



Eixo: Movimentos sociais e Serviço Social.

Sub-eixo: Estado, políticas sociais e movimentos sociais.

PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: ANÁLISE À LUZ DOS FUNDAMENTOS DA POLÍTICA SOCIAL

CARINA DE SANTANA ALVES¹

MARIA DA CONCEIÇÃO ALMEIDA VASCONCELOS²

Resumo: Este artigo analisa o Programa Minha Casa Minha Vida enquanto política social habitacional. Tem-se como referência os fundamentos da política social, no contexto do capitalismo, e referencia-se no método materialista histórico-dialético. Para tanto, faz-se uma revisão bibliográfica e a análise de dados secundários acerca do programa. Pode-se perceber o papel do Estado no processo de reprodução do capital, ao mesmo tempo em que procura, por meio de políticas sociais, especificamente do referido programa, atender algumas necessidades de habitação das classes trabalhadoras, ainda que aquém do avanço formal do Estatuto da Cidade e das pautas dos movimentos por moradia.

Palavras-chave: política social; habitação; Programa Minha Casa Minha Vida.

Abstract: This article analyzes the My Home My Life Program as a social housing policy. The fundamentals of social policy in the context of capitalism are referred to as references and are referenced in the historical-dialectical materialist method. To do so, a bibliographic review and analysis of secondary data about the program is done. One can perceive the role of the State in the process of reproduction of capital, while at the same time seeking, through social policies, specifically of the said program, to meet some housing needs of the working classes, even though it falls short of the formal progress of the Statute of the City and the patterns of housing movements.

Key words: Social policy; Housing; Programa Minha Casa Minha Vida.

INTRODUÇÃO

O presente artigo, fruto de reflexões desenvolvidas no âmbito da pesquisa de mestrado acerca das ocupações de prédios vazios como estratégia dos movimentos sociais de luta por moradia e direito à cidade, visa tecer algumas considerações acerca do Programa Minha Casa Minha Vida

¹ Estudante de Pós-graduação. Universidade Federal de Sergipe. E-mail: <carinadsa@yahoo.com.br>.

² Professor com Formação em Serviço Social. Universidade Federal de Sergipe.

inserido no âmbito da política social habitacional, implementada no Brasil a partir do segundo mandato do governo Lula, em 2009. A partir da análise dos fundamentos da política social, meio através do qual o Estado passa a atuar de forma contínua e sistemática sobre as expressões da questão social, tomando como base os estudos de Behring e Boshetti (2011) e Netto (2011), busca-se compreender o referido Programa a partir da perspectiva materialista histórico-dialética, em suas múltiplas determinações – histórica, social, econômica, cultural e ideológica – fazendo um esforço de ultrapassar as análises e perspectivas unilaterais que consideram apenas um aspecto do fenômeno social. Para isso, além da discussão dos fundamentos, por meio da revisão bibliográfica, recorre-se à análise de dados secundários referentes às avaliações sobre o Programa.

De acordo com Behring e Boshetti (2011, p.44), analisar as políticas sociais a partir de um enfoque dialético implica compreender a natureza do capitalismo, seu grau de desenvolvimento e estratégias de acumulação; o papel assumido pelo Estado na regulamentação e implementação das políticas sociais; e o papel da luta de classes. Nesse sentido, é importante considerar alguns aspectos que se relacionam. No âmbito da política econômica, os “índices de inflação, taxas de juros, taxas de importação/exportação, distribuição do produto interno bruto nos orçamentos das políticas econômica e social, grau de autonomia do Estado na condução da política econômica, [...] grau de acumulação e concentração de riqueza socialmente produzida”, etc.; na esfera política é preciso compreender o papel do Estado e sua relação com os interesses das classes sociais, a relação com os movimentos sociais, “identificar as forças políticas que se organizam no âmbito da sociedade civil e interferem na conformação da política social”, os “sujeitos coletivos e apoio e/ou resistência a determinada política social”; e no que diz respeito à dimensão cultural, é preciso compreender a relação das políticas sociais com estratégias de construção da hegemonia, ou seja, de uma direção intelectual e moral relacionada aos projetos societários em disputa. Ou seja, “[...] são indicações que permitem observar as contradições e movimentos objetivos e subjetivos que compõem esse processo e situar a política social no contexto

dos projetos societários, em especial seu lugar na agenda contra-hegemônica dos trabalhadores” (BEHRING; BOSSETTI, 2011, p. 45).

A análise das políticas sociais, portanto, exige a compreensão dessas dimensões, situando-as no contexto do sistema capitalista, da correlação de forças que nele se estabelece, não com mera ideia pragmática de provisão ou alocação de decisões tomadas pelo Estado e aplicada verticalmente na sociedade. Tem-se como referência, portanto, uma análise teórica dos fundamentos da política social no contexto do modo de produção capitalista, assentada no método crítico-dialético, de forma a avançar além das abordagens unilaterais que consideram apenas um aspecto determinante das políticas sociais, dentre elas a política habitacional. Ainda que considerando o exíguo espaço para fazê-lo, a abordagem aqui adotada para a análise do Programa Minha Casa Minha Vida tem como preocupação a compreensão de onde ele se situa, contradições e complexidades da sua operacionalização, o que indica a necessidade de tecer algumas considerações sobre o sistema capitalista e o papel do Estado, para a partir daí adentrar no referido Programa. O referencial teórico é lastro para a utilização de dados secundários que possibilitam um melhor entendimento deste Programa a partir da sua implantação.

DESENVOLVIMENTO

Conforme Netto (2011), é consenso na tradição teórica marxiana o entendimento de que o capitalismo sofre profundas transformações no final do século XIX. Trata-se da passagem do capitalismo concorrencial para o monopólico, também conhecido como estágio imperialista do capitalismo, caracterizada por Lênin (2011, p.131) como fase superior do capitalismo.

O capitalismo, na sua fase imperialista, conduz à socialização integral da produção nos seus mais variados aspectos; arrasta, por assim dizer, os capitalistas, contra sua vontade e sem que disso tenham consciência, para um novo regime social, de transição entre a absoluta liberdade de concorrência e a socialização completa.

Assim, a livre concorrência dá lugar ao predomínio de um punhado de grandes empresas que combinam diferentes ramos da indústria e outros

setores da economia, a exemplo da centralidade do papel dos bancos, com o objetivo de garantir taxas mais elevadas de lucro. Esse processo, conforme assinala Lênin (2011), penetra em todos os aspectos da vida social, independente de regime político e particularidades, extrapolando, portanto, as fronteiras dos Estados nacionais e estabelecendo uma rede internacional de dependência através de exportação de capitais para os países de capitalismo periférico, caracterizando o desenvolvimento desigual e combinado (MANDEL, 1982).

De acordo com Netto (2011), a monopolização do capital conduz a uma reorganização da divisão internacional do trabalho através de políticas neocolonialistas ou imperialistas, ou seja, a produção é cada vez mais socializada entre os países em contradição com a apropriação privada por um número cada vez mais reduzido de grandes empresas monopólicas, de origem nos países centrais. Nesse sentido, a fase monopólica altera significativamente a dinâmica da sociedade burguesa e potencializa as contradições fundamentais do capitalismo, donde a sua necessidade de refuncionalização do Estado, “instância por excelência do poder extra-econômico”, no sentido de garantir o seu êxito minimizando os seus efeitos negativos.

Na fase monopólica, portanto, além de garantir as “condições externas à produção capitalista” (Netto, 2011, p. 29), atuando de forma episódica em momentos de crise, o Estado adquire funções políticas, atuando de forma sistemática e contínua incidindo na organização e dinâmica econômicas. O Estado, agora além de instância econômica também política do monopólio, atua no sentido de assegurar a reprodução da força de trabalho ocupada e excedente, mas não apenas isso, é compelido a garantir determinado nível de consumo e disponibilidade de ocupação. Faz-se necessário, na fase monopólica, “o alargamento da base de sustentação e legitimação sócio-política” (NETTO, 2011, p. 27), através de institucionalização e generalização de direitos sociais, na perspectiva de organização do consenso (NETTO, 2011).

Não por acaso, coincide com a passagem da fase concorrencial para a fase monopólica, o avanço da organização das classes trabalhadoras, criação dos partidos políticos e conquista da cidadania. Assim, em que pese a necessária refuncionalização do Estado para o êxito dos monopólios, esse processo é mediatizado pela correlação de forças das classes sociais antagônicas na arena política. Assim,

[...] apontar que demandas econômico-sociais e políticas imediatas de largas categorias de trabalhadores e da população podem ser contempladas pelo Estado burguês no capitalismo monopolista não significa que esta seja a sua inclinação “natural”, nem que ocorra “normalmente” – o objetivo dos superlucros é a pedra-de-toque dos monopólios e do sistema de poder político de que eles se valem; entretanto, respostas positivas a demandas das classes subalternas podem ser oferecidas na medida exata em que elas mesmas podem ser refuncionalizadas para o interesse direto e/ou indireto da maximização dos lucros. (NETTO, 2011)

Tal perspectiva está fundada, obviamente, numa concepção de Estado de Marx, donde as condições materiais de uma sociedade são a base de sua estrutura social e da consciência humana. Portanto, o Estado emerge das relações sociais de produção, não é um ente exterior e superior à sociedade, não é eterno nem a-histórico. Assim, o Estado é instrumento essencial de dominação de uma classe sobre a outra, encoberto pelo véu do interesse geral da sociedade (CARNOY, 1988).

De acordo com Carnoy (1988), em contexto histórico distinto do que viveu Marx, Gramsci, na Itália pós primeira guerra, amplia a concepção de Estado compreendendo que este não é apenas coerção, ou seja, para Gramsci o Estado não pode prescindir do consenso para legitimar-se socialmente. Nesse sentido, o Estado é também aparelho de hegemonia através do qual a burguesia garante o predomínio ideológico dos seus valores e normas, de seus modos de vida e pensamento. As políticas sociais, portanto, também funcionam como um meio através do qual o Estado busca legitimar-se diante da sociedade.

Berhring e Boshetti (2011, p. 67) chamam a atenção para o crescimento do movimento operário, nesse período, que passou a ocupar espaço político e social importante, a exemplo do parlamento, “obrigando a burguesia a ‘entregar

os anéis para não perder os dedos””; e da vitória da Revolução Socialista de 1917, na Rússia, que contribuiu para o fortalecimento do movimento operário em todo o mundo, conformando uma atitude defensiva do capital. Outro elemento importante é a crise de 1929-1932, que coloca em cena os limites do mercado deixado à própria sorte, como defendiam os liberais. Atrelado à ameaça socialista, a crise econômica com o desemprego em massa, coloca em dúvida a legitimidade do capitalismo.

É nessa nova condição sócio-histórica que a questão social passa a ser objeto de intervenção contínua e sistemática do Estado através das políticas sociais. A funcionalidade essencial das políticas sociais, de acordo com Netto (2011), diz respeito ao controle e preservação da força de trabalho mediante a regulamentação das relações de trabalho e através dos sistemas de seguro social, para as massas lançadas ao exército industrial de reserva, que também garantia certo nível de consumo. As políticas educacionais, por seu turno, garantiam a disponibilidade de recursos humanos necessários ao capital, com a socialização dos custos com toda a sociedade. E as políticas setoriais – de saneamento, habitação, reformas urbanas, etc. – além de desonerarem o capital dos custos adicionais para a reprodução da força de trabalho, abrem espaços para a valorização de capital.

Assim, a questão social é tomada, através das políticas sociais, de forma recortada, fragmentada, visto que, tomá-la integralmente significaria incidir sobre a contradição fundamental dessa forma de organização da sociedade que é a contradição capital/trabalho. A questão social, que emerge desta contradição, configura-se enquanto *questão* quando é posta no cenário político a partir da organização política do proletariado pela reivindicação de melhores condições de trabalho e de vida. A questão social se expressa num conjunto de desigualdades sociais, entre as quais, a questão habitacional, ou seja, no déficit habitacional, nas condições precárias de habitação às quais são submetidos os segmentos mais empobrecidos da classe trabalhadora, expressão socioespacial dessa contradição fundamental.

Há que se considerar, no caso do Brasil, algumas particularidades que vão implicar na conformação das políticas sociais, conforme Laurell (1995, p. 158-159) chama a atenção. Primeiro, o processo histórico de constituição do Estado e suas instituições, no caso do Brasil, a passagem para o Estado moderno se deu de forma não clássica, surgindo do alto (FERNANDES, 1976), a partir de processos de revolução passiva, nos termos de Gramsci. Outro aspecto diz respeito aos processos políticos e a presença de ditadura, que consiste em obstáculo para a participação política, e o terceiro elemento é a estrutura de classes distinta da existente em países de capitalismo central, uma vez que aqui sobrevivem as oligarquias rurais e o velho permanece no novo. Essas particularidades vão influenciar na conformação do jogo de forças políticas, na capacidade organizativa e de pressão política da classe trabalhadora na relação com o Estado e na possibilidade de conquista de direitos através de políticas sociais. Entre estas políticas situa-se a política habitacional, em meio a um jogo de interesses e correlação de forças que culminam na criação de programas sociais, a exemplo do Programa Minha Casa Minha Vida.

Antes de discutir os dados que tratam do referido Programa é importante compreender alguns antecedentes histórico-conjunturais. Para começar trataremos da crise econômica mundial de 2008 e seus rebatimentos no país. Harvey (2014, p. 81) chama a atenção para o papel do mercado imobiliário na criação das condições para a crise de 2007 a 2009, com suas consequências no aumento do desemprego, compreendendo a integração “dos processos de urbanização e da formação do espaço construído à teoria geral das leis que regem o capital”, fundamental para a compreensão do binômio produção-circulação como unidade dialética e, no capitalismo monopolista, a centralidade assumida pelo capital financeiro em detrimento do capital produtivo. Para Chesnais (2005, p. 48-49), trata-se de um regime específico de propriedade do capital, proprietários situados em posição exterior à produção, ou seja, a propriedade patrimonial, que diz respeito à “propriedade mobiliária e imobiliária que foi acumulada e dirigida para o rendimento”.

A crise de 2008 teve origem nas hipotecas subprime, ou seja, crédito concedido a juros altos a um segmento de risco, com renda incompatível com as prestações, mas com o crescimento absurdo do mercado habitacional, esse parecia ser um negócio rentável, que mais tarde revelou os seus limites. De acordo com Harvey (2011), a valorização desses ativos (imóveis, no caso da bolha imobiliária) e, em contrapartida a ausência de mercado para eles, foi a grande questão da crise da bolha imobiliária de 2008, ponto de partida para a crise financeira que se alastrou por todo o mundo, com efeitos também no Brasil. Sobre a dinâmica do crédito e sua integração à teoria geral do valor, é esclarecedora a passagem onde Harvey (2011, p. 86-87) diz:

Contudo, a integração do crédito à teoria geral precisa ser feita com cuidado, de modo a preservar, ainda que transformados, os *insights* teóricos precedentes. Não podemos tratar o sistema de crédito simplesmente como uma entidade em si, um tipo de eflorescência em Wall Street ou na City de Londres, que paira livremente sobre as atividades chãs dos centros econômicos. Grande parte das atividades baseadas no crédito pode, de fato, ser mero palavreiro especulativo e uma sórdida excrescência da avidez humana pela riqueza e pelo poder conferido pelo dinheiro. Mas boa parte dela também é fundamental e absolutamente necessária para o funcionamento do capital.

Por isso, para o autor, para entender a crise em tela é preciso compreender a relação entre capital fictício e o mercado imobiliário. O capital fictício aparece como algo autônomo, que gera valor por si mesmo, entretanto, como alertou Marx, esse processo faz parte do fetiche que mascara as relações sociais que lhes dá sustentação. Sobre o capital portador de juros, ou capital financeiro, Chesnais (2005, p. 35) esclarece: “Esse capital busca ‘fazer dinheiro’ sem sair da esfera financeira, sob a forma de juros de empréstimos, de dividendos e outros pagamentos recebidos a título de posse de ações e, enfim, de lucros nascidos da especulação bem-sucedida”.

Com a crise financeira instalada, os efeitos sentidos no Brasil dizem respeito à falta de crédito, devido à atitude mais cautelosa dos bancos; aumento da taxa de juros; queda no preço das commodities agrícolas e minerais no comércio internacional, base da economia brasileira e redução do comércio internacional.

Os dados do IBGE explicitam a tese de Harvey (2011, p. 125) de que é “evidente que os intensos processos de urbanização têm muito a ver com a rápida recuperação dos efeitos da recessão de 2007 a 2009”. No Brasil, entre os anos 2007 e 2008 houve um crescimento de 27,1% em obras de infraestrutura, o volume de edificações industriais comerciais e outras edificações não residenciais subiram 18,8% e o montante de serviços especializados para construção subiu 21,1%, de acordo com dados da Pesquisa Anual da Construção Civil (PAIC). Outro dado importante revelado pela pesquisa é o fato de que 43,9% das construções foram para entidades públicas, revelando a função econômica do Estado para garantir as condições de valorização do capital.

Apesar do recuo de 0,2% do PIB brasileiro em 2009, em 2010 houve um crescimento de 7,5%, o maior desde 1986, segundo o IBGE, com destaque para a construção civil como o segundo segmento mais representativo no aumento do PIB depois da indústria, com um incremento de 11% e geração de 340 mil empregos formais, evidenciando-se os efeitos produzidos pelo Programa Minha Casa Minha Vida já no primeiro ano de implementação.

O Programa Minha Casa Minha Vida foi implementado, no segundo mandato do governo Lula, em 2009, através da Lei nº 11.977/2009, com o objetivo de criar mecanismos de produção e aquisição de unidades habitacionais. Nasce no bojo desse movimento na perspectiva de superação dos efeitos da crise financeira internacional com incremento de recursos na área da construção civil, já incentivado desde o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) com obras de infraestrutura, em 2007. Nos dizeres de Harvey (2014, p. 103), “a moradia torna-se uma conveniente galinha dos ovos de ouro”. Rolnik (2015) considera indiscutível o efeito anticíclico do Programa sobre a indústria da construção civil, com crescimento de 47,1% entre 2003-2013, com 45,9% de crescimento do PIB no mesmo período e criação de 2,23 milhões de postos formais de emprego.

Do ponto de vista sócio-político, a pauta da reforma urbana e a denúncia do problema habitacional já se faziam presentes na arena política desde a

década de 1970. De acordo com Rolnik (2011, p. 4) o movimento pela Reforma Urbana emerge no final da década de 1970 em contraposição ao modelo de urbanização desigual e excludente desenvolvido no Brasil. O movimento reivindicava “[...] a melhoria de serviços públicos, a inclusão das favelas e periferias como objeto de investimento, [...] compensações e proteções, frente ao vazio de políticas a nível nacional”, visando assegurar a todos o direito à cidade como riqueza socialmente produzida. O movimento logrou conquistar alguns avanços formais importantes na Constituição de 1988, com o capítulo sobre a política urbana. Outras reivindicações importantes, no entanto, só foram incorporadas anos mais tarde: em 2000 com a inclusão do direito à moradia no rol dos direitos sociais, a partir da emenda constitucional nº 26, com o Estatuto da Cidade aprovado em 2001, com a criação do Ministério das Cidades e a realização da primeira Conferência Nacional das Cidades, em 2003, no primeiro ano do governo Lula.

Com a entrada de Lula e o Partido dos Trabalhadores no poder, é inconteste que é alterada a correlação de forças políticas no âmbito do governo, numa perspectiva mais progressista e mais sensível às demandas dos movimentos sociais. O reconhecimento da agenda da reforma urbana como definição política ficou explícito na criação do Ministério das Cidades, uma das primeiras iniciativas do governo Lula. Sobre esse processo e a eleição do Conselho Nacional de Habitação, Rolnik (2015, p.296) traz:

A eleição do Conselho Nacional de Habitação foi fruto desse processo, sendo 56% dos seus representantes oriundos da sociedade civil (movimentos sociais, entidades empresariais, entidades profissionais, acadêmicas e ONGs) e 42%, do governo (esferas federal, estadual e municipal). Os movimentos sociais ganharam grande peso na composição do conselho, ocupando quase metade da representação da sociedade civil.

No entanto, apesar desse avanço, ainda não tinha sido possível ultrapassar a política habitacional vigente, centrada no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que não atendia a população de renda mais baixa, segmento que concentra o maior déficit habitacional.

Em 2005 foi realizada a segunda Conferência Nacional das Cidades e foi aprovado o projeto de lei de iniciativa popular para a criação do Sistema

Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) (que seria integrado com fundos estaduais e municipais, a exemplo dos fundos de saúde e educação) e um conselho, o que previa que todo recurso público estaria destinado ao fundo e submetido à política e ao plano nacional de habitação, elaborado em 2004. O atendimento deveria priorizar as famílias de menor renda através da concessão de subsídios e previa ainda, além da produção de unidades, projetos de urbanização, regularização fundiária, melhorias e reformas. No entanto, entre 2006 e 2008 os recursos do fundo foram utilizados apenas para a elaboração de planos municipais e estaduais de habitação e poucos projetos de urbanização de favelas, devido a um impasse com a equipe econômica de governo onde o fundo ficou sujeito ao contingenciamento e regras rígidas de licitação (ROLNIK, 2015).

A Política Nacional de Habitação aprovada em 2004 previa dois subsistemas, o de habitação de interesse social e o de mercado, através de recursos do FGTS e da poupança para financiamentos habitacionais. Até 2008, o subsistema foi privilegiado em detrimento da habitação de interesse social para famílias de baixa renda, com investimento de 40 bilhões de reais nesse ano. Com a chegada dos efeitos da crise financeira (e imobiliária), o setor da construção civil, sob ameaça de quebra, propõe a adoção de um pacote habitacional de baixo custo, o que representava menor risco e a garantia de retorno a partir de subsídio do governo para famílias de baixa renda (ROLNIK, 2015). A autora chama a atenção para o afastamento do controle democrático através do conselho desse processo de negociação, que foi realizada diretamente entre governo e empresários dentro de um pacote de medidas anticíclicas para conter os efeitos da crise. Assim, é lançado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Batizado, então, de Minha Casa Minha Vida (MCMV) pela área de marketing do governo, o programa deveria se transformar na mais importante ação no campo econômico-social, articulando a oferta de moradia, demanda histórica e ativo eleitoral tradicionalmente forte, em uma estratégia keynesiana de crescimento econômico e geração de empregos. (ROLNIK, 2015, p. 301).

Apesar do desmonte do Ministério das Cidades e do controle democrático através dos conselhos e das conferências, os movimentos por moradia e o Fórum Nacional pela Reforma Urbana conseguiram pautar a construção por autogestão a partir da modalidade entidades, produção de moradia por associações e cooperativas; e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) conseguiu pautar a modalidade rural, no entanto, segundo Rolnik (2015), essas duas modalidades juntas representam apenas 1% do total de unidades e recursos do PMCMV.

Além do “indiscutível efeito contracíclico” (Rolnik, 2015, p. 306), o programa foi lançado no final do governo Lula, em 2009, próximo ao período eleitoral, o que de acordo com a autora, serviu também para preparar a sucessão presidencial fortalecendo a candidatura de Dilma Rousseff. De acordo com dados de estudo realizado pelo governo federal sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, seu objetivo era a redução do “déficit quantitativo por meio da aquisição de imóvel novo”. No entanto, o mesmo documento traz o dado que no Brasil há “7,2 milhões de domicílios vagos, sendo 79% em área urbana. Desse total, 6,4 milhões de unidades se encontram em condições de serem ocupadas”. Em 2014, de acordo com pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional era de 6,1 milhões de unidades, sendo 5,3 milhões nas áreas urbanas e 750 mil nas áreas rurais; 83,9% da demanda se concentram em famílias com até 3 salários mínimos.

De acordo com o balanço de execução do PMCMV (BRASIL, 2017) foram contratadas mais de 4,5 milhões de moradias, em 96% dos municípios brasileiros, e entregues mais de 3,2 milhões de unidades habitacionais a 11 milhões de pessoas, até 2016.

O Programa divide o público-alvo por faixas de renda: a faixa 1 corresponde à renda familiar até R\$ 1.800,00, a faixa 2 para famílias com renda entre R\$ 2.600,00 e R\$ 4.000,00, e a faixa 3 entre R\$ 7.000,00 e R\$ 9.000,00. Do total de unidades entregues pelo PMCMV, 91% se destinaram às faixas 1 e 2 do público-alvo. Na faixa 1 foram entregues 1.137.547 unidades, na faixa 2 o correspondente a 1.820.927 unidades e na faixa 3, 290.198

unidades. No que diz respeito às unidades contratadas, a maior concentração está na faixa de renda 2, com 2.218.917 unidades contratadas até 2016, de acordo com dados do Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação (SNH) (BRASIL, 2017).

De 2009 a 2016 foram investidos, pela União, R\$ 103,9 bilhões no PMCMV, dos quais, R\$ 76,3 bilhões, em valores corrigidos, foram transferidos ao Fundo de Arrendamento Domiciliário (FAR) que adquire unidades habitacionais diretamente de empresas da construção civil. No entanto, a Lei 11.977/2009 autorizava o montante máximo de R\$ 16,5 bilhões, de acordo com dados do informativo de Avaliação de Políticas Públicas (BRASIL, 2017).

No que se refere aos aspectos qualitativos, urbanistas renomados que estudam o programa (FERREIRA, ROLNIK, MARICATO) têm apontado que, subsumido à lógica imobiliária, este reproduz o urbanismo excludente e segregador que caracteriza historicamente a política urbana e habitacional no Brasil, através da construção de empreendimentos habitacionais, voltados para a população da faixa de renda mais baixa, nas periferias das cidades em área carente de infraestrutura e serviços básicos, terrenos mais baratos e portanto, mais interessantes para as construtoras. Nos dizeres de Rolnik, trata-se da produção de “não cidades”.

Ferreira (2011, p. 3) aponta que, na faixa 1, de 0 a 3 salários mínimos, onde está concentrado o déficit habitacional, o programa poderá incidir para uma redução de 7,13%; já na faixa 2, de 3 a 10 salários mínimos, o déficit seria reduzido em 99,63%. Além disso, o autor aponta a padronização das tipologias de morar previstas no projeto das unidades habitacionais estabelecidas pela Caixa Econômica Federal, que resulta em uma “concepção geral baseada na pré-determinação do modo de morar [...] como se estas demandas não fossem culturalmente informadas e singularizadas, passíveis de gerar configurações, arranjos e combinações bastante diversificados”. Para concluir Ferreira (2011, p. 9) escreve:

Ao reduzir o morar às unidades habitacionais, sem menção às questões que definem a localização e suas relações com o espaço e

a vida mais ampla das cidades, o Estado brasileiro acaba por colaborar na reprodução de vários dos problemas de nossa urbanização, perdendo uma grande oportunidade de transformar os padrões perversos característicos dos espaços de nossas cidades.

Analisando a partir da perspectiva cultural e ideológica, é possível perceber que o Programa, pautado na construção de unidades habitacionais e na aquisição a partir da compra, ainda que subsidiada pelo governo, corrobora (e ao mesmo tempo é também produto) com a *ideologia da casa própria*, da posse individual da propriedade imóvel, como integrante do modo de viver e pensar burguês incorporado pela classe trabalhadora através do processo de hegemonia.

Lowy (2010) esclarece, que para Marx, ideologia é um termo pejorativo, que designa ilusão ou ideia falseada da realidade, através da ideologia da classe dominante. A ideologia aparece na obra de Gramsci como um dos conceitos fundamentais, como elemento que tem “um peso decisivo na organização da vida social e se torna força material quando ganha a consciência das massas” e “[...] podem possibilitar o encaminhamento de processos revolucionários ou conservadores por parte de grupos e classes sociais”. (SIMIONATTO, 2011, p. 77). Assim, em Gramsci, a ideologia se expressa de maneira diversa, em diferentes níveis no conjunto cultural: senso comum, religião, filosofia, etc., ou seja,

Para Gramsci, é no terreno do senso comum que as classes subalternas incorporam as ideologias dominantes, cuja pretensa verdade se impõe às classes subalternas como única, como superstição. É, portanto, no terreno ideológico que se produzem e se mantêm, em função da divisão da sociedade em classes antagônicas, as resistências aos impulsos de unificação da consciência humana. O senso comum é explorado e utilizado pelas classes dominantes para cristalizar a passividade popular e bloquear a autonomia histórica que poderia resultar, para as massas, no seu acesso a uma filosofia superior. O que importa, neste projeto da burguesia, é fazer com que as massas não tenham a possibilidade de assimilar com profundidade uma nova concepção de mundo [...]. (SIMIONATTO, 2011, p. 81).

Nesse sentido, predomina, enquanto ideologia dominante, o ideal da posse da casa própria, na relação de compra e venda, como uma mercadoria, onde seu valor de uso, sua utilidade é subsumida ao seu valor de troca, seu

valor comercial. Baltrusis e Mourad (2014) defendem a predominância dessa ideologia na política habitacional brasileira, em detrimento de alternativas como o aluguel social, por exemplo. Para eles, o discurso da casa própria incutiu na população “ideia de que a propriedade privada seja uma simbologia de progresso individual, de ter vencido na cidade”. A esse respeito, Milano (2013, p. 24) esclarece,

[...] a casa própria de fato tornou-se uma ideologia, no Brasil, na medida em que o ato de adquirir uma moradia em um contexto fortemente marcado por desigualdade social, insegurança e instabilidade, passou a ser visto como vantagem. Assim, ao mesmo tempo em que o ideal da casa própria era racional e sistematicamente transmitido das classes dominantes a toda a população, com o objetivo (dentre outros) de garantir sua “fidelidade” ao modo de produção capitalista, assentado no processo de compra e venda de mercadorias (neste caso, da mercadoria moradia), a experiência vivida por pessoas, com o passar dos anos, as fez crer que o acesso à casa própria é efetivamente uma vantagem.

Os dados referentes ao déficit habitacional no Brasil, mostram que esse modelo não tem dado conta de fazer frente às necessidades de moradia e à especulação imobiliária. Boulos (2015) traz dados de uma pesquisa do ano de, segundo a qual existem 6 milhões e 940 mil famílias não têm casa, no entanto, cerca de 6 milhões e 52 mil domicílios estão permanentemente desocupados, dos quais 85% em condições de ser habitado. Na prática não seria necessária a construção de um volume excessivo de novas unidades para resolver o problema da habitação, seria necessário fazer valer os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para exigir o cumprimento da função social da propriedade prevista na Constituição Federal de 1988.

Conclusão

Conforme chamam a atenção Behring e Boshetti (2011, 38), a análise das políticas sociais, quando realizada compreendendo o movimento do real, ou seja os “elementos da totalidade, profundamente imbricados e articulados”, permite entender as relações complexas e contraditórias que são estabelecidas

“entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e lutas de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo, recusa a utilização de enfoques restritos ou unilaterais, comumente presentes para explicar sua emergência, funções ou implicações”. Com isso, é possível, conforme o método crítico-dialético, “analisar os fenômenos sociais em seu complexo e contraditório processo de produção e reprodução, determinado por múltiplas causas na perspectiva de totalidade como recurso heurístico, e inseridos na totalidade concreta: a sociedade burguesa”.

Nesse sentido, empreendeu-se o esforço de fazer uma análise do Programa Minha Casa Minha Vida considerando suas múltiplas determinações, dadas por condições sócio-históricas particulares, profundamente articuladas e integrante do processo de produção e reprodução da sociedade do capital. Considerou-se as políticas sociais como resposta sistemática do Estado frente às expressões da questão social em determinada fase de desenvolvimento do capitalismo, mostrando como esse mesmo Estado é refuncionalizado para garantir as condições de produção e reprodução do capitalismo enquanto modo de produção, e, ao mesmo tempo, responde a algumas reivindicações postas pela classe trabalhadora, entre elas a melhoria das condições de moradia.

Assim, a partir do lastro teórico utilizado e de dados secundários relativos à política habitacional brasileira e, de modo específico, aqueles que tratam do Programa Minha Casa Minha Vida, política social habitacional, é possível perceber o papel do Estado brasileiro no sentido de contribuir para o processo de reprodução do capital, atuando com o objetivo de minimizar os efeitos da crise financeira, que teve início na bolha imobiliária nos Estados Unidos, com injeção de recursos públicos no setor da construção civil, em empreendimentos habitacionais aliados às grandes obras de infraestrutura com o PAC.

Contraditoriamente e pelo mesmo movimento, essa atuação é também canalizada para atender demandas oriundas do Movimento Nacional Pela Reforma Urbana e dos movimentos por moradia, cujas respostas, embora não resolvam o déficit habitacional brasileiro, em alguma medida, atendem parte da

necessidade de habitação de segmentos da classe trabalhadora, ainda que com uma distância considerável entre o avanço formal conquistado expresso, por exemplo, no Estatuto da Cidade, para a efetividade da política.

Ademais, reflete e reforça a ideologia da casa própria, ou seja, uma relação de consumo, na qual a moradia figura como mercadoria e a população, como consumidores, baseado na lógica individualista da propriedade que preside a sociedade burguesa. Dessa forma, apesar da possibilidade do acesso à moradia pela população de renda mais baixa, é inconteste que o programa está subsumido à lógica de mercado e aos interesses do capital, em detrimento das necessidades sociais da população a que se destina.

REFERÊNCIAS

- BALTRUSIS, Nelson; MOURAD, Laila Nazem. Política habitacional e locação social em Salvador. **Caderno CRH**, Salvador, v. 27, n. 71, p. 267-284, mai./ago. 2014.
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2011.
- BOULOS, Guilherme. **Por que ocupamos?** Uma introdução à luta dos sem-teto. 3. ed. São Paulo: Autonomia Literária, 2015.
- BRASIL. **Avaliação de Políticas Públicas**: Programa Minha Casa Minha Vida. out./2017. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/InformativoAvaliacaoPoliticPublicasPMCMV_WEB.pdf> Acesso em: 22 maio 2018.
- CARNOY, M. **Estado e Teoria Política**. 2. ed. São Paulo: Papyrus, 1988.
- CHESNAIS, F. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, F. (Org.). **A finança mundializada**. São Paulo: Boitempo, 2005.
- FERNANDES, F. **A Revolução Burguesa no Brasil**: ensaios de uma interpretação sociológica. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.
- FERREIRA, João Sette Whitaker. **Programa Minha Casa Minha Vida**: a (mesma) política habitacional no Brasil. 2011. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/12.133/3936>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Anual da Construção Civil (PAIC)**. Rio de Janeiro, 2008.

LAURELL, A. C. Avançando em direção no passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, A.C.(Org.) **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995. p.151-178.

LENIN, V. I. **Imperialismo, estágio superior do capitalismo**. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

LOWY, Michael. **Ideologias e ciência social: elementos para uma análise marxista**. 19. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MILANO, J. Z. **Um lugar para chamar de seu? O Programa Minha Casa Minha Vida e a ideologia da casa própria**. 2013. 154 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

PAULO NETTO, J. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2011.

ROLNIK, Raquel. **10 anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da copa do mundo**. 2011. Disponível em: <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>> . Acesso em: 10 jun. 2018.

_____. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

SIMIONATTO, Ivete. **Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.