

ARTIGO

**Estado, mercado e hegemonia burguesa na política urbana brasileira**

*State, market and bourgeois hegemony in brazilian urban policy*

**Isabela Ramos RIBEIRO<sup>1</sup>**

**Ivete SIMIONATTO<sup>2</sup>**

**Resumo:** O artigo tem como objetivo central discutir os interesses da indústria da construção civil na condução da política urbana brasileira e na consolidação da hegemonia burguesa nos governos Lula e Dilma (2003-2014). Através de pesquisa documental, identifica os mecanismos e estratégias utilizados por essa fração do capital, e apresenta a incorporação de seus interesses junto ao Estado. Conclui-se que a construção civil foi capaz de determinar os rumos da política urbana brasileira, com prioridade para os programas desta área implementados nos governos petistas, especialmente o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), tornando-se protagonista no pacto de classes calcado na ideologia do neodesenvolvimentismo.

**Palavras-chave:** Estado. Política urbana. Mercado. Hegemonia.

**Abstract:** The main objective of this article is to discuss the interests of the civil construction industry in the implementation of Brazilian urban policy and the consolidation of bourgeois hegemony in the Lula and Dilma governments (2003-2014). Through document research, it identifies the mechanisms and strategies used by capital and presents how the state incorporates the interests of different capital fractions. It concludes that the civil construction industry was capable of setting the direction of Brazilian urban policy, with priority for the programs implemented by the Workers Party governments, especially the My House My Life program, becoming a central actor in the class agreement based on neodevelopmentalist ideology.

**Keywords:** State. Urban policy. Market. Hegemony.

*Submetido em: 28/7/2015. Revisado em: 4/9/2015. Aceito em: 6/9/2015.*

---

<sup>1</sup> Assistente Social. Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC, Brasil). Professora nos cursos de Serviço Social da Universidade de Brasília (UnB, Brasil) e da Universidade Paulista, campus Brasília (Unip, Brasil). E-mail: <ramosribeiro.isabela@gmail.com>.

<sup>2</sup> Assistente Social. Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP, Brasil). Professora do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC, Brasil). Membro do Conselho Nacional da *International Gramsci Society* do Brasil (IGS, Brasil). Pesquisadora 1B- CNPq. E-mail: <ivetesimionatto@hotmail.com>.

## Introdução

Como em quaisquer das políticas sociais no capitalismo, a política urbana é permeada pela luta de classes e suas múltiplas determinações decorrentes do processo produtivo e da acumulação de capital. Isso quer dizer que a conquista de direitos que ampliem o acesso à cidade, através das políticas setoriais de habitação, mobilidade, saneamento, uso do solo e dos espaços públicos, exige disputas e embates econômicos e políticos entre as classes sociais e suas frações. Compreender as correlações de forças e os embates presentes neste processo, bem como as estratégias utilizadas pela classe dominante na disputa pela definição dessa política nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), constitui-se objetivo do presente artigo. Busca particularizar elementos que auxiliem na compreensão das demandas e interesses de um dos setores que compõe a fração industrial do capital: a indústria da construção civil. Tal setor tem sido favorecido em diversas políticas e programas dos governos do PT, contribuindo para a conformação e consolidação da hegemonia burguesa no Brasil através de suas organizações de classe, com destaque aqui para a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC).

Ressalta-se que o setor da construção civil não é homogêneo e, ao mesmo tempo em que é composto por grandes empresas internacionalizadas – geralmente responsáveis pelas obras de infraestrutura –, compreende também pequenas e médias empresas. Conforme estudo de Campos

(2012), por constituir-se como uma congregação de entidades patronais, a CBIC possui uma

[...] estrutura próxima das confederações empresariais nacionais, como CNI, CNC e CNA, atuando como grande representação econômica e política dos interesses do setor construtor, o que implica em uma heterogeneidade de visões, objetivos e anseios em seu interior. (CAMPOS, 2012, p. 205).

Dessa forma, dentro da própria CBIC se configuram disputas e divergências de grupos ligados à construção pesada, construção leve e mercado imobiliário. Feita a ressalva, não será objeto deste trabalho esmiuçar o setor, mas sim entender o papel que cumpre como fração da classe dominante na condução da política urbana, na constituição da hegemonia burguesa no Brasil mediante o apoio do Estado<sup>3</sup>.

Cabe aqui a menção de que a influência da construção civil sobre a política urbana estatal não teve início nos governos petistas. A história brasileira exhibe diversos exemplos de pactuações entre classes e frações de classes com vistas à manutenção da hegemonia dominante. A implementação da política habitacional no período da ditadura militar, principalmente por meio do Banco Nacional de Habitação (BNH), já evidenciava a satisfação dos interesses do setor da construção civil, ao passo em que supria parte do déficit habitacional. Campos (2012) reforça este fato ao discorrer sobre a enorme ampliação

---

<sup>3</sup> A partir de Marx (2011), entendemos que a burguesia não é uma classe homogênea, mas com divisões estáveis que serão denominadas frações de classe.

de ganhos da indústria da construção a partir do governo JK, e que ao final da ditadura militar contava com um capital monopolizado e internacionalizado, representado por construtoras como Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Mendes Junior, figuradas entre as maiores empresas brasileiras e latino-americanas em patrimônio e taxa de lucro no ano de 1985.

Contudo, considera-se que nos governos Lula, e com continuidade no primeiro governo Dilma, a indústria da construção civil, juntamente com outros setores da burguesia interna (BOITO JR, 2012), recebeu um novo impulso para a reprodução de seus capitais, como não vinha acontecendo desde a década de 1990. É possível ressaltar ainda como esta política teve e tem importância para a legitimação dos governos petistas, se considerada a estruturação de diversas políticas, programas, planos, fundos e espaços institucionais de participação social – como as Conferências e o Conselho das Cidades – vinculados ao Ministério das Cidades.

A metodologia utilizada baseou-se em pesquisa bibliográfica e documental. Fundamentalmente, foram analisados os documentos elaborados pela CBIC, que possibilitaram, em conjunto com análise de dados obtidos em documentos da Caixa Econômica Federal e Ministério do Planejamento, a identificação dos interesses do setor da construção civil e sua incorporação na esfera estatal no período de 2003 a 2014. O artigo discute, inicialmente, a centralidade da terra e sua apropriação privada na definição do espaço urbano, analisando, a seguir, a participação da indústria da construção civil na política

urbana brasileira durante os governos petistas, através do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV); e, por último, algumas considerações finais.

## **1 A centralidade da terra para a política urbana**

A compreensão das relações entre espaço e realidade social tem amplo significado para que não se desvincule a produção do espaço da própria produção social e econômica da sociedade, base material para o desenvolvimento das relações sociais em todos os campos da vida humana. Ana Fani Carlos (1994) aponta que

[...] o espaço produzido pelo capital fundamenta-se na apropriação privada, que aliena do produtor o produto; [...] o espaço se produz a partir da contradição entre sua produção socializada e apropriação individual. (CARLOS, 1994, p. 22).

Assim, na sociedade capitalista pautada na compra e venda de mercadorias, o espaço urbano e a terra adquirem caráter mercadológico. Isto se evidencia desde os aspectos mais óbvios, como a necessidade de pagar por moradia, até os mais sutis, como a discussão sobre o que é o espaço público e sua apropriação. Lefebvre (1991, p. 46), no clássico livro *O direito à cidade*, afirma que a cidade é construída por relações sociais ao passo que produz novas relações; é “[...] uma mediação entre as mediações”. As relações sociais, por sua vez, se criam e se desenvolvem historicamente determinando a configuração do espaço e por ele determinadas, num processo recíproco.

Marx notara, em seu tempo, que a propriedade do solo está na origem de toda a riqueza, sendo este o grande problema da classe operária e de cuja solução depende o seu futuro. No Livro 3 d'O Capital, dedica-se à compreensão da renda da terra, destacando dois aspectos: i) fertilidade e ii) localização (MARX, 2008). Afere-se, portanto, que no caso do espaço urbano a localização é o elemento fundamental para entender como a terra se ajusta ao processo de produção e reprodução das classes sociais. Isso se dá porque, nas cidades, não se escolhe um local de moradia em função da fertilidade do solo, mas sim por proporcionar as condições de reprodução das classes sociais enquanto tais. Nesse raciocínio, Harvey (2014, p. 172) comenta que “[...] toda renda se baseia no poder monopolista de proprietários privados sobre certos ativos”. Para o autor, o controle exclusivo de determinados itens direta ou indiretamente comercializáveis permite a existência da renda de monopólios, a qual pode adquirir maior importância quando “[...] alguns agentes sociais controlam algum recurso, mercadoria ou localização com qualidades especiais que, em relação a certo tipo de atividade, lhes permite extrair rendas de monopólio daqueles que os desejem usar.” (HARVEY, 2014). No caso da localização, os principais elementos para a extração da renda de monopólio referem-se à centralidade (rede de transportes e comunicações) e à proximidade de alguma atividade altamente concentrada.

Como exemplo atual, se pode pensar sobre o papel desempenhado pelo transporte coletivo dos metrô nos centros urbanos. Ao passo em que torna mais fácil a locomoção e diminui as distâncias entre um

local e outro – amenizando a importância da localização – aprofunda as diferenças entre classes sociais por resultar em desigualdades no acesso aos serviços de mobilidade, visto que os preços das moradias passam a ser reconfigurados de acordo com suas posições em relação aos equipamentos oferecidos.

Estas desigualdades urbanas geradas no processo de produção do espaço capitalista tornam-se ainda mais evidentes através da segregação socioespacial. É comum observar a segregação social localizada espacialmente nas periferias, morros ou em cortiços e/ou ocupações nos centros das cidades. Assim, resta à população pobre trabalhadora ou marginalizada do mercado de trabalho viver em locais afastados, sem infraestrutura adequada e sem o direito de apropriar-se de fato da cidade, pois é no espaço intra-urbano onde são materializadas as contradições e desigualdades (SUGAI, 2002).

A segregação socioespacial se coloca também como uma forma de dominação política da burguesia sobre os trabalhadores, evidenciando “[...] um processo necessário à dominação social, econômica e política por meio do espaço.” (VILLAÇA, 1998, p. 150). A classe dominante consegue assim, transformar e estruturar o espaço urbano de acordo com seus interesses econômicos e de consumo, articulada ao poder público para a aprovação de leis que vão conformando o espaço de acordo com os interesses do capital, especialmente no âmbito municipal.

Em relação ao Brasil, diversas questões associadas aos instrumentos urbanísticos

que buscam a função social da propriedade estão previstas no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), “[...] que restringe e limita o direito de propriedade, subordinando-o ao ‘bem coletivo’ e ao ‘interesse social’.” (MARICATO, 2011, p. 189). Por essa razão, é importante buscar a implementação dos instrumentos legais, que embora não suficientes, são requisitados para respaldar as reivindicações populares no que se refere à ampliação do acesso à cidade. Mesmo considerando a função social da propriedade e o direito à moradia previstos na Constituição Federal, há um abismo entre norma legal e prática concreta, pois o que prossegue é a concentração da propriedade e a exclusão no acesso à terra urbanizada.

## **2 A indústria da construção civil e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)**

Com o objetivo de compreender as formas de intervenção da indústria da construção civil na política urbana durante os governos Lula e Dilma, buscou-se analisar as principais demandas e propostas do setor, apresentadas pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC). Fundada na década de 1950, a CBIC representa os diversos segmentos da construção civil no Brasil. Em 2012, reunia 62 organizações e associações de empresários presentes em todos os estados brasileiros (FRANCISCONI, 2012). Além disso, vincula-se em parcerias com a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Federação Interamericana da Indústria da Construção (FIIC) e a Confederação de Associações Internacionais de Empreiteiros (CICA). As duas últimas entidades

remetem às associações da construção civil nos âmbitos latino-americano e internacional, e são vinculadas a organismos multilaterais, como Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID) e Banco Mundial.

O Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), fundado em 2004 e vinculado ao Ministério das Cidades, possui representação do governo e da sociedade civil. O segmento dos empresários é composto por diversas entidades; dentre elas a CBIC, que representa o setor da indústria da construção desde a conformação do Conselho. Também é a única que possui duas cadeiras titulares desde 2004, sendo reeleita em todas as Conferências pelas demais entidades do segmento. Representa inúmeras associações de empresários que atuam em diversos ramos da construção civil no Brasil, sendo a maior expoente dos interesses do setor. Isso se expressa através da presença da CBIC nos debates e na elaboração dos projetos que deram origem aos principais programas relacionados à política urbana implementados entre 2007 e 2014: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), ambos lançados no segundo mandato do governo Lula e reeditados no primeiro governo Dilma.

Em 2008, a CBIC (2010, p. 7) desenvolveu o Projeto Moradia Digna, com o objetivo de traçar um conjunto de medidas para a construção de novas moradias para a população de renda mais baixa, “[...] visto que o déficit habitacional se concentra justamente nessa faixa de renda, mas essa

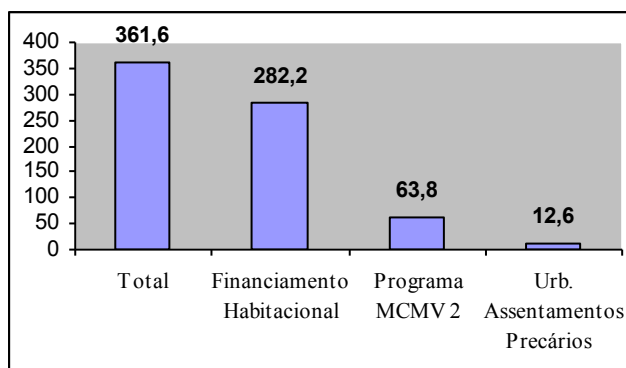
camada social tem dificuldade (ou mesmo impossibilidade) de acessar linhas de financiamento de mercado para suprir sua necessidade de moradia". Segundo a entidade, esse projeto serviu como base para a elaboração do PMCMV. Lançado em março de 2009, o programa apresentava a meta de construção de um milhão de moradias, atendendo a "[...] um pleito antigo do setor da construção: a concessão de subsídios governamentais para facilitar o acesso das famílias de baixa renda à casa própria" (CBIC, 2010, p. 12). Em 2009, foram divulgados investimentos de 34 bilhões de reais para o programa.

Após o primeiro ano, a área da construção reivindicava a continuidade do programa, com objetivo declarado de suprir o déficit habitacional de seis milhões de unidades no Brasil, através da organização do setor para o cumprimento da "[...] produção de moradias em escala com mais produtividade em seus processos." (CBIC, 2010, p. 12). Os documentos da CBIC trazem propostas direcionadas ao governo para o "[...] aperfeiçoamento do PMCMV, em sua segunda fase [...]", explicitadas nos documentos de forma clara e precisa: "No intuito, mais uma vez de contribuir para o desenvolvimento do país, a CBIC apresentou um conjunto de sugestões ao Governo no sentido de aperfeiçoar o PMCMV." (CBIC, 2010, p. 13). Algumas delas referem-se à atuação para a aprovação de projetos de lei específicos, como o PL nº 285/2009-Moradia Digna, que foi efetivado com a implantação do PMCMV; instituição de parcerias público-privadas (PPPs) e desenvolvimento de propostas de intervenção para loteamento de Habitação de Interesse Social (HIS).

A CBIC defende a destinação de recursos para produção de imóveis novos, pois é, a seu ver "[...] a produção que gera mais emprego, renda, tributos e, portanto, maior desenvolvimento para a economia." (CBIC, 2010, p. 11). Os recursos provenientes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), somaram 49,9 bilhões de reais direcionados à habitação em 2009, valor recorde até o período. O desempenho da construção civil pós PMCMV, de acordo com o balanço do ano de 2010, esteve em seu melhor momento: geração de mais de 340 mil vagas formais, crédito imobiliário em expansão, indústria de materiais de construção com utilização de 87% da capacidade instalada, número recorde de trabalhadores com carteira assinada no setor. Já no primeiro ano do governo Dilma, a CBIC (2011, p. 21) indicava que "[...] em relação a ajustes fiscais, o governo ressaltou, por várias vezes [...]", que manteria os investimentos no PAC e no PMCMV.

Em sua segunda fase (2011 a 2014), o PAC se expandiu dos três eixos base (Energia; Logística e Transportes; Social e Urbano) para seis eixos (Transportes; Energia; Cidade Melhor; Comunidade Cidadã; Minha Casa, Minha Vida; e Água e Luz para Todos) "[...] elevando sua ação nas áreas urbanas." (CBIC, 2011, p. 14). Dentre eles, chamam atenção os investimentos no eixo Minha Casa, Minha Vida, para onde foram destinados 361,6 bilhões de reais, divididos entre o Programa MCMV 2, Financiamento Habitacional (realizados por meio do SBPE) e Urbanização de Assentamentos Precários, distribuídos como se vê a seguir.

**Figura 1. PAC 2 Eixo Minha Casa, Minha Vida (em bilhões de reais)**



Fonte: Elaborado pelas autoras, com dados do Ministério do Planejamento (BRASIL, 2014).

Esses dados evidenciam que o foco da política está na concessão de crédito para financiamento à pessoa física, favorecendo as construtoras, o setor imobiliário e os bancos, e demonstrando o atendimento às demandas da indústria da construção civil pontuadas anteriormente por meio da representação da CBIC, mas também às demandas do capital financeiro.

Assim, “[...] em um período de dez anos, consolidou-se um forte mercado imobiliário no país, com ampliação de acesso de famílias de renda mais baixa por meio de subsídios. Ao final de 2013, o PMCMV atingiu a marca de três milhões de unidades contratadas” (DIAS, 2014, p. 8) com um montante de R\$ 234 bilhões entre 2009 e 2014 (CAIXA, 2014). A Caixa Econômica Federal contrata construtoras para efetivar as obras requeridas, mas os dados referentes à contratação não implicam entrega dos empreendimentos finalizados. Isto significa que foram efetivamente construídas e entregues às famílias, até julho de 2014, 1 milhão e 700 mil moradias, beneficiando cerca de 6,4 milhões de pessoas (CAIXA, 2014).

**Figura 2. Números do Programa Minha Casa Minha Vida de 2009 a novembro de 2014**



Fonte: CAIXA (2014).

Embora os dados fornecidos pelo governo apresentem um saldo bastante positivo do Programa, alguns aspectos merecem destaque. O PMCMV previa dar impulso à economia brasileira num momento de crise internacional, e respondia a uma demanda do setor da construção civil ao passo em que supriria parte do déficit habitacional. No entanto, a parcela mais pobre da população, correspondente à faixa 1 com renda de até R\$1.600,00 e que se enquadra no maior déficit – 40% de um déficit de 90% (ANDRADE, 2011) –, não foi prioridade para as construtoras, já que as margens para a lucratividade são reduzidas nesta faixa de renda. O que ocorre nos empreendimentos deste tipo é que as construtoras são contratadas e devem realizar a obra com uma quantidade de recursos previamente aprovada pelo programa, mas são elas quem decidem o tipo de material que será utilizado, bem como a localização dos conjuntos habitacionais. Com isso, a qualidade das moradias e o processo de urbanização e configuração do espaço ficam a mercê das construtoras.

Interessante observar, ainda, que o valor unitário das moradias foi questionado no início do programa por ser muito elevado, o que beneficiaria as empreiteiras, como consta na notícia reproduzida a seguir:

O custo unitário de R\$ 35 mil para a construção das moradias do programa de habitação do governo federal Minha Casa, Minha Vida tem sido considerado elevado por alguns senadores. Na última terça-feira (28), durante debate ocorrido na CAE (Comissão de Assuntos Econômicos), o senador Osmar Dias (PDT-PR) demonstrou preocupação com o tema e disse que, com tal valor, daria para construir o dobro de casas. “A previsão do governo é muito boa para empreiteiros, mas dá para fazer casas com metade desse valor. Eu tenho direito de alertar para que esse valor seja recalculado, senão vamos fazer a festa de muitas empreiteiras”, disse, conforme publicado pela Agência Senado. (UOL ECONOMIA, 2009).

O custo elevado por unidade habitacional poderia ser comemorado caso fosse revertido em moradias com qualidade para a população. Mas ao contrário, a lógica do Programa permite que estes valores beneficiem as construtoras. A grande alteração realizada pelo PMCMV ocorreu na produção de moradias voltada para as camadas de renda média, média-baixa e baixa, isto é, “no meio da pirâmide”, deixando de lado os setores mais pobres da classe trabalhadora para atender aqueles com capacidade de manter financiamentos a partir do crédito habitacional.

De acordo com Shimbo e Castro (2011, p. 8) se de um lado o Estado provê a política habitacional e organiza a atividade

capitalista, a relação entre o mercado habitacional e o Estado mudou significativamente em comparação aos anos 1990, quando “[...] o autofinanciamento foi uma resposta à ausência do poder público e de fontes de financiamento na obtenção da casa própria pelos estratos médios da população [...]”, mediante a criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) através da Lei no. 9.514/97.

[...] a partir de 2004, foi necessário muito Estado para que se viabilizasse o mercado habitacional, via ampliação do crédito habitacional diretamente ao consumidor. A obtenção desse crédito foi flexibilizada e sua distribuição foi facilitada enormemente, se comparada ao período anterior, pela ampliação dos recursos oferecidos pelo [Sistema Financeiro Habitacional] SFH. Esse vínculo fundamental entre produção de moradias e financiamento não se restringe à dinâmica imobiliária, mas diz respeito à acumulação capitalista contemporânea. (SHIMBO, CASTRO, 2011, p. 8).

O Estado se expressa, assim, como espaço de condensação da luta de classes, reflexo da correlação de forças presentes na sociedade civil onde se confrontam os interesses distintos na disputa da hegemonia (GRAMSCI, 2000). Contudo, se o Estado é um *locus* de conflito de interesses antagônicos, “[...] esse aparato só se implanta e funciona em uma relação necessária com as estruturas de valorização do capital [...]”, residindo aqui “[...] a chave de sua existência”. (MASCARO, 2013, p. 19).

Todo este processo de centralização e concentração do capital implica uma série



de consequências para o espaço urbano, que passa a ter interferência direta do capital financeiro, aguçando ainda mais os processos de expropriação sobre os trabalhadores, mas também abrindo espaço para crises econômicas que acirram as contradições capitalistas. Essas crises, entretanto, ao passo em que abrem possibilidades de construção de uma nova hegemonia, são temporariamente solucionadas pelo capital a um alto preço social e ambiental, que atinge especialmente as camadas mais pobres da classe trabalhadora (FONTES, 2010). Por sua vez, estes setores são justamente os que compõem o maior déficit habitacional e de infraestrutura adequada no Brasil, num círculo vicioso que precisa ser rompido. O PMCMV ajuda a romper este ciclo? Aqui, com base nos estudos realizados, opta-se por negar essa hipótese, já que a faixa de renda que mais necessita dos direitos básicos não foi priorizada no programa, em detrimento aos interesses do mercado. A tabela a seguir evidencia esta questão, onde estava previsto o atendimento de apenas 6% de um déficit de 91% na faixa 1, enquanto a meta geral de 1 milhão de unidades visava suprir 14% da demanda até a faixa 3:

**Tabela 1. Déficit acumulado e as metas do programa Minha Casa, Minha Vida – distribuição do déficit por faixa de renda**

Renda (em R\$)	Déficit acumulado		Metas do Minha Casa, Minha Vida		Déficit acumulado atendido (em %)
	(em %)	(valor absoluto, em mil)	(em %)	(valor absoluto, em mil)	
Até 1.395	91	6.550	40	400	6
1.395 a 2.790	6	430	40	400	93
2.790 a 4.600	3	210	20	200	95
	100	7.200	100	1.000	14

Fonte: Bonduki (2009).

Tal característica do programa já era reconhecida mesmo por setores ligados ao

governo e ao PT, na época de seu lançamento. Bonduki (2009), embora defenda a política habitacional no governo Lula, afirma que o PMCMV não correspondeu ao que vinha sendo discutido pelos movimentos e intelectuais vinculados à esquerda desde o Projeto Moradia, no que veio a ser constituído como o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) – elaborado entre julho de 2007 e janeiro de 2009, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades. No que se refere à fixação das faixas de renda para a inserção no PMCMV, Bonduki (2009) explicita que o programa instituiu limites superiores aos propostos pelo PlanHab, e

[...] esticou exageradamente as faixas de renda a serem atendidas, beneficiando segmentos de classe média e gerando mercado para o setor privado, com risco reduzido.

O PlanHab previu um leque de alternativas habitacionais a custos unitários mais reduzidos (como lotes urbanizados e/ou material de construção com assistência técnica), com potencial de atender um número maior de famílias; já o Minha Casa, Minha Vida fixou-se na produção de unidades prontas, mais ao gosto do setor da construção civil. Dessa forma, as metas quantitativas do programa, malgrado a enorme disponibilidade de recursos para subsídio, são tímidas nas faixas de renda mais baixas, pois o valor unitário médio do subsídio é mais elevado do que seria necessário numa estratégia que objetivasse garantir o direito à moradia para todos. (BONDUKI, p. 2009, p. 13).

Bonduki (2009) destacava que o PMCMV, por não levar em consideração as

estratégias indispensáveis indicadas pelo PlanHab para equacionar o problema habitacional, traria como consequência a localização inadequada dos empreendimentos, em áreas carentes de emprego, infraestrutura e equipamentos. Além disso, correria o risco

[...] de gerar impactos negativos como a elevação do preço da terra, que representaria a transferência do subsídio para a especulação imobiliária, desvirtuando os propósitos do programa. (BONDUKI, 2009, p. 13).

Para este autor, a crise econômica e a disposição do governo em dinamizar a construção civil realmente atropelaram a construção do PlanHab, pensado como uma estratégia de longo prazo. Contudo, Bonduki (2009) afirma que o lado positivo do PMCMV se encontra no eixo financeiro, posto que essas medidas de financiamento para as camadas de renda mais baixas, já lançadas pelo PlanHab, seriam muito mais demoradas sem a instituição do Programa. Pode-se concluir, então, que a concessão de crédito foi seu ponto alto, fomentando a ampliação do consumo de massa.

É neste contexto que se constitui a política habitacional e o PMCMV no governo Lula. Para Shimbo (2010),

[...] as premissas e as motivações iniciais da 'nova' política de habitação, formulada em 2004 pelo governo Lula, já vinham sendo deslocadas e ganhava relevo a atuação privada tanto no Subsistema de Habitação de Interesse Social, como naquele de Habitação de Mercado. (SHIMBO, 2010, p. 93).

Se houve avanços importantes com a criação do Ministério das Cidades e com a aprovação de leis e políticas na área da habitação, não se pode afirmar que estas representaram avanços reais e que seus objetivos foram alcançados. A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, a Política Nacional de Habitação, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, bem como seu respectivo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social foram importantes conquistas, mas não representaram mudanças reais no espaço urbano. O que de fato influenciou a configuração do espaço nas cidades foi o PMCMV, que passou a centralizar praticamente todo o investimento em habitação (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), CAIXA, Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), Orçamento Geral da União (OGU) e Bando Nacional do Desenvolvimento (BNDES)), em detrimento a todos os outros planos e políticas que vinham sendo discutidos até então. E como evidenciado, embora tenha suprido uma pequena parte do déficit habitacional para a população de baixa renda, contribuiu para a conformação de um espaço socialmente segregado e para uma política habitacional sem articulação com as demais políticas urbanas, repetindo os erros do BNH. Além disso, consolidou o papel protagonista das grandes construtoras no provimento da "habitação social de mercado", tendo contribuído para o pacto neodesenvolvimentista estabelecido nos governos petistas e o fortalecimento dos interesses de frações da classe burguesa representantes da construção civil.

As questões que vinham sendo discutidas pelos movimentos sociais e intelectuais vinculados à classe trabalhadora, até mesmo pelo próprio Ministério das Cidades e pela Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (BRASIL, 2004), foram desconsideradas e atropeladas em prol de um projeto dos interesses da construção civil e do mercado financeiro. Os impactos deste processo para as cidades foi “[...] a localização inadequada de grandes conjuntos habitacionais e o aumento do preço da terra e dos imóveis.” (MARICATO, 2011, p. 68), além da baixa qualidade das moradias. Desde o lançamento do PMCMV, devido ao aumento dos investimentos sem a mudança nas bases fundiárias, houve um *boom* imobiliário nas grandes cidades, que elevou o padrão geral dos preços dos imóveis, tornando ainda mais difícil o acesso à moradia para a classe trabalhadora e aguçando a segregação socioespacial. Boulos, Ribeiro e Szermeta (2014), ilustram o que vem sendo debatido:

Em 2008, o número de famílias sem moradia no país era de 5.546.000 de acordo com o Ministério das Cidades. Em fevereiro de 2009, foi lançado o Programa MCMV com a promessa de redução drástica destes números. Ao final de 2010, o MCMV havia atingido a meta de 1 milhão de casas construídas ou contratadas. Resultado: o número de famílias sem moradia no final de 2010 era de 6.940.000. Após 1 milhão financiadas pelo governo, a carência de moradias no Brasil aumentou praticamente 1,5 milhão. (BOULOS; RIBEIRO; SZERMETA, 2014, sem paginação).

Os autores seguem explicitando que esses números acompanham um enorme crescimento do setor imobiliário e da construção no Brasil, com estímulos suntuosos por parte do poder público, com destaque para o BNDES que “[...] financiou a expansão e internacionalização das Cinco Irmãs (Odebrecht, Camargo Correia, OAS, Andrade Gutierrez e Queiroz Galvão).” (BOULOS; RIBEIRO; SZERMETA, 2014, sem paginação). Com isso, “[...] abriram capital na bolsa, adquiriram um imenso banco de terras e expandiram seus horizontes para outros ramos como a telefonia, a geração de energia elétrica e a petroquímica”. Os ganhos auferidos e investidos em terras tornaram os construtores “[...] os maiores proprietários de imóveis urbanos [...]” direcionando com isso o que e onde vai ser construído, tornando o espaço urbano “[...] refém dos interesses privados e de mercado. (BOULOS; RIBEIRO; SZERMETA, 2014, sem paginação)”.

Por essas razões, é possível afirmar que a política urbana efetivamente implementada e a qual recebeu investimentos massivos nos governos do PT não trouxe avanços reais para a classe trabalhadora ou para a configuração do espaço urbano. Minimamente, deveria ser retomado o que vinha sendo discutido pelos movimentos de reforma urbana durante a construção do Estatuto da Cidade, posto que este tem o intuito de regular a propriedade da terra através de inúmeros instrumentos urbanísticos, como Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo; desapropriação com pagamento de títulos; instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); concessão do direito real de uso; concessão de uso especial para fins de

moradia; parcelamento, edificação ou utilização compulsória do solo; usocapião especial de imóvel urbano; direito de preempção, o qual confere ao poder público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano, e onde se inclui a regularização fundiária; dentre outros institutos tributários, jurídicos e políticos (BRASIL, 2001).

Tais pressupostos passaram ao largo da política urbana nos governos aqui analisados, evidenciando o longo caminho para a sua materialização de direito e de fato. Embora grande parte dos mecanismos de regulação da terra exija disputas no âmbito municipal, a implementação de programas federais como o PMCMV incentiva a concentração da terra e reforça as desigualdades socioespaciais. Contrapor-se às forças conservadoras e privatistas que determinam a agenda pública na atualidade e disputar a hegemonia é desafio que requer a ampliação das estratégias de luta dos movimentos sociais e de sujeitos políticos cujo horizonte comum é a defesa de uma sociedade justa e igualitária.

Com este propósito, as reivindicações pela implementação do Estatuto da Cidade, associadas à luta pela socialização da terra, podem suscitar avanços no horizonte de luta pela socialização dos meios de produção e da riqueza socialmente produzida, visto que a propriedade privada – e também a propriedade sobre o solo – é a fonte de toda a riqueza, devendo ser questionada e, em última instância, destruída.

### **Considerações finais**

A luta por políticas públicas urbanas que busquem ampliar o direito à cidade em contraposição aos interesses do capital pode ser considerada um dos pontos de partida para a superação da lógica mercantil capitalista, rumo a perspectiva de socialização da riqueza e também do espaço socialmente produzido. Conforme Lefebvre (1991), a cidade deve ser compreendida como obra dos homens em suas condições históricas, e por isso é espaço para atividade humana criativa e criadora de novas relações de produção e reprodução sociais.

A moradia, tratamento de água e esgoto, luz, transporte, em suma, o direito de habitar a cidade deveria ser inalienável, parte da reprodução da vida. Entretanto, a transformação de todos os aspectos da vida humana em mercadorias, com seus respectivos valores de troca, inviabiliza o acesso a estes direitos quando não alinhados com o mercado. Como valor de uso, a moradia não é mais debatida, posto que a lógica do capital impregna as perspectivas de mudança. Entender o habitar dessa forma, pelo que ele representa por seu valor de uso – um ponto de apoio, de segurança, uma necessidade elementar – vai contra os interesses do capital. É necessário para a engrenagem do sistema que este direito fundamental se torne uma mercadoria, que as pessoas “entendam” que devem pagar para morar e viver na cidade. Mas a questão social e urbana, fruto das contradições entre capital e trabalho, mostra que muitos trabalhadores não conseguem acessar esta mercadoria, que por seu alto valor, demanda altos salários e segurança no emprego, características que

as classes subalternas dos países dependentes não costumam conhecer.

Uma das formas de ação que possibilita o enfrentamento ao capital é a disputa pelo excedente produzido coletivamente, que deve resultar em políticas sociais. A política urbana está inserida neste contexto, e pode ser um instrumento para alcançar novos patamares na luta política. Todavia, numa situação desfavorável em que a classe trabalhadora encontra-se desarticulada, o Estado, como condensação das lutas de classe, favorece a classe dominante e viabiliza políticas que representam seus interesses de classe.

No caso brasileiro, como se pôde observar no decorrer deste estudo através da análise do PMCMV, os interesses da fração da burguesia interna têm sido atendidos, possibilitando a recomposição da hegemonia dominante. Os governos do PT deram um novo impulso aos setores dessa fração burguesa, e a indústria da construção civil teve um papel protagonista neste processo, juntamente com a indústria, o agronegócio e os bancos (BOITO JR, 2012).

Por essas razões, as políticas urbanas tanto municipais quanto estaduais ou federais que não incorporam discussões e medidas referentes à propriedade da terra não terão resultados capazes de romper com a segregação socioespacial. A concentração da terra e a especulação fundiária e imobiliária alimentam o déficit habitacional e hipervalorizam as terras em áreas bem localizadas. Portanto, a implementação de programas que não enfrentam estas

questões segue reproduzindo as desigualdades através do espaço urbano.

## Referências

ANDRADE, E. S. J. Síntese histórica das políticas habitacionais no Brasil (1964 a 2010): avanços de antigas propostas e retorno a velhas práticas. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, **Anais...** Rio de Janeiro: Anpur, 2011. p. 1-20.

BOITO JR, Armando. Governos Lula: a nova burguesia nacional no poder. In: BOITO JR, Armando; GALVÃO, Andréia. (Orgs). **Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000**. São Paulo: Alameda, 2012.

BONDUKI, Nabil. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa, Minha Vida. **Revista Teoria e Debate**, São Paulo, n. 82, p. 8-14, maio/jun. 2009.

BOULOS, Guilherme; RIBEIRO, Ana Paula; SZERMETA, Natalia. Como não fazer política urbana. **Revista Carta Capital**, São Paulo, 30 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/como-nao-fazer-politica-urbana-3066.html>>. Acesso em: 17 nov. 2014.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10257.htm)>. Acesso em: 25 maio 2013.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **PAC2 10º Balanço**: março a abril 2014 (2011-2014). Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/39402f62fbbfea9c5c6325040fdf6954.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2014.

CAIXA. **Minha Casa Minha Vida**. [Brasília (DF)], nov. 2014. Disponível em: <<http://mcmv.caixa.gov.br/numeros/>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. **A ditadura dos empreiteiros**: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro, 1964-1985. 2012. 584 f. Tese (Doutorado em História)-Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A (re)produção do espaço urbano**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1994.

CBIC. **Construção civil**: análise e perspectivas [Balanço 2009]. Brasília (DF), mar. 2010. Disponível em: <[http://www.cbicdados.com.br/media/anexos/03\\_Balanco\\_2009.pdf](http://www.cbicdados.com.br/media/anexos/03_Balanco_2009.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2014.

CBIC. Informativo Econômico. **Construção civil**: desempenho e perspectivas [Balanço 2011]. Brasília (DF), dez. 2011. Disponível em: <[http://www.cbicdados.com.br/media/anexos/05\\_Balanco\\_2011.pdf](http://www.cbicdados.com.br/media/anexos/05_Balanco_2011.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2014.

DIAS, Edney Cielici. **A inovação na construção civil no Brasil sob a ótica do consumidor**: Pesquisa Nacional da Câmara Brasileira da Indústria da Construção. Publicado em 2014. Disponível em: <[http://cbic.org.br/inovacao/CBIC\\_Web.pdf](http://cbic.org.br/inovacao/CBIC_Web.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2014.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital-imperialismo**: teoria e história. 3. ed. Rio de Janeiro: EPSJV/UFRJ, 2010.

FRANCISCONI, Jorge Guilherme. **O desafio de pensar o futuro das cidades**. Brasília (DF): CBIC, 2012. Disponível em: <<http://www.cbic.org.br/sites/default/files/LIVRO%20BAIXA%20RES.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2014.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. v. 3.

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

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Moraes, 1991.

MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis (RJ): Vozes, 2011.

MARX, Karl. **O Capital**. Livro 3: o processo global de produção capitalista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

MARX, Karl. **O 18 de brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MASCARO, Alysson L. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social, habitação de mercado:** a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. 2010. 361 f. Tese (Doutorado Arquitetura e Urbanismo)-Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

SHIMBO, L. Z; CASTRO, C. M. P. O “padrão econômico” da habitação: construindo uma trajetória de mercado. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, **Anais...** Rio de Janeiro: Anpur, 2011. p. 1-20.

SUGAI, Maria Inês. **Segregação silenciosa:** investimentos públicos e distribuição sócio-espacial na área conurbada de Florianópolis. 2002. 259 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo)-Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

UOL ECONOMIA. **Custo unitário de casas de programa habitacional é o dobro do valor aceitável.** Publicado em 29 abr. 2009. Disponível em: <<http://economia.uol.com.br/ultnot/infomoney/2009/04/29/ult4040u19038.jhtm>>. Acesso em: 21 set. 2014.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel, 1998.