participação e Democracia, 25 a 27 de abril de 2007, UFSC, Florianópolis, Brasil. Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais – NPMS, ISSN 1982-4602.

SANTOS, B. S. A Crítica da Razão Indolente: Contra o Desperdício da Experiência. Discurso proferido no **1º. Fórum Regional de Políticas Culturais**; maio de 2002. 3ª ed. São Paulo: Editora Cortez, 2001.

SANTOS, B. S. (org.) **Democratizar a Democracia: Os caminhos da Democracia Participativa**. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2002.

SANTOS, Claudio Hamilton M. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964-1998**. Brasília: IPEA, jul. 1999. 32p. Texto para Discussão n. 654

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço, técnica e tempo, razão e emoção**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

SANTOS, M. SILVEIRA, M. L. Do meio natural ao meio técnico-científico-informacional. In: SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Record. 2004.

SANTOS, M. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

SARFATI, G. E. **Princípios da análise do discurso**. São Paulo: , Ática, 2010.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengagelearning, 2012.

SECRETARIA DO ESTADO DO PARANÁ. **Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná. PEHIS – PARANÁ**. Curitiba, 2011.

SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE PARANAÍ. **Prefeitura Municipal de Paranaí**. 2012.

SILVA, C. L.; BASSI, N. S. S. **Políticas públicas e desenvolvimento local**. In.: **Políticas públicas e desenvolvimento local: instrumentos e proposições de análise para o Brasil**. Petrópolis, Rio de Janeiro:Vozes, 2012.

SILVA, J. M. Análise do discurso e pesquisa qualitativa na Geografia. In.: RAMIRES, J. C. de L.; PESSÔA, V. L. S. **Geografia e pesquisa qualitativa nas trilhas da investigação**. Uberlândia: Assis, 2009.

SILVA, M. **Análise política do território: poder e desenvolvimento no centro-sul do Paraná**. Guarapuava: UNICENTRO, 2007.

SILVA, M. **Poder local: conceitos e exemplos de estudos no Brasil**. Revista Sociedade & Natureza, vol. 20 (2), Uberlândia, dez/2008, p. 68-79.

SILVA, P. M. S. **História de Paranaí**. Paranaí: Prefeitura Municipal de Paranaí-PR, 1988.

SINGER, A. V. **Os Sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia da Letras, 2012.

SOARES, L. C. C. **E se o capitalismo acabasse?** Ensaio para um sistema sociopolítico e econômico que exercita a democracia e recupera a essencialidade humana. Curitiba: Gráfica Popular, 2001.

SOARES, L. T. R. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2001b.

SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: DE TOMMASI, L; WARDE, M. J; HADDAD, S. **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2003.p.15-40

SOUZA J.; XISTO, S. S. A análise do discurso como estratégia na identificação das intencionalidades e práticas espaciais dos movimentos sociais urbanos de João Pessoa – PB. In.: RAMIRES, J. C. L.; PESSÔA, V. L. S. **Geografia e pesquisa qualitativa nas trilhas da investigação**. Uberlândia: Assis, 2009.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**, Revista Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>. Acesso em 08 de agosto de 2013.

SPOSITO, E. S. **Produção do Espaço e Redefinições Regionais: A Construção de uma Temática**. Presidente Prudente: UNESP/FCT/GAsPERR, 2005.

SPOSITO, M. E. B. Novas formas comerciais e redefinição da centralidade intra-urbana, textos e contextos para leitura geográfica de uma cidade média. In.: **Textos e contextos para a leitura geográfica de uma cidade média**. Presidente Prudente: Pós-Graduação em Geografia da FCT/UNESP, 2001.

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS DE PLANEJAMENTO INSTITUCIONAL (**SUBPLAN**). Informações Municipais para Planejamento Institucional. Município de Paranavaí, 2010.

VILLAÇA, F. **Espaço Intra-Urbano no Brasil**, Studio Nobel: FAPESP : Lincoln Institute, São Paulo, 2001.

VISENTINI, P. F. **Projeção internacional do Brasil 1930-2012**, RJ, Elsevier, 2013.

WEBER, M. **O que é burocracia**, tradução feita pelo Conselho Federal de Administração, Distrito Federal, 2012.

WHITACKER, A. M. A produção do espaço urbano em Presidente Prudente: uma discussão sobre a centralidade urbana. 1997. 318 f. **Dissertação** (mestrado em Geografia) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade.