



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

Políticas Públicas e capitalismo: A intervenção do Estado na
estruturação de mercados imobiliários privados e a política de
moradia.

Fábio Ferreira Berrogain

Brasília – DF

2017

Fábio Ferreira Berrogain

Políticas Públicas e capitalismo: A intervenção do Estado na estruturação de mercados imobiliários privados e a política de moradia.

Monografia apresentada ao Departamento de Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Daniel Bin

Brasília – DF

2017

Fábio Ferreira Berrogain

Políticas Públicas e capitalismo: A intervenção do Estado na estruturação de mercados imobiliários privados e a política de moradia.

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília do (a) aluno (a)

Fábio Ferreira Berrogain

Titulação, Daniel Bin

Professor-Orientador

Titulação, Nome completo,

Professor-Examinador 1

Brasília, 30 de novembro de 2017.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente à minha mãe, que sempre me deu apoio nos estudos, dentro dos seus limites, ainda que, muitas vezes, discordante de alguns caminhos.

Agradeço aos meus camaradas por serem exemplos de perseverança e por estarem sempre, ao longo deste percurso, construindo e desenvolvendo meu pensamento crítico e meu crescimento pessoal.

Ao professor Daniel Bin, que teve grande importância na minha formação neste curso e foi paciente com as ponderações relativas a este trabalho e outras questões. A todos os outros professores do Departamento de Gestão de Políticas Públicas que me influenciaram positivamente durante todo o curso.

Aos meus amigos por me ouvirem, criticarem e ajudarem com este trabalho e minhas questões pessoais, em especial, nos momentos conturbados que tive. À Daniela Carauta que por muitas vezes, mesmo sem saber, teve grande importância nessa passagem e me fez superar momentos difíceis, mesmo que passageiros, e me acompanhou em diversos outros momentos. Ao Felipe Viana, que leu e releu partes aqui escritas e por ser um exemplo pessoal para mim. À Grasielle Castro, pela imensa consideração e pela imensa paciência que teve comigo no último ano e que também me ajudou na construção deste projeto. À Verônica Arruda que mesmo distante me apoiou do início ao fim e por ser exemplo de perseverança. Ao Diego Oliveira por compartilhar diversos momentos em comum durante o curso e todo o seu companheirismo até aqui.

“(…)O que é o Estado se não a organização do poder? Mas é na natureza de todo poder, a impossibilidade de suportar um superior ou um igual, pois, o poder não tem outro objeto que não a dominação, e a dominação não é real, exceto quando está submetido tudo aquilo que a obstaculiza; (...) o único fato de se ter um poder igual é a negação de seu princípio e uma ameaça perpétua contra a sua existência; porque é uma manifestação e uma prova de sua impotência”.

- Mikhail Bakunin.

RESUMO

Este trabalho busca retomar o debate do papel central do Estado na construção das políticas públicas e discute a questão habitacional no Brasil focado na atuação do Estado na construção de uma política de moradia. Assim, faz-se uma delimitação teórica, buscando autores das escolas estruturalista e historicista, seguido de um breve esboço histórico da origem das políticas públicas e um viés teórico sobre sua função na sociedade capitalista. Depois, uma análise socioeconômica e dos vetores demográficos sobre o problema habitacional, indicado pelo déficit e pelos desdobramentos de sua composição, a partir de dados oficiais, demonstrando a grande relevância do problema ainda hoje. Os dados levantados indicam que as políticas habitacionais, ao longo de sua história, foram insuficientes no combate ao déficit que desponta para outros problemas socioeconômicos, muitas vezes de formas co-constitutivas. Com as novas políticas habitacionais, implementadas no começo dos anos 2000 e a atuação do Estado, de forma direta e indireta, o setor de habitação ganha novo fôlego sob a proposta do atendimento das demandas das classes mais baixas. A ampliação de recursos e a reforma da legislação da área foram os principais meios de expansão e captação de atores. Conclui-se, ao final do trabalho, que o Estado agiu de forma determinante na construção de uma política pública que se mostrou insuficiente, do ponto de vista dos objetivos preliminares e com impactos inesperados em alguns setores. Além disso, houve favorecimento de um projeto específico que não incluía todas as demandas das classes necessitadas, suprimindo apenas os indicadores quantitativos, tanto em relação a construção de unidades habitacionais quanto em relação aos indicadores econômicos, deixando de lado os indicadores qualitativos. A premissa de que o Estado não é neutro e age para construir políticas de autossustentabilidade, culminando na manutenção do *status quo* e do capitalismo, sustenta-se na análise realizada neste trabalho.

Palavras-chave: Habitação. Estado. Estruturalismo. Neoinstitucionalismo. Políticas Públicas de habitação. Capitalismo. Minha Casa, Minha Vida. Déficit Habitacional. Claus Offe.

ÍNDICE DE SIGLAS

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

CEF – Caixa Econômica Federal

CMP – Central dos Movimentos Populares

CONAM – Confederação Nacional das Associações de Moradores

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

FCP – Fundação Casa Popular

FJP – Fundação João Pinheiro

INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

MC – Ministério das Cidades

MNLM – Movimento Nacional de Luta por Moradia

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

SEDHAB – Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação

SNH – Secretaria Nacional de Habitação

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

UNMP – União Nacional por Moradia Popular

ÍNDICE DE GRÁFICOS

<i>Gráfico 1 – População por situação de domicílio (rural/urbana) – Brasil (%).....</i>	<i>34</i>
<i>Gráfico 2 – Custo médio do m2 por região – 2017.....</i>	<i>44</i>
<i>Gráfico 3 – Variação nacional do aluguel – 2008 – 2017.....</i>	<i>45</i>
<i>Gráfico 4 – Variação do Índice de Preços ao Consumido (IPC) – 2008-2017.....</i>	<i>45</i>
<i>Gráfico 5 - Divisão de Recursos da fase 1 do PMCMV.....</i>	<i>54</i>
<i>Gráfico 6 - Valores máximos das Unidades Habitacionais por região.....</i>	<i>55</i>
<i>Gráfico 7 - Valores médios do metro quadrado por região em 2009.....</i>	<i>55</i>

ÍNDICE DE TABELAS

<i>Tabela 1 – Déficit habitacional total, relativo e por componentes no Brasil – grandes regiões, UF e regiões metropolitanas em 2014.....</i>	<i>39</i>
<i>Tabela 2 - Déficit Habitacional por situação do domicílio e déficit habitacional relativo segundo regiões geográficas – Brasil – 2013-2014.....</i>	<i>41</i>
<i>Tabela 3 – Variação dos componentes do déficit habitacional – 2013 – 2014</i>	<i>43</i>
<i>Tabela 4 - Aumento real do salário mínimo em relação ao aumento do IPC – 2011-2017.....</i>	<i>46</i>

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. ESTADO CAPITALISTA CONTEMPORÂNEO.....	13
2.1. O Estado Contemporâneo.....	13
2.2. O conflito central do Estado contemporâneo.....	15
2.3. O Estado Contemporâneo capitalista.....	17
2.4. Estado e capitalismo em Offe.....	20
2.5. A Autonomia Relativa do Estado.....	21
3. ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	25
3.1. Breve histórico do surgimento das políticas públicas.....	25
3.2. A abordagem clássica e o desenvolvimento do pensamento americano.....	27
3.3. As políticas públicas em Claus Offe.....	30
4. ESPAÇO URBANO E A PRODUÇÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL.....	33
4.1. O atual contexto do déficit habitacional.....	37
5. PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA.....	46
5.1. Precedentes do PMCMV.....	46
5.2. Estruturas de participação no contexto brasileiro.....	48
5.3. Desenho Institucional.....	52
5.4. Atores e interesses no MCMV.....	56
5.5. Política Nacional de Habitação (PNH) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).....	60
5.6. Mobilização de recursos no Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e dados comparados.....	63
6. CONCLUSÕES.....	68

1. Introdução

Atualmente muitos estudos sobre as políticas de habitação no Brasil, em especial sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), dispõem de quantidade significativa de documentos produzidos que subsidiam o tema sob diversas perspectivas. Muitos desses estudos debatem o desenho institucional da política e outros procuram discutir os impactos da política no mercado imobiliário nacional.

Grande parte desses trabalhos aponta para a aliança entre inovações institucionais implementadas no decorrer da última década e aporte de capitais alocados nos interesses difusos das políticas de habitação. Isso levou a uma reestruturação do setor como um todo, o que gerou desenvolvimento econômico temporário, porém, não resolveu as principais questões do problema da moradia no país, como, por exemplo, o déficit das unidades habitacionais, o abuso dos preços relativos e o acesso à cidade (CARDOSO; JAENISCH, 2017).

A análise dessa política, em geral, perpassa os mecanismos institucionais do ponto de vista das teorias democráticas contemporâneas, com grande foco na efetividade dos resultados ou analisando a relação do Estado com a sociedade civil. No caso do PMCMV, o déficit habitacional histórico não se resolveu mesmo com a entrega de mais de 100% das unidades habitacionais previstas na primeira fase do programa, entre 2009 e 2011 (IBGE, 2017) e nem significativa participação popular com grande pluralidade de atores na maioria dos processos de decisão (FERREIRA, 2012).

O Estado brasileiro parece não conseguir responder a essa demanda histórica que apresenta índices alarmantes em relação a um alto déficit ainda hoje. Fica claro, desde o início, o antagonismo entre dois projetos de moradia. Um que visa ao mercado e outro que visa à habitação de interesse social, cada um favorecendo determinadas classes sociais, relevando o conflito e as contradições entre classes. Nesse sentido, faz-se necessário buscar entender de que modo o Estado buscou mediar o conflito entre o capital imobiliário privado e as demandas da sociedade civil por moradia, principal objetivo dessa pesquisa.

Em primeiro lugar é necessário retomar o debate sobre o papel do Estado na construção das políticas públicas para compreender como este se coloca diante do problema habitacional hoje. Fundamentando este debate com foco em autores da escola marxista, em especial sob os pressupostos de Claus Offe, pretende-se discutir a ideia de

caracterizar o Estado como capitalista, uma vez que se insere no contexto do sistema vigente. Essa proposição é essencial para entender a relação do Estado com as políticas públicas de forma geral.

Em um segundo momento, passa-se para a análise do desenho institucional. Uma das principais transformações da relação entre sociedade civil e Estado contemporâneo, que tem grande influência nos processos de decisões das políticas públicas, são as novas formas de abordagem na formulação dessas políticas, os espaços participativos.

Essa análise busca verificar se a política é eficiente, principalmente utilizando dados secundários e oficiais, e se seus impactos foram positivos para os beneficiários, em geral, ou se favorecem demandas de outros grupos, em primazia. Para isso, devem-se analisar as estruturas do programa procurando identificar se são democratizantes e legítimas. Por democratizantes pode-se entender por estruturas acessíveis e plurais, em relação aos atores, e por legitimidade os efeitos das políticas em consonância com as demandas do público-alvo.

Na terceira parte, a partir de dados oficiais e atas de Conselhos de Habitação de Interesse Social e outros documentos oficiais, analisa-se a atuação do Estado em sua influência na construção de regulações formais e seus efeitos na política econômica. Analisam-se, também, os resultados dos dados secundários em comparação com os resultados esperados no início da formulação da política com foco principal no impacto no déficit habitacional relativo.

Por último, são feitas as considerações finais observando os resultados comparados e o desenvolvimento do debate teórico utilizado como subsídio base para a discussão. Ressalta-se que o intuito da comparação entre os resultados é verificar se há discrepância entre os objetivos iniciais e os impactos efetivamente causados pela política, bem como analisar se houve favorecimento das demandas de uma classe em detrimento de outra.

2. Estado capitalista contemporâneo

Não há uma teoria única e homogênea em relação ao Estado, já que, em diversos lugares e em diversas épocas, os Estados se formaram, se extinguiram e se exerceram de formas diferenciadas. É necessária uma abordagem ampla que perceba o Estado como heterogêneo, partindo do pressuposto de que este é um constante processo de construção social e política.

Além disso, é necessário entender que a relação do Estado com a sociedade civil está intrinsicamente ligada ao capitalismo e, como consequência, as políticas públicas também estão permeadas por essas relações. Para isso, devemos compreender que Estado estamos falando e por que suas relações são capitalistas, retomando alguns conceitos teóricos importantes, em especial, de autores estruturalistas e neoinstitucionalistas históricos.

2.1. O Estado contemporâneo

O Estado se constitui de variadas formas de acordo com seu momento histórico. Em cada modo de organização social, uma gama diferente de possibilidades de atuação, do Estado feudal ao Estado contemporâneo. Apesar das diferenças e das possibilidades variadas de ação frente à sociedade, o Estado em si pode ser visto, em um primeiro momento, de acordo com suas características em comum durante toda a História (WOOD, 2003).

Azambuja entende, de forma geral, o Estado pode ser visto como a estrutura que pode suprimir ou favorecer as atividades sociais, regulando-as, dispondo, unicamente, de legitimidade da força para tornar efetiva a obediência. Ou seja, em suas palavras, o Estado “aparece como um poder de mando, como governo e dominação” (AZAMBUJA, 1971, p. 5).

A partir de uma perspectiva estruturalista marxista de Estado, Wood explicita que este detém a preponderância sobre certas medidas a serem adotadas, cujas outras organizações sociais, como a família, não conseguem abranger:

Uma organização do poder que significa uma reivindicação de preponderância da aplicação da força bruta aos problemas sociais e que se compõe de “instrumentos de coerção formais e especializados”. Esses instrumentos podem ou não, desde o início, ser projetados como

meios para que um segmento da população possa oprimir e explorar os demais. Em qualquer dos dois casos, o Estado exige o cumprimento de certas funções sociais comuns que outras instituições menos abrangentes – lares, clãs, famílias, grupos, etc. – não têm condições de executar (WOOD, 2003, p. 37).

Apesar de conter em si características comuns, O Estado não deve ser visto como uma estrutura fixa e imutável ao longo do tempo. Ele se transforma e se desenvolve de acordo com seus processos históricos, cujo motor de suas transformações é as revoluções movidas pelos conflitos de classe. Então, dentre outras coisas, o Estado surge como um meio de apaziguar esses conflitos em determinados períodos históricos (MARX, 1999). Significa dizer que não houve apenas um tipo de Estado no decorrer da história humana.

Retomando Marx, o Estado moderno, que nunca rompeu totalmente com suas origens, assim como em Wood, “procede dos tempos da monarquia absoluta e serviu à nascente sociedade burguesa como uma arma poderosa contra o feudalismo” (MARX, 1999, p. 84). Em outras palavras, o Estado foi organizado de acordo com os interesses da burguesia a fim de determinar uma nova ordem social, submetendo outras classes a um novo complexo estrutural de relações de poder.

Marx e Wood entendem que o Estado, ao mesmo tempo em que se desenvolve de forma a se transformar, em especial com o advento do capitalismo, nunca deixou de ter práticas autoritárias como o uso da força para garantir determinadas funções sociais (2003). Nesse sentido, é importante notar que o uso da força para o cumprimento dessas funções sociais está intrinsecamente atrelado às funções capitalistas.

Em um primeiro momento, o Estado age para garantir essas funções, ainda no século XIX, como a garantia da propriedade privada que se perpetuou nas mãos dos antigos donos de terras ou de uma nova classe ascendente que pôde comprar títulos em um momento histórico de derrocada da antiga classe no poder. Ou seja, mantendo privilégios de uma classe em detrimento de outra (MARX, 1999).

Esse momento foi o marco inicial da construção do capitalismo, segundo Marx, em que os meios de produção foram separados dos produtores e, por isso, podendo reformular a relação entre o campo econômico e o campo político (1999). Isso garante que o capital também avance para a área industrial, principal polo de produção do

capitalismo moderno que se dá com o avanço tecnológico, tornando as relações econômicas mais independentes das estruturas de poder (WOOD, 2007).

Assim, com os conflitos entre as classes, em que as tensões entre capitalistas e classe trabalhadora (contradições capital/trabalho) se tornavam cada vez mais evidentes, a classe trabalhadora reclamava cada vez mais seus direitos frente ao Estado e ao arcabouço legal que vinha se formando. Pouco a pouco essas tensões se deslocaram do centro da produção para o cerne das estruturas oficiais (WOOD, 2007).

O Estado contemporâneo, tendo como predicado central a organização do capitalismo, produz e perpetua mudanças que Norberto Bobbio considera fundamental em sua transformação. O autor entende que um arcabouço legal foi instituído para garantir uma nova relação de exploração, passando pelas regras do capital industrial e depois para o capital financeiro (1998).

Para Bobbio, além da legitimidade do uso da força, o Estado contemporâneo se desenvolve na medida em que há interação com a sociedade civil. Devido à integração entre os dois setores, a partir da metade do século XIX, houve uma série de mudanças estruturais no Estado moderno, que deram origem ao Estado contemporâneo (1998).

A inserção da sociedade civil em uma nova e ampla estrutura de trabalho permitiu modificar leis que adequassem a acumulação de capital e as novas formas de exploração da força de trabalho no capitalismo (OFFE, 1984). Com as mudanças formais (leis) e materiais (capital) na estrutura do Estado, a integração da sociedade civil modificou profundamente a relação sociopolítica e econômica (BOBBIO, 1998).

Então, pode-se dizer que o Estado contemporâneo é, primeiramente, um processo histórico dialético, cujas transformações estão centradas nos conflitos entre as classes. Ele passa a se transformar, principalmente no final do século XIX e início do século XX, com a inserção da sociedade civil e seus interesses nas estruturas oficiais do Estado na medida em que novos conflitos vão surgindo.

2.2. O conflito central do Estado contemporâneo

O pressuposto inicial do Estado é, de acordo com a definição dada, a garantia do exercício político da organização social com uso exclusivo da força. Então, por muito tempo, esse Estado prevaleceu a partir da inferência sistemática do autoritarismo

conferindo o exercício das funções sociais por meio de sanções e punições, garantindo obediência da sociedade.

É possível identificar que seu pressuposto inicial era garantir a obediência pela força, o que se tornou impossível. Quando a sociedade civil avança no sentido de transformar as relações sociais com a assimilação formal de direitos e garantias que afetaram diretamente as relações de trabalho, o Estado encontra uma barreira na garantia dessa obediência, já que o emprego da força não é mais suficiente (WOOD, 2007).

Foi preciso encontrar novos meios de garantir essa obediência de acordo com o desenvolvimento do capitalismo. Os poderes político e econômico, neste momento, não estão interligados como antes, sendo dois âmbitos mais deslocados entre si, embora tenham se constituído concomitantemente. E, por isso, “ainda em sociedades capitalistas com uma forte tradição intervencionista do Estado, os poderes de exploração do capital costumam ficar intactos pela ampliação dos direitos políticos” (WOOD, 2007, p. 423).

O problema social do Estado contemporâneo, então, está em resolver os conflitos surgidos principalmente com o advento da Revolução Industrial e perpetrados pelo século XX. Na medida em que os direitos políticos avançaram, com a interação da sociedade civil nas estruturas formais, a acumulação de capital se transformou e se deslocou dos centros de produção, reformulando a legislação vigente à época e criando novos mecanismos de exploração.

Esses mecanismos de exploração da força de trabalho se dão em contrapartida às garantias formais elencadas pela sociedade civil. A extração da mais-valia moderna passa a se dar por “uma forma ou de outra da coerção direta exercida pela superioridade militar, política e jurídica da classe exploradora” (WOOD, 2007. P. 422). Com a extração direta e/ou indireta da mais-valia, as sanções que passam a recair sobre a sociedade civil se tornam importantes mecanismos de repressão, entretanto, não freiam os conflitos sociais.

A alternativa encontrada pelo Estado contemporâneo foi, no âmbito dos conflitos de classe, prover intervenções de reformas sociais, remediando-os. Ao mesmo tempo em que o capital se desloca do Estado para um âmbito econômico mais independente, os direitos civis ampliam-se sob a perspectiva de que estes não influam de forma determinante sobre aquele, porém, provenham formas materiais temporárias capazes de apaziguar essas disputas.

Ainda assim os conflitos continuaram se reproduzindo e, por vezes, se intensificando. Esses conflitos, para Marx (1983), estabelecem-se na medida em que a relação do valor do trabalho é uma abstração do valor de uso, valor estabelecido pela sua utilidade social, e o trabalho abstrato, relativo à força de trabalho empregada no produto, é o que determina o valor na esfera econômica, criando uma relação de contradição entre produção e lucro. Essa relação é intrínseca ao capitalismo e não se resolve enquanto existirem classes, o que determina a origem dos conflitos sociais no capitalismo e estabelece um papel preponderante de atuação do Estado que se desloca dos aparelhos de repressão tradicionais para os novos meios (legislação, mecanismos econômicos, cooptação da sociedade civil, intervenção estatal, etc.).

2.3. O Estado contemporâneo capitalista

Se o Estado contemporâneo é uma integração entre este e a sociedade civil em suas estruturas oficiais, é presumível que carregue consigo os conflitos sociais vigentes. Nesse sentido, é preciso notar que os conflitos sociais estão pautados na contradição entre produção e lucro, ou seja, nas contradições capital/trabalho e seu papel nessas relações é fundamental, restando identificar como se dá essa intervenção.

O Estado capitalista é vislumbrado por diversos autores, porém, assim como o conceito de Estado contemporâneo, não tem uma definição única e hegemônica. A definição de um Estado capitalista também perpassa diversas discussões, inclusive por autores de mesma linha ideológica.

Em Gramsci (1999), o aparelho de hegemonia, que compete tanto aos aparelhos repressivos quanto ao consenso na sociedade civil, é “atravessado” pela luta de classes. Para ele, as estruturas do Estado são, ao mesmo tempo, permeadas pelos conflitos de interesses entre as classes e se modificam o tempo todo como consequência.

A ideia de que o Estado é apenas o comitê central é abandonada em certo ponto quando Gramsci (1999) explicita que essas estruturas, criadas no cerne das disputas sociais, não são neutras, tão pouco respondem unicamente a uma classe. Para ele, as estruturas assumem caráter político com o objetivo de atender interesses de uma classe em detrimento de outra, pois, em geral, tendem a submeter-se à assimetria de poder pré-existente na sociedade, ou seja, resolvendo-se pela classe dominante.

O argumento aqui passa a constituir um dos pilares do conceito de Estado contemporâneo da escola marxista. As estruturas, então, não são neutras e não buscam apenas resolver os conflitos na sociedade, mas influem nas relações sociais a fim de alcançar um objetivo específico.

Skocpol (1979) vem a corroborar com essa ideia ao retomar o problema conceitual entre marxistas e liberais em torno do Estado. Hoje, para ambos, o Estado é visto como um espaço de disputa socioeconômica entre os atores da sociedade. Assim, a disputa pelo aparelho estatal passa a ser pela legitimidade de uma autoridade específica que defenderá interesses determinados dentro das estruturas formais.

Essas estruturas podem se transformar a qualquer momento já que o Estado é, então, uma forma derivada de uma luta de dominação intergrupos e classes e, conseqüentemente, reproduz os conflitos existentes para além dele próprio. O Estado contemporâneo passa a ser visto aqui como um conjunto de estruturas que podem ser flexíveis em determinados momentos e que se constituirão e se reproduzirão a partir da luta de classes (SKOCPOL, 1979), sendo essa a primeira definição de Estado capitalista.

Ou seja, as estruturas do Estado se constituem a partir de um projeto permeado pelos interesses de um grupo majoritário que as ocupam/criam. Entretanto, essas mesmas estruturas podem ser modificadas, já que o próprio Estado é, então, um espaço de conflito socioeconômico permanente que reproduz as contradições capital/trabalho da sociedade.

Considerando esse pressuposto de Estado capitalista, Poulantzas entende que este é um conjunto de instituições, estruturas, políticas, leis, etc., que por vezes podem estar em desacordo com o projeto hegemônico instituído. Em outras palavras, o Estado pode ter organizações contraditórias entre si (1980).

Para ele, considerando essas contradições, o Estado pode ser inferido como uma “condensação material de uma relação de forças entre as classes” (POULANTZAS, 1980, p. 145). Significa dizer que essas estruturas são perpassadas pelos conflitos de classe que influem em sua organização, muitas vezes fazendo concessões às classes subalternas, instituindo-se em políticas diferentes das esperadas ou com visões e objetivos até antagônicos com o projeto ideológico hegemônico (1980).

Isso se dá com o produto das correlações de força entre os atores envolvidos no processo de construção de uma política determinada. Essa condensação material protagoniza um papel articulador para dirimir esses conflitos:

“Como parte de sua função de organizar e garantir a hegemonia de uma das frações ou classes dominantes, os aparelhos de Estado estabelecem um jogo de compromissos entre o bloco no poder e estas classes dominadas, que supõe o atendimento de certos interesses específicos destas classes. O Estado, então, impõe ao bloco no poder, ou a uma ou outra de suas frações os compromissos materiais necessários à obtenção do consentimento das massas à manutenção de sua hegemonia” (ARAÚJO; TÁPIA, 2011, p. 15).

Essa hegemonia se dá justamente a partir do consentimento dos dominados através do papel do Estado de suprimir ou amortecer os conflitos entre as classes, sendo, assim, um novo mecanismo de dominação social do Estado contemporâneo no capitalismo. O Estado se transforma para dirimir conflitos, não no intuito de resolvê-los, mas no intuito de mediá-los (POULANTZAS, 1980).

David Harvey entende que:

“O Estado capitalista deve, necessariamente, amparar e aplicar um sistema legal que abrange conceitos de propriedade, indivíduo, igualdade, liberdade e direito, correspondente às relações sociais de troca sob o capitalismo” (HARVEY, 2005, p.83).

Em outras palavras, para Harvey o Estado capitalista tem por funções principais fomentar, amparar e desenvolver determinadas relações calcadas nas regulações formais (como as leis) sob a égide de um arcabouço principiológico com interesses específicos, resultado de um longo processo histórico instituído no âmbito do conflito entre as classes e os novos paradigmas relacionais antagônicos das classes emergentes do capitalismo, ou seja, as contradições entre capital e trabalho.

Para estes autores, então, o Estado contemporâneo pode ser considerado, também, como um Estado capitalista, pois, suas estruturas são perpassadas pela luta de classes e se materializa pelo produto dessa correlação de forças. É uma disputa de arena socioeconômica cuja direção pode ser tomada por uma dessas classes de forma hegemônica, porém, incapaz de controlar homogeneamente todas as suas políticas e estruturas.

Poulantzas sintetiza esse aspecto em *O Estado, o poder, o socialismo*:

“O aparelho de Estado, essa coisa especial e por consequência temível, não se esgota no poder do Estado. Mas a dominação política

está ela própria inscrita na materialidade institucional do Estado. [Assim], nem todas as ações do Estado se reduzem à dominação política, mas nem por isso são constitutivamente menos marcadas” (POULANTZAS, 2000, p. 12).

Claus Offe traz para o debate uma concepção de Estado capitalista que vai além da forma material e institucional de relações antagônicas de classe. Enquanto os autores anteriores entendem que o Estado capitalista é caracterizado pela luta de classes que influenciam suas transformações, Offe traz uma perspectiva com foco nas relações das estruturas econômicas saindo do pressuposto institucional.

Em primeiro lugar, o Estado está submetido à estrutura capitalista, apesar de influir na mesma. Ou seja, não nega as relações colocadas anteriormente, porém, entende que a cima destas questões, o Estado responde mais às relações capitalistas pré-estabelecidas do que se desenvolve como uma condensação material, ainda que seja capaz de, hora ou outra, antagonizar com essa estrutura (OFFE, 1984).

2.4. Estado e capitalismo em Offe

O Estado contemporâneo encontra na obediência civil um constante obstáculo para perpetuar as relações vigentes. A sociedade civil encontra espaço nas estruturas oficiais ao mesmo tempo em que estas, outrora, já organizaram a sociedade e suas relações em outro período histórico, deslocando a acumulação de capital, cerne das disputas de classe, para outros polos relacionais do capitalismo.

Segundo Offe, o Estado no capitalismo tem um conflito central a resolver que influi diretamente na questão da obediência. Há o interesse do Estado na acumulação, tanto como forma relacional que se dá nas estruturas da sociedade capitalista, como na própria sobrevivência do Estado. Ao mesmo tempo, é necessário legitimar constantemente o sistema social-político diante da sociedade (1984).

A diferença aqui é que o Estado não é mais visto como uma estrutura que pode ser controlada em partes por uma classe em detrimento de outra a fim de se conquistar um objetivo específico. A acumulação, princípio básico do capitalismo, é uma forma estrutural que impõe à sociedade um conjunto específico de funções e papéis bem determinados que desembocam em relações sistêmicas (TÁPIA; ARAÚJO; 2011).

Em outras palavras, Offe entende que Poulantzas e outros autores estruturalistas estabelecem em seus conceitos de Estado capitalista uma teoria “relacional” enquanto que para ele a relação entre Estado e capitalismo é “sistêmica” (TÁPIA; ARAÚJO; 2011). As estruturas de Estado estão submetidas às regras do capitalismo, mesmo as estruturas que pareçam ser contraditórias com o projeto hegemônico, e não são fruto apenas de uma disputa entre os grupos, pois, destas regras não se separam.

O Estado se define como capitalista para além das disputas objetivas entre as classes também por estar submetido às regras do capitalismo como a acumulação de capital, por exemplo. É necessário que o Estado tenha que cobrar impostos, influir no mercado financeiro, pagar e receber da área privada por serviços específicos, enfim, necessita de recursos para subsistir (OFFE, 1984).

Offe (1984) debruça-se na questão dos impostos cobrados pelo Estado em seu trabalho de forma pontual. A cobrança de impostos não recai necessariamente no funcionamento do sistema econômico, entretanto, é necessário que se acumule capital para que o Estado possa subsistir pagando seus funcionários, serviços de infraestrutura, serviços da área privada, etc.

O conceito de classes que possam dominar determinadas estruturas do Estado não pode ser considerado um motivo por si só para se considerar o Estado como capitalista, pois, imprime para essas classes um poder de organização isento das particularidades das relações capitalistas, capazes de criar estruturas que atendam, mais ou menos, apenas aos interesses específicos de uma classe (TÁPIA; ARAÚJO; 2011).

Para Offe (1984) as relações de poder têm que ter um mínimo de complementariedade ou reciprocidade, incluindo entre as próprias estruturas. Dessa forma, entende que o caráter de classe do Estado está relacionado à sua relação estrutural com o sistema econômico e que, portanto, não há possibilidade de se criar estruturas parciais sem influência do próprio sistema (TÁPIA; ARAÚJO; 2011).

O Estado, então, está condicionado a uma relação direta com a produção material. Dela não se desvincula e não se transforma, como uma relação de dependência. Se essa relação é indissociável, ela não pode ser causal, pois, a relação conflituosa entre as classes é intrínseca ao capitalismo, sendo uma consequência (TÁPIA; ARAÚJO; 2011).

Aqui o Estado se define por capitalista pela sua submissão ao sistema econômico que, conseqüentemente, carrega todos os conflitos entre as classes. Então,

saindo de uma perspectiva causal, insere-se sob uma perspectiva que não tem controle total sobre suas políticas, o que lhe confere certa “autonomia relativa”.

2.5. A autonomia relativa do Estado

Considerando o desenvolvimento do Estado contemporâneo, os poderes econômicos e políticos se desvencilharam um do outro, em grande parte, com o primeiro se tornando quase independente. Com o cerne das disputas das contradições capital/trabalho deslocando-se das estruturas oficiais, cujos poderes concentravam o capital, para os polos de produção e o mercado financeiro, as estruturas econômicas ganharam maior assertividade na influência das relações de poder.

Retomando Poulantzas (2000), a autonomia relativa em sua percepção está centrada na relação dos conflitos entre as classes e sua “condensação material”. As disputas pré-existentes na sociedade se desenvolvem dentro das estruturas oficiais do Estado contemporâneo, não sendo controláveis e nem previsíveis.

É necessário que o Estado desempenhe um papel de construção de unidade ideológica/estrutural frente às classes dominadas para cumprir uma função de manutenção das relações vigentes, já que existe certa imprevisibilidade na construção das políticas. Esse papel se dá na medida em que as políticas sociais, síntese da luta de classes, impõem às frações do capital no poder, concessões importantes em favor das classes subalternas (POULANTZAS, 2000).

Portanto, aqui podemos entender como autonomia relativa do Estado a sua “capacidade” de agir para além dos interesses de uma classe ou fração do poder instituída. Alcançando o consentimento social, entre todas as classes, não por meio de uma ação de um grupo que pressupõe dominar outros, mas por seus mecanismos estruturais (POULANTZAS, 2000).

Como dito anteriormente, para alguns autores, as estruturas oficiais são constituídas e atravessadas pelas contradições entre as classes. Isso implica dizer que suas políticas também são um reflexo desses conflitos e reproduzem essas contradições em si, fazendo parte intrínseca das próprias estruturas de Estado.

Para Poulantzas, então, além de certa independência do Estado frente às frações de classe no poder, é mais importante entender que essa questão constitutiva é o principal motor da autonomia relativa. Dentro das estruturas oficiais também é assegurado às classes subalternas uma determinada representação, ainda que como “focos de resistência” (TÁPIA; ARAÚJO; 2011, p. 19) e, assim, por não existir controle dominante sobre a formulação de políticas, a autonomia relativa deve ser vista como uma resultante de todos esses fatores constitutivos, focados nas contradições entre as classes.

Outro fator importante a ser considerado é que, de acordo com Poulantzas, o poder do Estado não se finda nele próprio. Para além das estruturas estatais, o poder ideológico-político se reafirma em outros locais como as empresas e fábricas. Isso significa dizer que assim como o Estado tem papel preponderante na formação dos poderes de classe, outros meios reproduzem essas relações (TÁPIA; ARAÚJO; 2011, p. 9).

Offe faz críticas ao conceito impetrado por Poulantzas. Afirma que não existe uma grande consciência da classe capitalista (o que admitiria um papel de sujeito dentro das relações capitalistas) uma vez que as características da produção capitalista são anárquicas e não necessariamente racionais, o que também implica dizer que há disputa entre as frações do capital (OFFE, 1984).

Para ele a dominação política pelo viés de classe se dá nas determinações estatais que produzem e reproduzem relações sistêmicas, com origem no próprio Estado e não fora dele:

“O interesse comum da classe dominante se expressa, da forma mais exata, naquelas estratégias legislativas e administrativas do aparelho estatal, que não são desencadeadas por interesses articulados, ou seja, de fora, mas que brotam das próprias rotinas e estruturas formais das organizações estatais” (OFFE, 1984, p. 145).

A dominação política se determina, então, por marcos legais de caráter ideológico que visam produzir e reproduzir relações capitalistas, impondo uma agenda a ser seguida pelos seguimentos privados da sociedade, ainda que a produção seja anárquica em sua forma. Além disso, subsidia infraestruturas para estabelecer relações de troca e engloba, nessas relações, grupos marginalizados.

Sem negar o caráter conflitivo das lutas de classe e sua influência no processo de construção das políticas públicas, Offe (1984) considera que as concessões impostas pelo bloco no poder e as aparentes contradições estruturais (econômicas, políticas e ideológicas) são fruto, principalmente, dessa relação sistêmica e da tentativa de manter e/ou estabelecer relações de trocas e funções de acumulação privada.

Para Offe, a autonomia relativa do Estado nasce não de um imperativo de poder de dominação, mas sim da sua relação com o sistema capitalista e suas funções determinadas nesse sistema. Em outras palavras, nasce de “seus requisitos funcionais e do fato de ser uma estrutura burocrático-administrativa específica” (ARAUJO; TÁPIA; p. 26, 2011), ele não está inserido na lógica das classes e nem é neutro para ser controlado por essas.

Por fim, o Estado passa a ser visto como um regulador/administrador de crises e não como um sujeito neutro que responde à dinâmica de classes. É nesse sentido que, sem excluir as formulações dos autores anteriores, é necessário compreender como o Estado formula as políticas públicas no capitalismo.

3. Estado e políticas públicas

As grandes transformações sociais e a complexidade tanto das entidades não estatais quanto das próprias instituições oficiais expuseram a insuficiência das teorias mais tradicionais do campo de públicas, o que culminou em significativas reformulações. A escola clássica não responde a questões que parecem discernir profundamente com o escopo geral de suas teorias, resultando em novas abordagens teóricas que fogem das interpretações pontuais.

Com a inferência da característica de classe do Estado apresentada anteriormente, é importante entender sua relação direta com as políticas públicas sob uma perspectiva histórica e dialética. Entender como elas se desenvolveram e suas origens no Estado contemporâneo são fundamentais para a compreensão de sua relação tanto com a sociedade civil quanto o próprio Estado.

3.1. Breve histórico do surgimento das políticas públicas

Comumente é aceito, sobre a história do campo de públicas, a narrativa eurocêntrica e, principalmente, estadunidense sobre sua origem. Enquanto área de conhecimento ele surge na Europa como consequência lógica das ações estatais, focando no papel do Estado na sociedade contemporânea. Já, nos EUA, esses estudos se desdobram direto para as ações do Estado, sem recoloca-lo na discussão de seu contexto originário (SOUZA, 2006).

Seu principal postulado era de que as políticas públicas são o conjunto de ações (ou não ações) tomadas por governos para responder àquilo considerado como um problema por esses. A tecnocracia como objeto central de eficiência seria capaz de dar respostas neutras e concretas a esses problemas (SOUZA, 2006).

Em outras palavras, a perspectiva tradicional do campo de públicas coloca o governo como a força motriz e agente sujeito da realidade que tem papel determinante na formulação das políticas e o Estado como um instrumento neutro passível de controle. Enfim, foca as construções de políticas públicas quase que exclusivamente nas ações de governo desvinculadas de um processo histórico.

Entretanto, dentro do próprio desenvolvimento desta visão há críticas sobre o foco dado à questão do governo como central nas políticas públicas. Outros autores percebem a influência de outros grupos organizados nos processos (grupos de interesse)

e fatores limitantes (racionalidade limitada) para a aceção ideal das políticas quando se considera a ação de diversos atores (SOUZA, 2006). O que não significa que esse desdobramento dessa escola saia da perspectiva tradicional imputada à área.

Utilizando a perspectiva histórica e dialética, sendo as políticas permeadas historicamente por “concessões ou conquistas”, não se pode percebê-las como um conjunto de regras determinadas propriamente construídas para uma dada situação. Elas são fruto da dinâmica social, da correlação de forças que sintetiza os interesses de classe dentro do arcabouço de uma política específica, como discutido nos tópicos anteriores (PIANA, 2009).

Não é possível determinar um momento exato em que as políticas públicas apareceram como importantes mecanismos utilizados para interferir na realidade da sociedade. Alguns autores sugerem que essas políticas começaram a surgir no começo do século XX, com o advento do Estado de bem estar social e ganha força após a Segunda Guerra Mundial (PIANA, 2009).

Dentro deste contexto histórico, bem como a evolução do Estado, as políticas públicas não se desenvolveram menos marcadas pela própria evolução do capitalismo. Piana (2009) entende que seu surgimento tem relação direta com os movimentos populares, introduzidos com a grande proletarização da sociedade e os efeitos decorrentes da Revolução Industrial como o inchaço da área urbana, péssimas condições de trabalho, marginalização das classes subalternas, etc.

Isso levou a uma mudança paradigmática na relação do Estado com a sociedade civil, na passagem de um Estado menos interventor para a criação de políticas que visavam responder as demandas sociais que começaram a surgir ainda no final do século XIX. Uma nova realidade socioeconômica foi o grande motor dessa mudança, possibilitando uma “visão social” e maiores investimentos em políticas públicas (Behring e Boschetti, 2006).

Essa nova realidade obrigou o Estado a ampliar suas funções sociais e econômicas, tanto na interferência direta (como intervenção no mercado) quanto indireta (emissão de crédito e políticas de reinserção). Dessa forma, passou a controlar parcialmente a produção, consequentemente, nos moldes das relações capitalistas e, com isso, passou também a arcar com mais despesas sociais (PIANA, 2009).

Portanto, as políticas públicas não devem ser entendidas como “favores” do Estado para a sociedade civil ou apenas conquistas da sociedade civil diante o Estado. Devem ser entendidas como um processo histórico cujo conflito determina a síntese e

dinâmica atrelada às relações capitalistas. Em outras palavras, é um processo dialético das classes sociais dentro da estrutura do capitalismo.

3.2. A abordagem clássica e desenvolvimento do pensamento americano

Como já abordado, uma das críticas mais persistente sobre a escola clássica dos estudos das políticas públicas é sua falta de contextualização teórica. Klaus Frey entende que a falta da teoria é explicável já que, em primeiro lugar, os estudos, principalmente surgidos nos EUA, tratam especificamente da “empíria e prática política” (FREY, 2000, p. 215). A colocação talvez mais aceita sobre as políticas públicas de forma geral é a ideia de Dye (1984) de que essas são tudo aquilo que “o governo escolhe fazer ou não fazer”. Ou seja, de uma forma ou de outra coloca o governo no centro das questões das políticas públicas, sendo este o ator principal para o pensamento clássico das políticas públicas.

Também entendida como abordagem estatista, esta concentra os esforços nos atores estatais em torno das políticas públicas. Apenas o Estado é ator passível para a execução de políticas públicas. Uma política não se transforma em política pública sem a inferência de uma instituição estatal que lhe confere legitimidade, universalidade e coerção, que são três fatores predominantes para se determinar uma política pública (DYE, 1984).

Lasswell (1958) insere no campo de públicas, a partir da expressão “análise de políticas públicas”, uma forma de atrelar a ciência com a produção objetiva e empírica dos governos em si, ou seja, como forma de mecanizar padrões específicos e pesquisa científica à ação dos governos propriamente dita, o que se faz e como se faz. Isso também possibilitou um maior diálogo entre os diversos grupos com interesse nas ações do Estado.

Criticando o racionalismo exacerbado incorporado à área, Lindblom (1991) promove a inserção de outras variáveis na análise de políticas públicas entendendo que o papel de outros atores e dos diversos processos em si poderiam influenciar no resultado final da política. A pressão pública, por exemplo, poderia ser um desses fatores a influenciar decisivamente no processo de elaboração de uma política. Suas questões mais claras quanto ao estudo do campo de políticas públicas se fundamentam em como as políticas poderiam ser mais eficazes e como elas poderiam se submeter ao

controle popular. Essas duas questões se ligam diretamente com as anteriores, especialmente a pressão pública, cuja falta de informação ou informação não transparente influencia diretamente na formulação da política (LINDBLOM, 1991).

Outra contribuição do autor diz respeito ao chamado “modelo incremental”. Este modelo requer soluções graduais para um determinado problema sem, necessariamente, uma ruptura com as iniciativas anteriores já promovidas. Essa perspectiva de política promove, para além da maximização de resultados, produzir melhores resultados esperados pelo melhor acordo entre as partes envolvidas (LINDBLOM, 1991).

Easton (1965) agrega à área concebendo as relações de formulação das políticas públicas até seus resultados como um sistema. As demandas são recebidas e são transformadas em resultados com impactos sobre o meio determinado, seja ele político, a própria realidade ou a opinião pública. Esses resultados são novamente reutilizados pelo sistema em um processo constante de retroalimentação.

Seguindo mais adiante, a teoria clássica se desdobra em outras teorias que se originam da mesma fonte. Howlett descreve sua percepção de empiria da teoria da Política Pública com foco em outras questões para além dos governos em si:

“(…) Seu foco não está tanto na estrutura dos governos ou no comportamento dos atores políticos ou naquilo que os governos deveriam ou têm que fazer, mas naquilo que os governos de fato fazem (HOWLETT et al, 2013, p. 22)”.

Apesar de considerar outros fatores importantes para a construção de uma política pública, a teoria aqui ainda foca nos processos em si. Apesar de ainda ter como foco central o governo e suas ações, a teoria apresenta novas variáveis compondo o processo que vão além das implicações metodológicas e registros oficiais.

Sua contribuição para a área é significativa. Parte do pressuposto da simplificação do processo de construção da política pública, criando o Ciclo de Políticas Públicas. Mecanizando todas as etapas e seus elementos referentes até a chegada em um produto final, a política pública em si. Também traz para o campo a ideia de subsistemas compreendida entre consensos dos atores, seus objetivos, os espaços organizativos de disputa, os conflitos em si, etc (HOWLETT, 2013).

Padronizando ainda mais esses processos, Lowi (2008) propõe quatro tipologias das políticas públicas que se tornaram conceitos célebres na área. Basicamente procura entender como as coalizões são formadas e como se inserem no

contexto da formulação para dar ou retirar apoio político, o que significa uma reprodução do comportamento baseado, além dos seus interesses, nas “regras do jogo”, ou no desenho institucional proposto. São elas:

1. Políticas distributivas: distribuem determinadas vantagens, recursos para grupos determinados e não acarretam imediatamente custos ou desvantagens para outros grupos.
2. Políticas redistributivas: em geral acarretam maiores atingidos e impõem perdas concretas a grupos específicos em detrimento de outros, tais como as políticas de redistribuição de renda.
3. Políticas regulatórias: têm efeito imperativo e de longo prazo. Regulam, a partir de meio oficiais, determinados comportamentos e atividades onde os custos e benefícios não são aportados de imediato.
4. Políticas constitutivas: são as que de fato determinam as regras do jogo e suas estruturas. Cria ou modifica as instituições políticas constituindo um conjunto de processos e estruturas específicas.

Lascoumes e Le Galès (2007), Kindgon (1984), Fischer (2016) e outros autores passam a encarar de outra forma as políticas públicas, trazendo elementos mais subjetivos à área. Perpassam questões como quais variáveis do momento e das condições, ou seja, do contexto sociopolítico, influenciam o processo de formulação, focando nos instrumentos como um tipo de instituição e no questionamento objetivo dos métodos e das proposições empíricas.

A indeterminação das proposições empíricas implica constantes interpretações contrastantes, determinando um “conhecimento temporalmente limitado”, de caráter finito. Ou seja, referindo-se aos resultados de forma subjetiva, de acordo com o interesse dos diversos grupos e/ou pesquisadores que promovem uma interação discursiva, o confronto de interpretações concorrentes se estabelece em um processo dialético (FISCHER, 2016).

Essa abordagem, gerada no âmago dos países considerados desenvolvidos, insere-se em um determinado arcabouço institucional e socioeconômico mais ou menos homogêneos, cujo mote muitas vezes se estabelece na ideia de que a cultura política vigente, em especial nos EUA, é a realidade posta como única e acabada. Apesar dessas políticas se desenvolverem de formas diferentes no tempo, esses autores não estabelecem vínculo com contextos históricos determinados.

Além disso, reconhecem, assim como outros autores, que as políticas públicas ganharam grande importância no pós Segunda Guerra Mundial, porém, com uma visão focada em suas realidades não enxergam que não houve, por exemplo, um Estado de bem estar social na América Latina, principal fato impulsionador dessas políticas nos países desenvolvidos (PIANA, 2009). Ou seja, que a prática de atuação do Estado nesses países implica uma dinâmica totalmente diferente.

A abordagem clássica não consegue responder diversas questões contemporâneas, especialmente com a atual complexidade das relações entre Estado e sociedade civil. Não traz para o debate questões fundamentais como estruturas políticas, ideologia e a própria natureza do Estado quando se limita apenas aos processos e à empiria das políticas.

As políticas públicas desenhadas pelo processo histórico, sendo desdobramentos das políticas de Estado, não estão livres da questão ideológica, não só pela síntese dos conflitos sociais que determinam as estruturas em si, mas também pela influência que exerce nas correlações de forças, principalmente nos grupos organizados da sociedade civil. Portanto, a questão abordada aqui não é a negação dos processos políticos em si, mas determinar os interesses e o processo histórico por trás dos mecanismos abordados, para além da empiria e sua aceção como agente deslocado dos contextos históricos de transformação da sociedade.

3.3. As políticas públicas em Claus Offe

Ao se falar em dominação política, logo, pressupõe-se a existência de poder, o que não pode ocorrer sem relação de complementariedade. Para Offe (1984), essa relação se dá nas formas estruturais burocráticas que se correlacionam diretamente com a acumulação privada, na qual o Estado está sistemicamente obrigado a obedecer.

Assim, como dito anteriormente, esse é o pressuposto principal do Estado capitalista, pois, imprime um caráter limitativo às ações do Estado condicionadas a essa função, típica das relações capitalistas. Isso significa dizer que o Estado tem uma relação de dependência estrutural com a acumulação capitalista e que, portanto, as políticas públicas estão voltadas às regulações das relações capitalistas, por auto interesse (OFFE, 1984).

Em outras palavras, o Estado promove políticas públicas no intuito de resolver os impasses sociais, dirimindo-os. Isso se dá pela “criação de condições para viabilizar as relações de troca” (ARAÚJO; TÁPIA. 2011) que se materializam nas ações estatais de políticas públicas em geral e se limitam às condições de acumulação privada do próprio Estado.

Offe entende, a partir desse pressuposto de complementariedade e subordinação que o Estado é uma estrutura burocrática-administrativa cujas normas, leis, etc., que o determinam, estão vinculadas diretamente à concepção de acumulação privada. Enquanto Poulantzas recorre ao Estado como um campo estratégico de luta entre as classes, para Offe é justamente essa determinação estrutural, própria do Estado e de sua relação sistêmica com o capitalismo, que lhe confere a característica de capitalista (ARAÚJO; TÁPIA. 2011).

As políticas de Estado, políticas públicas, então, são arquétipos estratégicos criados dentro do escopo desse aparelho burocrático-administrativo que visam, em primeiro lugar, manter e regular as determinações sistêmicas características dessa relação colocada. Ou seja, precisa responder à questão da dependência de impostos, a busca pela legitimidade e, principalmente, à acumulação privada, pois, seu funcionamento depende do desempenho da economia capitalista (ARAÚJO; TÁPIA. 2011).

Portanto, se o funcionamento da principal característica do Estado capitalista, a acumulação privada, depende do desempenho da economia capitalista e essa economia é cíclica (MARX, 1983), ou seja, infere em crises constantes, o Estado intervém na economia para inibir essas crises na tentativa de retomar a produção capitalista (OFFE, 1984). Retomar o funcionamento da economia capitalista é tentar responder às determinações sistêmicas colocadas por Offe (ARAÚJO; TÁPIA. 2011).

Em outras palavras, é a tentativa do Estado de equacionar uma solução para a regulação das relações de troca, podendo materializar-se em políticas públicas:

“(…) as políticas públicas apresentam-se como estratégias governamentais de integração da força de trabalho na relação de trabalho assalariado, destinadas a atender problemáticas particulares e específicas apresentadas pela questão social (produto e condição da ordem burguesa), contribuindo para uma subordinação dos trabalhadores ao sistema vigente e reproduzindo as desigualdades

sociais decorrentes das diferentes participações no processo de produção (PASTORINI apud SOUZA, 2006)”.

Quanto ao caráter das próprias políticas, Offe (1984) trabalha com duas hipóteses de “seletividade estrutural”. Esse conceito indica um tipo de processo de seleção dentro das próprias características do Estado, principalmente no que diz respeito à sua estrutura, que culmina em políticas determinadas. A estrutura interna do Estado carrega em si dois processos de seleção ou seletividade: a positiva e a negativa.

A seletividade positiva é a capacidade do Estado de “organizar a dominação política como dominação de classe, através da decantação de um ‘interesse global de classe’, a partir de interesses efêmeros, contraditórios e imperfeitamente formulados pela política pluralista” (ARAÚJO; TÁPIA. 2011, p. 33), cujos interesses globais não são sempre fixos e imutáveis, porém, sempre trabalham pela manutenção do princípio da acumulação privada. Em outras palavras, as políticas que melhor se enquadram à esses interesses, ainda que aparentemente contraditórias, são facilitadas no processo de formação de políticas.

Já a seletividade negativa diz respeito à “imposição autoritária de um interesse de classe” (ARAÚJO; TÁPIA. 2011, p. 34). É a defesa, de forma repressiva, do arcabouço político e estrutural construído pela seletividade positiva, ou seja, pelas políticas facilitadas pela forma legal, os processos estruturais, a ação das instituições formais, etc.

Offe, citado por Araújo e Tápia, entende que:

“É pela operação de uma racionalidade estratégica e objetiva, assegurada pela estrutura interna do sistema político e pela sua instrumentalização, que se manifesta a natureza de classe do Estado (ARAÚJO; TÁPIA. 2011, p. 34)”

Então, o Estado opera para construir políticas que estejam de acordo com os instrumentos edificados pela seletividade positiva, que são instrumentos que, em primeiro lugar, se adequam a ideia geral de acumulação privada, central ao capitalismo. Essas políticas só se articulam dentro do Estado, ainda que com influência da luta de classes, dentro dos parâmetros instituídos por esses instrumentos, também limitadas pelo sistema ideológico (ARAÚJO; TÁPIA. 2011).

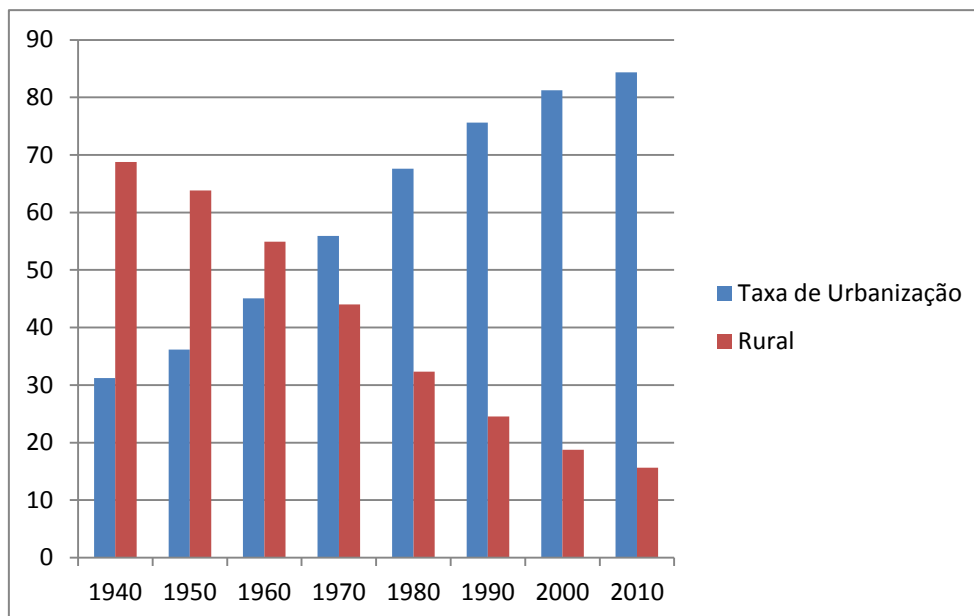
4. Espaço urbano Brasileiro e a produção do déficit habitacional

O espaço urbano brasileiro foi e ainda é marcado por diversos conflitos sociopolíticos em seu processo de desenvolvimento, especialmente no fim do século XIX e começo do século XX. Com uma migração desordenada do campo para as cidades, o fim da escravidão e a chegada de trabalhadores assalariados vindos em sua maioria da Europa, desenhou-se no Brasil um espaço urbano marcado pela segregação e a desigualdade social (MARICATO, 1997).

Essa segregação urbana é uma das faces mais importantes para se compreender a desigualdade social no Brasil. O acesso limitado (ou simplesmente a impossibilidade de acesso) à infraestrutura, desde questões relativas a saúde até a educação, formam um complexo emaranhado de elementos excludentes intimamente ligados com a precária questão da moradia no país (MARICATO, 1997).

Santos (2008), em seus estudos sobre o Brasil, aponta que houve uma grande migração entre 1940 e 1980 em que, basicamente, inverteu-se os valores de densidade habitacional entre o espaço urbano e o espaço rural. A taxa de urbanização salta de 31,24% para 67,59%. Além disso, outras taxas, como do total da população, experimentam largos saltos percentuais.

Gráfico 1 – População por situação de domicílio (rural/urbana) – Brasil (%)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Censo demográfico – 1940 – 2010. Séries Estatísticas.

Alguns fatores levaram a essa mudança de densidade entre o campo urbano/rural como o movimento de urbanização com a grande concentração de capital e de bancos nas áreas urbanas, o que alavancou a produção capitalista e centralizou os trabalhadores no mesmo espaço urbano (HARVEY, 2005). O crescimento desordenado desses centros urbanos criou grandes bolsões de pobreza e marginalização, materializando a ideia de que a “pobreza não é apenas o fato do modelo socioeconômico vigente, mas, também, do modelo espacial” (SANTOS, 2008, p. 10).

O aumento da concentração urbana, segundo Almeida, citando Castells, trouxe outros problemas relacionados à questão da moradia:

“Historicamente, a crise da moradia aparece primordialmente nos grandes aglomerados urbanos subitamente conquistados pela indústria. (...) enxertando-se num tecido urbano já constituído, a industrialização aproveita a mão de obra potencial, que já reside no lugar e suscita em seguida um forte movimento migratório, cujas dimensões ultrapassam amplamente as capacidades de construção e de equipamentos de uma cidade herdada de um modo de produção anterior (CASTELLS apud ALMEIDA, 2011).”

Maricato (2003) afirma que o mercado imobiliário privado é marcado pela sua pouca abrangência, em torno de 30% da população brasileira. Isso significa que a grande maioria das moradias do país ou são ilegais ou têm pendências legais junto aos projetos bases, problemas com o meio ambiente, licitações, etc.

Em contraste, enquanto grande parte da população foi marginalizada no processo de urbanização, o mercado imobiliário para as classes médias e altas se mostrava dinâmico, instituindo, inclusive, novos modelos de moradias como os “condomínios fechados” (ALMEIDA, 2011). Isso aponta para uma segregação social e espacial com recorte de classe muito claro.

O papel do Estado foi preponderante desde o início do processo de urbanização e do avanço do capitalismo no Brasil. O uso arbitrário da lei, central no processo de formação sociopolítica nacional, permitiu não só que a terra ainda permanecesse sob o controle de pequenos grupos como também permitiu que o espaço urbano fosse comercializado sem um plano de inclusão para as classes mais necessitadas, com consequências que marcaram nitidamente o espaço geopolítico das cidades (MARICATO, 1997).

Essas consequências, segundo Maricato (2003), apresentam características nunca superadas advindas dos períodos colonial e imperial. Os bolsões de pobreza, a formação dos guetos, o processo de favelização, frutos, principalmente, da concentração de terras, de riqueza e de poder são resultantes das práticas de coronelismo e dessa aplicação arbitrária da lei.

Santos (1986) explicita que a população brasileira acreditou em uma ilusão de progresso e modernização representada pela metrópole, pelo espaço urbano. Em especial, as grandes mudanças da vida urbana e as promessas de oportunidades, especialmente com a regulamentação do trabalho urbano foram o motor da migração campo-cidade.

Na medida em que o espaço urbano se construía e crescia, as oportunidades ficavam escassas. Como consequência, as periferias urbanas foram se tornando cada vez maiores, tendo sua “expressão mais concreta na segregação espacial ou ambiental configurando imensas regiões nas quais a pobreza é homoganeamente disseminada” (MARICATO, 2003).

O espaço urbano brasileiro, então, foi sempre marcado pela disputa de poder. A formação de bolsões de pobreza se deu pelos conflitos de classes, especialmente com o advento do trabalho assalariado. Ou seja, o processo de construção geopolítico brasileiro está notadamente ligado ao desenvolvimento de seu capitalismo, cuja concentração de poder se deu pelas novas formas de exploração social e maior disseminação da desigualdade.

Essa população migrante foi marginalizada principalmente com a atuação do Estado de organizar o espaço dos centros urbanos com diversas reformas. Iniciou-se, no começo do século XX, um processo de construção paisagística e de higienização dos centros com a expulsão da parcela da população migrante trabalhadora. Ao mesmo tempo, criava-se um arcabouço legal para a implantação de um mercado imobiliário de corte capitalista (MARICATO, 2003).

Ou seja, a aplicação da lei tem motivação política clara e não está desvinculada de seu contexto histórico. Para ela, na época, a “legislação urbana não surgirá senão quando se torna necessária para a estruturação do mercado imobiliário urbano, de corte capitalista” (MARICATO, 2003, p. 154). Tornando-se um mercado de exclusão nos centros urbanos.

Maricato aponta que a ocupação da terra, em um primeiro momento, significou a legitimação da posse sobre a mesma. Com a explosão demográfica, a primeira medida

sobre habitação foi a formulação de leis que protegiam a propriedade privada e, assim, a emergência do trabalho assalariado promoveu um emaranhado legal que visava garantir a continuação do domínio dos latifundiários sobre a produção (2003).

Na década de 30, impulsionado pela era Vargas, o setor imobiliário ganha novo fôlego e uma política nacional começa a se desenhar, pelo viés autoritário da legalidade. O problema habitacional é intrinsecamente marcado pelos conflitos de classe e, como tal, se refletia nas relações trabalhistas, em que os operários, devido aos preços abusivos dos aluguéis, impostos pelas classes mais altas, reivindicavam também melhores condições salariais (MOTTA, 2011).

O Estado passa a intervir no meio urbano para a retirada dos setores marginalizados das cidades com um processo de erradicação das favelas. Não resolvendo o problema, é criada a Fundação da Casa Popular (FCP), primeiro órgão nacional destinado à política de habitação em geral. Sua função era dar uma resposta ao contexto social vigente em que o Partido Comunista (PC) se expandia e os trabalhadores faziam grande pressão ao governo (MOTTA, 2011).

A FCP passou a operar inúmeras funções e não foi suficiente para dar uma resposta às demandas da habitação à época, especialmente para a classe trabalhadora (MOTTA, 2011). A escassez de moradia e a insatisfação popular persistiam, pois, o mercado imobiliário privado era restrito e o Estado, submetido às questões como recursos próprios e à situação econômica do país, não era capaz de prover soluções definitivas (ANDRADE, 1982).

Já durante a Ditadura Militar (1964-1985), a FCP foi extinta e uma nova proposta foi criada, o Plano Nacional de Habitação. O plano visava, além das construções de unidades habitacionais, alavancar o mercado de construção civil e o desenvolvimento do país. Assim como durante a era Vargas, as regiões marginalizadas, especialmente as favelas, foram massacradas em nome da legalidade, não resolvendo o problema (MOTTA, 2011).

Duriguetto (2009) entende que por um lado o Estado brasileiro sempre foi conivente com a alocação ilegal das moradias fora dos centros urbanos, o que favoreceu, de certo modo, o crescimento das favelas. Por outro lado, o mesmo Estado também criava um padrão de intervenção autoritário e unilateral quando conveniente, principalmente nos processos de higienização urbana.

Ao mesmo tempo em que havia uma grande repressão às ocupações ilegais na cidade, o Estado foi muito tolerante com ocupações ilegais mais distantes dos centros

urbanos, não podendo abarcar legalmente suas demandas quanto aos serviços complementares, especialmente de infraestrutura. O déficit habitacional, nesse sentido, passa a ser construído pela ausência de políticas públicas (MARICATO, 2003). A opção pela omissão da intervenção estatal pode ser um indício de uma decisão do Estado em prol da construção de um mercado imobiliário privado, tendo em vista a crescente expansão urbana da época.

No Brasil, o padrão de intervenção estatal na consolidação da modernização capitalista conformou uma dinâmica social em que as ações e demandas das classes subalternas foram incorporadas sob a lógica da repressão, do clientelismo, do paternalismo e do autoritarismo. Esse traço da relação do Estado com as demandas e organizações das classes subalternas produziu, como expressão direta no plano político, a recorrente exclusão da participação popular nos processos de decisão política (DURIGUETTO et alii, 2009, p. 14).

Pode-se falar em produção do déficit habitacional na medida em que entendemos que a solidificação do espaço urbano brasileiro foi perpassada por ações autoritárias e excludentes que impuseram políticas que visavam não a organização sociopolítica e geográfica habitacional, mas o mercado, em primazia, impulsionado pelo capitalismo pulsante da época. Essa produção gera efeitos ainda hoje sobre o déficit habitacional no país.

4.1. O atual contexto sobre o déficit habitacional

Os dados sobre a habitação hoje no Brasil indicam que a situação ainda é alarmante em relação ao déficit. Para além da habitação em si, é necessário compreender que o déficit habitacional está ligado a outras questões como infraestrutura, qualidade da habitação em si, número de ocupantes, acesso à cidade, etc.

Não se pode desconsiderar um excessivo número de domicílios vagos que, segundo o IPEA (2009), supera o próprio déficit. São mais de 7 milhões de imóveis vagos em condições de ocupação, o que reflete a deficiência (ou desinteresse) tanto do mercado em prover unidades para as classes mais necessitadas, quanto do Estado para dinamizar a redistribuição necessária, por diversos meios, desses imóveis ociosos (LAGE; RODRIGUES; DURMOND, 2011).

Isso também pode ser considerado como um indício da omissão do Estado na construção de políticas públicas de habitação de interesse social, bem como, ao mesmo

tempo, agraciar a construção de um mercado imobiliário privado. Por um lado, explorando os pressupostos de Offe, a falta de caixa suficiente pela acumulação de capital do próprio Estado pode explicar uma produção deficitária de políticas públicas em relação ao próprio déficit habitacional, enquanto que a construção de um arcabouço legal que beneficia o grande capital promove um mercado privado.

A Fundação João Pinheiro (FJP) indica que o déficit habitacional pode ser caracterizado de duas maneiras principais: reposição de estoque e incremento de estoque. A reposição de estoque significa recompor a habitação com desgaste ou precariedade. Já o incremento de estoque é relativo à construção de novas habitações para suprir as demandas necessárias (2011).

Segundo Nota Técnica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2013), até 2011, havia um déficit habitacional de 5.409.210. Ainda nesta mesma nota há uma variação entre os déficits no ano de 2009, apresentando um aumento, e 2011, reduzindo novamente este número. Ou seja, quanto ao déficit habitacional é importante compreender que esses dados não apresentam uma evolução linear e que podem retroceder em momentos diferentes.

Segundo a pesquisa do PNAD em 2014, verificou-se um novo aumento do déficit para 6.068.061, em relação a 2013. Além disso, evidenciou-se que o maior motivo para o déficit habitacional, depois da falta de moradia em si, é o ônus excessivo do aluguel que compõe 2.926.543 do total. A maior concentração do déficit é na área urbana, sendo este número sempre maioria esmagadora sobre os números rurais. Segundo a FJP (2016), o déficit habitacional na área urbana correspondia a 85,7% do total em 2014:

TABELA 1 – Déficit habitacional total, relativo e por componentes no Brasil – grandes regiões, UF e regiões metropolitanas em 2014.

Déficit Habitacional - 2014						
Componentes						
Especificação	Total Absoluto	Total Relativo	Coabitação precária	Coabitação Familiar	Ônus excessivo com aluguel	Adensamento excessivo
Região Norte	632.067	12,8	152.156	280.303	155.339	44.269
Rondônia	45.339	7,9	11.086	7.808	22.919	3.526
Acre	30.071	13,3	8.400	15.287	4.704	1.680
Amazonas	168.668	16,2	26.023	84.015	44.832	13.798
Roraima	22.810	14,7	3.040	9.315	7.795	2.660
Pará	286.766	12,6	81.878	132.807	55.126	16.955
RM Belém	78.058	12,1	2.829	46.528	22.832	5.869
Amapá	30.201	14,8	4.129	17.297	5.420	3.355
Tocantins	48.212	10	17.600	13.774	14.543	2.295
Região Nordeste	1.900.646	10,8	501.406	651.606	671.431	76.203
Maranhão	392.517	20,4	249.165	97.352	36.033	9.967
Piauí	88.569	9,2	25.223	48.769	9.352	5.045
Ceará	283.102	10,2	72.943	67.620	127.002	15.537
RM Fortaleza	124.661	10,5	7.456	32.228	74.185	7.792
Rio Grande do Norte	97.833	9,1	8.096	43.859	43.179	2.699
Paraíba	135.153	11,1	13.697	60.417	51.073	9.966
Pernambuco	274.905	9,3	36.531	82.352	144.577	11.445
RM Recife	131.077	10,4	11.059	46.398	67.419	6.201
Alagoas	122.063	12,2	20.940	40.689	56.844	3.590
Sergipe	69.032	9,9	7.950	27.473	32.887	722
Bahia	437.472	8,8	66.861	183.075	170.304	17.232
RM Salvador	121.793	8,8	1.289	41.247	73.460	5.797
Região Sudeste	2.425.679	8,3	104.425	653.986	1.476.024	191.244
Minas Gerais	529.270	7,6	23.132	179.256	310.949	15.933
RM Belo Horizonte	161.086	9,2	17.084	54.512	83.386	6.104
Espírito Santo	108.728	8,2	3.528	34.087	66.411	4.702
Rio de Janeiro	460.273	7,7	25.907	108.156	293.811	32.399
RM Rio de Janeiro	327.435	7,3	20.102	86.237	192.567	28.529
São Paulo	1.327.408	8,9	51.858	332.487	804.853	138.210
RM São Paulo	636.154	9,1	20.789	137.209	388.763	89.393
Região Sul	645.189	6,3	72.720	199.933	346.696	25.840
Paraná	257.531	6,7	30.217	73.462	142.031	11.821
RM Curitiba	85.650	7,2	13.816	21.635	45.594	4.605
Santa Catarina	155.777	6,5	20.166	34.777	93.881	6.953
Rio Grande do Sul	231.881	5,7	22.337	91.694	110.784	7.066
RM Porto Alegre	93.180	6,1	7.475	34.376	47.093	4.236
Região Centro Oeste	464.480	9	32.323	125.770	277.053	29.334
Mato Grosso do Sul	71.651	8,1	7.166	22.335	37.934	4.216
Mato Grosso	72.399	6,6	7.283	23.562	36.414	5.140
Goiás	202.720	9,1	10.249	52.127	129.209	11.135
Distrito Federal	117.710	12,5	7.625	27.746	73.496	8.843
Brasil	6.068.061	9	863.030	1.911.598	2.926.543	366.890
Total das RMs	1.759.094	8,6	101.899	503.370	995.299	158.526
Demais áreas	4.308.967	9,2	761.131	1.408.228	1.931.244	208.364

Fonte: Dados básicos: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Rio de Janeiro, IBGE, v. 33, 2013. Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP).

Até 2014 a região Sudeste do país concentrava a maior parte da parcela percentual do déficit, em torno de 40% do total, seguida da região Nordeste que tinha déficit de cerca de 31%. Segundo o IBGE (2017), a região Sudeste era responsável, até 2014, por 51% da participação do PIB na construção civil e empregava 50% dos

trabalhadores da área, o que demonstra a relevância da área tanto em relação ao déficit em si, quanto às possibilidades de mercado.

Em termos absolutos, São Paulo é a única unidade da Federação que até 2014 ultrapassava um milhão de moradias em déficit. Além disso, o déficit dessa região aumentou de 2013 para 2014 passando de 1,254 milhão para 1,327 milhão de unidades. Metade desse déficit se localiza na região metropolitana de São Paulo. Comparada com Minas Gerais, que aparece em segundo lugar com 529 mil unidades, existe uma diferença discrepante. Já em termos relativos, o Maranhão aparece em primeiro lugar com 20,4% do total de domicílios (FJP, 2016).

TABELA 2: Déficit Habitacional por situação do domicílio e déficit habitacional relativo segundo regiões geográficas – Brasil – 2013-2014

Colunas1	Colunas	Colunas	Colunas	Colunas5	Colunas	Colunas	Colunas	Colunas9
	2013				2014			
Especificação	Total	Urbano	Rural	Total Relativo	Total	Urbano	Rural	Total Relativo
Norte	652.998	508.147	144.851	13,7	632.067	498.787	133.280	12,8
Rondônia	45.286	42.608	2.678	8.2	45.339	38.283	7.056	7.9
Acre	20.205	20.205	7.842	12.8	30.071	21.671	8.400	13.3
Amazonas	154.709	154.709	23.486	18.4	168.668	150.489	18.179	16.2
Roraima	21.837	21.837	2.663	16.6	22.810	21.289	1.521	14.7
Pará	205.998	205.998	88.396	13.2	186.766	205.497	81.269	12.6
Belém	82.741	82.741	1.784	13.4	77.406	75.667	1.739	12
Amapá	18.929	18.929	2.559	11	30.201	28.395	1.806	14.8
Tocantins	43.861	43.861	17.227	13.3	48.212	33.163	15.049	10
Nordeste	1.844.141	1.275.263	568.878	10,8	1.900.646	1.389.189	511.457	10,8
Maranhão	407.965	166.558	241.407	22.1	392.517	170.192	222.325	20.4
Piauí	112.269	75.796	36.473	12.1	88.569	62.785	25.784	9.2
Ceará	255.250	189.668	65.582	9.6	283.102	210.003	73.099	10.2
RM Fortaleza	113.198	109.679	3.519	9.9	123.644	120.256	3.388	10.5
Rio Grande do Norte	112.800	92.775	20.025	10.9	97.833	78.938	18.895	9.1
Paraíba	125.417	112.750	12.667	10.3	135.153	118.338	16.815	11.1
Pernambuco	236.658	192.768	43.890	8.1	274.905	239.605	35.300	9.3
RM Recife	100.870	97.643	3.227	8.0	128.920	124.335	4.585	10.2
Alagoas	95.040	75.062	19.978	9.8	122.063	101.720	20.343	12.2
Sergipe	81.716	62.552	19.164	11.8	69.032	54.214	14.818	9.9
Bahia	417.026	307.334	109.692	8.6	437.472	353.394	84.078	8.8
RM Salvador	107.582	105.980	1.602	8.1	120.503	119.536	967	8.7
Sudeste	2.246.364	2.192.692	53.672	7.9	2.425.679	2.376.198	49.481	8.3
Minas Gerais	493.504	462.965	30.539	7.2	529.270	504.557	24.713	7.6
RM Belo Horizonte	140.707	140.707	-	8.3	157.019	155.393	1.626	9.0

Espírito Santo	99.977	94.835	5.142	7,6	108.728	104.616	4.112	8.2
Rio de Janeiro	398.794	394.511	4.283	6,9	460.273	458.340	1.933	7.7
RM Rio de Janeiro	288.701	288.701	-	6,7	306.690	306.690	-	6.9
São Paulo	1.254.089	1.240.381	13.708	8,7	1.308.685	1.308.685	18.723	8.9
RM São Paulo	629.891	628.827	1.064	9,3	623.680	623.680	2.079	8.9
Sul	628.104	581.579	46.525	6,3	645.189	608.807	36.382	6,3
Paraná	247.093	235.967	11.126	6,6	257.531	245.515	12.016	6.7
RM Curitiba	83.954	79.514	4.440	7,3	83.809	79.665	4.144	7.1
Santa Catarina	167.008	150.173	16.835	7,3	155.777	142.562	13.215	6.5
Rio Grande do Sul	214.003	195.439	18.564	5,4	231.881	220.730	11.151	5.7
RM Porto Alegre	88.214	86.515	1.699	5,9	91.436	90.191	1.245	6.0
Centro-Oeste	474.433	453.158	21.275	9,5	464.480	442.270	22.210	9,0
Mato Grosso do Sul	80.399	77.937	2.462	9,3	71.651	67.014	4.637	8.1
Mato Grosso	103.146	92.877	10.269	9,6	72.399	64.256	8.143	6.6
Goiás	179.301	173.149	6.152	8,3	202.720	196.034	6.686	9.1
Distrito Federal	111.587	109.195	2.392	12,4	117.710	114.966	2.744	12.5
Brasil	5.846.040	5.010.839	835.201	9,0	6.068.061	5.315.251	752.810	9,0
Total das RMs	1.637.642	1.620.307	17.335	8,3	1.715.186	1.695.413	19.773	8.4
Demais áreas	4.208.398	3.390.532	817.866	9,3	4.352.875	3.619.838	733.037	9.3

Fonte: Dados básicos: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Rio de Janeiro, IBGE, v. 33, 2013. Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP).

Além disso, o déficit também é composto por três elementos principais: domicílios improvisados, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel e cômodo cedido ou alugado. Os domicílios improvisados são aquelas unidades não residenciais que estavam servindo como tal em ocasião do Censo. Coabitação familiar é a unidade com mais de uma família convivendo juntas. Cômodo cedido ou alugado trata-se de unidade com mais de um cômodo cujo um dos cômodos está sendo locado para terceiros (FJP, 2011).

Esses elementos, apesar de exclusivos entre si, somados podem dar uma amplitude das políticas habitacionais necessárias para redução do déficit habitacional. O que implica dizer, necessariamente, em políticas diferentes para cada situação e para as situações somadas também, produzindo programas intersetoriais e co-constitutivos.

De forma geral, o déficit parece ter sofrido efeitos de comportamentos variados. No quesito da unidade habitacional em si, segundo dados do Ministério das Cidades (MC) e da Caixa Econômica Federal (CEF), houve avanço significativo em algumas regiões, sendo entregues mais de 1,7 milhões de novas moradias até 2014 (...). Entretanto, o déficit não necessariamente diminuiu, sendo que em 2014 volta a aumentar já que outros fatores relevantes tiveram elevação de taxas, como o excedente de aluguel (FJP, 2016).

O ônus excessivo com aluguel, índice que compõe apenas as áreas urbanas por ser exclusivo dessas áreas, tem grande peso relativo na composição do déficit

habitacional. Em 2013 esse índice representava 43,7% do total do déficit, sendo o mais relevante. No ano posterior esse índice subiu para 48,2% desse total (FJP, 2016).

No mesmo período, a coabitação familiar, em segundo lugar, passou de 32,6% para 31,5%, as habitações precárias passaram de 17,1% para 14,2% e o adensamento excessivo dos domicílios alugados passou de 6,7% para 6%. Ou seja, ainda que novas unidades habitacionais tenham sido construídas, houve uma grande elevação do principal fator que compõe o déficit habitacional, fazendo com que o montante total aumentasse, conforme a tabela abaixo (FJP, 2016).

Tabela 3 – Variação dos componentes do déficit Habitacional – 2013 - 2014

Composição do déficit habitacional	2013	2014	Diferença
Ônus excessivo com aluguel	43,7%	48,2%	4,5%
Coabitação familiar	32,6%	31,5%	-1,1%
Habitações precárias	17,1%	14,2%	-2,9%
Adensamento excessivo dos domicílios	6,7%	6%	-0,7%
TOTAL	100%	100%	-

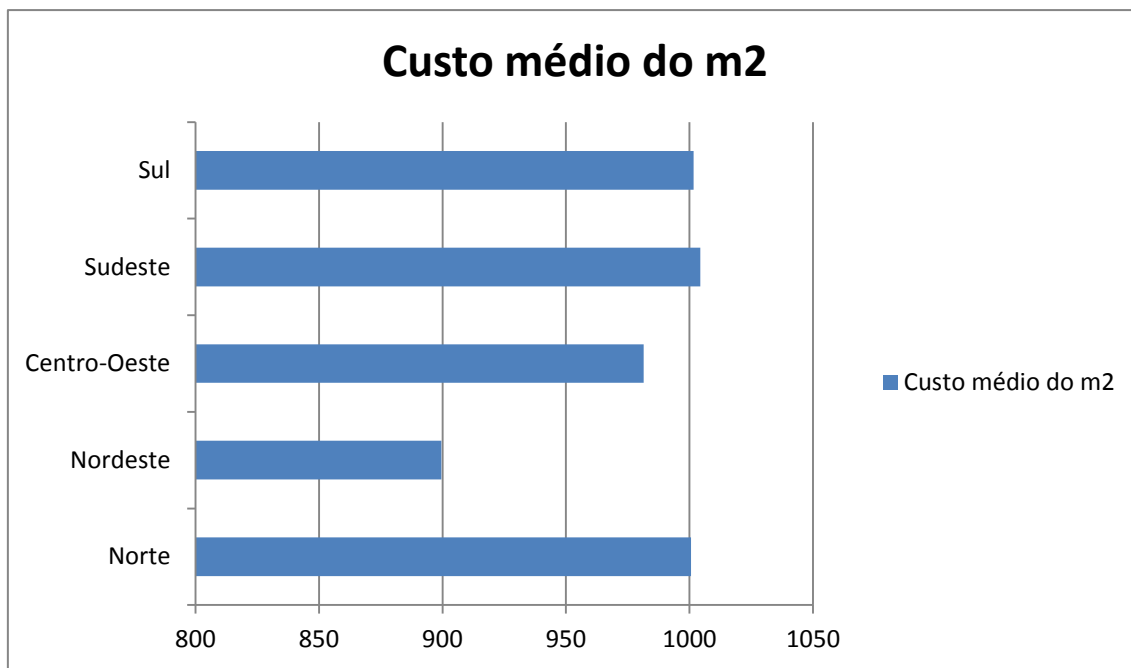
Fonte: Boletim de Conjuntura do déficit habitacional no Brasil 2013-2014. FJP, 2016, elaboração própria. Elaboração própria.

Essa conjuntura afeta também a situação das classes por faixa de renda, cujas categorias serão explicadas mais adiante com mais detalhes. As faixas de renda relevantes para a análise das políticas de habitação estão divididas em 4 categorias sendo que a mais afetada é a faixa de até 3 salários mínimos. Em 2013 essa faixa representava 83,4% do total do déficit e em 2014 houve um aumento para 83,9%, caracterizado, principalmente, pelo aumento do ônus excessivo com aluguel (FJP, 2016).

Se observado por regiões separadamente, o déficit entre essa faixa diminui nas localidades onde o custo de vida médio é menor, enquanto que nas áreas onde o custo de vida médio é maior, há uma elevação, o que compromete o montante total (FJP, 2016). No gráfico (...) podemos observar a média geral do metro quadrado por região.

Sul e Sudeste são os locais com preços mais elevados. Por outro lado, o Norte aparece como uma das regiões mais caras também, apesar do déficit não ser, em termos absolutos, tão altos como no Sudeste, por exemplo.

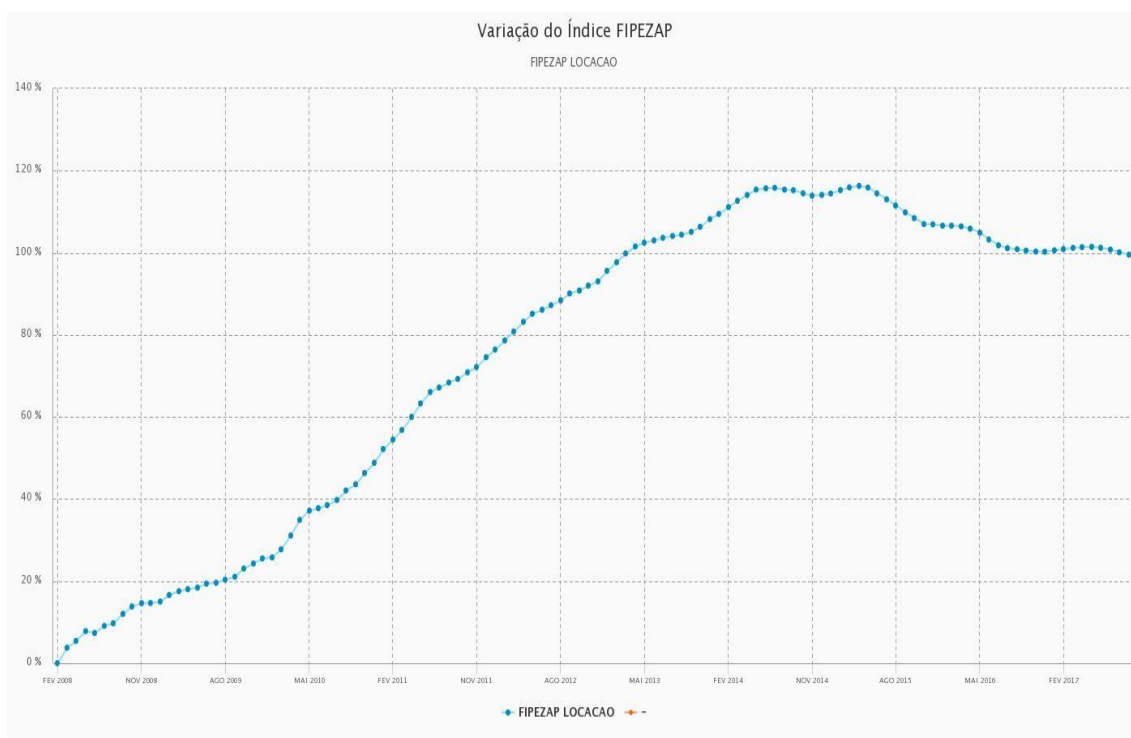
Gráfico 2 – Custo médio do m² por região – 2017.



Fonte: IBGE, Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil, 2017.
Elaboração própria.

O gráfico (...) sobre o aluguel médio no Brasil, segundo o índice FIPEZAP, apresenta um grande aumento até 2014, seguido de uma queda mais ou menos no mesmo período do quadro anterior. Entre os fatores causadores dessa queda pode-se apontar a falta de recursos para o mercado imobiliário ocasionados em função da crise econômica de 2013:

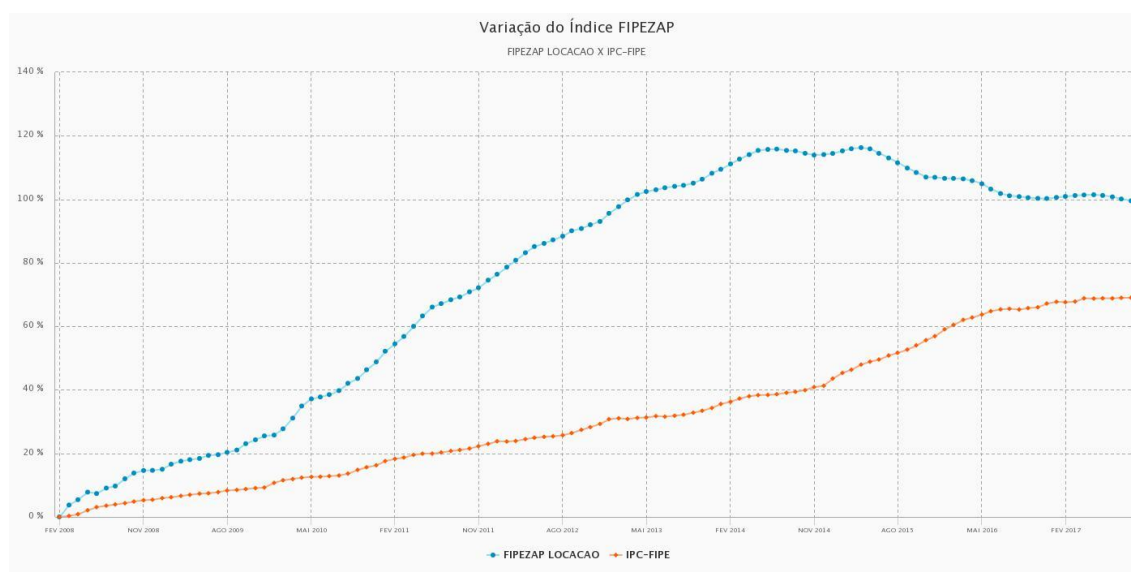
Gráfico 3 – Variação nacional do aluguel – 2008 – 2017.



Fonte: FIPEZAP. fev 2008 a set 2017.

Utilizando o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) verificamos que o custo médio de vida, além do aluguel, experimenta uma elevação de suas taxas no mesmo período da baixa do aluguel sem acompanhamento de aumento real do salário mínimo.

Gráfico 4 – Variação do Índice de Preços ao Consumido (IPC) – 2008-2017.



Fonte: FIPEZAP. fev 2008 a set 2017.

Tabela 4 – Aumento real do salário mínimo em relação ao aumento do IPC – 2011-2017

Período	Salário Mínimo	Reajuste Nominal	INPC %	Aumento Real %
Jan. 2011	545,00	6,86	6,47	0,37
Jan. 2012	622,00	14,13	6,08	7,59
Jan. 2013	678,00	9,00	6,20	2,64
Jan. 2014	724,00	6,78	5,56	1,16
Jan. 2015	788,00	8,84	6,23	2,46
Jan. 2016	880,00	11,68	11,28	0,36
Jan. 2017	937,00	6,48	6,58	-0,10

Fonte: Nota Técnica N. 166/jan. 2017. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), elaboração própria.

Ou seja, o aumento do déficit é ocasionado principalmente pela alta do aluguel mesmo com o avanço das políticas relativas à construção de novas unidades habitacionais, o que não significa que em determinadas regiões isso ocorreu da mesma forma. O Estado do Maranhão, por exemplo, teve seu déficit aumentado devido ao número de unidades habitacionais em falta (FJP, 2016).

De toda forma, o déficit nas classes mais baixas avançou puxado principalmente pelo ônus excessivo com o aluguel, enquanto que nas outras faixas teve uma ligeira queda (FJP, 2016). Isso pode ser um indicativo de que na medida em que a construção de novas unidades foi avançando, essas classes foram sendo inseridas em um mercado inexistente anteriormente para elas.

Para análise correta do comportamento dos elementos que compõem o déficit, em especial o ônus com aluguel, deve-se considerar que existem variadas respostas à cada elemento que depende de fatores de infraestrutura, nível de urbanização, etc., que são características inerentes à cada unidade da Federação (IPEA, 2013).

Portanto, o déficit é ocasionado por diversos fatores e todos eles são elementos co-constitutivos. Também é necessário estudar e entender cada situação e cada peculiaridade socioeconômica das regiões, tornando o trabalho de formulação da política em uma complexa construção institucional, justificando, também, a participação da sociedade civil em todo o processo, conjuntura em que se estruturou o PMCMV.

Portanto, há um longo processo de construção e conflitos entre os interessados pela política de habitação com grandes influências das políticas anteriores até os dias de hoje, tendo como principal referência na área o MCMV. Importante notar que todas as políticas aplicadas até aqui pouco resolveram o problema do déficit habitacional.

A urbanização, no contexto do capitalismo, organiza o espaço geográfico, principalmente nas capitais e grandes cidades, para otimizar a acumulação de capital, tangenciado pela produção do próprio déficit habitacional. Esse espaço realoca para os polos urbanos todas as condições de produção de mercadoria, reprodução da força de trabalho e construção de mercados (HARVEY, 2005), inclusive, excludentes, como o da habitação.

5. Programa Minha Casa, Minha Vida

Em 2009, quando foi lançado o programa, houve uma grande euforia por parte dos atores do Estado e do empresariado. Naquele momento visava-se ao reaquecimento da economia nacional com as diversas mudanças no âmbito das políticas habitacionais, apesar da desconfiança por parte da sociedade civil, já insatisfeita com a formulação da política com pouca participação da mesma. Esse ambiente se constituiu no início de 2003 com a mudança do governo federal, que desde aquele ano, até meados de 2016, tinha o Partido dos Trabalhadores a frente da coalisão governista.

Anteriormente à criação do PMCMV, a política habitacional fora baseada em propostas neoliberais, visando a alcançar o empresariado por meio de políticas de financiamento. A baixa procura dessa classe pelas políticas estatais de habitação, movida principalmente pelo lucro, continuou fazendo com que as políticas de moradia ainda fossem subsidiadas com recursos onerosos do próprio governo, tendo esse panorama nacional se modificado depois.

Para entender o PMCMV é necessário conhecer seu processo de construção. As políticas que antecederam esse programa influenciaram tanto no padrão de comportamento do Estado como na produção do próprio déficit, tornando-se indispensáveis, inclusive, na própria formulação da política.

5.1. Antecedentes do MCMV

No Brasil, como citado anteriormente, as políticas habitacionais estavam distantes de ter uma capacidade de enfrentar a realidade brasileira no que diz respeito aos problemas relativos à moradia. As políticas públicas lançadas desde a Era Vargas foram executadas pelos altos escalões do governo e o empresariado, culminando em ações que não resolveram os problemas históricos de moradia que, ao contrário, por muitas vezes se alastrou.

O Banco Nacional de Habitação (BNH) foi um dos grandes carros-chefes do Estado antes do período ditatorial que, como dito anteriormente, não logrou muitos resultados positivos. Durante a década de 90, marcada pelas políticas neoliberais, houve um estímulo muito forte para a construção de um mercado imobiliário privado que visava, principalmente, as classes médias e mais altas. Mais recentemente, desde os anos 2000, retomou-se o planejamento estatal e seu papel central nas políticas de

moradia. Com o Ministério das Cidades (MC) tendo um papel extremamente relevante, os recursos e subsídios para a habitação de interesse social aumentaram (CARVALHO; STEPHAN; 2016).

A proposta das políticas de moradia se modificou, entendendo que era necessário vincular a habitação com a unidade habitacional e os meios de inserção urbana, ou seja, pelo direito à cidade. Isso significa que a meta dos novos programas é enfrentar o problema do déficit habitacional de forma quantitativa e qualitativa (ALMEIDA, 2011).

Uma das principais mudanças entre os programas promovidos anteriormente e a instituição do PMCMV é o conjunto de instituições criado, tornando a política pela moradia muito mais complexa, porém, com ampliação das arenas decisórias. Essa arena múltipla de decisão pôde ser construída por inúmeros fatores, inclusive a projeção da crise econômica que visava ser combatida à época (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2015).

As políticas de habitação atuais, incluindo o Programa Minha Casa, Minha Vida, retomando os critérios já apontados, então estabelecem eixos que vão além das unidades habitacionais e desembocam na tentativa de garantir melhores condições de vida em geral para os beneficiados. Essa garantia se dá na ideia de que a unidade habitacional por si só não é o único contraste que permeia a questão da moradia.

Sob essa perspectiva, foi criado o Projeto Moradia, fundamentado por três questões principais: fundiária, financeira e institucional. A partir desses pontos centrais, propôs a criação do Ministério da Cidade, do Conselho das Cidades, do Estatuto das Cidades e do Sistema Nacional de Habitação (MARICATO, 2013).

5.2. Estruturas de participação no contexto brasileiro

O Programa Minha Casa, Minha vida tem diversas nuances a serem consideradas. Perpassa questões como a captação de recursos financeiros, incluindo da área privada, até questões da inclusão da sociedade civil nas decisões das políticas públicas em si. Para analisar seu desenho institucional como um todo, é necessário fazer breves colocações sobre o contexto brasileiro e o advento das estruturas de participação, bem como discorrer sobre a questão da habitação em si.

Esse programa foi desenhado pela burocracia da Casa Civil da Presidência da República, a partir das negociações com o empresariado. Isso resultou em claro

favorecimento de uma classe em detrimento de outra e um deslocamento de projetos como o de reforma urbana, assim como o englobamento, por parte das ações da área privada, dos recursos para a “habitação de interesse social” (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2015).

Em um primeiro momento, as negociações com o empresariado não envolviam as faixas de renda mais pobres (de 0 a 3 salários mínimos) que não eram atrativas para esse setor, devido a taxas de lucratividade que considerava insatisfatórias. O grupo executivo responsável pelas negociações e formulação do programa, a despeito das demandas do SNH, conseguiu incorporar essa modalidade importante (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2015).

Também é importante compreender os arranjos institucionais desse programa a fim de verificar se seus espaços são democratizantes e se suas políticas são efetivas. Por espaços democratizantes podemos entender os processos que têm arenas decisórias mais ou menos equânimes, mecanismos para diminuir a assimetria de poder entre os atores envolvidos e características plurais, do ponto de vista desses atores, como diversos setores estatais, a área privada e principalmente a sociedade civil organizada.

Por estruturas participativas efetivas podemos entender aquelas que melhor alcançam resultados esperados e que se determinam comumente com as demandas iniciais da sociedade civil inserida no cerne da questão específica, no caso, a habitacional. Ou seja, não basta apenas criar uma agenda de problemas a ser resolvidos, mas esta não pode estar em desacordo com os problemas estimados pelos envolvidos diretamente.

Essas duas questões perpassam novos problemas surgidos no Estado contemporâneo e a incorporação das novas estruturas de participação, consequência da inserção e da maior assertividade da sociedade civil nos processos de decisão. Essa participação social não se dá de forma homogênea e os próprios mecanismos participativos, muitas vezes, são barreiras instituídas a partir da relação assimétrica dos atores envolvidos.

As estruturas de participação do programa Minha Casa, Minha Vida são arranjos de espaços decisórios conquistados pela sociedade civil, mas que não foram, necessariamente, construídos com a presença desta, como será explicado mais adiante. Além disso, as políticas habitacionais no Brasil remontam em seu passado tradições centralizadoras com participação apenas de alguns segmentos sociais, como o empresariado, em sua construção (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA; 2013).

Essas estruturas aparecem, nesse contexto, como soluções inéditas para os problemas persistentes no Brasil, incluindo o déficit habitacional. Entretanto, não apresentam necessariamente melhores resultados, pois, podem estar eivadas de processos menos democratizantes, mais centralizadores, distantes das realidades, etc.

Apesar da inegável importância das instituições participativas hoje no arcabouço estrutural do Estado, estas ainda não são instituições plenamente disseminadas e/ou desenvolvidas. Também não têm processos únicos de construção, evidenciando desenhos e arranjos institucionais novos e que não são necessariamente equânimes e, por isso, é importante analisar a natureza das práticas envolvidas e sua efetividade.

Um dos pontos principais que devem ser analisados no programa MCMV é relativo à influência das estruturas participativas nos processos de decisão das políticas de habitação. Para Pires e Lopez não se “deve pressupor que a existência de instituições participativas engendrará, naturalmente, práticas participativas” e que, ainda assim, a “existência dessas instituições é uma condição indispensável para ‘democratizar-se a democracia’ brasileira” (PIRES, LOPEZ, 2010).

O desenho institucional é um importante elemento para compreender como uma política pública pode ser construída a partir de seus processos. Faria (2007) entende que um dos grandes desafios para essas novas políticas de participação são as barreiras que podem ser criadas nesses arranjos estruturais. Assim, as normas e os procedimentos, que podem atuar como catalizadores da ação dos atores envolvidos, também podem funcionar como limitadores.

Um espaço participativo que conta com mecanismos em que atores podem intervir no processo decisório como plenários e órgãos colegiados, indicam maior grau de democratização. Porém, há espaços em que esses mecanismos não existem, em que pautas são construídas apenas pela presidência do conselho, por órgãos oficiais do Estado ou mesmo decisões que se afunilam no desenho institucional chegando ao topo das decisões extremamente modificadas e sem mecanismos de revogação (FARIA, 2007).

Além disso, essas estruturas, como já abordado, não são neutras e, por isso, não estão livres de conflitos de classes intrínsecos ao seu próprio desenho. Muitas vezes há um processo de cristalização desses conflitos a partir da criação de mecanismos não democratizantes que reproduzem as desigualdades pré-existentes.

Em se tratando de políticas participativas podemos evidenciar dois fatores que estão no cerne das reproduções das desigualdades sociais: seus próprios mecanismos e os resultados pautados, principalmente, na ação estatal. Esses dois elementos muitas vezes são co-constitutivos. Isso significa que as relações pré-estabelecidas historicamente em sociedade influem no processo de construção das políticas públicas, reproduzindo, muitas vezes, as condições vigentes.

Em primeiro lugar deve-se pensar em uma situação contextual no que diz respeito à inclusão e representação social nessas instituições. Em algumas dessas estruturas, especialmente em conselhos nacionais de regiões com maior desenvolvimento econômico e infraestrutura, observa-se a predominância de uma composição de participantes propícia a reproduzir as desigualdades socioeconômicas e políticas já existentes na sociedade. Em outras palavras, para Alencar et al, citado por Pires e Lopez, Existe uma predominância de “atores do sexo masculino, de cor branca e de origens regionais concentradas nos principais centros econômicos e políticos do país, com renda e escolaridade substancialmente superiores à média da população brasileira” (PIRES; LOPEZ. 2010, p. 190).

Então, os espaços de participação são ocupados por atores e indivíduos que não necessariamente representam a grande massa da população ou diretamente os envolvidos em uma dada situação a se resolver. A questão geopolítica e os mecanismos internos das próprias instituições participativas podem ser fatores de exclusão de algumas camadas sociais.

Fonseca (2011) aponta que a tomada de decisão, dos espaços de discussão à deliberação em si, ocorre em contextos de desigualdades com foco na densidade da linguagem técnica muitas vezes empreendidas, facilidade em manter o *status quo* desigual, não levando em conta a pluralidade interna das comunidades em questão e atores que concentram grande quantidade de poder podendo utilizá-lo em prol de interesses próprios.

A construção de estruturas oficiais em que esses problemas são mais evidenciados implica na ideia de que essas estruturas são o resultado, mais ou menos autônomo, do conflito entre as classes (POULANTZAS, 2000) e tendem a reproduzir as desigualdades provenientes das relações capitalistas e, por isso, são passíveis de se instituir como formas oficiais (OFFE, 1984). Em outras palavras, as estruturas de Estado tendem a referir os processos de desigualdade das relações capitalistas de forma

hegemônica, ainda que haja espaços em que há maior possibilidade das classes subalternas defenderem suas demandas.

Outros autores como Wampler (2011), além da relação contextual, focam nas relações além das instituições participativas, podendo entender que alguns acordos se dão fora dessa esfera, sendo essas estruturas apenas o meio formal de solidificar as decisões previamente tomadas. O que, por outro lado, pode ser um fator condicionante de um processo não democratizante, pois, podem ser acordos que influenciam nos resultados de forma a beneficiar determinados atores.

Tendo em vista as considerações feitas sobre o contexto das estruturas participativas no Brasil, focaremos na construção do desenho institucional e sua relação com a sociedade civil organizada bem como a relação sistêmica entre Estado e capitalismo, sem excluir os demais fatores.

5.3. Desenho Institucional

O Programa Minha Casa, Minha Vida foi lançado em 2009, apesar de ter começado a se estruturar ainda no começo dos anos 2000. O programa é dividido por duas fases, em princípio. A primeira foi a construção de mais de um milhão de unidades habitacionais para famílias com renda de até dez salários mínimos. A segunda fase ajustou os valores das faixas de renda e modificou algumas metas estabelecidas (SEDHAB, 2012).

A proposta inicial do programa requeria o atendimento à população de acordo com as faixas de renda, reconhecendo a concessão de benefícios diferentes para adequação às demandas específicas (SAPORITO, 2015). A faixa 1 foi composta pelas famílias com renda de até R\$ 1.600,00. A faixa 2 diz respeito às famílias com renda até R\$ 3.100,00 e, por último, a faixa 3 atendeu famílias com renda até R\$ 5.000,00 (SEDHAB, 2012).

Na faixa 1, por exemplo, o governo federal atendia com subsídios quase integrais ao financiamento das unidades habitacionais enquanto que as outras faixas de renda receberam concessões parciais e facilidades de financiamento. Além disso, o programa também é subdividido em diversas outras categorias como o Programa Nacional de Habitação Rural, específico para os produtores rurais e que se interliga com o PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) e também a

modalidade Entidades destinado a entidades representativas da sociedade civil sem fins lucrativos (SAPORITO, 2015).

As unidades habitacionais têm um desenho padrão com requisitos estipulados pelo programa, cujos projetos foram submetidos às estruturas de participação e às instituições responsáveis como o Ministério das Cidades (MC) e a CEF. O valor máximo das unidades varia para cada região sendo o menor de R\$ 37.000 para casas e R\$ 41.000 para apartamentos em Alagoas, no interior da Bahia, interior do Ceará, Maranhão, Paraíba, interior de Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. Já o maior valor, de R\$ 48.000 para casas e R\$ 52.000 para apartamentos é verificado no Distrito Federal, São Paulo capital e algumas outras localidades de São Paulo (Caixa Econômica Federal, 2009, p. 10).

Em 2012, Segundo Nota Oficial da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDHAB), foram destinados 31 bilhões de reais iniciais para os recursos do programa em sua primeira fase. Essa quantia foi repartida em alguns segmentos que compõem o programa como um todo. 28 bilhões para os subsídios, 5 bilhões para a infraestrutura e 1 bilhão para a cadeia produtiva. A divisão para as regiões do país deu-se pelas estimativas aproximadas do déficit para cada uma delas:

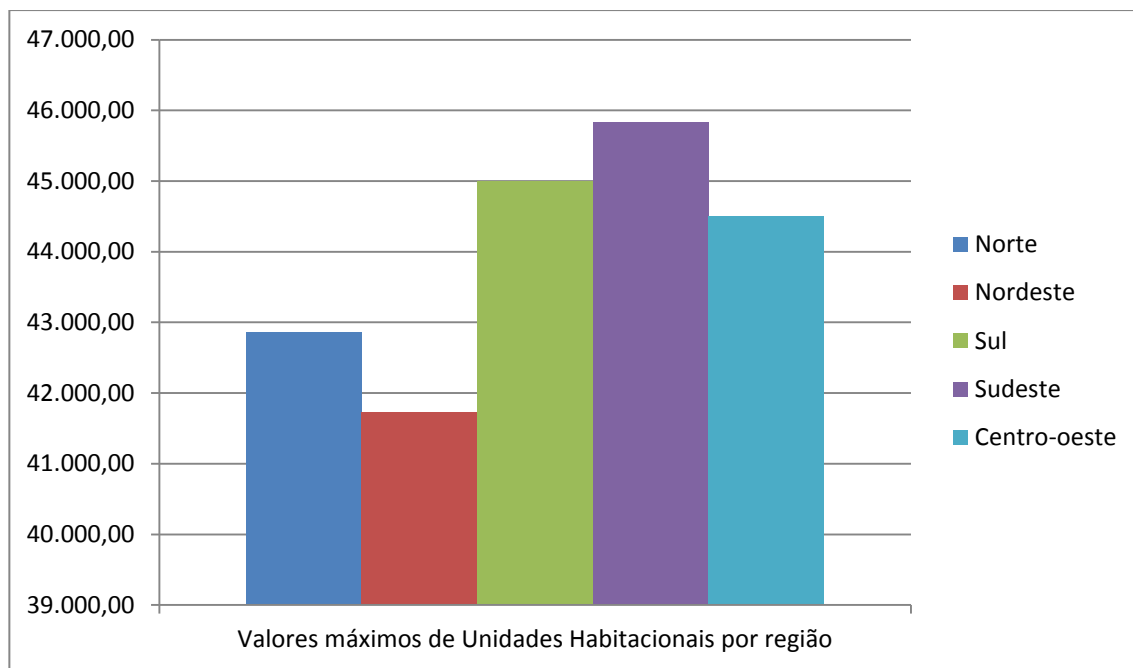
Gráfico 5 - Divisão de Recursos da fase 1 do PMCMV.



Fonte: SEDHAB, 2012. Elaboração própria.

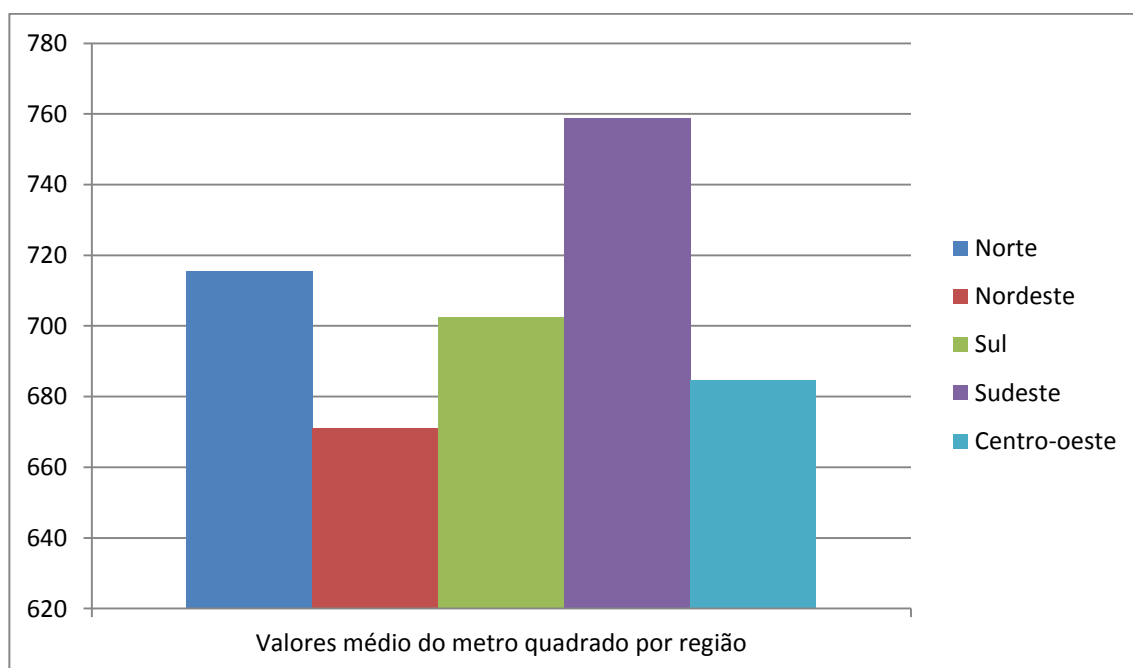
Assim como a repartição dos recursos deu-se proporcionalmente aos índices de déficit habitacional, os valores das unidades habitacionais também variam de acordo com o mercado imobiliário em cada região:

Gráfico 6 - Valores máximos das Unidades Habitacionais por região.



Fonte: Cartilha do Minha Casa, Minha Vida – Caixa Econômica Federal. Elaboração própria.

Gráfico 7 - Valores médios do metro quadrado por região em 2009



Fonte: Séries Estatísticas IBGE. Elaboração própria.

Entre alguns dos requisitos para participar do programa, além de se encaixarem nas faixas de renda determinadas, os beneficiários devem comprovar não possuir imóvel ou financiamento, não serem beneficiários de qualquer outro programa de habitação social, as famílias com mulheres teriam que registrar o imóvel no nome das mesmas, entre outros. Esses requisitos servem a todas as faixas, sendo que na faixa 1 são os únicos requisitos possíveis a serem cobrados (Caixa Econômica Federal, 2009, p. 10)

No caso das demais faixas, algumas mudanças no programa podem ser verificadas como a possibilidade de propor seu próprio projeto de unidade habitacional para construir diretamente, necessitando apenas de uma autorização da CEF. Além disso, outros requisitos como aprovação de financiamento pela própria CEF também poderiam ser requeridos pela entidade (Caixa Econômica Federal, 2009).

Na segunda fase do programa também havia a perspectiva de construir mais 2 milhões de unidades habitacionais, totalizando 3 milhões nas duas fases do programa. O intuito era de promover um alavanche no mercado de materiais e serviços da área de construção civil em geral (SEDHAB, 2012).

Enfim, o Programa visou aquecer o mercado imobiliário nacional e assumir um percentual significativo da construção civil no PIB a partir dos subsídios destinados às construções de unidades habitacionais, mercado de insumos e cadeia produtiva. A geração de emprego também era uma das consequências esperadas, buscando a criação de mais de 800.000 empregos anuais (SEDHAB, 2012).

Juridicamente falando, o PMCMV só foi realmente possível devido ao mecanismo legal das Parcerias Público-Privadas (PPP). Esse mecanismo, orientado pela lei 11.079 de dezembro de 2004, tem como foco a parceria entre os setores público e privado em cooperação a partir da cooptação de mão-de-obra e capital da área privada a partir da concessão.

As PPPs no Brasil nasceram por volta da década de 80 com a proposta de redução do campo de atuação do Estado, fomentada principalmente pela insuficiência de recursos públicos, transferindo a responsabilidade do objeto final ao setor privado. Além disso, houve conflitos ideológicos que, a partir de um processo histórico de embates, resultaram no desenho legal atual (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Por outro lado, mesmo com a reestruturação do Brasil com a reforma do Estado em meados da década de 90, em que o aumento da burocracia se revestia de modernização do Estado, as PPPs se colocaram como mecanismo essencial com

porosidade para acepção do lucro no setor privado (BRESSER-PERIIRA, 1997). Isso dinamizou, em primeiro lugar, a relação do próprio Estado com as empresas prestadoras de serviços em geral, passando, mais tarde, à aferição de políticas públicas como o MCMV.

No caso do PMCMV, é possível identificar os diversos conflitos entre os atores envolvidos, especialmente no que diz respeito ao Estado e ao campo privado, devido às regras que estão submetidos ambos os campos (ROSALINO, LETSCH, 2008). Com o desenvolvimento do programa, fica claro os interesses de cada ator e o antagonismo de um plano em longo prazo, Plano Nacional de Habitação, e um plano de combate à crise econômica, PMCMV.

5.4. Atores e interesses no PMCMV

As políticas públicas, de forma geral, são marcadas por interesses contraditórios providos pelos conflitos entre as classes. Na área da habitação houve uma clara disputa entre projetos díspares sendo um proposto pelos movimentos sociais e outro pelas forças do mercado (ROLNIK, 2008).

Essa relação conflituosa fica mais clara em alguns pontos históricos mais específicos: a I Conferência Nacional de Habitação, a criação do Ministério das Cidades, a criação do Conselho das Cidades, o fortalecimento do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e os atores da sociedade civil, etc.

Boschi, citado por Duriguetto (2009, p. 15), aponta que a relação autoritária e excludente do Estado com a sociedade civil propiciou a reorganização dos movimentos sociais na década de 80. Sem a tutela estatal, a sociedade civil se organizou pela defesa de suas demandas. Solidificaram-se importantes movimentos pela moradia como a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM) e a Central dos Movimentos Populares (CMP). Essas entidades surgiram e se organizaram em fóruns nacionais devido a ausência do Estado nas áreas da habitação ou sua presença na remoção das unidades e construção de um mercado imobiliário legal (FERREIRA, 2012).

Em 2003, então, houve a 1ª Conferência das Cidades em que se debateram novas políticas urbanas com grande foco na habitação, envolvendo todos esses movimentos sociais, culminando no Conselho Nacional das Cidades. Entretanto,

algumas demandas dos movimentos populares da habitação não foram atendidas em um primeiro momento, como a autogestão popular que, mais tarde, dá origem à modalidade Entidades do MCMV (FERREIRA, 2012).

Essa conferência teve como principal objetivo articular ações federativas e operacionalizar a formulação dos planos nacionais de moradia, gerando um debate em todos os níveis da administração pública. Instituiu-se como uma política participativa com vistas a propor diretrizes e metas para o combate ao déficit habitacional, bem como indicar ao Ministério das Cidades as prioridades a serem combatidas e avaliar os instrumentos de participação popular (VILLELA et alii, 2016).

A Lei 11.977, do PMCMV, em contrapartida, não indica a inclusão da participação social em seu texto, sequer utiliza palavras sobre o tema. Isso abriu precedentes para que o programa utilizasse arranjos próprios em paralelo aos princípios já construídos anteriormente por mecanismos de participação, como a própria Conferência das Cidades e o Estatuto das Cidades, transformando-se, muitas vezes, em um mecanismo deslocado dos planos nacionais de habitação e urbanismo (MENEZES, 2014).

Os movimentos sociais conseguiram inserir poucas de suas demandas iniciais na formulação do programa, entre elas a modalidade Entidades do MCMV (MENEZES, 2014). Entretanto, essa modalidade incorre em uma série de barreiras institucionais que impedem que a sociedade civil tenha constante fluxo de participação e aferição de recursos estatais, bem como financiamento ou mesmo autorização legal para construção (MARICATO, 2012).

Não há dúvidas do papel central do governo executivo em todos os processos da política, desde suas negociações iniciais até sua implementação. Isso não significa dizer que não há inferências de outros atores na formulação da política, inclusive de atores estatais, cujos interesses podem destoar dos objetivos gerais da política. O legislativo, por exemplo, vendo o programa como grande atrativo eleitoral, propôs modificações durante a fase de formulação (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2015).

Uma das principais ações do poder executivo, durante o primeiro governo liderado pelo Partido dos Trabalhadores (PT), foi a criação do Ministério das Cidades. Visando a integração dos diversos planos sobre a cidade, em prol do desenvolvimento urbano, procura atender as grandes demandas dos movimentos sociais de luta pela reforma urbana, inserindo em seu texto da IV Conferência das Cidades, “combater as

desigualdades sociais, transformando as cidades em espaços mais humanizados, ampliando o acesso da população à moradia, ao saneamento e ao transporte. Esta é a missão do Ministério das Cidades”, criado em 2003. (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2015)

Como desdobramento das atuações dos movimentos sociais, temos alguns elementos como o Conselho das Cidades e a Secretaria Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Sua capacidade de inferência está voltada à produção de planos nacionais e locais de longo prazo e influem pouco no PMCMV em si, porém, têm relevância quanto à mobilização dos atores locais.

O Conselho das Cidades basicamente promove o debate sobre a questão habitacional local, junto aos municípios e é um órgão permanente de participação. Suas principais atribuições são promover a articulação entre programas e recursos, fiscalizar a execução das políticas, coordenar o processo participativo de elaboração e execução do Plano Diretor, etc. (CONSELHO DAS CIDADES, 2006).

A Secretaria Nacional de Habitação de Interesse Social também tem papel relativo na política, sendo um dos atores estatais que participam dos colegiados e fiscalizam as ações de outros atores envolvidos, além de avaliar o desempenho do programa. Junto com a CEF, executa operações financeiras de acordo com as regras e diretrizes já postas pelas demais áreas do programa (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2015).

A CEF foi um dos principais atores na implementação do PMCMV, com o papel principal de articular, executar e fiscalizar as operações de créditos. Esse órgão contrata e dá apoio técnico na elaboração dos projetos, cuja planta passa por averiguação prévia e tem normas já estabelecidas para a construção das unidades. Acaba sendo um órgão importante tanto para a decisão da liberação de recursos quanto da aferição das questões técnicas determinadas, o que pode determinar a execução ou não da política nas localidades pretendidas (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2015).

Comprovando isso, os governos estaduais e municipais, que também são atores importantes na execução do programa, aderem ao PMCMV junto à Caixa, após os processos descritos. Seu papel principal é de facilitar a execução com a seleção das famílias, indicação dos espaços onde devem ser construídas as unidades, etc. (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2015).

O papel central da Casa Civil, como dito anteriormente, foi o de operar junto aos diversos entes estatais e o empresariado, os acordos para a realização do programa.

Um dos motivos pelos quais a formulação do PMCMV não envolveu o Conselho das Cidades e o próprio MC em um primeiro momento, sendo uma política que se compôs sem a participação da sociedade civil (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2015).

Após o início do processo de formulação da política, a Casa Civil continuou desempenhando esse mesmo papel de coordenação e centralização das demandas entre os entes estatais e a área privada. O empresariado participou da formulação apresentando propostas e executando projetos conforme as normas técnicas devidas (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2015).

Isso, por outro lado, acarretou o desmonte da “coalizão” entre empresários, governo e sociedade civil, segundo Klintowitz, citada por Loureiro, Macário e Guerra (2015). A coordenação da Casa Civil, sem a presença do Conselho das Cidades, permitiu o predomínio da produção de moradias por meio da iniciativa privada, área que já se interessava pelo promissor mercado imobiliário e seus novos direcionamentos.

Por último, outro ator importante com bastante relevância é o Conselho Curador do FGTS (CCFGTS), responsável pelos direcionamentos operacionais do Fundo, de acordo com as determinações de suas reuniões. O Conselho é capaz de emitir instruções normativas e resoluções que estabelecem certos conceitos como o perfil da população a ser atendida, delimitam ou liberam aplicações de recursos, etc. (ALMEIDA, 2011).

Essa relação entre os diversos atores e seus diversos interesses, muitas vezes com demandas contraditórias, culminou na criação de vertentes, como a Entidades, dentro do próprio programa que sequer dialogam entre si. Fica claro, ao examinar algumas dessas questões, os objetivos de cada ator e como algumas estruturas da política foram instituídas para agraciar essas demandas.

Assim, criou-se, em paralelo às ações e aos planos de longo prazo que vinham se constituindo com a participação popular desde os anos 90, em especial com a criação de instituições participativas na área, um plano de políticas habitacionais voltadas ao mercado. Sem necessariamente estar de acordo com o Plano Nacional de Habitação ou às formulações propiciadas pelo SNHIS, estrutura criada para cristalizar as ações anteriores em espaços de participação e de decisão mais concretos.

5.5. A Política Nacional de Habitação (PNH) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)

A Política Nacional de Habitação (PNH) está intrinsecamente ligada às lutas sociais em torno da questão urbana. Apesar de elaborada em 2004, desenvolveu-se concomitantemente com os conflitos de classe que culminaram com os direitos instituídos na Constituição Federal de 1988, porém, não utilizando, necessariamente, outros mecanismos também garantidos nessa constituição.

A I Conferência Nacional das Cidades, em 2003, foi constituída por diversos setores da sociedade civil. Composta por mais de 2.500 delegados, eleitos em conferências municipais e estaduais, e com grande participação de entidades da sociedade civil organizada como ONGs, movimentos sociais e sindicatos, além do setor estatal (AZEVEDO, 2007).

Após as discussões promovidas por várias conferências ao longo dos anos no período de redemocratização até 2004, culminando na I Conferência Nacional das Cidades, o PNH instituiu que seu principal objetivo seria a universalização do acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro. No mesmo plano também há a inferência da área privada como prestadora de serviços junto ao Estado, sob a perspectiva da não concorrência de recursos entre as categorias previstas no desenho da política (BRASIL, 2004).

Entre as principais diretrizes do programa estão o desenvolvimento institucional, mobilização de recursos, identificação da demanda, gestão do subsídio, qualidade e produtividade da produção habitacional, regularização fundiária, integração urbana de assentamentos precários e integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2004).

Alguns de seus objetivos principais são universalizar o acesso à moradia digna, urbanização, regularização e inserção dos assentamentos precários à cidade, fortalecer o papel do Estado na gestão da política e na regulação de agentes privados, incentivar a geração de empregos e renda dinamizando a economia e democratizar o acesso à terra urbanizada e ao mercado secundário de imóveis (BRASIL, 2004). Esses dois últimos pontos, em especial, competem especificamente ao setor privado.

Um dos elementos mais importantes do programa para a aferição de políticas públicas diz respeito à identificação da demanda. Parte do pressuposto que o limite de

renda considerado não é suficiente para determinar as especificidades socioeconômicas de cada região e os limites dos programas de habitação (BRASIL, 2004).

Outro elemento de grande importância a ser considerado é a integração urbana de assentamentos precários que podem variar de favelas a loteamentos irregulares. Essa questão varia quanto à sua resolução de acordo com a necessidade, podendo ser regularização fundiária e urbanística, precariedade física, insegurança e vulnerabilidade social, ampliação da mobilidade urbana, etc. (BRASIL, 2004). Isso significa políticas públicas para além da questão da habitação em si.

Já para a questão da produção de habitação de fato, ou seja, produção de unidades habitacionais, o programa destina ao setor privado uma grande área de atuação com o objetivo de diminuir o déficit de forma progressiva, atendendo às famílias de menor renda (BRASIL, 2004). Nesse quesito, há uma produção com recursos onerosos proporcionais à capacidade de pagamento da família.

A PNH também define as formas de acesso à moradia, entre elas o financiamento de recursos diversos, incluindo aquisição de terreno, locação social ou pública em que há incentivos financeiros para a área privada que mantém locatários de baixa renda, reabilitação em áreas urbanas como espaços vazios/ou ociosos, bem como a melhoria desses espaços no intuito de promover o repovoamento dessas áreas, etc. (BRASIL, 2004). São diversas formas de acesso à moradia, porém, todas elas devem ser voltadas ao atendimento das necessidades da população de baixa renda de alguma forma.

Além disso, prevê a integração do desenvolvimento urbano, composto dos diversos serviços e bens necessários aos beneficiários, além das unidades habitacionais, à política de moradia. Prevê a regularização fundiária, urbanização, reconhecimento de direito de posse, uso de imóveis e terrenos públicos, mobilidade, transporte urbano e uma série de medidas atreladas à infraestrutura e à ideia de direito à cidade (BRASIL, 2004).

Sobre os instrumentos utilizados pelo PNH, o principal deles é o SNH. Divido em dois subsistemas, o SNH é composto pelo subsistema de Habitação de Mercado (SHM) e pelo subsistema de Habitação de Interesse Social (SHIS). Esses subsistemas objetivam estabelecer o atendimento aos beneficiários de acordo com a renda e o custo dos financiamentos das diferentes fontes (ALMEIDA, 2011).

O SHM é a estrutura que visa promover a produção no mercado privado de habitação com a redução dos custos para os beneficiários, em especial da classe média.

Seus recursos têm origem em aplicações bancárias, principalmente das cadernetas de poupança (SBPE), cuja captação de recursos é destinada em grande parte às construtoras e incorporadoras (ALMEIDA, 2011).

Já o SHIS é produto de lei de iniciativa popular que objetiva garantir que somente a população de baixa renda seja subsidiada pelos recursos públicos. Tem diversas fontes de recursos sendo os principais o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Entretanto, também pode ser composto por outras fontes como o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) (ALMEIDA, 2011).

Esses recursos desse subsistema são usados de diversas formas com aprovação do Conselho Gestor do FNHIS. Procuram o desenvolvimento institucional com a integração entre a pluralidade de atores, públicos e privados, o Sistema de Informação, monitoramento e Avaliação da Habitação, para subsidiar o processo decisório e o próprio Plano Nacional de Habitação (ALMEIDA, 2011).

A PNH, a partir desses princípios, se difunde em programas muito variados que vão desde o alocamento de crédito solidário para as famílias de baixa renda até a articulação com outras políticas de moradia já instituídas. São um arcabouço de ações que tem por objetivo implementar gradativamente o SNH e o PNH.

Em 2005 foi criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Nacional com o objetivo de viabilizar o acesso à moradia digna para a população de baixa renda e implementar políticas de investimentos e subsídios, principalmente. Além disso, foi criado com o intuito de abarcar todos os programas e políticas de habitação de interesse social (LAGE; RODRIGUES; DRUMOND, 2011).

O SNHIS traz em sua estrutura as formas de captação de recursos e a instituição do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que assim como a ideia central do próprio SNHIS, visa centralizar os recursos orçamentários dos programas relativos. Os recursos têm aplicações definidas em lei e são provenientes da área estatal como o Orçamento Geral da União ou da área privada, incluindo doações (LAGE; RODRIGUES; DRUMOND, 2011).

Porém, como já explicitado, esse Sistema ficou relegado a um segundo plano com o advento do PMCMV. Porém, a forma de captação de recursos não é menos importante, apesar do papel, teoricamente, secundário na atualidade. Como uma política

voltada ao mercado, é importante perceber seus mecanismos de mobilização de recursos vinculados, principalmente, ao programa em si.

5.6. Mobilização de recursos no Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e dados comparados

Ainda na década de 1960, tendo em vista as primeiras políticas habitacionais e suas respectivas estruturas, como explicitado anteriormente, surgiu, de uma série de reformas creditícias e bancárias nacionais, o SFH, vinculado ao Sistema Financeiro Nacional. O sistema prevê diversas formas de captação de recursos e formas de liberação de crédito, bem como a reaplicação desse dinheiro e maior rentabilidade nas contas específicas para cada um dos segmentos relativos às políticas de habitação (LAGE; RODRIGUES; DRUMOND, 2011).

Com relação aos recursos do PMCMV, há duas fontes que se destacam e se diferenciam quanto ao seu uso, regulamentadas pelo SFH. Uma primeira, o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), regulamentada pelo Banco Central (BC), é voltada para os projetos da área privada, como já mencionado, e a segunda é o FGTS, gerenciada pela CEF, principal fonte de financiamento da chamada construção popular.

É relevante notar que o SBPE é regulamentado pelo BC, ou seja, é determinado pelas regras de mercado, inclusive inferindo positivamente ou negativamente na economia nacional, direta ou indiretamente. Isso, além de influenciar no PIB, sobre a participação das políticas de moradia em geral, também influencia na captação e nos financiamentos ao setor privado, dependendo do funcionamento da economia capitalista em si.

Durante a década de 90, a expansão de crédito era focada nos bancos privados. Ainda em 1996, era o governo que implementava políticas com mecanismos de mercado para o financiamento habitacional, cujos benefícios eram repassados por meio de instrumentos de mercados do sistema creditício formal (IPEA, 2007).

Afetados pela crise econômica nos anos 2000, os bancos privados recuaram, reforçando o papel do Estado como principal credor para a área imobiliária, ainda que algumas políticas já tivessem sido implementadas por este. Com a intervenção estatal a partir de 2008, o aprofundamento da expansão creditícia se deu com foco no SBPE, com uma variação de 328% em relação a 86,36% em termos reais até 2012 (MENDONÇA, 2013).

Isso se dá, segundo Mendonça (2013), em grande parte pelas políticas públicas adotadas pelo governo à época. A mudança institucional promovida pelo Estado vinculou recursos, principalmente do SBPE, para impulsionar o mercado imobiliário, registrando um salto já em 2005 para 2006. Para Cardoso e Jaenisch (2017), a flexibilização dos critérios de exigibilidade para liberação de créditos relativos à moradia nesta fonte facilitou todo esse processo.

Houve, também, uma série de medidas adotadas para incentivar a iniciativa privada, como a Lei de Falências de 2005, que reduzia os riscos do empresariado com seus investimentos. A flexibilização dos deveres dessa classe otimizou, ao apaziguar seus riscos, o investimento e a nova expansão do setor imobiliário (CARDOSO; JAENISCH, 2017).

O SBPE foi, desde antes da criação do PMCMV, a principal fonte de recursos voltada à construção de mercado devido à sua capacidade de arrecadação e, conseqüentemente, de financiamento. Com as mudanças institucionais e na lei, permitindo ao empresariado atuar com menos riscos, o montante total dessa fonte subiu de R\$ 4,8 bilhões para R\$ 56,2 bilhões no período entre 2003 e 2010 (ALMEIDA, 2011).

Em outras palavras, foi uma combinação de mecanismos de mercado e políticas regulatórias que visavam promover a redistribuição e a captação de recursos para a área imobiliária, projetando um mercado de habitação com o fomento de programas de inclusão social. O governo buscou, assim, expandir a atuação da área privada na política de moradia.

Fica clara nessas ações, pela forma indireta (regulação) ou pela forma direta (intervenção no mercado) de como o Estado age para regular as relações capitalistas e não para modifica-las. As determinações apontadas por Offe, de acordo com os pressupostos da economia capitalista, são evidenciados nessas ações implementando essa relação sistêmica entre Estado e capitalismo.

Já o FGTS, é utilizado para a produção de habitação de menores valores e, conseqüentemente, também adere a segmentos do programa voltados à produção de interesse social, como a modalidade Entidades (VILLELA at ali, 2016). Essa modalidade refere-se à produção popular por organizações sem fins lucrativos e à autogestão em geral (MARICATO, 2012).

Antes da instituição do PMCMV, o FGTS foi a fonte majoritariamente utilizada para a produção de habitação. Isso se deu tanto pela centralização de outros

recursos destinados a vários programas anteriores de moradia, como pela falta de incentivos monetários e creditícios para o empresariado (ALMEIDA, 2011).

Atualmente, o Fundo é apenas utilizado em grande maioria para habitações populares, sendo quase totalidade de todos os financiamentos. Além disso, considerando o montante total de aplicação de recursos na área de habitação em geral, o FGTS contribuiu com apenas 17% desse total até 2010 (FERRAZ, 2011).

Com as novas regras implementadas, o valor de mercado para financiamento estabelecido pelo FGTS também aumentou de R\$ 350 mil para R\$ 500 mil logo em 2009, com o fim de incentivar ainda mais o mercado imobiliário. O uso do financiamento do FGTS, muitas vezes, pelo alto nível técnico requerido para os projetos e a incapacidade de realização por parte de organizações sem fins lucrativos, passa a integrar, também, o financiamento da área privada (VILLELA at ali, 2016).

Os financiamentos oriundos do FGTS podem ser feitos também na forma de concessão de descontos aos mutuários, que depende do resultado das receitas do ano para não comprometer o equilíbrio financeiro do fundo. Ou seja, esse tipo de financiamento pode sofrer variações de acordo com os resultados do ano e os mutuários, muitas vezes, tornam-se inadimplentes, influenciando também esses resultados (VILLELA at ali, 2016).

Outro fator relevante é o montante total destinado à produção de habitação decorrente do SBPE em comparação com o FGTS. Segundo Loureiro, Macário e Guerra:

“(...) Saindo o ministro Dutra, vários assessores técnicos também deixaram o ministério, o que levou ao esvaziamento de parte das políticas em desenvolvimento, em particular o PlanHab, e reforçou as políticas que contemplavam os interesses de grupos empresariais ligados à construção civil. Entre as medidas que indicam essa inflexão na orientação da política, temos a diminuição dos recursos do FNHIS: esses passaram de R\$ 1 bilhão em 2009 para R\$ 175 milhões em 2010 (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2011).”

Comparando-se o patrimônio líquido total das duas fontes, há uma grande discrepância, ainda se considerarmos que o FGTS, por exemplo, tem outras funções que não apenas investimento em habitação de interesse social. O SBPE, até junho de 2017, contava com um patrimônio total de R\$ 525 bilhões (BANCO CENTRAL, 2017),

enquanto que o FGTS, no mesmo período, contava com R\$ 478 bilhões (CAIXA, 2017), uma diferença média de R\$ 47 bilhões.

Em 2008, ano da crise mundial, a Bolsa de Valores teve queda significativa em seu volume de negociações, chegando a mais de 50%. Chegou a cair de 72.592 para 36.595 pontos, o que levou ao uso de políticas anticíclicas para evitar que a crise atingisse o mercado imobiliário diretamente como redução da taxa de juros, redução do IPI para materiais de construção e o lançamento do próprio PMCMV (FARIAS, 2010). Isso se tornou um grande atrativo para o empresariado que, ao investir novamente no setor, impediu grandes danos na área que poderiam ser causados com a crise.

Entre 2006 e 2011 as empresas do setor imobiliário acarretaram mais de 20 bilhões de reais em ofertas de ações e houve expansão industrial de 16% de insumos para a construção civil em relação a 2009. Também houve um aumento de quase 1% na participação total do PIB em 2011, acabando o ano com 4,89% do total, segundo o Banco Central (2012).

A composição das taxas de juros nacionais junto com a queda da taxa SELIC e outros puderam servir de grande atrativo para a composição do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e o favorecimento das políticas creditícias da área, visando o setor privado (FARIAS, 2010). Ou seja, a intervenção estatal na economia foi fundamental para apaziguar os possíveis impactos da crise econômica mundial, inclusive na área imobiliária. Foram várias as medidas imputadas que favoreciam esse setor, em comum acordo com as demandas dos empresários à época e visando salvar a economia do país a partir deste mercado.

Há, segundo os mesmos dados da CAIXA (2017), outro fato importante a ser mencionado, quanto à questão dos recursos. Com a crise econômica que se estabeleceu no Brasil em meados de 2013 e início de 2014, as operações de financiamento se inverteram novamente com a queda do mercado imobiliário e da indústria nacional. Em 2017 foram concedidos R\$ 211,3 bilhões com recursos do FGTS e R\$ 200,8 bilhões com recursos do SBPE. Ainda na mesma análise de balancetes, os recursos voltados aos créditos de habitação em geral foram reduzidos no mesmo ano.

Além disso, o CCFGTS, de acordo com a Resolução 807 de 10 de maio de 2016, tendo em vista que o “delicado cenário econômico refletiu negativamente na captação dos depósitos de poupança, que vem sofrendo perdas que alcançaram o patamar de R\$ 50 bilhões somente no último ano”, modifica a resolução 798 do mesmo

ano, que já destinava recursos do FGTS para a suplementação dos recursos para a habitação, e resolve que serão aplicados R\$ 10 bilhões para Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI) ou Letras de Crédito Imobiliário (LCI).

Essas alterações nas leis e os simples comparativos entre montantes relativos e absolutos indicam que as políticas de habitação são regidas mais em resposta ao mercado e ao funcionamento da economia do que à produção de habitação de interesse social (CARDOSO; JAENISCH, 2017). Isso ocorre, em parte, pela construção da política com favorecimento à uma classe específica e também pela intervenção do Estado tanto na regulação da própria política como na criação de mecanismos que interferem no programa que vão desde o financiamento quanto às mudanças institucionais formais devido à sua relação sistêmica com o capitalismo.

As fontes de financiamento do programa claramente destoam quanto aos seus objetivos e os atores envolvidos na aquisição dos recursos. Enquanto uma é mais direcionada para o mercado, a outra, apesar de também ser captada por esse mercado, é mais destinada à produção de interesse social.

O Estado teve papel preponderante na regulação e no incentivo da área imobiliária, partindo do pressuposto que a melhoria das condições macroeconômicas estariam focadas no setor de habitação. Os novos mecanismos econômicos, a reforma institucional e estrutural, foram fundamentais para a reestruturação desse mercado direcionados à implementação do PMCMV.

6. Conclusões

As diversas faces da problemática habitacional, desde a dificuldade de captação de recursos até a complexa operacionalização de infraestrutura, para além das unidades habitacionais, expõem um cenário longe de ser resolvido. As políticas anteriores e a atual política, o PMCMV, em pouco mudaram esse cenário e até estabeleceram novos problemas, apesar do aumento da produção das unidades habitacionais.

Houve, desde o princípio, uma grande intervenção estatal com papel determinante na estruturação do mercado imobiliário nacional. Dialogando com a literatura sobre o papel do Estado, pôde-se concluir que, como agente relativamente autônomo com interesses próprios, infere na realidade produzindo políticas sociais e econômicas em consonância com sua relação sistêmica com o capitalismo.

Nesse sentido, o PMCMV foi formulado pela alta burocracia da Casa Civil, coordenando as demandas diretamente com o empresariado enquanto a construção com maior participação da sociedade civil nas estruturas de participação ficou em segundo plano. Isso ocasionou uma grande diferença entre projetos com interesses antagônicos e os atores envolvidos.

Por não estar inserido no SNHIS, o PMCMV não adere necessariamente às premissas das habitações de interesse social, muitas vezes entrando em conflito com planos diretores, planos de reformas urbanas locais, etc. Enquanto o SNHIS entende que o Conselho das Cidades e os Conselhos municipais deveriam influir no processo, por exemplo, o PMCMV atropela essa determinação em sua formulação e nos processos de decisão próprios de seu desenho institucional.

Isso é um indicativo de que o programa não está de acordo com as demandas iniciais dos movimentos urbanos pela habitação. Além disso, dificulta o monitoramento, a fiscalização e a readequação das demandas e objetivos necessários ao público alvo, o que contribui para a construção de mercados imobiliários privados e excludentes.

Prova disso é o aumento do déficit habitacional ocasionado nos últimos tempos, ainda que com o aumento da construção de habitações. O déficit relativo, puxado principalmente pelo ônus excessivo com o aluguel, vem aumentando e afetando as classes mais necessitadas (de 1 a 3 salários mínimos), que compõem 89,4% do público alvo, segundo dados do IPEA (2013). A produção habitacional não é suficiente

para combater o déficit, o que acontece quando os interesses do mercado têm prioridade sobre os interesses da sociedade civil organizada.

A efetividade do programa, em um primeiro momento, aparece como uma política de sucesso para os seus objetivos iniciais. Foram construídas e entregues todas as unidades previstas na primeira fase do programa, o que também dinamizou a economia no setor de habitação à época. Entretanto, como já observado, não foi capaz de diminuir o déficit, principal objetivo da política.

Quanto ao desenho institucional em si, é possível perceber mecanismos que discriminam as políticas voltadas para o empresariado e para a habitação de interesse social. Enquanto a construção de algumas estruturas foi bastante democrática, do ponto de vista da pluralidade dos atores, os resultados finais que perpassam todas as arenas de decisão não refletem isso, uma vez que as demandas do empresariado foram atendidas em primazia.

Essa pluralidade de atores também se insere no contexto dos novos problemas advindos das instituições de participação. Um grande emaranhado institucional, de demandas, de atores, uma alta burocracia, etc., cria uma dificuldade desnecessária e uma paralisia nos processos participativos, facilitando quem tem mais poder de influenciar os processos decisórios.

A alta burocratização técnica do programa também é elemento de discussão, do ponto de vista dos arranjos democráticos. Os projetos habitacionais requerem especialização técnica que não subsiste em boa parte dos setores da sociedade civil organizada e que também não tem como financiar serviços para a construção desses projetos, limitando sua participação.

Os mecanismos econômicos claramente beneficiam os setores da área privada, tanto sob a perspectiva da captação de incentivos, quanto do total dos recursos em todos os aspectos. A diferença entre o montante total do SBPE e do FGTS é discrepante, sendo que o total destinado aos programas alternativos de habitação é muito menor do que para o empresariado. A modalidade entidades, por exemplo, segundo Ferraz (2011), recebe apenas 3% do total dos subsídios públicos da União e do FGTS.

Além disso, o panorama macroeconômico nacional sofreu uma inflexão com consequências diretas nos Fundos relativos à habitação, principalmente o SBPE que virou principal fonte do programa, utilizado pela área privada. Essa inflexão, então, reduziu os financiamentos e os montantes totais dos recursos, tanto para a área privada

quanto para a construção da habitação de interesse social, refletindo que o programa é orientado por princípios mercadológicos e as demandas do empresariado.

As políticas habitacionais ficam reféns das determinações da economia capitalista como, por exemplo, além do próprio desempenho dessa economia, desempenhos de superávits primários para a liberação de recursos. Como visto anteriormente, isso significa que com a crise econômica, as políticas públicas precisam ser readequadas ou simplesmente extinguidas para (tentar) manter o equilíbrio econômico-financeiro nacional, não sendo suficientes para a promoção da desmercantilização da moradia.

Por fim, nota-se que do início ao fim o Estado atuou direta e indiretamente para a produção de políticas, sejam sociais ou econômicas, regulatórias ou redistributivas, que se adequam às demandas de uma classe em detrimento de outra ou que ajustam essas políticas às determinações sistêmicas do capitalismo. No caso das políticas de moradia, isso trouxe um aumento do déficit e aprofundamento das desigualdades sociais pertinentes à área, bem como um vigoroso recrudescimento do mercado de habitação privado e excludente.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Isaura Florisa Gottschall de. “**Desigualdades e políticas públicas de habitação no Brasil**”. Faculdade de Ciências Econômicas da UFBA, Salvador, 2011.

ANDRADE, Luis Aureliano G. de. Habitação e poder – da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1982.

ARAÚJO, Angela Maria Carneiro. TAPIA, Jorge Rubem Bitón. Estado, Classes e Estratégias: notas sobre um debate *Crítica e Sociedade: revista de cultura política*. v.1, n.1, jan./jun. 2011. ISSN: 2237-0579

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: Fundamentos e História**. São Paulo: Cortez, 2006.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit habitacional no Brasil 2008**. Brasília: Ministério das Cidades, 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. Ca. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos MARE nº 1**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br>. Acesso em 11 de outubro de 2010. _____ b. Estratégia e Estrutura para um Novo Estado. **Revista de Economia Política**, v. 17, nº 3 (67), julho-setembro de 1997.

BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. Trad. Carmem C., Varriale et ali.; coord. Trad. João Ferreira; rev. Geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. 1909 Dicionário de política I. Brasília. Editora: Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998.

BRASIL. Ministério das Cidades. Política Nacional de Habitação (PNH). Cadernos MCidades, Brasília, n. 4, nov. 2004b. 104 p.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Cartilha do Minha Casa Minha Vida, 2009

CAIXA, Econômica Federal. **Relatório de Análise de Desempenho 1T17**. 2017.

CARDOSO, Aduino Lucio. JAENISCH, Samuel Thomas. **Mercado Imobiliário e política habitacional nos governos Lula e Dilma: entre o mercado financeiro e a produção habitacional subsidiada**. XVII ENANPUR, 2017.

CONSELHO DAS CIDADES. **Um exercício da gestão democrática**. Secretaria-executiva do Conselho das Cidades. Maio/2006.

DYE, Thomas. **Understanding Public Policy**. 9th ed. Upper Saddle River, N.J.: Prentice-Hall. 2010.

EASTON, David. **A framework for political analysis**. Ed. University of Chicago Press, USA. 1965.

FARIAS, Bianca Mara da Costa. **A evolução do mercado imobiliário brasileiro e o conceito de Home Equity**. Pontífica Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2010.

FERREIRA, Regina Cordeiro Fonseca. **“Movimentos de moradia, autogestão e política habitacional no Brasil: do acesso à moradia ao direito à cidade”**. Buenos Aires, 2012. Disponível em: http://www.observatoriodasmetroles.net/download/artigo_reginaferreira_isa.pdf. Acesso em: 03 mai. 2017.

FONSECA, I. F. **Relações de poder e especificidades do contexto em fóruns participativos**. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011, v.7.

FREY, Klaus. **Planejamento e políticas públicas**. N. 21 – junho de 2000.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Vol. 2. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1999.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005. (Coleção Geografia e Adjacências).

IPEA. Rio de Janeiro: 2013. Acessado em 03/10/2017. Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=PRECO415>>.

LASSWELL, H. D. **Politics: Who gets what, when, how**. Cleveland, Meridian Books, 1958.

LINDBLOM, Charles E. **El proceso de elaboración de políticas públicas**. Ministério para las Administraciones Públicas, MAP. 1991.

LOUREIRO, Maria Rita. MACÁRIO, Vinícius. GUERRA, Pedro. **Democracia, Arenas Decisórias e Políticas Públicas: O Programa Minha Casa Minha vida**.

LOWI, Theodore J. **Four systems of policy, politics and choice**. American society for public administration. V. 32, n. 4, p. 298-310, 2008.

MARICATO, Erminia, **Conhecer para resolver a cidade ilegal**. In: CASTRIOTA, L.B. (org.) **Urbanização Brasileira: Redescobertas**. Belo Horizonte: editora Arte, 2003.

MARICATO, Ermínia. **Brasil 2000: qual planejamento urbano?** Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XI, n. 1 e 2, p. 113-130, 1997

MARICATO, Ermínia. **Metrópole, legislação e desigualdade**. Estudos avançados 17 (48). 2003.

MARX, Karl. **O capital**. V. 1, tomo 1, São Paulo: Abril cultural, 1983.

MARX, Karl. **A guerra civil na França**. Edição eletrônica: Ridendo Castigat Mores. Rocket edition 1999. Disponível em: www.jahr.org

MENDONÇA, Mário Jorge Cardoso de. **O crédito imobiliário no Brasil e sua relação com a política monetária**. IPEA, Rio de Janeiro, v.67 n.4, 2013.

MENEZES, Rafael Lessa Vieira de Sá. **O programa Minha Casa, Minha Vida: limites dos arranjos institucionais para uma política pública de habitação de interesse social**. Faculdade de Direito, USP, pós-graduação. 2014.

MOTTA, Luana Dias. A questão da habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade. [2011]. Disponível em:

<http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/geral/anexos/txt_analitico/MOTTA_Luana_A_questao_da_habitacao_no_Brasil.pdf> Acesso em: 29 nov. 2011.

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

PIANA, Maria Cristina. **As políticas sociais no contexto brasileiro: natureza e desenvolvimento**. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

PIRES, Roberto. LOPEZ, Felix. “**Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução das últimas duas décadas**”. In: IPEA. Brasil em desenvolvimento 2010: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2010.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. 4.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. (Biblioteca de Ciências Sociais; v. n. 19).

ROLNIK, Raquel. NAKANO, Kazuo. CYMBALISTA, Renato. **Urban land and social housing in Brazil: the issue of land**. In: Participatory Master Plans: the challenges of democratic management in Brazil: the right of the city, Instituto Pólis/Fundação Ford: São Paulo. 2008.

ROSALINO, I.; SOARES, L. L. **As Sociedades de Propósito Específico Como um Novo Modelo Organizacional – A possibilidade de Conjugação de Recursos Públicos e Privados**. In: 18º Congresso Brasileiro de Contabilidade, Gramado – RS, 2008. **Anais...**, Gramado – RS, 2008.

SAPORITO, Juliana Tancini. **Análise do Programa Minha Casa Minha Vida para empreendimentos voltados para famílias classificadas na faixa 1 do programa.** J.T. Saporito – São Paulo, 2015.

SANTOS, C. N. **Está na hora de ver as cidades como elas são de verdade.** Rio de Janeiro, Ibam, 1986.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira.** 5 ed. São Paulo: Editora EDUSP, 2008.

SEDHAB. **Cartilha Programa Minha Casa, Minha Vida.** 2012. Acessado em: <http://www.sedhab.df.gov.br/mapas_sicad/conferencias/programa_minha_casa_minha_vida.pdf>

SKOCPOL, Theda. **States and Social Revolutions.** Cambridge University. 1979.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Sociologia. Porto Alegre, ano 8, n.16, jul/dez 2006.

VILELA, Lamounier Erthal. VIDAL, Marcelo de Oliveira. ARAUJO, Antonione Camelo. COSTA, Nayara Luiza Silva Freire da. COSTA, Eduardo Gusmão da. **A conferência nacional das cidades como instrumento de políticas públicas para o desenvolvimento territorial: a percepção dos conselheiros nos processos participativos e deliberativos.** Cad. EBAPE.BR, v. 14, Edição Especial, Artigo 11, Rio de Janeiro. 2016.