



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA – UESB
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS - DCSA
COLEGIADO DO CURSO CIÊNCIAS ECONÔMICAS
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

ALINE DA SILVA RODRIGUES

**POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA: ANÁLISE DA CONDUÇÃO DA POLÍTICA
HABITACIONAL NO BRASIL, COM ÊNFASE NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA
VIDA (PMCMV).**

VITÓRIA DA CONQUISTA – BA

2015

ALINE DA SILVA RODRIGUES

POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA: ANÁLISE DA CONDUÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL, COM ÊNFASE NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV).

Trabalho monográfico apresentado ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, como requisito para aprovação na disciplina Monografia II e obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

ORIENTADOR: VINÍCIUS CORREIA SANTOS

**VITÓRIA DA CONQUISTA-BA
2015**

ALINE DA SILVA RODRIGUES

POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA: ANÁLISE DA CONDUÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL, COM ÊNFASE NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV).

Trabalho monográfico apresentado ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, como requisito para aprovação na disciplina Monografia II e obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovada em ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Vinícius Correia Santos

Orientador

Examinador

Examinador

VITÓRIA DA CONQUISTA-BA
2015

“Deus dá oportunidades; o sucesso depende do uso que delas se fizer”.

(Ellen White)

RESUMO

O processo de crescimento econômico trouxe modificações profundas para as políticas sociais. Com base nessa premissa, chegou-se à reflexão que discorrer sobre o surgimento das políticas sociais, seria o referencial teórico capaz de auxiliar na investigação de uma política social habitacional específica. Isso foi necessário porque o objetivo desse trabalho é verificar se o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) atende aos preceitos da política social, se sua estrutura é focalizada ou universalizada. Para atingir esses objetivos foi feita uma revisão bibliográfica a fim de confrontá-la com os dados sobre o déficit habitacional brasileiro. Por fim, chegou-se à conclusão de que as políticas habitacionais não atendem aos critérios das políticas sociais, que estavam focalizadas em uma classe específica e não obtiveram êxito quanto aos seus objetivos.

Palavras-chaves: Crescimento Econômico, Política Social, Política Habitacional, Déficit Habitacional.

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Metodologia de cálculo do déficit habitacional.....	66
--	-----------

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Previsão do Orçamento Geral da União Para 2014.....	29
--	-----------

LISTA DE TABELAS

Tabela 01- Evolução da Taxa de Inadimplentes do SFH no Período 1980/1984 (Em porcentagem dos financiamentos).....	45
Tabela 02- Distribuição do déficit quantitativo por faixa de renda. Zona urbana, Brasil 2000.....	50
Tabela 03 - Déficit qualitativo em áreas urbanas, segundo tipo de inadequação, Brasil e regiões, 2000 (em mil unidades).....	50
Tabela 04 - Déficit habitacional total por situação do domicílio e déficit habitacional relativo aos domicílios particulares permanentes e improvisados segundo regiões geográficas – Brasil – 2009 -2012.....	66
Tabela 05 - Habitação precária por situação do domicílio segundo regiões geográficas– Brasil – 2009 – 2012.....	68
Tabela 06 - Coabitação familiar por situação do domicílio segundo regiões geográficas – Brasil – 2009 -2012.....	69
Tabela 07- Ônus excessivo com aluguel de domicílios urbanos (1) segundo Regiões– Brasil – 2009 – 2012.....	70
Tabela 08 - Adensamento excessivo de domicílios alugados por situação de domicílio segundo regiões geográficas–Brasil – 2009 – 2012.....	71
Tabela 09 - Distribuição percentual do déficit habitacional urbano por faixa de renda média familiar mensal segundo regiões geográficas– Brasil – 2009 – 2012.....	72
Tabela 10 - Domicílios vagos em condições de serem ocupados e em construção por situação de domicílio segundo regiões geográficas - Brasil - 2009-2012.....	73

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	07
1 CONCEITUAR A POLÍTICA SOCIAL.....	10
1.1 Como surge o conceito (contexto histórico).....	10
1.2 Influência das Constituições na condução das Políticas Sociais no Brasil	17
1.3 Política Social na atualidade: universal x focalizada24
2 - POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL	34
2.1 Como pensar em habitação na perspectiva da Política Social	34
2.2 História das Políticas Habitacionais no Brasil.....	41
2.3 Influência do Governo Lula na Política Habitacional.....	53
3 - PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA	58
3.1 Surgimento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).....	58
3.2 Situação Habitacional do Brasil em 2012	64
3.3 Análise dos resultados obtidos com o Programa Minha Casa Minha Vida.....	74
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	79
REFERÊNCIAS	81

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo oferecer alguns elementos que permitam conhecer as determinações gerais que influenciaram na condução das políticas sociais brasileiras, principalmente a política social habitacional.

Para tanto, será estudada uma política social específica com o intuito de relacionar a teoria com a realidade. Para atender a esse objetivo diante do atual cenário social brasileiro, o programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) tem se destacado, por isso a política social habitacional brasileira será o parâmetro na análise do desenvolvimento da política social em um sistema capitalista.

Diante da amplitude da discussão sobre a aplicação, objetivo e estrutura da política social, este trabalho terá o objetivo de identificar o perfil social das políticas sociais habitacionais formuladas no Brasil, bem como mensurar a causa de seus sucessos e insucessos.

Para tanto, os dados utilizados para análise serão do período de 2009, antes da implantação do PMCMV, até o ano de 2012 três anos após a implantação do programa em questão. Vale ressaltar, que até o momento esses são os dados mais atuais do déficit habitacional no Brasil.

Em relação à metodologia, Gil (2011) define método como caminho para se chegar a determinado fim. E o método científico como o conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento. A metodologia, então, é a parte do trabalho em que se mostra qual o caminho a ser percorrido para o alcance dos objetivos.

Com a finalidade de responder aos objetivos deste trabalho, foi feita uma revisão bibliográfica de autores que abordam o assunto. No entanto, é necessário classificar a pesquisa quanto ao seu tipo, pois a classificação também influencia na metodologia utilizada. Relacionando a teoria com a realidade, foram coletados dados sobre a situação do déficit brasileiro antes e depois da implantação do Programa Minha Casa, Minha Vida.

Para se formar um embasamento teórico, relacionando a teoria com o assunto a ser pesquisado, fez-se necessário o levantamento bibliográfico de autores que abordam o assunto, permitindo assim uma análise do surgimento, do conceito e das transformações ocorridas com o tema a ser estudado.

Também foi utilizada a técnica de levantamento das informações através de pesquisas em artigos científicos e dissertações que classificam o estudo como pesquisa bibliográfica, que pode ser definida da seguinte maneira:

A pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Embora em quase todos os estudos seja exigido algum trabalho desta natureza, há pesquisas desenvolvidas exclusivamente de fontes bibliográficas, assim como certo número de pesquisas desenvolvidas a partir da técnica de análise de conteúdo (GIL, 2011, p. 50).

A pesquisa teve um perfil quali-quantitativa, descritiva, pois a proposta é mensurar através da diversidade de opiniões e informações sobre o assunto, pois este não pode ser tratado de uma maneira generalizada, para isso utiliza-se o método qualitativo. Já o método quantitativo trabalha com a obtenção de dados descritivos sobre a realidade do tema abordado. A união desses dois métodos denomina-se quali-quantitativo e possibilita uma ampliação da pesquisa, permitindo, então, relacionar dados com conceitos.

Em relação aos dados, foi feita uma análise de indicadores com base nas informações das pesquisas realizadas pela Fundação João Pinheiro (2014), com o objetivo de obter informações numéricas sobre a habitação no Brasil. Para tanto, serão trabalhados dados secundários.

Contudo, este trabalho está dividido em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. No primeiro momento, pretende-se discutir a origem da política social, analisando-a sob o referencial teórico de alguns autores, como Behring e Boschetti (2011), Faleiros (1986) e Harvey (1992), aos quais abordam a importância das reivindicações populares para o desenvolvimento das políticas sociais. Além destes, autores outros como Freitas (2005) e Nascimento (2010) que ressaltam a influência das constituições na condução da política social. O proposto será uma busca histórica do surgimento das políticas sociais, os fatos que marcaram sua evolução, as decisões econômicas que modificaram sua estrutura até à formação do que se caracteriza como políticas sociais na realidade brasileira contemporânea.

Na segunda parte será abordado o relato histórico das principais políticas habitacionais formuladas no Brasil, com a contribuição de autores como Ferreira (2009), entre outros, sendo realizado um apanhado histórico do surgimento do déficit habitacional e das políticas habitacionais formuladas até o governo de Fernando Henrique Cardoso. Para a análise do Governo Lula até os dias atuais, o Ministério das Cidades (2004) servirá de base para se estudar a estrutura das políticas habitacionais formuladas no governo em questão.

Já no terceiro capítulo, será analisado o Programa Minha Casa Minha Vida. Através de levantamento de dados, é possível mensurar seu resultado, se de fato contribuiu para a melhoria do déficit habitacional. Por fim, é preciso correlacionar o escopo teórico da política social apresentado no primeiro capítulo com os dados estudados no terceiro capítulo, no intuito de descobrir se o PMCMV obteve sucesso ou insucesso na sua gestão até o ano de 2012.

1 CONCEITUAR A POLÍTICA SOCIAL

São explanados neste capítulo aspectos relevantes para a compreensão do propósito do trabalho que é mensurar o planejamento das políticas sociais em um governo influenciado pelo sistema capitalista. Para tanto, encontra-se nesse capítulo o referencial teórico da pesquisa. Os tópicos estão organizados da seguinte maneira: 1.1 Como surge o conceito (contexto histórico); 1.2 Influências das Constituições na Condução das Políticas Sociais no Brasil; e 1.3 Política social na atualidade: universal x focalizada.

Em relação ao surgimento, fundamenta-se abordar os principais acontecimentos políticos e econômicos que impulsionaram o desenvolvimento das ações sociais do Estado. No tópico seguinte, para se entender o percurso das políticas sociais no Brasil, fez-se necessária a dissertação sobre a influência que as constituições proclamadas ao longo da história exerceram na estruturação das políticas sociais. Por fim, o estudo sobre as constituições serviu de base, para relatar as discursões que são levantadas em relação à sua estrutura, se esta deve ser universalizada ou focalizada.

Esses são os principais pontos que nortearão a análise desse capítulo, que servirá de referencial teórico para a análise de uma política social habitacional específica nos próximos capítulos.

1.1 Como surge o conceito (contexto histórico)

O surgimento das políticas sociais foi estudado de maneira detalhada por Behring e Boschetti (2011), no livro “*Política Social Fundamentos e História*”. As autoras ressaltam que as políticas sociais relacionam-se com as determinações econômicas, culturais, e em cada momento histórico, adquirindo características específicas do contexto em que vai ser utilizada. Sendo assim, para compreender seus objetivos nos dias atuais, é preciso enfatizar o contexto histórico em que foram criadas, pois segundo Behring e Boschetti (2011, p.64):

o surgimento das políticas sociais foi gradual e diferenciado entre os países, dependendo dos movimentos de organização e pressão da classe trabalhadora, do grau de desenvolvimento das forças produtivas, e das correlações e composições de força no âmbito do Estado.

É por isso que o surgimento das políticas sociais foi diferenciado entre os países, pois sua formação depende de um conjunto de fatores citados acima. Dentre eles, pode-se destacar as lutas dos trabalhadores por melhores condições de vida. Eram reivindicações

sociais que aconteciam em épocas distintas, porque dependiam do cenário econômico do momento, contribuindo assim para que as políticas sociais adquirissem características diferenciadas entre os países.

Isso explica o fato das primeiras ações governamentais se direcionarem para garantir a segurança do trabalhador ou para os desempregados. Behring e Boschetti (2011, p.67) sintetizam o surgimento de tais políticas em alguns países:

- Entre 1883 e 1914, todos os países europeus implantaram um sistema estatal de compensação de renda para os trabalhadores na forma de seguros;
- No mesmo período, 11 dos 13 países europeus introduziram seguro – saúde e 9 legislaram sobre pensão dos idosos.
- Em 1920, 9 países tinham alguma forma de proteção ao desempregado.

Essa descrição histórica confirma que os surgimentos das ações sociais em nível mundial aconteceram em épocas distintas, entretanto, um ponto em comum encontrado nessas ações, é que todas as políticas se centralizavam para garantir o direito ao trabalhador.

No Brasil, o surgimento das políticas sociais possui marcas diferenciadas, devido às condições históricas em que a nação foi formada. A formação colonial brasileira tinha como característica uma economia voltada para exportação, subordinada e dependente do mercado mundial. Desse modo, possibilitava as primeiras acumulações capitalistas. Como consequência, impulsionou o desenvolvimento das desigualdades econômicas entre o povo brasileiro.

Uma vez que o surgimento das políticas sociais está de acordo com o contexto histórico em que elas estão inseridas, no Brasil o desenvolvimento dessas políticas foi tardio, dessa forma:

A primeira constatação é a de que seu surgimento [das políticas sociais] no Brasil não acompanha o mesmo tempo histórico dos países de capitalismo central. Não houve no Brasil escravista do século XIX uma radicalização das lutas operárias e sua constituição em classe para si, com partidos e organizações fortes. A questão social já existente num país de natureza capitalista, com manifestações objetivas de pauperismo e iniquidade, em especial após o fim da escravidão e com a imensa dificuldade de incorporação dos escravos libertos no mundo do trabalho, só se colocou como questão política a partir da primeira década do século XX, com as primeiras lutas de trabalhadores e as primeiras iniciativas de legislação voltadas ao mundo do trabalho (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.78).

Behring e Boschetti (2011) fazem uma análise do surgimento das políticas sociais a nível mundial. Contudo, analisando-se a descrição acima, percebe-se que o Brasil não

acompanhou o movimento de consolidação dos direitos sociais que aconteceu nos demais países, por isso, as autoras consideram o surgimento das políticas sociais atrasados, mas as causas desse atraso serão tratadas no tópico seguinte.

Como já foi ressaltado por Behring e Boschetti (2011), forças econômicas influenciaram no surgimento e na condução das políticas sociais. Essas mudanças são relatadas em Harvey (1992). As atenções do autor voltam-se para as relações econômicas e as transformações ocorridas no processo de transição do Fordismo¹- Keynesianismo², onde o Estado passou assumir um papel fundamental na condução da economia, bem como das políticas sociais. O referido autor revela a questão do surgimento da acumulação flexível e, de maneira mais enfática, as mudanças ocorridas na estrutura organizacional do trabalho e seus impactos para o objetivo e formulações das políticas econômicas, que influenciaram de maneira direta a vida das pessoas.

Houve uma mudança nas formas organizacionais do trabalho, o período conhecido como Fordismo. Para Harvey (1992, p.121):

Ford também fez pouco mais do que racionalizar velhas tecnologias e uma detalhada divisão do trabalho preexistente, embora, ao fazer o trabalho chegar ao trabalhador numa posição fixa, ele tenha conseguindo dramáticos ganhos de produtividade.

Ford se tornou muito conhecido ao criar uma nova forma organizacional do trabalho e, por meio de incentivos aos trabalhadores, ele conseguiu aumentar a sua produtividade. Nesse período, o Fordismo despertou as atenções para o valor do trabalho e a importância de manter o trabalhador satisfeito com as melhores condições de vida.

Contudo, ele acreditava que a produção em massa teria como consequência o consumo massivo, graças à elevação da produção. Defendia a ideia de que o trabalho seria um instrumento de regulação da sociedade e:

acreditava que o novo tipo de sociedade poderia ser construído simplesmente com a aplicação adequada ao poder corporativo. O propósito do dia de oito horas e cinco dólares só em parte era obrigar o trabalhador a adquirir a disciplina necessária à operação do sistema de linha de montagem de alta produtividade (HARVEY, 1992, p.122).

¹ Conjunto de métodos de racionalização da produção elaborado pelo industrial norte-americano Henry Ford. (SANDRONI, 2005, p. 353)

² Nas palavras de Sandroni (2005, p.56), é a modalidade de intervenção do Estado na vida econômica, com a qual não se atinge totalmente a autonomia da empresa privada e que prega a adoção, no todo ou em parte, das políticas sugeridas na obra de Keynes.

As ideias fordistas de aumentar a produtividade e, como consequência, o aumento do consumo por parte da população, trouxe um novo papel para o Estado, de formular políticas sociais direcionadas para trabalhadores com o intuito de garantir um bom funcionamento do sistema fordista de produção.

Foi necessário conceber um novo modo de regulamentação para atender aos requisitos da produção fordista; e foi preciso o choque da depressão selvagem do quase colapso do capitalismo na década de [19] 30 para que as sociedades capitalistas chegassem a alguma nova concepção da forma e do uso dos poderes do Estado (HARVEY, 1992, p.124).

Nesse período, explodiu a crise de 1929, conhecida como a crise de superprodução³. Foi preciso uma nova intervenção para se desenvolver maneiras de impulsionar o dinamismo da economia. Portanto, foi nesse cenário histórico que o Fordismo se aliou fortemente com as ideias Keynesianas, como relata Harvey (1992, p.125):

o Estado teve de assumir novos [Keynesianos] papéis e construir novos poderes institucionais; o capital corporativo teve de ajustar as velhas em certos aspectos para seguir com mais suavidade a trilha da lucratividade segura; e o trabalho organizado teve de assumir novos papéis e funções relativas ao desempenho nos mercados de trabalho e nos processos de produção.

Nesse cenário de recessão econômica, as políticas sociais passaram por profundas mudanças, ganhando uma nova roupagem, e começando a ser vistas como instrumento para trazer estabilidade econômica. Isso porque crises financeiras são períodos em que um país é forçado a procurar novas maneiras de garantir a dinâmica econômica. Então, em momentos como esse, o governo tem o papel de intervir na economia, formulando políticas para trazer o sistema econômico de volta ao equilíbrio. Desse modo, comprova-se que as ações do Estado relacionam-se com as características do momento em que vão ser utilizadas. Nesse período, as políticas sociais passaram por profundas mudanças, as ações governamentais buscaram aliar Bem-Estar-Social com aumento de produtividade e, como resultado, gerar consumo, garantindo o lucro do capitalista, pois:

O Estado, por sua vez, assumia uma variedade de obrigações. Na medida em que a produção de massa, que envolvia pesados investimentos em capital fixo, requeria condições de demanda relativamente estáveis para ser lucrativo, o Estado se esforçava por controlar ciclos econômicos com uma combinação apropriada de políticas fiscais e monetárias no período pós-guerra. Essas políticas eram dirigidas para áreas de investimentos públicos,

³ De acordo com Sandroni (2005, p.806), excesso de produção em relação à demanda, isto é, o número de mercadorias passa a ser maior do que a capacidade dos consumidores de compra-las.

em setores como o transporte, os equipamentos públicos etc. Vitais para o crescimento da produção e do consumo de massa e que também garantiam um emprego relativamente pleno. Os governos também buscavam fornecer um forte complemento ao salário social com gastos de seguridade social, assistência médica, educação, habitação etc. Além disso, o poder estatal era exercido direta ou indiretamente sobre os acordos salariais e os direitos dos trabalhadores na produção (HARVEY, 1992, p.129).

Esse contexto histórico relatado por Harvey (1992) mostra a influência do cenário econômico na condução das políticas sociais, reforçando a ideia que foi defendida por Behring e Boschetti (2011) que as políticas sociais adquirem características específicas de acordo com o momento em que vão ser utilizadas.

Nesse sentido, o Estado tomava decisões que tinham que favorecer o bom desempenho da produção capitalista, ou seja, pensava-se na constituição de um Estado de Bem-Estar-Social, que (em contrapartida) gerasse estabilidade econômica. Como resultado desse modo capitalista de administrar, houve um aumento das diferenças econômicas, e o Estado sofreu grandes pressões populares. Harvey (1992, p.133) diz:

dessa forma, a legitimação do poder do Estado dependia cada vez mais da capacidade de levar os benefícios do fordismo a todos e de encontrar meios de oferecer assistência médica, habitação e serviços educacionais adequados em larga escala, mas de modo humano e atencioso.

Com base na abordagem de Harvey (1992) e analisando o percurso das políticas sociais até aqui, percebe-se que o modo de produção fordista trouxe uma nova roupagem para os direitos sociais. Para sustentar a dinâmica econômica defendida por Ford, foi necessária a intervenção do Estado que passou a utilizar os direitos sociais como principal ferramenta de estabilização econômica e regulação do trabalho. Isso porque as ideias Fordistas, de que quanto maior fosse à produtividade, maior seria o consumo, não foram compatíveis com a realidade social da classe trabalhadora. Desse modo, as políticas sociais estavam começando a se tornar um mecanismo de regulação do trabalho, ou seja, era preciso manter os trabalhadores contentes para se obter ganhos de produtividade.

Os investimentos de produção em massa nos mercados de consumos e de trabalhos e a constituição de um “Estado de Bem Estar” exigiam um financiamento de alto custo, e era preciso uma forte arrecadação para a garantia as políticas sociais. Por isso, que nesta nova fase do Fordismo – Keynesianismo foi preciso quebrar a rigidez do processo produtivo estabelecido por Ford, passando para a acumulação flexível. Isso foi necessário para quebrar a lógica dos direitos sociais, e não para garantir o alto custo de uma constituição de um “Estado de Bem Estar”.

A acumulação flexível foi um termo criado por Harvey (1992, p. 140) para designar a nova maneira de regulação econômica, uma transformação no modo de controle do trabalho. “Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo”. Ainda, segundo Harvey (1992, p.140):

caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional.

Ressalta-se que ao longo da história qualquer modificação nos setores de produção objetivava manter o modo de produção capitalista e, nesse contexto, de maneira mais intensa. Por isso, Faleiros (1986, p.80) sintetiza que:

as políticas sociais são formas de manutenção da força de trabalho econômica e politicamente articuladas para não afetar o processo de exploração capitalista e dentro do processo de hegemonia e contra hegemonia da luta de classes.

Essa é a visão crítica de Faleiros, que descreve a função das políticas sociais em um modo de produção capitalista, onde qualquer ação do Estado é para a garantia da estabilidade financeira e para os detentores da força de trabalho.

Faleiros (1986) aborda também o conceito de política social, abrangendo vários temas na vida cotidiana. Contudo, o referido autor analisa como as políticas são interpretadas pelo público que as recebe. O ápice da análise do autor é fundamentar a relação de tais políticas dentro de uma sociedade capitalista.

Existe uma relação entre Estado e sociedade, de modo que as políticas sociais são, portanto, uma maneira do governo regular essa interação, garantindo as necessidades básicas como alimentação, saúde, educação e habitação. O trabalhador, por sua vez, faz a sua parte nessa relação oferecendo sua força de trabalho, em troca de tais “benefícios”. Devido a esse tipo de relação, segundo Faleiros (1986, p.8), as ações de estabilização social são interpretadas da seguinte maneira:

As políticas sociais ora são vistas como mecanismos de manutenção da força de trabalho, ora como conquistas dos trabalhadores, ora como arranjos do bloco no poder ou bloco governante, ora como doação das elites dominantes, ora como instrumento de garantia do aumento da riqueza ou dos direitos do cidadão.

Baseando-se no pensamento de Faleiros (1986), pode-se afirmar que as políticas sociais se transformaram em um instrumento de troca, quando o trabalhador oferece sua mão de obra e o Estado proporciona a obtenção desse direito. Isso pode ser observado no relato feito por Harvey (1992) sobre o sistema Fordista, onde o trabalhador era motivado a trabalhar por causa dos benefícios que lhe eram concedidos.

Dentre esses conceitos desenvolvidos por Faleiros (1986), não há como negar que, em todos, os estados aparecem como bem feitos, com uma “bondade” aparente, “aparecem como dádivas, relacionando-as em seguida com as exigências do capital para se valorizar e reproduzir a força de trabalho e com as lutas sociais e crises do capitalismo” (FALEIROS, 1986, p.8).

Segundo Faleiros (1986), o conceito, a interpretação e o objetivo não têm como ser separado do modo de produção capitalista. O trabalhador que produz mercadorias e gera riqueza, precisa ter condições mínimas de sobrevivência. O Estado, nesse cenário capitalista, tem a obrigação de manter essa estabilidade.

Para o autor em questão, torna-se necessária uma regulação geral da reprodução do trabalhador, que se realiza através da intervenção estatal. Desse modo, “as políticas sociais estatais não visam, pois, atender aos vários capitalistas e empresários, mas a tornar disponível e operável a mão de obra para qualquer setor e em condições razoáveis” (FALEIROS, 1986 p.34).

O Estado, além de manter a produção, tem que criar condições econômicas para manter um público consumidor ativo. Em síntese, “as políticas sociais articulam-se com o processo econômico tanto na manutenção do trabalho como no estímulo à demanda global de bens e serviços no mercado” (FALEIROS, 1986 p.41).

Essa concepção de Faleiros (1986) observa-se no período em que ocorreu a crise de superprodução, momento em que ocorreu um desequilíbrio na produção, onde a oferta era maior que a demanda. Nesse momento, as políticas sociais, e fordistas – Keynesianas passaram a ser utilizadas como instrumento para impulsionar o consumo.

Desse modo, o objetivo presente nas políticas sociais contemporâneas não é percebido pelo seu público alvo, os direitos sociais são considerados pelas pessoas que as recebem, como uma boa intenção dos governantes, como se não fossem uma obrigação do Estado disponibiliza-los para toda a sociedade. Todavia, ela deixa de ser uma política com a intenção de “eliminar” a pobreza, ou diminuir as diferenças sociais, e passa a ter como

principal objetivo manter o exército industrial de reserva⁴ conformado com as injustiças sociais provocadas pelo capitalismo, criando um ambiente propício para a expansão do capital e consequentemente a acumulação de riqueza para os empresários e governantes. Essa é a principal crítica feita por Faleiros (1986).

Behring e Boschetti (2011) relatam os acontecimentos que permearam o surgimento das políticas sociais e que ocorreram de maneira diferenciada entre os países. Em Harvey (1992), encontram-se registrados os fatos econômicos que modificaram a condução das políticas sociais, e Faleiros (1986) traz as várias maneiras de se utilizar a política social dentro de uma sociedade com modo de produção capitalista. Em suma, todos esses autores concordam plenamente que as políticas sociais não são conduzidas naturalmente, mas formuladas de acordo com os interesses do Estado e dos empresários.

Até aqui foi relatado o surgimento das políticas sociais em nível mundial, bem como as distorções que houve no seu conceito e na maneira de administrá-las. É necessário destacar a importância de se analisar a trajetória feita pelos direitos sociais no Brasil, onde as proclamações constitucionais exerceram papel fundamental.

Contudo, infere-se a necessidade de se analisar em que contexto foi proclamado tais constituições, com o intuito de compreender por que o desenvolvimento das políticas sociais no Brasil é considerado atrasado por Behring e Boschetti (2011). Enfim, os fatos históricos revelaram esse impasse brasileiro.

1.2 Influências das Constituições na Condução das Políticas Sociais no Brasil

Como foi tratado no tópico anterior, as políticas sociais estão relacionadas com as condições vivenciadas pelo país em níveis econômicos, políticos e sociais, bem como se relacionam também com a evolução do capitalismo. Dessa forma, o processo de formação do Brasil também está relacionado com a formação e evolução do capitalismo.

É de extrema importância ressaltar o papel das constituições na evolução histórica dos direitos sociais. No Brasil, como será abordado a seguir, a política social esteve presente em todas as constituições, mas seu real destaque foi tardio, somente na constituição de 1988.

De acordo com Freitas (2005), no Brasil, desde o período colonial, as ações governamentais estavam divididas por área. A mesma autora expõe que naquele período, a assistência social ficava a cargo de irmandades religiosas ou da Santa Casa de Misericórdia. Vale ressaltar que nesse período o Estado era isento de qualquer obrigação social e a Igreja

⁴ Expressão empregada por Karl Marx para designar o conjunto dos trabalhadores desempregados, (SANDRONI, 2005, p. 324)

Católica era responsável pelas ações sociais. Este era o cenário das políticas sociais até a primeira Constituição de 1824.

Nesse período, o conceito de política social abordado no tópico anterior, de fornecer para toda sociedade os elementos essenciais para a sobrevivência, se faz presente, pois ainda não tinha a intervenção do estado e as ações sociais se concentravam em ajudar, não sendo necessário dispensar nenhum trabalho para ser beneficiado.

Ao decorrer dos anos, as constituições assumiram um papel importante, pois através delas organizou-se o Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS). Por isso, é de extrema importância percorrer o caminho feito pelas políticas sociais nas constituições brasileiras.

Com base em Nascimento (2010), a primeira Constituição do Brasil, outorgada por D. Pedro I, em 1824, apontou para o surgimento dos direitos individuais, como acesso a educação primária gratuita e universal e a assistência social pública. Iurconvite (2010) relata que essa constituição foi proclamada no dia 25 de março de 1824 e durou cerca de 65 anos, a mais longa no Brasil.

Contudo, a população desse período era composta em sua grande maioria por escravos, sendo assim, conforme Nascimento (2010), os direitos individuais atendiam apenas a poucos privilegiados, somente aqueles que gozavam do status de cidadão, ou seja, as famílias recém-chegada ao Brasil ou aqueles que possuíam certo poder aquisitivo. Isso mostra uma realidade histórica no Brasil que, desde o princípio, os direitos sociais não atingiam a população escrava ou os menos favorecidos.

Ao longo dos anos, várias Constituições foram proclamadas, umas representavam um avanço para as políticas sociais e outras um retrocesso, porque de acordo com Behring e Boschetti (2011) vai depender do cenário econômico e do momento em que serão utilizadas. Pode-se começar, citando como exemplo, a Constituição Republicana ou a Constituição de 1891, a segunda proclamada no País que, de acordo com Iurconvite (2010), foi proclamada em 24 de fevereiro. Nascimento (2010) aborda que o contexto histórico dessa proclamação era de grande descontentamento da classe operária, por isso existiam muitas greves. Desse modo, os trabalhadores queriam intervenção estatal para melhorar as relações e os direitos trabalhistas. Vale ressaltar que, nesse momento histórico, os movimentos populares impulsionaram a proclamação da Constituição no Brasil.

Enfim, apesar de todo movimento grevista, as reivindicações dos trabalhadores não foram atendidas, e não foi registrado nenhum avanço nos direitos sociais. Conforme Nascimento (2010) houve um retrocesso ao invés de avanços em relação ao papel social do Estado, por isso que ela escreve:

como retrocesso na “questão social” pode ser registrado que a previsão expressa da implantação de serviços de assistência social contida no texto constitucional anterior foi expurgada e a única referência que fez à educação foi para, em seu Art. 72, § 6º, desvincular o ensino público da religião católica (NASCIMENTO, 2010, p.21).

Contudo, com base nessa citação, pode-se afirmar que a Constituição de 1891 estava dissociada da realidade do País, pois não condizia com o período. O cenário era de disputa de poder político e houve a consolidação do coronelismo, sufocando o espaço para a conquista dos direitos sociais, nem mesmo para a consolidação dos direitos anteriormente conquistados. Por isso, essa constituição não teve eficácia social (NASCIMENTO, 2010).

As políticas sociais começaram a serem reanalisadas no ano de 1930, pois nesse período a dinâmica econômica brasileira começou a ser reinterpretada e os direitos sociais vestiram uma nova roupagem, conforme foi relatado no tópico anterior, com base em Harvey (1992). Em Freitas (2005, p.9), encontram-se as causas dessa transformação, pois ela disserta que:

A partir de 1930, no contexto da política populista de Getúlio Vargas, surge um moderno Estado de Bem estar social. Neste período criou-se o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e uma vasta legislação trabalhista e previdenciária.

Isso foi necessário, pois o período era de recessão econômica, de extrema desigualdade social. Foi nesse momento, que o Brasil começou uma política de retomada ao crescimento. Era preciso crescer economicamente e amenizar as desigualdades sociais. No Brasil, como aconteceu nos países que aderiram ao Fordismo, o Estado teve que assumir novos Keynesianos papéis, ou seja, intervir na economia para trazer de volta ao crescimento econômico (HARVEY, 1992).

Nesse cenário político e econômico, em 16 de Julho de 1934, foi proclamada a terceira Constituição do Brasil. Para Iurconvite (2010), com uma forte tendência para a conscientização pelos direitos sociais, isso por que: em seu Preâmbulo constava que a Constituição de 1934 foi promulgada com o fim de “organizar um regime democrático, que assegure a Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico” (IURCONVITE, 2010, p.4).

Diante de tudo que foi exposto aqui, pode-se afirmar que foi a primeira vez que uma Constituição brasileira proclama os direitos sociais, servindo de base para as próximas Constituições, como será abordado mais adiante.

Segundo Nascimento (2010), no momento que a Constituição de 1934 se refere ‘a’ ordem econômica e social, relativizam o direito de propriedade e autorizam a intervenção direta do Estado na economia. Já para a área social, Nascimento (2010, p.26), descreve da seguinte maneira:

No que concerne aos direitos sociais, essa Constituição atribuiu ao Estado brasileiro a função de, dentre outras, proporcionar a todos uma existência digna (Art. 115). Ao proclamar a dignidade humana como princípio regente das funções estatais, a Carta de 1934 determinou a implementação de políticas públicas e de atividades estatais voltadas para a realização material desse princípio, dando lugar aos direitos sociais decorrentes de normas constitucionais atribuídas.

Na carta de 1934, era dever do Estado em caráter universal estabelecer as condições de trabalho e promover a proteção aos trabalhadores. Proclamou a educação primária como direito de todos, e o ensino religioso como facultativo. Na área da saúde, previu a assistência sanitária, hospitalar e médica preventiva, bem como a assistência social para os necessitados, amparo a maternidade e a infância (NASCIMENTO, 2010).

A partir de 1935, reiniciava um clima de tensão na conjuntura política, que acabou atrapalhando a efetivação da Constituição de 1934. Em 1937, Vargas estava impedido de participar da eleição, uma vez que essa Constituição proibia a reeleição do presidente da República e determinava as eleições diretas. Vargas, então, fechou a Câmara dos Deputados e o Senado, e acabou revogando a Constituição, implantou a chamada ditadura do “Estado Novo”⁵. Assim, a primeira Constituição que traria um avanço para os direitos sociais no Brasil, não teve sequer tempo de ser atuada.

O Estado Novo perdeu seu poder e o governo teve que convocar novas eleições, mas antes que a eleição acontecesse, Vargas encerrou seu mandato com o trágico episódio de seu suicídio. Eurico Gaspar Dutra é o novo presidente da república.

Nesse novo governo, em 18 de setembro de 1946 é proclamada a quarta Constituição, onde a justiça social e a valorização do trabalho passaram a serem os fundamentos da ordem econômica e social. Dessa forma:

A Constituição de 1946 estabeleceu, ainda, que o salário mínimo deverá atender as necessidades do trabalhador e de suas famílias (art.157, I); participação obrigatória e direta do trabalhador nos lucros da empresa (art. 157, IV); proibição de trabalho noturno a menores de 18 anos (art. 157, IX); fixação das percentagens de empregados brasileiros nos serviços públicos dados em concessão e nos estabelecimentos de determinados ramos do comércio e da indústria (art. 157, XI); assistência aos desempregados (art.

⁵ Sistema Político estabelecido por Vargas, caracterizado pela ditadura militar.

157, XV); obrigatoriedade da instituição, pelo empregador, do seguro contra acidente do trabalho (art. 157, XVII); direito de greve; liberdade de associação patronal ou sindical (art. 158); gratuidade do ensino oficial superior ao primário para os que provassem falta ou insuficiência de recursos (art. 168, II, primeira parte); instituição de assistência educacional, em favor dos alunos necessitados, para lhes assegurar condições de eficiência escolar (art. 168, II, *in fine*); e, obrigatoriedade de manterem as empresas, em que trabalhassem mais de 100 pessoas, ensino primário para os servidores e respectivos filhos, obrigatoriedade de ministrarem as empresas em cooperação, aprendizagem aos seus trabalhadores menores (art. 168, III) (IURCONVITE, 2010, p.5).

Como o valor do trabalho era a pauta do momento, analisando a citação acima, pode-se dizer que houve ampliação dos direitos sociais destinados para a educação e trabalho, mas, como pode ser observado, houve retrocesso em outros direitos, como para a reforma agrária que não teve um aparato constitucional, bem como uma redução em relação ao direito à saúde.

Segundo Iurconvite (2010) a Constituição de 1967 foi promulgada em 24 de janeiro de 1967, a quinta da história brasileira, e entrou em vigor em 15 de março do mesmo ano, quando o Marechal Arthur da Costa e Silva assumiu a Presidência. Teve alguns avanços e retrocessos, mais focados na área trabalhista.

Negativamente, a Constituição de 1967 reduziu para 12 anos a idade mínima de permissão do trabalho (art. 158, X); a supressão da estabilidade e o estabelecimento do regime de fundo de garantia como alternativa (art. 158, XIII); e, restrições ao direito de greve (art. 158, XXI). De forma positiva, a Constituição de 1967 inseriu modestas inovações, como a inclusão do direito ao salário-família aos dependentes do empregador (art. 158, II); proibição de diferença de salários também por motivo de etnia (art. 158, III); participação do trabalhador na gestão da empresa (art. 158, V); e, aposentadoria da mulher, aos trinta anos de trabalho, com salário integral (art. 158, XX) (IURCONVITE, 2010, p.6).

No âmbito social trouxe mais retrocesso do que avanço, a redução da idade mínima de trabalho e a restrição ao direito à greve, representam os interesses dos empresários capitalistas, que desejam obter lucro através da mão de obra barata e da exploração dos trabalhadores, uma vez que, estes não teriam como reivindicar seus direitos. Essa Constituição durou dois anos, quando foi publicada a Carta de 1969, que nas palavras de Nascimento (2010, p.34), “o retrocesso político foi ampliado. Referente aos direitos sociais, não trouxe alteração digna de nota, tendo se limitado a manter as restrições previstas na Carta anterior”.

Chegando aos anos de 1980, conhecido por muitos como década perdida⁶, em um cenário de extrema disparidade social, a intervenção estatal foi fundamental, e o uso das políticas sociais também foram fundamentais, conforme é descrito a seguir:

as políticas sociais no Brasil tiveram, nos anos [19] 80, formulações mais impactantes na vida dos trabalhadores e ganharam mais impulso, após o processo de transição política desenvolvido em uma conjuntura de agravamento das questões sociais e escassez de recursos. Não obstante, as políticas sociais brasileiras sempre tiveram um caráter assistencialista, paternalista e clientelista, com o qual o Estado, por meio de medidas paliativas e fragmentadas, intervém nas manifestações da questão social, preocupado, inicialmente, em manter a ordem social. São elas formatadas a partir de um contexto autoritário no interior de um modelo de crescimento econômico concentrador de renda e socialmente excludente (PIANA, 2009, p. 38).

Com esse pensamento, Piana (2009) levanta uma discussão que foi desenvolvida por Faleiros (1986) no tópico anterior, o mesmo aborda que não tem como dissociar o conceito, a interpretação e o objetivo da política social do modo capitalista de produção, ou seja, o que ambos concordam é que o Estado nesse cenário de crise cumprir o papel de manter a ordem econômica e social, e ainda conseguem adquirir uma imagem paternalista e de benfeitores.

O que impulsionou o avanço dos direitos sociais foram os intensos movimentos sociais que aconteciam na época, isso contribuiu para uma série de avanços na legislação que seria expressa na Constituição de 1988. Por isso, que para Nascimento (2010, p.35), “a Constituição de 1988 deu ao Brasil as vestes jurídicas de um verdadeiro Estado Democrático Social”, a sexta proclamada, até então.

A Constituição de 1988, conhecida também como Constituição Cidadã, representou um marco na condução das políticas sociais, nesse novo aparato constitucional, os serviços ou ações públicas, ficariam segundo Alvarenga (2011, p.3) da seguinte maneira:

De acordo com a Constituição de 1988, serviços como educação, saúde, assistência social e previdência social, compõem o grupo de deveres do Estado e deveriam estar disponíveis para toda a população, uma vez que foram definidos como direitos no texto constitucional.

Percebe-se que pela primeira vez na história brasileira, a política social teve sua importância reconhecida em uma Constituição, se tornando um direito universal. Analisando o documento, os direitos sociais estão expostos da seguinte maneira:

⁶ Período que o Brasil sofreu grande recessão econômica.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 2012, p.18).

Contudo, nesse artigo ficou estabelecido os direitos essenciais que garantem as condições mínimas de sobrevivência. E a novidade é que não se restringe somente a classe trabalhadora, e sim toda a população, reforçando o conceito que foi estabelecido no tópico anterior: que a política social pode ser definida como um conjunto de ações formuladas pelo Estado como a intenção de fornecer para todos os elementos essenciais para a sobrevivência.

Do sétimo artigo em diante, são descritos os direitos inerentes à classe trabalhadora, de maneira bastante ampla, a Constituição Cidadã formula os direitos necessários para garantir condições dignas de trabalho.

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: II – seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário; III – fundo de garantia do tempo de serviço; IV – salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim; VIII – décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria; (BRASIL, 2012, p.18).

Diante de tudo que foi exposto na citação acima, nota-se a amplitude de tal Constituição, com o objetivo de buscar o pleno desenvolvimento e bem estar da população. Seguindo, do oitavo artigo até o décimo primeiro, os trabalhadores encontram na Lei respaldo para lutar pelos seus direitos, que tinha sido proibido na Constituição de 1967.

Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical; Art. 9º É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender; Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação; Art. 11. Nas empresas de mais de duzentos empregados, é assegurada a eleição de um representante destes com a finalidade exclusiva de promover-lhes o entendimento direto com os empregadores. (BRASIL, 2012, p.19 - 20)

Sendo assim, é possível concluir que tanto para a consolidação dos direitos sociais como para o aparato jurídico, essa constituição se mostrou bastante ampla, tanto que vigora até os dias atuais.

Analisando o percurso das constituições na condução das políticas sociais, pode-se salientar que a participação popular foi fundamental, pois os direitos sociais foram reconhecidos e impulsionados através de lutas operárias. Ressalta-se também que nas primeiras constituições as ações sociais eram voltadas para os trabalhadores, ficando a cargo das instituições privadas, mas ao longo do tempo, foi se concretizando que as políticas de bem estar não tem como alvo somente a proteção para os trabalhadores, mas também para a população excluída do processo de desenvolvimento capitalista.

Por isso, que a Constituição Federal de 1988 representa um avanço para o papel do Estado na condução do bem estar social, trouxe um ideal da democracia com justiça social. Porém, é de extrema importância destacar que o cenário econômico em que foi proclamada a constituição em questão, era de recessão econômica, logo sua aplicação seria dificultada por esse motivo.

Entretanto, se faz necessário indagar, como está sua aplicação e estrutura nos dias atuais? Será que esses direitos são integrados na vida da população brasileira? Diante desse cenário, depois de tantas transformações, tanto no conceito como na estrutura das políticas voltadas para o bem estar, são muitos os debates acerca do seu modo de aplicação, se elas devem possuir ações universalizadas ou focalizadas, tema a ser desenvolvido no próximo tópico.

1.3 Política social na atualidade: universal x focalizada

Resumindo em um conceito tudo que foi escrito sobre política social, pode-se afirmar que são ações do Estado, com a intenção de fornecer para a sociedade os elementos essenciais para a sobrevivência. Tais ações ao longo do tempo ganhou aparato jurídico, com o intuito de garantir que os direitos que promovem a sobrevivência humana fosse uma realidade de todos, todavia, se tornou um dos principais instrumentos de combate à pobreza. Mas, as medidas adotadas para a redução das desigualdades socioeconômicas no Brasil, devido à complexidade desse problema, são norteadas de muitas críticas.

A principal delas se referem à estrutura das políticas sociais nos países em desenvolvimento, se devem ser universalizadas ou focalizadas. Para alguns críticos, como Moreno (2009), as ações sociais devem ser universalizadas, já para Saraiva (2004) devem apresentar uma estrutura focalizada. Mas, um dos fatores que determinam a estrutura das políticas sociais, são as condições econômicas de um país. Por isso que é de extrema

importância analisar os recursos disponíveis para financiar as políticas elaboradas em um governo.

O primeiro ponto daqueles que defendem a universalização dos direitos sociais, possui embasamento teórico na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Uma vez que as políticas sociais têm aparato em lei, ela se torna universal, sendo assim, por ser público, tem que ser um bem acessível a todos. Dessa maneira, a sua distribuição não é somente um problema econômico, mas um dever do Estado em garanti-las para a sociedade. A ideia apresentada desde 1948 com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, cujo artigo 25 tem a seguinte redação:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle (DECLARAÇÃO..., 2013).

Partindo do conceito que a política social são programas do governo para garantirem condições dignas de sobrevivência para uma sociedade, com a declaração universal passar a ser um direito de todos amparado constitucionalmente. Moreno (2009), diz que a vertente universalista se apoia nessa ideia, entretanto, o direito a cidadania é entendida como patrimônio de todos. Por isso,

o escopo teórico que se pauta pela defesa da política social universal considera que o mercado é incapaz de gerar bem-estar, para tanto o Estado deve ser interventor e realizar políticas sociais universais de forma que os direitos saiam da garantia formal, e passem a concretizar materialmente. Só a partir de então, pode ser conferido aos sujeitos status de cidadão de fato, e é nessa perspectiva que caminha a defesa pela garantia das necessidades sociais básicas a todos (MORENO, 2009, p.73).

De acordo com Moreno (2009), o mercado é incapaz de assegurar bem-estar social, portanto, a política social é um meio de garantir a socialização, a democratização, e a redistribuição dos bens e serviços sociais. Logo, a formulação dos programas sociais devem ser feitos baseado no pensamento de que todos tem que se beneficiar. “É ai que o Estado deve entrar em ação, exercendo a função que o mercado não é vocacionado a realizar, justamente por interesses inconciliáveis com o oferecimento de bem-estar à população” (MORENO, 2009, p.74).

A ideia defendida por Moreno (2009), é que o Estado tem o dever de intervir na economia para equilibrar as contradições do sistema capitalista, formulando políticas universais. Contudo, a autora ainda afirma:

Nesse entendimento, a política social deve priorizar serviços sociais universais, abolindo-se o arcaico princípio da elegibilidade do beneficiário que segrega alguns em detrimento de outros criando estigmas. As necessidades básicas, portanto não podem ser reduzidas a mínimas, e os bens e serviços básicos, não devem ser simples alvos de programas de transferência de renda. Ao contrário, são necessários investimentos no aparato estatal como forma de garantir o provimento desses direitos (MORENO, 2009, p.74).

Para Moreno (2009), aqueles que defendem a vertente universalista, possuem um conceito amplificado de necessidades, no entanto, para a sobrevivência não existem apenas as necessidades biológicas ou naturais. Portanto, “a essência humana para esses, bem como para Marx, tem em si a necessidade de sociabilidade, autoconsciência, liberdade, entre muitos outros fatores que vão além das necessidades de sobrevivência.” (MORENO, 2009, p.76).

Soares (2014, p.14), também enfatiza alguns pontos favoráveis para a universalização dos direitos sociais. Nas palavras do referido autor:

as políticas universais territoriais têm ainda a vantagem de permitir integrar, no território, as diversas políticas públicas que se façam necessárias. Isto permite uma integração não apenas das políticas como também da população beneficiária, superando a marca da fragmentação tão presente hoje na área social.

Com essa integração, os resultados de tais políticas seriam sentidos por todos, não apenas por um grupo fragmentado, dessa maneira, o impacto social seria mais amplo, ou seja, promoveria um país em que os direitos sociais fossem uma realidade de todos.

Outra condição, também apresentada por Soares (2014), relaciona-se com a continuidade dos programas sociais, o que é de fundamental importância, pois aqueles que apresentam caráter emergencial, depois de resolvidos os problemas, tais ações sociais seriam extintas. Por isso “a oferta de bens e serviços públicos precisa de **permanência no tempo e no território** objeto de sua ação: a população tem que ter garantia de **continuidade das políticas públicas**.” (SOARES, 2014, p.14, grifo do autor).

Por outro lado, existe um empecilho para a concretização das políticas sociais universais, que é a escassez de recursos financeiros destinados para amparar tais políticas. Contudo:

que os Estados não aumentem seu gasto público para não produzir “déficit fiscal”; que ao invés de atuar diretamente através de suas próprias redes, os governos devem estabelecer “parcerias”, repassando seus serviços que passarão a ser prestados por instituições comunitárias ou ONGs; os recursos devem ser “focalizados” nos mais pobres, e devem ser priorizados nos chamados “subsídios à demanda” e não na ampliação da oferta de serviços públicos (SOARES, 2014, p.13).

Depois de abordar os benefícios da política universal, Soares (2014) na citação acima, relata o motivo que dificulta a concretização dos direitos universais, que é a preocupação do Estado em não aumentar o gasto público, repassando o seu dever para as instituições privadas.

Com o estudo que foi feito no tópico anterior sobre as Constituições brasileiras, pode-se afirmar que essa racionalidade financeira passou ser mais necessária, depois da proclamação da constituição de 1988, porque os serviços como educação, saúde, assistência social e previdência social, passaram a ser dever de o Estado proporcionar para a sociedade por meio de ações sociais universais, que por sua vez, aumentariam o gasto do governo. Todavia, isso trouxe algumas implicações:

O problema foi que, enquanto a Constituição expandiu diversos direitos sociais, aumentando as obrigações do setor público, ocasionou concomitantemente a redução da qualidade da arrecadação, fonte de financiamento das políticas públicas, e aumentou a complexidade das relações intergovernamentais, com gestores federais, estaduais e municipais atuando com diferentes graus de autonomia nas diferentes áreas sociais (ALVARENGA, 2011, p.3).

A Constituição Cidadã foi proclamada em um momento de recessão econômica, a receita do Estado tinha sido fortemente afetada por causa da crise da década perdida, nesse período houve uma diminuição na arrecadação tributária, principal fonte de financiamento das políticas sociais. A focalização das ações sociais, que é o pilar do neoliberalismo⁷, foi à alternativa por parte dos governantes para destruir o Estado de “bem-estar” social.

Esse pensamento marca o início do surgimento do neoliberalismo no Brasil, que de acordo com Draibe (1993) confirma tendências profundas de modificações da sociedade. Nessa tendência neoliberal as políticas sociais focalizadas ganharam forças, conforme é descrito a seguir:

Descentralizar, privatizar e concentrar os programas sociais públicos nas populações ou grupos carentes, esse parecem ser os vetores estruturantes das

⁷ De acordo com Sandroni (2005, p. 421) é uma doutrina político-econômico que representa uma tentativa de adaptar os princípios do liberalismo econômico às condições de capitalismo moderno.

reformas de programas sociais preconizadas pelo neoliberalismo, principalmente quando suas recomendações se dirigem a países latino-americanos em processo de ajustamento econômico (DRAIBE, 1993, p.97).

Melhor explicando, com base em Draibe (1993) descentralizar, repassar a administração das políticas sociais para o setor privado, seriam um modo de aumentar a eficiência e a eficácia dos gastos sociais, como consequência haveria uma diminuição da responsabilidade do Estado, em relação ao financiamento de tais políticas. Desse modo, conclui-se que houve uma reformulação do papel do Estado na área social.

Nessa nova maneira de conduzir as políticas sociais, é que a focalização ganha força. Draibe (1993, p. 97) conceitua da seguinte maneira: “A focalização, significa o direcionamento do gasto social a programas e a públicos-alvo específicos, seletivamente escolhidos pela sua maior necessidade e urgência”.

Com isso, pode-se afirmar que o neoliberalismo tinha como principal objetivo racionalizar as políticas sociais universais, canalizando as ações sociais do Estado para os mais necessitados, conseqüentemente, haveria uma menor utilização dos recursos financeiros. Esse pensamento é confirmado no discurso daqueles que defendem a focalização dos programas sociais. Nas palavras de Saraiva (2004, p.13).

A defesa da focalização está fundamentada na ideia de maior eficiência e racionalidade na aplicação dos recursos, já que esse tipo de programa social é mais barato que os universais, pois atende apenas aqueles que mais necessitam.

Saraiva (2004) concorda que, com a ideia de racionalidade dos recursos financeiros o Brasil apresenta uma tendência de focalizar as políticas sociais.

Para entender o perfil das políticas sociais focalizadas no atual cenário econômico, é preciso analisar as novas configurações da questão social na era das finanças, onde, as políticas sociais, são utilizadas para redirecionar o fundo público e não para diminuir, (BEHRING 2009). Esse é o pensamento que norteia uma sociedade capitalista, onde a obtenção do lucro deve ser posto em primeiro lugar. Por isso que é impossível analisar as políticas sociais, sem levar em consideração os impactos causados pelo capitalismo.

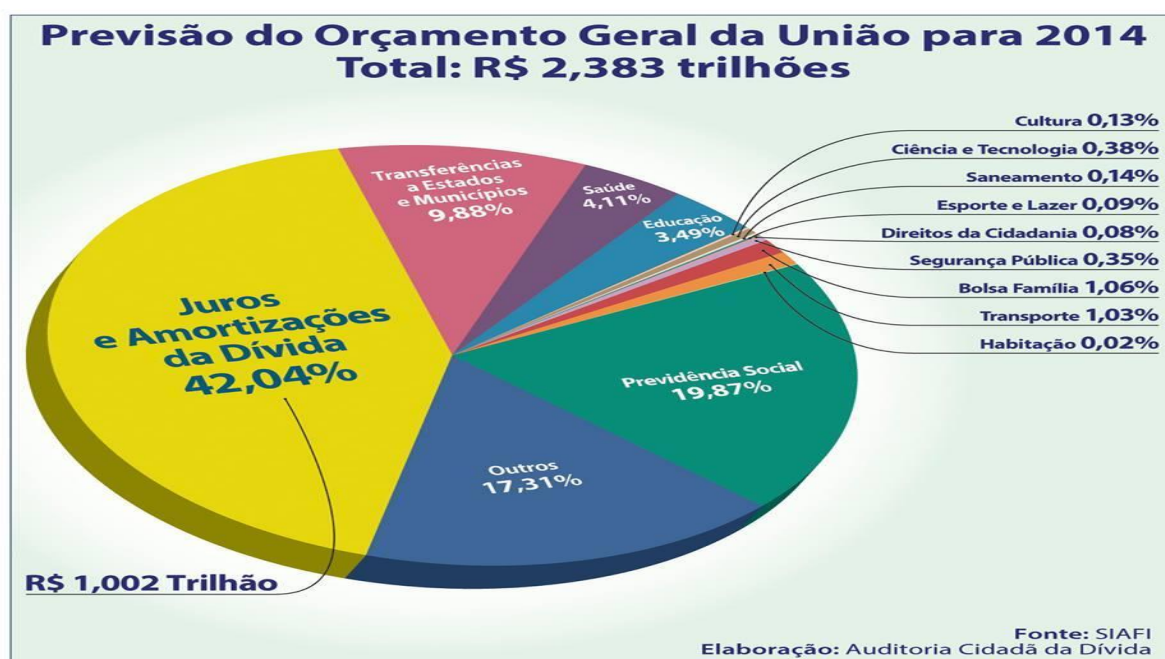
Dessa forma, as políticas governamentais, favorecedora da esfera financeira e do grande capital produtivo, ganham mais atenção das políticas econômicas, como é abordado por Yamamoto (2009, p.26): “Os recursos financeiros oriundos da produção, arrecadados e centralizados pelos mecanismos fiscais, por meio da dívida, tornam-se cativos das finanças, que se apropriam do Estado, paralisando-o”.

Os desequilíbrios que existem na gestão financeira do orçamento governamental, gera uma aparente “escassez” de recursos financeiros necessários para o Brasil ter um Estado do Bem-Estar Social. Isso porque os recursos existem, são canalizados para alimentar o mercado financeiro. Contudo, é preciso mensurar as consequências da administração financeira do Brasil, trazidas para a população.

A dívida e o custo de sua rolagem geram escassez de recursos para investimento e custeio que, aliados as elevadas taxas de juros, desviam as aplicações do setor produtivo para o mercado financeiro, penalizando o conjunto da população (IAMAMOTO, 2009, p.36).

Sendo assim, o centro dinâmico da economia no Brasil é o sistema financeiro. Na visão capitalista é preciso cortar gastos sociais para manter a dinâmica econômica, como as políticas sociais na maneira de caráter universal aumentam os gastos governamentais, o governo adota programas que melhor convém para os cofres públicos. Isso tem provocado uma nítida regressão no investimento dos direitos sociais. Com o gráfico a seguir, fica mais fácil visualizar essa triste realidade da sociedade brasileira, onde é apresentado a distribuição do orçamento público.

GRÁFICO 1 – Previsão do Orçamento Geral da União Para 2014



Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida (2014).

Em 2014, 42,04% dos recursos financeiros arrecadados que corresponde a R\$ 1,002 Trilhão, foi destinado para os credores da Dívida Pública Federal. Enquanto isso essa é a divisão do que sobra para a população brasileira, com destaque para: Previdência Social 19,87%, Saúde 4,11%, Educação 3,49%, Bolsa Família 1,06%, Transporte 1,03%, Ciência e Tecnologia 0,38%, Segurança Pública 0,35%, Saneamento 0,14%, Cultura 0,13%, Esporte e Lazer 0,09%, e por fim, Habitação 0,02%.

Essa é a distribuição dos gastos públicos no Brasil. Essa situação demonstra a atenção que tem as políticas sociais por parte dos governantes, ressaltando que no Brasil a grande maioria da população depende de suas ações sociais. Os valores dos investimentos em alguns setores são irrisórios.

Além dessa extrema disparidade social no Brasil, um fato importante é relatado por Freitas (2005), sobre a necessidade de um novo projeto fiscal para a política brasileira. Para o Brasil possuir uma estrutura de políticas sociais universalizadas é preciso uma reforma fiscal, isso mostra que a solução não é tão simples, o desafio maior é forjar um novo regime fiscal e tributário capaz de arcar com um projeto que tenha como meta a redução das disparidades sociais, ou seja, é preciso redirecionar os gastos e investimentos públicos, para amenizar a situação do gasto público que utiliza 42,04% do orçamento público federal em juros e amortização da dívida, conforme gráfico anterior.

É nesse contexto de administração pública que entra os argumentos daqueles que defendem a focalização das políticas sociais. Nesse momento, a focalização da ação governamental passou a ser a melhor solução encontrada.

Assim, os países que possuem políticas focalizadas, tendem a ter menos gastos, mas o lado negativo é que esses países apresentam menor capacidade de distribuição dos direitos básicos (ALVARENGA, 2011).

Devido ao contexto histórico em que foram criadas, as políticas sociais focalizadas são destinadas a um público específico, ou seja, os poucos recursos disponíveis são concentrados em uma população de beneficiário, neste caso, para as famílias de baixa renda. O fator renda se revela como fundamental para saber quem vai ter acesso às políticas de bem-estar social formuladas em um governo. Isso suscita algumas críticas para as políticas focalizadas. Kerstenetzky (2005, p.06), aponta qual o sentido para os que pensam e defendem a focalização:

Nesse contexto, a focalização aparece, portanto, como um componente menor da racionalidade do sistema, de sua eficiência global. A verdadeira “política social” seria, na verdade, a política econômica que promove as

reformas de orientação mercadológica, que no longo prazo seriam capazes de incluir todos.

Então as políticas focalizadas, com esse critério de selecionar por média de renda, pode deixar uma parcela da população de fora, que também de alguma forma precisam das ações sociais do governo.

Esse é o grande problema da focalização a partir de “*linhas de pobreza*” exclusivamente baseadas na renda, que deixa de fora inúmeras famílias que porventura estejam “acima” da linha, mas que continuam em situações de precariedade, dada a enorme “rotatividade” em torno à linha de pobreza frente a qualquer evento como a perda do trabalho, a doença ou a velhice (SOARES, 2014, p.14, grifo do autor).

Soares (2014) critica o critério utilizado pelas políticas focalizadas de selecionar os beneficiários por nível de renda, uma vez que a economia é instável e afeta a renda dos trabalhadores, esse critério pode deixar uma parcela que necessita das ações sociais de fora, bem como incluir quem não precisa.

Por fim, Draibe (1993, p.98), descreve de modo generalizado o conflito que causa separação entre os cientistas sociais, uns são a favor das políticas universais e outros são a favor das políticas focalizadas.

Passaram-se confrontar, de um lado, a forte tradição universalista, concebendo direitos inalienáveis do cidadão à educação, à saúde, à habitação, à previdência e assistência social, garantidos principalmente pelo Estado provedor e, de outro, o receituário neoliberal concebido segundo aqueles princípios de seletividade e focalização das ações públicas sobre os segmentos mais necessitados da população, de ruptura com compromissos de gratuidade e de privatização dos serviços destinados às camadas mais aquinhoadas da população.

No que diz respeito às concepções de justiça social, sem dúvida aí se localizou um dos dilemas mais importantes que tem desafiado os formuladores de políticas. Contudo, as políticas sociais definitivamente variam de um país para outro, vai depender muito da ideologia defendida pelo Estado e da sua situação econômica, como foi defendido por Behring e Boschetti (2011), no início do capítulo.

Uma das afirmações desse capítulo, feita por Behring e Boschetti (2011) diz que as políticas sociais relacionam-se com as determinações econômicas e culturais em cada momento histórico, adquirindo características específicas do momento em que vai ser utilizada. Analisando seu surgimento e os fatos que Harvey (1992) relatou do Fordismo, essa realidade fica bastante evidente. Percebe-se que no decorrer dos anos o conceito e o objetivo

das políticas sociais foi sendo reformulado, isso Faleiros (1986) aborda de maneira crítica, em sua visão para cada momento econômico ou histórico surge uma nova interpretação das ações sociais do Estado. Para o referido autor, a análise das políticas sociais não pode ser dissociada do sistema capitalista de produção, que está sempre em modificação para sustentar a dinâmica econômica.

No Brasil, o desenvolvimento das ações sociais foi tardio, porque a Constituição de 1934 que trouxe alguns avanços para a política social não teve tempo de ser efetivada. A próxima Constituição que representou um avanço para os direitos sociais foi a Constituição de 1988, que foi proclamada em um contexto de crise, dificultando sua aplicação. Seguindo, nesse período o pensamento neoliberal se tornou a base do governo, fazendo com que as políticas sociais se tornassem mais restritas a um grupo específico, possuindo uma estrutura focalizada.

Contudo, diante de tudo que foi exposto, cabe-se enfatizar o conceito de política social. Analisando o contexto em que foram criadas, as políticas sociais são ações do Estado para promoverem Bem Estar de toda população. Para isso, investir nas áreas como de educação, saúde, habitação, lazer, cultura entre outros setores, é um dever do Estado. Tais políticas assumem as seguintes características no capitalismo atual, no qual, pode ser universal ou focalizada, vai depender da intenção de quem a formula e das condições econômicas do país na hora de aplicar tais ações.

Este é um resumo teórico das políticas sociais, é preciso partir para um estudo mais dinâmico, é preciso mensurar como esses fatos históricos e econômicos influenciam ou influenciaram no planejamento de uma política social na atualidade. Para isso, é de fundamental importância, analisar uma política social específica.

Observando a atualidade, diagnostica-se que a política social que está em destaque é a política habitacional, no qual destina-se a atender famílias que não tem condições de ter uma moradia. O desequilíbrio habitacional reflete o nível da disparidade social de um determinado País, no Brasil verifica-se que é um problema que teve suas origens na formação colonial, que se agravou ao longo do tempo.

Isso porque até meados a década de 1990, várias políticas habitacionais foram formuladas, mas não apresentaram resultados significativos, os dados sobre os déficits habitacionais desta época são apresentados nos próximos tópicos, podendo assim comprovar esta afirmação. Para verificar isso, a partir de agora, concentra-se no estudo de uma política social específica, que é a Política Social Habitacional.

Mas para entender as políticas habitacionais formuladas ao longo da história, é preciso recorrer ao passado, com o intuito de saber quem é a população que compõem a classe sem moradia no país. Isso é necessário, pois tem-se a finalidade de compreender a maneira de pensar em habitação nos dias atuais, como também o surgimento dos primeiros déficits habitacionais. Depois desse trajeto, a pesquisa centralizará no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), com o objetivo de verificar se tal projeto habitacional atende aos critérios das políticas sociais, se apresenta uma estrutura universalizada ou focalizada, enfim, mensurar quais são os resultados dessa política habitacional considerada por muitos como a mais abrangente da história brasileira.

2 - POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL

O propósito deste capítulo persiste na apresentação das principais políticas sociais habitacionais brasileiras formuladas até os dias atuais. Tem como objetivo demonstrar os empecilhos enfrentados pelos governantes para solucionar ou amenizar a situação do déficit habitacional brasileiro.

Para atingir esse objetivo, o capítulo ficou estruturado da seguinte maneira: 2.1 Como pensar em habitação na perspectiva da política social; 2.2 História das políticas habitacionais no Brasil; 2.3 Influência do Governo Lula na Política Habitacional.

O conteúdo explorado no primeiro tópico que corresponde como pensar em habitação na perspectiva da política social, consiste no estudo de como o fato de ter uma moradia foi se transformando ao longo do tempo, o que antes era um meio de sobrevivência, hoje se transformou em um instrumento de regulação econômica.

Seguindo, no segundo tópico cujo título é a história das políticas habitacionais, traz uma apanhado histórico das principais políticas habitacionais formuladas no Brasil, bem como a causa de seus sucessos e insucessos.

E por fim, aborda-se a influência do governo Lula na política habitacional, para isso será exposto as principais políticas habitacionais que marcaram a história do Brasil, até a criação do Minha Casa Minha Vida.

2.1 Como pensar em habitação na perspectiva da política social

O estudo da habitação por abranger vários setores é complexo. Com base no escopo teórico descrito no capítulo anterior sobre o modo de conduzir as políticas sociais, esse tópico centralizara em extrair elementos que comprovem que o déficit habitacional pode ser considerado como um problema social.

Diante disso, na atualidade é de extrema importância estudar as ações governamentais que prometem trazer melhoria para a sociedade. Dentre esses assuntos, a habitação vem ganhando grande destaque, as atenções se voltaram para a resolução de um problema que como será verificado a seguir, teve suas origens na formação econômica brasileira.

Para entender a maneira de pensar habitação hoje no Brasil, é preciso estudar o processo de formação das cidades. Ao longo do tempo vários fatos históricos e econômicos

contribuíram para o surgimento e agravamento da falta de moradia no Brasil. O desequilíbrio habitacional origina-se com a chegada dos portugueses em terras brasileiras, quando aqui chegaram se depararam com uma colônia sem estrutura para recebê-los, portanto, essa foi a solução encontrada por eles para resolver tal situação:

A chegada da família real portuguesa, em 1808, gerou uma das primeiras crises de moradia no Brasil. Acompanhada de uma corte constituída de aproximadamente 15 mil pessoas, o problema de acomodar tamanho contingente populacional foi resolvido com a “requisição”, pela Coroa, das melhores residências da sede da então Colônia. A marca “P. R.” era a identificação de que a residência tinha sido requisitada. Essa era a marca de “príncipe regente”, mas a população logo passou a se referir a ela como “ponha-se na rua”, o que, convenhamos, correspondia mais aos fatos (SANTOS; DUARTE, 2010, p.3).

Analisando essa situação, percebe-se que desde o processo de colonização feito em terras brasileiras, o fato de ter uma residência estava relacionado com poder aquisitivo, essa atitude dos portugueses favoreceu o surgimento dos primeiros desequilíbrios habitacionais.

Seguindo, outro fato de grande relevância foi a abolição da escravatura. Com a liberdade, os escravos partiram para viver nas cidades. Munidos de uma expectativa de possuírem uma vida mais digna em novas terras. Quando chegaram se depararam com cidades sem estrutura, dentre outras, habitacionais, para recebê-los, é importante lembrar, que não tinham condições econômicas de se estabilizarem, por isso que a falta de moradia reflete desde o início de sua formação, o desequilíbrio do nível de renda no Brasil. Como consequência essa era a situação habitacional no Brasil em 1888:

Ajudando a agravar o problema, em 1888 acontece a abolição da escravatura. Os escravos libertos que não permaneceram nas áreas rurais foram em busca de sobrevivência nas cidades. Todo este quadro faz com que as cidades cresçam com um flagrante despreparo em termos de políticas públicas que atendessem essa população, formando cidades desordenadas. Portanto, percebe-se que desde o início do processo de construção das cidades e da sociedade brasileira, houve um descompasso entre o acesso à moradia e o crescimento populacional (SANTOS; DUARTE, 2010, p.3).

Nesse contexto de abolição, é caracterizada a população que compõem o déficit habitacional, são famílias que viveram a margem da sociedade, as principais vítimas do crescimento econômico desigual entre os povos brasileiros.

Conforme foi descrito, dois fatos até o ano de 1888 impulsionaram o surgimento do déficit habitacional que foram a chegada dos portugueses e a abolição da escravatura.

Continuando, outro fato de grande relevância é registrado no século XX, como é ressaltado a seguir.

O processo de formação das cidades também foi impulsionado pela industrialização no século XX, esse fato econômico favoreceu o êxodo rural, ou seja, as famílias deixava a zona rural para viver na cidade, como consequência, houve uma forte demanda habitacional para os centros urbanos. As famílias deixavam suas origens em busca de novas oportunidades e esperança de uma vida melhor, contudo, as cidades continuavam sem estrutura para recebê-las, convém ressaltar, que inexistiam nesse período, políticas habitacionais que impedissem a formação de áreas urbanas irregulares, como as favelas.

Nesse contexto, é que intensifica o problema do déficit habitacional no Brasil, resultado do crescimento sem planejamento das cidades, que desfavoreceu a população de baixa renda, formada pela classe trabalhadora. O conceito mais conhecido do déficit habitacional “é a que exprime a falta de moradias para as pessoas ou famílias que necessitam de habitação” (BRASIL, 2012, p.21), mas aprofundando essa definição, percebe-se que não se limita apenas ao desequilíbrio entre oferta e demanda, relaciona-se também com as péssimas condições de moradias, são aquelas casas que não atendem as necessidades básicas do ser humano. Tornando assim, um problema social, pois as famílias que se enquadram nessa situação não têm condições sociais suficientes para atender as necessidades básicas.

No Brasil, depois desse breve histórico da formação das cidades, é elementar afirmar que a falta de moradia adequada para muitas famílias tem fundamento histórico, e sofreu influência do processo de desenvolvimento econômico capitalista, conseqüentemente, considera-se um problema estrutural.

O estudo da Habitação é complexo, abrange a vários setores, a moradia é vivida e habitada, uma necessidade essencial inerente a qualquer ser humano. Por isso que:

os estudos relativos aos problemas da habitação têm merecido o interesse crescente por parte dos investigadores. Contudo, o estudo da habitação não pode ser analisado apenas por uma única disciplina. Devido à complexidade das suas características, não deve ser isolada do sistema legal e das estruturas sociais que influenciam a sua produção, uso e localização (MATOS, 2001, p.29)

A dinâmica na construção de uma casa e os motivos que levam as famílias se enquadrarem em situação de déficit habitacional, são motivados por diversos fatores, por isso que o tema habitação é tão complexo, é impossível analisá-lo de maneira isolada.

Nesse sentido, investir na construção de novas moradias, implicaria trazer uma dinâmica para vários setores da economia. Porque a construção de unidades habitacionais

implica em investir não mão de obra de um servente, até na mais alta tecnologia disponível na área civil, ou seja, impulsionado diversas áreas produtivas.

O estudo do setor habitacional pode ser direcionado para várias áreas, como por exemplo, focar no mercado imobiliário, ou a dinâmica gerada na construção civil, ou ainda, no processo de formação das cidades, dentre outras situações, pode ser estudada também como um indicador de desenvolvimento econômico de um país, pois o desequilíbrio no setor habitacional está relacionado com as disparidades econômicas. O presente estudo irá focar no perfil social das políticas habitacionais implantadas ao longo dos anos no Brasil.

As famílias que se formavam nas grandes cidades, vítimas das desigualdades habitacionais, não tinham perspectivas de melhorias de vida, pois o modo capitalista de produção, ou seja, a busca insaciável por lucros faziam com que os empresários pagassem baixos salários, de modo que, essa população não teria condições de possuir uma moradia digna. Sendo assim,

o mercado imobiliário capitalista, os baixos salários e a desigualdade social presente desde o início da formação da sociedade brasileira, impossibilitaram o acesso à moradia para grande parte da população, que principalmente nas últimas décadas, vêm sendo produto e produtor dos processos de periferização, segregação, degradação ambiental, má qualidade de vida e violência nas cidades (HOLZ; MONTEIRO, 2008, p.2).

As condições da economia brasileira historicamente não proporcionaram as condições necessárias para as famílias possuírem condições mínimas de sobrevivência, ficando a mercê de ações políticas ou do setor privado para amenizar tal situação.

Como o setor habitacional é complexo, seu desequilíbrio desencadeia em uma série de problemas sociais, que também exige grandes investimentos dos governantes para tentar amenizá-los. Como por exemplo, a formação de bairros sem estrutura sanitária, trazendo consequências negativas para a saúde das famílias que residem nessas condições, que também dependem do serviço público de saúde.

A habitação pode ser pensada e estudada por diversos ângulos, pois o setor habitacional está ligado a diversos setores da sociedade. Contudo, sua análise não pode ser dissociada de elementos como o mercado de trabalho, as dinâmicas urbanas e territoriais, as estruturas familiares e das políticas sociais.

Reforçando a ideia que a habitação é uma necessidade de todas as famílias, ela representa algo mais, citando como exemplo, a casa no momento em que está sendo construída passa por um processo que traz uma dinâmica econômica, pois sua construção engloba vários setores econômicos. Então a habitação:

É o resultado de um processo produtivo que envolve um conjunto de atores: promotores, empresas de construção, compradores, inquilinos, senhorios, financiadores, mediadores, etc. Engloba, neste caso, os estudos relativos à indústria da construção, a sua organização, o seu lugar na economia ou, ainda, as características do seu sistema de emprego (MATOS, 2001, p. 32).

Esses vários setores impulsionado pela construção civil, como o setor industrial que fornece matéria prima, bem como o emprego gerado para todos os níveis de renda, desde o servente de pedreiro ao engenheiro, gera o efeito multiplicador na economia, que é a dinâmica gerada, que neste caso, proporciona crescimento econômico.

Destrinchando um pouco mais a questão habitacional, pode-se ressaltar a importância das unidades habitacionais. As casas compõem a estrutura e imagem do território, além de construir habitações que atendem as necessidades humanas é preciso um planejamento das cidades com a intenção de que o espaço urbano suporte os impactos naturais. Se isso fosse levado em conta no Brasil, não haveria construção de favelas ou casa em lugares de riscos, no entanto, esse problema existe, as favelas se tornaram um meio de escape para as famílias que não tem condições de possuírem uma moradia digna (MATOS, 2001). Enfim, a formação da paisagem urbana é importante, pois reflete a qualidade de vida econômica de determinada população.

A realidade brasileira sobre a necessidade de ter uma casa é dividida em dois grupos sociais. Aqueles que possuem melhores condições financeiras e utilizam os imóveis como meio de investimentos, disponibilizando casas para alugar ou aproveitando a supervalorização para comercializar.

O outro grupo é composto por famílias que formam a classe econômica desfavorecida, ou seja, este é o público que alimenta a existência dos investidores em imóveis, por não terem condições de adquirir sua casa própria, tem que viver de aluguel, ou ainda residir em favelas.

É nesse ambiente de extrema desigualdade social, necessitando de uma intervenção governamental, que se relaciona a habitação com a política social. Em um conceito generalizado, as políticas sociais são ações governamentais destinadas para promover um estado de bem estar social. Em um país em que o crescimento da desigualdade social é cada vez mais marcante, e o desequilíbrio habitacional é um reflexo do aumento de tais disparidades, logo, o déficit de moradia tem que ser considerado um problema social. Contudo,

é também um elemento, embora com características específicas, das políticas sociais, particularmente as que se associam aos chamados "Estados-

Providência", podendo-se, então, estudar a habitação como reflexo das políticas sociais e urbanas (MATOS, 2001, p.32).

Portanto, Matos (2001) afirma que a situação habitacional que se encontra hoje no Brasil, é um reflexo das políticas habitacionais formuladas ao longo dos anos, que como veremos adiante, não desempenhou o papel que lhe cabia no tocante à resolução de tal problema.

Em suma, o crescimento desenfreado das cidades, ou seja, seu processo de formação favoreceu a população que tinha um maior poder aquisitivo e melhores condições de possuir uma vida urbana em que todas as necessidades básicas como moradia, educação, saúde, segurança, alimentação, fossem garantidos.

Desse modo, restou para as famílias de baixa renda residir em bairros periféricos em condições “desumanas”, ou seja, bairros formados sem estrutura para uma qualidade de vida, ou residir em casas alugadas, fatos que contribuem para uma redução da renda, porque, uma população desprovida de poderes aquisitivos tem que desembolsar todos os meses uma quantia considerável do salário para pagar por um imóvel que nunca vai ser o proprietário. Isso leva o surgimento de outro problema, tão presente nos dias atuais, conforme a seguir:

O não enfrentamento da questão da moradia popular levou a parcela mais carente da população a produzir suas próprias casas irregularmente, quase sempre em locais não utilizados pelo mercado formal e pouco apropriados para o estabelecimento de moradias (SANTOS; DUARTE, 2010, p.5).

Esse é motivo do surgimento das favelas nos grandes centros e dos bairros periféricos. A questão da habitação que se originou no processo de formação econômica brasileira teve atenção tardia no Brasil, as famílias, por sua vez, procuraram meios de escape.

É fato que o problema do déficit habitacional relaciona-se com a questão social, pois as famílias atingidas precisam de uma intervenção Estatal para a resolução desse problema, uma vez que, foi ocasionado pelo crescimento desigual, portanto, cabe ao Estado, dependendo da correlação de forças, formular políticas que atenuam essa disparidade. É nesse ponto que se ressalta a importância das políticas sociais, pois seu objetivo como já foi dito, não é atender somente aos idosos, crianças, ou desempregados, abrange também as imperfeições causadas pelo crescimento econômico desigual em terras brasileiras, à política habitacional se encaixa no perfil de política social, mas isso não garante que todos programas habitacionais formulados tiveram um perfil social. Ao analisar o histórico da política habitacional brasileira, percebe-se que esse “direito”, foi conquistado através de revoltas populares, impulsionado pelo aumento das disparidades sociais. Contudo,

A habitação nunca deixou de ser um problema social, econômico, ideológico e políticos, em relação ao quais várias soluções foram tomados de modo mais ou menos satisfatório e durável, conforme os vários países considerados (MATOS, 2001, p.32).

Considera-se que devido às lutas de classes ao longo da história, o Estado foi pressionado no sentido de garantir para a população condições mínimas de sobrevivência, disponibilizando saúde, educação, alimentação e habitação de qualidade, enfim, formular políticas que tem como objetivo o bem estar social, denominadas como políticas sociais.

É notório que as famílias de baixa renda foram as mais prejudicadas com o processo de formação das cidades. Poucas políticas habitacionais foram formuladas no Brasil, por isso que o problema é tão grave e de difícil solução. Para Silva (2009, p.13):

Diversos estudos e pesquisas situados no campo de políticas públicas abordam o problema habitacional existente no Brasil. A partir da vasta literatura produzida, identifica-se a dificuldade enfrentada pelo Estado brasileiro em lidar, principalmente, com as mazelas das classes sociais mais pobres no que tange o acesso à moradia digna.

A dificuldade do Estado está em formular uma política social habitacional que de fato atenda aos interesses básicos da sociedade. Essa dificuldade ficará mais expressa mais adiante quando será abordado o percurso das políticas habitacionais no Brasil.

Analisando o quadro da situação habitacional brasileira, percebe-se que o Estado é chamado a intervir através de políticas estratégicas, regulando o mercado imobiliário e a distribuição de terras, direcionando suas ações para as famílias que realmente precisam. “A regulação da produção e comercialização, atrelado a políticas de indução ao crédito, pode viabilizar o aumento da oferta de moradias e a entrada de camadas sociais até então excluídas no mercado privado de habitações” (SILVA, 2009, p.14). Mas, é preciso elaborar uma política minuciosamente, que possua:

um formato institucional bem elaborado, que estabeleça fontes de recursos específicas e constantes, parcerias entre os órgãos federativos e suas organizações para viabilizar a implementação das ações para o setor habitacional e esteja associada a uma consistente política fundiária (SILVA, 2009, p.14).

Desse modo, diante da complexidade que é o problema da falta de moradia no Brasil, as políticas habitacionais elaboradas devem ser bastante amplas, no sentido de atingir seu público alvo, possuir uma estrutura em que o poder público e as instituições privadas

trabalhem juntos. A evolução das políticas habitacionais no Brasil será estudada no próximo capítulo.

Pensar em habitação nos dias atuais nos remete as diversas realidades. Para muitos, as unidades habitacionais se transformaram em fonte de lucro, mas isso só é possível porque existe um público para isso. Para a grande maioria da população brasileira casa própria é um sonho distante de ser realizado. Porque nesse sistema capitalista, um bem que é necessidade básica, se transformou em instrumento de negociação, por aqueles que têm melhores condições financeiras.

Por isso, se fez necessário dissertar nesse tópico sobre a maneira de pensar em habitação e o público que compõe o déficit habitacional, porque dessa maneira, é possível delimitar onde a ação do Estado deve ser mais intensa.

Resumindo tudo que foi exposto, ressalta-se o processo de formação das cidades, no qual três fatos históricos e econômicos nortearam essa formação, sendo eles: a chegada dos portugueses; a abolição da escravatura e a industrialização no século XX, que contribuíram para a formação de cidades sem estrutura habitacionais .

Com esses acontecimentos, é possível identificar a classe que compõe o déficit habitacional, contudo, verifica-se que foram as famílias que não conseguiram inserir-se no modo de crescimento desigual proporcionado pelo sistema capitalista.

Dessa forma, atualmente existem aqueles que possuem melhores condições financeiras e possuem moradias como instrumento de investimento financeiro, são casas que podem ser alugadas ou vendidas, por outro lado, existem as famílias que não tem condições financeiras de possuir uma moradia e acabam vivendo em casa alugadas ou em residências não apropriadas para habitação humana. Nesse descompasso, o governo é chamado a intervir, formulando políticas para resolver ou amenizar essa situação.

Essa intervenção estatal será abordado no próximo tópico, serão mensuradas as causas que levaram muitas políticas habitacionais a terem sucesso como também insucesso no decorrer da história habitacional brasileira.

2.2 História das políticas habitacionais no Brasil

Para entender o porquê da ação governamental em investir no setor habitacional na economia contemporânea, é preciso fazer um apanhado histórico da atuação das diversas políticas habitacionais brasileira.

Como estudo feito no tópico anterior, é possível identificar as famílias que contribuí para a formação do déficit habitacional, como já é sabido, são aquelas pessoas que vivem a margem da sociedade. A posse dessa informação servirá para mensurar se as políticas habitacionais obtiveram êxito no período de vigência.

Entre os anos de 1940 e 1950 houve uma intensificação da urbanização nos grandes centros. Nesse período a industrialização estava a todo vapor, as pessoas saíam do interior para as grandes cidades em busca de uma oportunidade no mercado de trabalho. Como consequência, o inchaço populacional modificava a estruturas das cidades, uma vez que, tais cidades não tinham espaço adequado para acolher essa nova população que se formava, desse modo, intensificava-se os desequilíbrios habitacionais. Foi nesse contexto, que segundo Botega (2008) foram despertadas às atenções dos governantes para resolver a crise habitacional, que tinha como principal público as classes populares.

As primeiras políticas habitacionais foram formuladas entre os anos 1940 e 1960, onde a aquisição da casa própria era feita por meio da oferta de crédito para habitação. As entidades responsáveis para a execução dessas políticas era a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Instituto de Aposentadorias e Pensões (IAPS), ou ainda, por bancos incorporadores imobiliários. Botega (2008) nos conta que em 1946, no governo do General Eurico Gaspar Dutra foi Criado a Fundação da Casa Popular (FCP).

O Principal objetivo da FCP, segundo Ferreira (2009) era atender as famílias que não se enquadrava na oferta de crédito do Instituto de Aposentadoria e Previdência (IAPS), órgão subordinado pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e atender também as famílias estrangeiras com mais de dez anos de residência que possuíam filhos brasileiros. Os recursos da FCP dependiam do orçamento da união.

A FCP tinha um programa amplo, mas devido à falta de planejamento, administração e escassez de recursos financeiros, fez com que a primeira tentativa de resolver o problema habitacional não obtivesse êxito em seus resultados, levando assim a sua extinção. Isso mostra a ineficiência por parte dos governantes passados quando o assunto era resolver o desequilíbrio habitacional. Mas por outro lado, Ferreira (2009), destaca que a Fundação Casa Popular foi o primeiro programa habitacional destinado para famílias carentes, seu fracasso serviu para despertar a atenção das autoridades para a crise habitacional, e de qualquer maneira abriu as portas para que outros programas fossem formulados.

O Golpe Militar de 1964 fez com que João Goulart perdesse o posto de presidente. Marechal Humberto Castello Branco então o novo presidente do Brasil. Castello Branco criou o Sistema Financeiro de Habitação juntamente com o Banco Nacional de Habitação

(SFH/BNH), que tinha como objetivo construir habitações populares para as famílias de baixa renda.

O SFH/BNH marcou o início de profundas mudanças na história habitacional brasileira, por isso sua análise será um pouco mais detalhada. O BNH seria responsável pela execução do programa habitacional no Brasil. Dentre outras origens, os recursos eram provenientes de três fontes: FGTS, PIS E PASEP, de acordo com Behring e Boschetti (2011).

Analisando os recursos, é possível afirmar que “o BNH, portanto, teria a priori totais condições de ser o grande impulsionador da superação do déficit habitacional brasileiro durante a ditadura militar.” (BOTEGA, 2008, p.6). Desta forma, vale ressaltar, que segundo Ferreira (2009, p.20), “o BNH, se tornou o segundo maior Banco do Brasil e a maior instituição mundial voltada especificamente para o problema da habitação.” Por isso, que pode ser considerado um marco na história habitacional nos anos de 1960.

O Sistema Financeiro de Habitação durou 22 anos, o relato dos resultados alcançados feito por Bonduki (2008, p 73), mostra que do ponto de vista quantitativo da ação desenvolvida, seus resultados foram muitos expressivos:

nos vinte e dois anos de funcionamento do BNH, o Sistema Financeiro da Habitação financiou a construção de 4,3 milhões de unidades novas, das quais 2,4 com recursos do FGTS, para o setor popular, e 1,9 milhões com recursos do SBPE [Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo], para o mercado de habitação para a classe média. Se for considerado o período até 2000, pois o SFH continuou funcionando após a extinção do BNH em 1986, foram financiadas cerca de 6,5 unidades habitacionais. Além disto, foi notável o papel no SFH no saneamento, com destaque para o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), que foi decisivo na extraordinária expansão das redes de água e esgoto que ocorreu nas principais cidades brasileiras. Em 2000, mais de 90 % da população urbana estava abastecida por rede de água.

Os dados citados acima são importantes, pois diz que foram construídas cerca de 6,5 milhões de unidades habitacionais, destarte, o BNH foi até então, maior programa de habitação formulado. Todos acreditavam que iria conseguir construir habitações de interesse popular, destinadas para família de baixa renda, as construções foram feitas, isso é fato. Mas, para quem? Será que seu público alvo foi atingido? Em contradição aos números citados, os dados relatados no decorrer do trabalho responderam a essas perguntas, conforme a seguir:

Segundo o relatório anual do BNH de 1971 ‘os recursos utilizados pelo Sistema Financeiro da Habitação só foram suficientes para atender a 24 por cento da demanda populacional’(urbana). Isto significa que, seis anos após a criação do BNH, toda a sua contribuição para atender ou diminuir o déficit que ele se propôs eliminar constituiu em que esse mesmo déficit aumentasse

em 76 por cento. De acordo com as previsões do BNH, em 1971 o atendimento percentual teria sido de 25,3 por cento e, embora deva aumentar ligeiramente em cada ano até 1980, o déficit deverá exceder 37,8 por cento do incremento da necessidade. (BOLLAFI, 1982, p.53 apud, BOTEGA, 2008, p.6).

Analisando esses resultados, percebe-se a gravidade do problema habitacional, nem o programa com tal dimensão como o BHN conseguiu amenizar a situação, a sua produção não foi suficiente.

O financiamento era o meio necessário para participar do BNH. Para ter acesso a uma moradia financiada, era preciso preencher os pré-requisitos de uma análise de crédito. Diante desse fato, o BNH impulsionou o setor da construção civil, mas não reduziu de maneira significativa as necessidades habitacionais da população de baixa renda. Os dados abaixo mostram a realidade do maior programa habitacional criado nos anos de 1960.

[...] é elucidativo mostrar que 80% dos empréstimos do Banco Nacional de Habitação foram canalizados para os estratos de renda média e alta, ao mesmo tempo, que naufragavam os poucos planos habitacionais voltados para as camadas de baixo poder aquisitivo. É contrastante neste sentido que as pessoas com até 4 salários mínimos constituam 55% da demanda habitacional ao passo que as moradias colocadas no mercado pelo Sistema Financeiro de Habitação raramente incluíam famílias com rendimento inferior a 12 salários. (KOWARICK, 1979, p.50 apud, BOTEGA, 2008, p.8).

Com base nos dados acima, é plausível afirmar que o BNH não atendeu à classe de baixa renda, ou seja, não atendeu ao seu público alvo. Dessa maneira, é possível traçar a estrutura de tal política habitacional, portanto, pode-se considerar como uma política focalizada na classe média e alta. Por isso que BNH não obter êxito no período de sua vigência. E ainda pode ser analisando por outro ângulo, conforme ideia de Kowarick que Botega aborda:

[...] o Banco Nacional de Habitação (BNH) não só se tornou um poderoso instrumento da acumulação, pois drenou uma enorme parcela de recursos para ativar o setor da construção civil – recursos por sinal advindos em grande parte de um fundo retirado dos próprios assalariados (FGTS) – como também voltou-se para a confecção de moradias destinadas às faixas de renda mais elevadas, (KOWARICK, 1979, p. 69, apud, BOTEGA, 2008, p.8).

Desse modo, pode-se afirmar que o BNH se transformou em um instrumento de dinâmica econômica, proporcionou um avanço no setor de construção civil e não cumpriu com seu dever de um programa social, esse é a distorção do objetivo das políticas sociais em um ambiente capitalista que já tinha sido abordado por Faleiros (1986).

Diante de tudo que foi exposto, percebe-se que do ponto de vista da redução do déficit habitacional para a população carente o BNH fracassou. Mas a causa de sua extinção não foi essa, e sim as flutuações que a economia brasileira vivia nos anos 1980.

O período de 1980, conhecido por muitos como a década perdida, foi um momento de forte retração do crescimento econômico, alto nível de desemprego, desequilíbrio inflacionário, conforme relato de Botega (2008, p.9) “100% ao ano em 1981, chegando a 1770% ao ano em 1989”, com isso, mesmo quem estivesse trabalhando, teria seu salário real reduzido, por causa desses e outros fatos econômicos, o SFH foi afetado, pois houve uma diminuição dos seus recursos e o índice de inadimplência aumentava cada vez mais. A tabela a seguir mostra essa realidade:

Tabela 01- Evolução da Taxa de Inadimplentes do SFH no Período 1980/1984 (Em porcentagem dos financiamentos)

Ano	Até Três Prestações em Atraso	Mais de Três Prestações em Atraso	Total
1980	21,8	4,3	26,1
1981	24,1	3,7	27,8
1982	28,7	4,8	33,5
1983	34,1	12,3	46,4
1984	31,5	23,1	54,6

Fonte: Santos (1999 apud BOTECA, 2008)

Analisando os dados acima, percebe-se como foi grave a situação, mais da metade (54,6%) dos financiamentos não foram pagos no ano de 1989, isso significa que esse programa trouxe grande prejuízo para os cofres públicos. No entanto, aumentou o desafio do governo, além de precisar formular outra política habitacional, era preciso estabelecer planos para estabilizar a economia.

Diante de tal desastre que o BNH se transformou, começaram a surgir críticas, segundo Ferreira (2009), o que impulsionou as críticas foi o fato que o período era de ditadura militar e o BNH estava diretamente associado ao regime autoritário. Como se não bastasse, ainda de acordo com o mesmo autor, como medida para reduzir as críticas houve uma redução drástica nos valores das prestações, o que causou um aumento do passivo no Sistema Financeiro.

Botega (2008) ressalta que além da inadimplência outro fenômeno contribuiu para a ineficiência do SFH/ BNH, que foram os casos de corrupção por parte daqueles que eram responsáveis pela sua execução. Continuando, Botega (2008, p.10), faz a seguinte afirmação:

Portanto, esta foi à conjuntura vivenciada pelo Brasil, no tocante a habitação, quando, a partir do Decreto nº 2 291 de 21 de novembro de 1986, o presidente José Sarney decretou o final do Banco Nacional de Habitação. Este acaba sendo incorporado pela Caixa Econômica Federal, tornando a questão habitacional uma mera política setorial para esta instituição que não possuía qualquer tradição com relação ao tema.

Esse foi o cenário que a partir da extinção do BNH, a Caixa Econômica Federal (CEF) passou a atuar como agente operador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e órgão gerenciador do SFH. Então, com essa incorporação, a CEF tinha novos desafios, sendo assim, de acordo com Ferreira (2009, p.24) “a Caixa passou a agregar ao seu papel de Agente Operador dos Fundos que financiavam a habitação”. Essa não é primeira vez na história que a Caixa Econômica Federal assumiu um papel importante na política habitacional, nas primeiras políticas formuladas entre os anos de 1940 e 1960, como já foi mencionada, ela estava presente, e como será explanado no decorrer do trabalho, permanece até nos dias atuais.

O Brasil ainda vivia as consequências dos desequilíbrios econômicos causados pelo SFH/ BNH. Por causa do fracasso de tal programa, a crise habitacional estava se agravando a cada dia, dessa maneira a solução encontrada era fragmentar as políticas voltadas para a habitação: “Como resposta vários municípios, Estado e a própria união lançaram programas habitacionais financiados com fontes alternativas: uma das práticas comuns foram os mutirões da população”, que não durou muito tempo, (FERREIRA, 2009, p.25). Botega (2008, p.11), descreve como era prevista a sua forma de funcionamento e o motivo que levou a sua extinção:

Com um bom aporte de recursos a fundo perdido este programa propunha financiar cerca de 550 mil unidades habitacionais, mas a ausência de uma política clara para o programa acabou levando-o ao fracasso, avaliando o programa conclui-se que menos de um terço do previsto acabou sendo executado.

Até aqui, foram analisados os principais planos ou programas habitacionais dos anos de 1940 ao final dos anos de 1989. Percebe-se que nesse período nenhuma política resolveu os problemas habitacionais, e outras ainda trouxeram impactos negativos para o crescimento

da economia. Enquanto isso, a falta de moradia se fazia mais presente na vida dos brasileiros, as medidas adotadas pelos governos dos anos de 1990 em diante, serão estudadas a seguir.

No governo Collor, em 1990, tem-se como marco na gestão da política habitacional, a criação do Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), a Caixa Econômica Federal, por sua vez, exercia grande importância, pois era responsável pelo financiamento. É importante salientar, que igual aos programas e planos gerados anteriormente, o PAIH teoricamente tinha um perfil social, focalizado nas famílias de baixa renda.

Dessa forma o objetivo do PAIH era construir aproximadamente 245 mil casas em 180 dias. Esse programa perdeu seu foco e direcionou para os interesses do setor privado, no entanto, sua durabilidade foi pequena devido à falta de recursos (BOTEGA, 2008).

Botega (2008), através dos dados do censo 1991 relata a situação habitacional no governo Collor. O Brasil chegava há um número de 60 milhões de cidadãos sem moradia, sendo que 55,2% das famílias que se encontravam em déficit habitacional recebiam até dois salários mínimos.

Nesse cenário, através o impeachment, Collor deixa a presidência e Itamar Franco assumiu o governo, esse fato marcou um avanço para o setor habitacional, houve a criação de Ministérios e Conselhos, conforme é descrito a seguir:

Foi criado o Ministério do Bem Estar Social (MBES), foram criados os conselhos comunitários e foi exigida contrapartida financeira dos governos locais aos investimentos da união, com o propósito de melhorar o controle social e dar maior transparência a gestão administrativa dos recursos liberados (FERREIRA, 2009, p.26).

Ainda nesse governo, com base em Ferreira (2009), ressalta-se a criação de dois planos: Habitar-Brasil desenvolvido para cidades grandes e médias, e o Morar-Município, desenvolvido para cidades pequenas.

Os recursos para o financiamento desses programas se originavam do Orçamento Geral da União (OGU) e do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF). Ainda com base em Ferreira (2009), como resultado da atuação desses programas, entre 1993 e 1994, foram criados cerca de 54 mil unidades habitacionais para famílias com a faixa de renda até três salários mínimos. Mas os investimentos para esses programas foram prejudicados com a implantação do Plano Real, desse modo ressalta-se a gestão do próximo presidente da república.

Em 1995, Fernando Henrique Cardoso (FHC), foi eleito presidente do Brasil, em seu mandato foram feitas uma série de reformas para o setor habitacional. Dentre essas mudanças é necessário destacar as mais importantes, como:

O financiamento voltou a ser feito com recursos do FGTS, o presidente em questão também reformou o SFH; a política habitacional ficou subordinada a Secretaria de Política Urbana (SEPURB) do Ministro do Planejamento e Orçamento (MPO) (FERREIRA, 2009, p.27).

No governo de FHC, a Caixa Econômica Federal (CEF) assumiu o papel de administrar os recursos destinados para habitação, ou seja, administrava o FGTS, vale ressaltar, que era o único agente financeiro responsável pela política habitacional. Sendo assim:

Premida pela preocupação de evitar rombos nos fundos destinados a habitação, sobretudo o FGTS, a Caixa passou a privilegiar a concessão de créditos em condições de maior garantia e de mais fácil acompanhamento, o que explica a preferência pelo financiamento do imóvel usado (BONDUKI, 2008, p.80).

Apesar das mudanças no governo FHC, os resultados dessas políticas habitacionais, não foram diferentes das formuladas anteriormente, a classe que realmente precisava não foi beneficiada, contudo, essa política também pode ser considerada como focalizada na classe de renda média alta, conforme afirma (BONDUKI, 2008, p.80, grifo do autor).

Pela mesma razão de natureza financeira, a implementação desses programas não significou interferir positivamente no combate ao *déficit* habitacional, em particular nos segmentos de baixa renda. De uma maneira geral, pode-se dizer que se manteve ou mesmo se acentuou uma característica tradicional das políticas habitacionais no Brasil, ou seja, um atendimento privilegiado para as camadas de renda média. Entre 1995 e 2003, 78,84% do total dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a 5 salários mínimos, sendo que apenas 8,47% foram destinados para a baixíssima renda (até 3 Salários Mínimos) onde se concentram 83,2% do *déficit* quantitativo.

E um fato lamentável, além de não ter formulado uma política que atendesse a classe de baixa renda, as decisões econômicas que foram impostas por FHC, prejudicaram ainda mais essa classe, pois:

[...] o ajuste fiscal consolidou-se como principal obstáculo à realização de investimentos voltados para a urbanização e a produção de moradias destinadas ao atendimento dos segmentos de mais baixa renda, onde se encontra concentrado o grosso das necessidades habitacionais do país (BONDUKI, 2008, p.81)

Conforme Ferreira (2009), alguns programas criados no governo de FHC continuaram a existir até os primeiros anos do governo Lula, são eles: a Carta de Crédito Individual e a Carta de Crédito Associativa, ambos destinados para pessoa física, e o Pró-Moradia, que visava à urbanização de áreas precárias. O mesmo autor ainda aborda a criação de outros programas para o setor privado como, o Programa de Apoio a Produção e a criação em 1999 do Programa de Arrendamento que utilizava os recursos do FGTS e recursos de origem Fiscal.

Os dados do censo do ano 2000 mostra a realidade da habitação no Brasil durante o governo de FHC, e revela também como esse problema agravou nos últimos anos, sendo que:

Com base no Censo de 2000, a necessidade de novas moradias em todo o país é de 6,6 milhões, sendo 5,4 milhões nas áreas urbanas e 1,2 milhão na área rural. Em números absolutos, a maior parte dessa necessidade concentra-se nos Estados do Sudeste (41%) e do Nordeste (32%), regiões que agregam a maioria da população urbana do país, e dispõem da maior parte dos domicílios urbanos duráveis, sendo que 83,2% do déficit habitacional urbano está concentrado nas famílias com renda mensal de até três salários mínimos (US\$260), (BONDUKI, 2008, p. 82).

É lamentável verificar que depois de tantas políticas habitacionais formuladas ao longo da história, no ano 2000, num passado não muito distante, os dados referentes aos déficits habitacionais continuavam alarmantes, principalmente para as famílias de baixa renda. Isso mostra a ineficiência do estado em formular políticas adequadas para a resolução dos problemas sociais. A partir de agora a análise de dados será feita com base em informações extraídas da Fundação João Pinheiro (2001), cuja metodologia é diferenciada a partir do ano de 2012, por isso, pode haver algumas disparidades em determinados resultados. Essa nova maneira de calcular o déficit será ressaltada no próximo capítulo.

Tabela 02- Distribuição do déficit quantitativo por faixa de renda. Zona urbana, Brasil 2000.

Faixas de renda	Déficit em milhões de Unidades	%
até 3 SM	4.490	83,2%
de 3 a 5 SM	450	8,4%
de 5 a 10 SM	290	5,4%
acima de 10 SM	110	2,0%
Total	5.400	100,0%

Fonte: FJP, (2001 apud BONDUKI 2008).

OBS: SM- Salário Mínimo; Nesses dados não está incluso o déficit por depreciação.

Esses dados revelam que o déficit habitacional se concentra nas famílias com faixa de renda até três salários mínimos, pois 83,2% do déficit habitacional concentra-se nessa faixa de renda. Isso no ano 2000, o que significa dizer que até então nenhuma política habitacional cumpriu seu papel no tocante ao atendimento dos mais necessitados.

Outra informação importante que pode ser extraído do censo de 2000, que é citado por Bonduki (2008), relaciona-se com déficit qualitativo⁸. Na tabela 03 é possível verificar essa realidade.

Tabela 03 - Déficit qualitativo em áreas urbanas, segundo tipo de inadequação, Brasil e regiões, 2000 (em mil unidades).

Total de domicílios duráveis	Domicílios com deficiências na unidade ou na edificação		Domicílios com deficiências urbanas, sanitárias ou na infraestrutura		
	Domicílios com adensamento excessivo	Inadequação por depreciação	Carência de infraestrutura	Ausência de unidade sanitária em domicílios	Inadequação Fundiária
36.646,3	2.025	837	10.261	1.467	1.509
100%	5,5%	2,2%	28,0%	4,0%	4,1%

Fonte: FJP, (2001 apud Bonduki 2008).

Obs.: Os números referentes a cada categoria não podem ser somados, pois isso provocaria distorções de dupla contagem, já que uma mesma moradia pode apresentar diferentes tipos de deficiência.

⁸ De acordo com Bonduki (2008) déficit qualitativo formado por moradias que apresentam deficiências no acesso à infraestrutura ou adensamento excessivo.

Esses são os dados de famílias que necessitam de uma intervenção para adquirir condições dignas de moradia, ou seja, são famílias que não necessitam de uma nova moradia e sim de uma ajuda governamental para realizar uma reforma em seu imóvel, de modo que sua habitação atenda suas necessidades. Percebe-se que 28% das unidades habitacionais apresentam carência de infraestrutura, 4,1% apresenta inadequação fundiária.

Enfim, com base nos números citados, pode-se afirmar que a crise habitacional é um problema estrutural, que tem suas raízes na formação econômica do Brasil. No entanto, é preciso formular uma política habitacional que procure atender todas as necessidades que englobam as para adquirir uma moradia digna.

Em contraste com esse aumento do déficit habitacional, verifica-se um número considerável de domicílios urbanos vagos e depreciados: Os dados apresentados a seguir, mostram a gravidade do desequilíbrio habitacional vivenciados nos anos de 1990.

O Censo de 1991 registrou 2,963 milhões de domicílios particulares urbanos (9,36% do estoque total) como sendo vagos. De 1991 a 2000, a porcentagem de domicílios vagos nas áreas urbanas cresceu, passando para 4,580 milhões (10,33%), com crescimento de 37%. Estima-se, ainda, que 836.669 unidades estão depreciadas, revelando o crescimento de um problema habitacional e urbano que é recente e que deverá se agravar nos próximos anos, pois grande parte do estoque de edifícios urbanos no país foi construída a partir da década de 60 (BONDUKI, 2008, p.85).

Com base em Bonduki (2008), se essas casas vazias fossem destinadas para alojar as famílias sem moradia no ano de 2000, seria possível sanar 83% do déficit nacional de unidades urbanas.

Outro fato alarmante que Bonduki (2008) aborda, é que as favelas que já existiam desde o censo de 1991, em decorrência de uma considerável ampliação familiar, fato que contribuiu para novas construções ou a transformação de barracos em cortiços. A paisagem formada por essas favelas demonstram como é difícil à vida de quem não tem uma moradia digna e a ineficiência do governo em resolver tal situação, como é explanado a seguir:

O acelerado crescimento das favelas na última década é um indicador importante do agravamento do problema habitacional no país. Entre 1991 e 2000, a população favelada cresceu 84%, enquanto a população geral teve uma elevação de apenas 15,7%, mostrando que não se sente nenhum impacto da ação governamental, do ponto de vista da redução das necessidades habitacionais (BONDUKI, 2008, p.89).

As favelas retratam o nível da crise habitacional, pois é considerada um dos grandes indicadores do desequilíbrio habitacional no Brasil. Analisando esses dados, conclui-se que o

problema da falta de moradia mudou, mas não para solução e sim para seu agravamento e ainda continua concentrada nas famílias de baixa renda.

Como observado na discursão acima, o programa habitacional formulado até o governo FHC que causou maior impacto foi o BHN. No entanto, sua condução não favoreceu a classe de famílias que realmente precisava da ajuda do governo para obter uma moradia própria.

As observações dos resultados obtidos com a implantação do BNH revelam que o programa em questão não conseguiu reduzir o déficit habitacional da classe que realmente precisava. Contudo, afirma-se que era focalizado na classe de famílias como faixa de renda média alta. Isso porque, o critério estabelecido para análise de crédito, não se enquadrava nas condições das famílias de baixa renda, um dos pré-requisitos era a comprovação de renda, critério que a classe menos favorecida não podia cumprir, logo, essa famílias ficaram de fora do financiamento. A classe média, por sua vez, atendia aos critérios e detinha a maior parte dos financiamentos.

Enfim, o BNH durou cerca de 20 anos, nesse período não conseguiu reduzir o déficit habitacional das famílias que ganhavam cerca de três salários mínimos, mas conseguiu diminuir o déficit da classe média, portanto, pode-se afirma que a política em questão era focalizada na classe média alta, que por sua vez, não precisava de tanto apoio para conseguir uma moradia.

Dessa forma, o BHN se afasta do perfil de política social e aproxima de uma política que estava a serviço do setor privado, cuja preocupação era gerar lucro e gerar estabilidade econômica. Vale ressaltar, que tal programa só foi extinto por causa das flutuações econômicas que o Brasil passou na década de 1980, quando o BNH começou a trazer prejuízos para os cofres públicos, do contrário o BNH poderia está até os dias atuais a serviço do setor privado, e a população carente sem ter condições de possuir uma moradia digna.

Em síntese, os programas concretizados até o BNH na política habitacional brasileira não apresentavam um perfil social, e sim estava a serviço do setor privado, sendo assim, não atendia o principal objetivodas políticas sociais focalizadas que é pelo menos amenizar os desequilíbrios sociais causados pelo crescimento econômico desigual. Essa era a situação habitacional deixado pelo governo FHC, e o desafio que o próximo presidente iria enfrentar.

Até o governo de Luís Inácio da Silva (Lula), as políticas habitacionais eram focalizadas nas famílias de classe média alta, favorecia a concentração de renda, uma vez que a condução de tais políticas geravam lucros para as instituições que administravam. Com isso a situação do déficit habitacional cada vez mais se agravava.

No governo de Lula, a política habitacional teve uma atenção especial. O marco foi à criação do Ministério das Cidades, que trouxe uma nova maneira de pensar em habitação. Essas transformações serão relatadas no próximo tópico.

2.3 Influência do Governo Lula na Política Habitacional

O governo de Luís Inácio Lula da Silva teve início em 2002. No início de sua gestão criou o Ministério das Cidades, que de acordo com o próprio documento do Ministério das Cidades (2004), era composto pelas seguintes secretarias: a Secretaria Nacional de Habitação, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana.

A Política Nacional de Habitação, escrita pelo Ministério das Cidades (2004) descreve que o Ministério em questão por meio da Secretaria Nacional de Habitação (SNH), tem a responsabilidade de formular Políticas Habitacionais, que deve ser articulada com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e com as políticas ambientais e de inclusão social. Isso mostra que nessas novas políticas habitacionais o problema da falta de moradia está sendo encarado de uma maneira mais ampla.

Portanto, com base no Ministério das Cidades (2004), as principais atribuições que caberá ao Ministério das Cidades são as seguintes: definir qual vai ser a prioridade do Plano Nacional de Habitação, bem como definir regras para a aplicação dos recursos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e juntamente com o Conselho Monetário Nacional e com o Banco Central do Brasil, fiscalizar o SFH.

A Política Nacional de Habitação foi criada em 2004, com o intuito de elaborar um plano de habitação em que todos tenham acesso, especialmente a população de baixa renda. De modo mais generalizado, de acordo com o Ministério das Cidades (2004) a Política Nacional de Habitação, tem os seguintes princípios: o direito a moradia digna como realidade de todos, ressalta também a importância da intervenção estatal para a regulação urbana, e um ponto ainda mais importante, estabelece que a política urbana deve ser integrada com as políticas sociais e ambientais.

Como principal instrumento da Política Nacional de Habitação, tem-se o Sistema Nacional de Habitação (SNH), que de acordo com Ferreira (2009) é um trabalho realizado em conjunto com diversos órgãos públicos, tendo como meta principal a redução do déficit

habitacional. Dessa forma, de acordo com Política Nacional de Habitação, o SNH é composto da seguinte maneira:

Sistema Nacional de Habitação (SNH) é composto por uma instância de gestão e controle, articulada e integrada pelo Ministério das Cidades, pelo Conselho das Cidades, pelo Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, pelos Conselhos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais, pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e pelos Fundos Estaduais e Municipais de Habitação de Interesse Social (FEHIS e FMHIS). Integram, ainda, o Sistema Nacional de Habitação uma rede de agentes financeiros, promotores e técnicos envolvidos na implementação da Política Nacional de Habitação (PNH). (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 52)

Além disso, de acordo com o Ministério das Cidades (2004), o Sistema Nacional de Habitação é composto por dois subsistemas, sendo eles:

Subsistema de Habitação de Interesse Social (SHIS): tem como principal objetivo garantir que os recursos públicos sejam destinados exclusivamente a subsidiar a população de mais baixa renda, na qual se concentra a maior parte do déficit habitacional brasileiro.

Subsistema de Habitação de Mercado (SHM): destinado a reorganizar o mercado privado da habitação, tanto na ampliação das formas de captação de recursos, quanto no estímulo à inclusão dos novos agentes, facilitando a promoção imobiliária, de modo que ele possa contribuir para atender significativa parcela da população que hoje está sendo atendida por recursos subsidiados.

De 2004 em diante foram formulados os seguintes programas habitacionais, de acordo com Ferreira (2009): Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS); o Orçamento Geral da União (OGU); o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR); o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). A seguir será abordado brevemente cada um.

Fundo Nacional de Interesse Social (FNHIS) – Possui vários subprogramas direcionados para vários públicos alvo. O primeiro deles é Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, que tem por finalidade apoiar as unidades da federação voltadas para a regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade para a população que reside em área de risco. Para fazer parte desse programa a área tem que ser habitada a mais de cinco anos, e que mais da metade das famílias tenham renda até R\$ 1.050,00, o local tem que ser considerado como de risco.

Seguindo, segundo Ferreira (2009), o FNHIS é composto também pela Habitação de Interesse Social (HIS), que tem como meta inclusão social e partilhar conhecimentos através

de trabalhos educativos, incentivar a educação sanitária e ambiental. Com isso, quem participa do programa adquire uma base para poder obter uma melhoria na qualidade de vida. Faz parte também do FNHIS a Ação Provisão Habitacional de Interesse Social que tem como objetivo proporcionar habitação digna para a população de baixa renda, tanto na cidade quanto na zona rural. Mas existem algumas normas para as famílias participarem desse programa, ainda com base no mesmo autor, são elas: a família não pode ser titular de contrato de financiamento obtido com recursos do FGTS ou no SFH; não pode possuir habitação em condições regulares, com padrão mínimo de edificação, habitabilidade e dotada de infraestrutura como água, esgoto e energia; não ter recebido benefícios similares oriundos de recursos orçamentários da União e por fim, renda familiar até 1.050,00.

Ainda em relação ao FNHIS, é composto também pela Ação Provisão Habitacional de Interesse Social – Assistência Técnica, que visa um acompanhamento técnico para as construções produzidas ou reformadas, através da elaboração de projetos. Continuando o FNHIS é composto também pela Ação Apoio à elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social – (PLHIS), é elaborado pela Secretaria Nacional de Habitação, tem como meta incentivar as construções de planos habitacionais locais, Ferreira (2009).

Ferreira (2009), também destaca sobre a ação de Apoio à Produção Social da Moradia, que durou até 2011, tinha o objetivo apoiar as entidades sem fins lucrativas destinadas para habitação, seja na cidade ou no campo, voltada para população de baixa renda. Para participarem dessa Ação as famílias tinham que possuir os mesmos pré-requisitos citados acima, a única diferença é o nível de renda que não pode ultrapassar R\$ 1.125,00.

O Orçamento Geral da União – (OGU) de acordo com Ferreira (2009), é composto por quatro programas. O primeiro é o Habitar Brasil (HB) destinado para as capitais, regiões metropolitanas ou aglomerados urbanos, com o objetivo de financiar obras habitacionais, foi criado em 1999 e extinto em 2005, foram 119 municípios se inscreverem. Faz parte também do OGU, o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat- (PBQP-H) esse programa atua do lado da produção, com o objetivo de criar mecanismo de modernização tecnológica e gerencial. É avaliado também o material utilizado na produção, a capacitação profissional, dentre outros fatores produtivos.

O Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – (PSH) também faz parte do OGU, busca oferecer habitação para população de baixa renda, através da concessão de subsídios, para fazer parte do programa tem que ter renda de até R\$ 1.245,00, os recursos serão distribuídos de acordo com a necessidade de cada região. E para finalizar, o Projeto

Prioritário de Investimentos – (PPI) direcionados para intervir nas favelas, para construir habitações adequadas ou então em caso de urgência realocar os moradores.

O Fundo de Garantia por tempo de Serviço – (FGTS) é composto por três programas, sendo eles: Carta de Crédito Individual, por meio dessa carta a pessoa física tem a oportunidade de construir ou reformar sua casa, e o limite é estabelecido de acordo com a capacidade de pagamento da família. Carta de Crédito Associativo, a carta é destinada a um grupo formado por condomínio, sindicatos, cooperativas, Companhia de Habitação (COHAB). Famílias com renda até R\$ 3.900,00, podem financiar a construção de unidades habitacionais ou reabilitação urbana; e as famílias com renda de R\$ 1.500,00, podem financiar a produção de lotes urbanizados. E por fim, o Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público – (Pro-Moradia) elaborado com o intuito de oferecer moradia para famílias de baixa renda, com rendimento mensal de até R\$ 1.050,00. O programa possui três modalidades: urbanização de assentamento precário, produção de conjunto habitacional e desenvolvimento institucional.

Fundo de Arrendamento Residencial – (FAR) desenvolveu o Programa de Arrendamento Residencial – (PAR) destinado à população de baixa renda, com esse programa é possível adquirir empreendimentos novos ou então reformar moradias.

Fundo de Desenvolvimento Social – (FDS) criou o Programa Crédito Solidário, focado nas famílias de baixa renda, organizada em associações, cooperativas, sindicatos ou entidades da sociedade civil.

Fundo de Amparo do Trabalhador – (FAT) criou o Projeto Multissetoriais Integrados – (PMI) as famílias beneficiadas tem que ganhar até 03 salários mínimos, são financiadas por estes projetos a urbanização e a implantação de infraestrutura básica no município, principalmente nas áreas de risco.

Esses foram os programas habitacionais formulados até 2008, verifica-se que no governo em questão o problema do déficit habitacional foi tratado de maneira bastante ampla. A criação do ministério das cidades foi de extrema importância, pois ficou responsável por estudar o desequilíbrio habitacional e orientar e fiscalizar a criação de tais programas, servindo de suporte para o governo.

Por consequência, houve a criação de diversos programas, destinados a vários públicos alvo. Mas, até o ano de 2008, nenhum foi da causar tanto impacto como o BNH.

Em resposta a crise de 2008⁹, o planejamento do governo teve que tomar outro rumo. Nesse período, ressalta-se o uso da política habitacional para equilibrar a economia, o que fortalece a ideia citada ao longo do trabalho sobre a dinâmica proporcionado pelo setor da construção civil. Conquanto, houve um aumento no investimento público em habitação. O objetivo do governo, de uma maneira geral, era estimular o setor que proporcionaria consequências positivas para diversos setores da economia. Como resultado da credibilidade da construção civil e da necessidade de resolver a crise habitacional brasileira, formulou-se o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). Como este programa é o tema central desse trabalho, sua análise será detalhada, por isso a necessidade de um capítulo exclusivo para tratar dessa política.

⁹ De acordo com Assalve (2011), ano em que foi deflagrada a crise das hipotecas imobiliárias nos Estados Unidos, com a quebra do banco Lehman Brothers. Basicamente, os problemas começaram porque as instituições financeiras emprestaram dinheiro demais para quem não podia pagar. Isso levou à falência de bancos e à intervenção governamental para evitar o colapso do sistema financeiro e uma recessão mais aguda.

3 - PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Essa parte do trabalho disserta sobre o surgimento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCV) e o estudo sobre o déficit habitacional brasileiro depois da implantação de tal programa. Por último, será feito um confronto entre os dados encontrados e o referencial teórico discorrido no primeiro capítulo.

3.1 Surgimento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)

No ano de 2009 foi lançado o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), mais uma política pública que tem como meta resolver os desequilíbrios habitacionais no Brasil. O programa tem a finalidade de complementar à renda através de subsídios para que, as famílias que não tem condições financeiras que moram tanto na zona rural ou urbana, possam adquirir uma moradia digna, e ainda com viés econômico da impulsionar a dinâmica de vários setores da economia. “A lógica do MCMV foi estimular o crescimento de um setor muito intensivo em trabalho e pouco intensivo em importações como instrumento de geração de emprego e renda” (BARBOSA, 2013, p 83). O MCMV está fundamentado da seguinte maneira:

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), instituído pela Lei Federal 11.977, de 7 de julho de 2009, é um dos desdobramentos do Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), que é parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Lula (SANTOS; DUARTE, 2010, p.15).

Com base em Amico (2010), as metas e os princípios do MCMV foram elaborados de acordo com o Plano Nacional de Habitação (PNH), no qual tem como principal agente executor a Caixa Econômica Federal (CEF), que ao longo da história atuou como principal agente operador de crédito imobiliário, desde a extinção do BNH, como foi demonstrado no capítulo anterior.

O programa em questão prometeu desde sua implantação dinamizar diversos setores da economia e resolver as principais causas estruturais do déficit habitacional brasileiro, convém ressaltar, que isso seria feito por meio de uma política de inclusão social. O principal objetivo desse programa é acabar com o déficit habitacional, gerar emprego para população de baixa renda, através do desenvolvimento da construção civil. Setor que estava em recessão devido a fatores externos, como é descrito por Nogueira:

o setor foi fortemente atingido pelo acirramento da crise em 2008, apresentando crescimento negativo nos três primeiros trimestres de 2008 e forte recuperação a partir do quarto trimestre. Trate-se, portanto, de um setor que vinha crescendo acima da média brasileira e cuja continuidade do

crescimento foi ameaçada em função do clima de incerteza gerado pela queda do Lehman Brothers (NOGUEIRA, 2012, p. 41 e 42).

Como foi dito por Nogueira (2012), o programa foi lançado logo após a eclosão da crise de 2008, sendo assim, também possui o objetivo de estimular o crescimento econômico de país. Considerando o contexto em que foi criado, tal programa pode ser entendido também como uma medida anticíclica, ou seja, medidas destinadas a amenizar os efeitos de uma crise econômica e financeira.

Dessa forma, o PMCMV é anunciado como parte do pacote para o combate à crise econômica com o benefício de objetivar a construção de moradias, visando à redução do déficit habitacional brasileiro, problema cuja resolução sempre foi uma das bandeiras do Partido dos Trabalhadores (PT). O desenho do programa coloca a maior parte das decisões nas mãos da iniciativa privada, com clara intenção de estimular o mercado habitacional, historicamente pequeno no Brasil (NOGUEIRA, 2012, p, 40).

Amico (2010, p. 15) complementa a ideia acima, da seguinte maneira:

Pelo volume de recursos disponibilizados, podemos afirmar que se trata também de uma política anticíclica, para estimular o setor da construção civil, tradicionalmente um setor que emprega grande quantidade de mão de obra de baixa qualificação.

Políticas anticíclicas se enquadram no modelo teórico Keynesiano, onde é alicerçada a ideia de que a interferência governamental na economia é essencial para manter um capitalismo humanizado, garantindo assim, o bom funcionamento da economia. A intervenção do governo seria uma forma de atenuar o comportamento cíclico da economia.

A população teria acesso ao programa por meio da criação de linhas de crédito, no qual a análise financeira seria de acordo com o público beneficiado, isto é, de acordo com o nível de renda e necessidade. De acordo com Nogueira (2012), o total de investimentos destinado ao MCMV na primeira fase é de R\$34 bilhões, sendo que R\$ 25 bilhões vêm da União, e R\$ 7,5 bilhões do FGTS e por fim, cabe ao Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) o investimento de R\$ 1 bilhão.

A regularização Fundiária também é meta do PMCMV, a Cartilha (2009), ressalta que o programa passaria a compreender também o processo de regularização fundiária de assentamentos urbanos para os segmentos populacionais de baixa renda. Desse modo compete ao poder público, de acordo com a Cartilha (2009, p.17):

- Implementar a infraestrutura básica.

- Demarcar áreas ocupadas e conceder títulos de legitimação de posse aos ocupantes.
- Empreender a regularização fundiária junto com associações de moradores e beneficiários.
- Critérios para a regularização fundiária de interesse social de áreas situadas no interior de área de proteção permanente, desde que a regularização traga melhorias ambientais.

Na sua fase inicial, de acordo com a Cartilha (2009) a meta do programa em questão é garantir o acesso de 1 milhão de moradias para famílias com renda de até 10 salários mínimos e reduzir o déficit habitacional em 14%, por isso a distribuição das casas respeita a composição do déficit habitacional. Segundo Amico (2010), a distribuição das moradias seria 400 mil destinados para famílias de até três salários mínimos, 400 mil para famílias com renda mensal entre três e seis salários mínimo, e 200 mil para as famílias que possuem renda mensal entre seis e dez salários mínimos.

Um fato interessante é que o programa procurou atuar de maneira diferenciada em cada região, seria mais intensificada de acordo com a necessidade habitacional de cada lugar. De acordo com o SNH (2013, p.8), seria da seguinte maneira: 39% para o Sudeste; 30% para o Nordeste; 11% para o Sul; 12% para o Norte; e 8% para o Centro-Oeste.

Esse mesmo raciocínio foi aplicado em relação aos subsídios. O maior valor do subsídio seria destinado para famílias de baixa renda e estas também teriam uma política de crédito diferente das demais classes econômicas.

O MCMV compreende dois programas: o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), ambos são aplicados de acordo com o nível de renda, e tem a finalidade de financiar a construção ou reforma das unidades habitacionais.

O Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) detém a maior quantidade de recursos do MCMV, pois é na zona urbana onde mais se concentra o déficit habitacional. É desenvolvido em uma parceria entre município e a Caixa Econômica Federal (CEF), cada um com seu respectivo papel. Portanto, é função da Caixa desempenhar as seguintes responsabilidades, de acordo com Rolnik et al. (2009, p.24):

- 1) A união aloca recursos por área do território nacional e solicita apresentação dos projetos.

- 2) Construtora apresentam os projetos para a CEF em parceria com estados, municípios, cooperativas, movimentos sociais ou independentemente.
- 3) Após a análise a CEF contrata a operação, acompanha a execução da obra, libera os recursos de acordo com o cronograma.
- 4) Assinatura do contrato ocorre na entrega do empreendimento.
- 5) A operação pode ser contratada, até o limite de 20% do déficit habitacional do Município, de acordo o Déficit Habitacional no Brasil 2000 - Fundação João Pinheiro/Ministério das Cidades.

Para os municípios participarem do programa teriam que fazer conforme é relatado por Rolnik et al. (2009):

- 1) O governo estadual ou municipal assina o Termo de Adesão com a CEF e a partir desse momento a CEF passa a receber propostas de aquisição de terreno e produção de empreendimentos para análise junto com a documentação necessária
- 2) Os municípios juntamente com o Estado fazem cadastramento da demanda e indicam as famílias, utilizando informações do conteúdo.
- 3) O selecionado é convocado para apresentação da documentação individual, e se tudo for aprovado, assina a documentação com a CEF.

Rolnik et al. (2009), relata sobre o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) e o Programa Habitação Popular-Entidades, possuem outra maneira de financiamento, pois já envolve outro nível de renda. O PNHR tem como meta construir moradias para os agricultores familiares, organizados de forma associativa por entidades sem fins lucrativos ligados ao meio rural, ou às famílias de agricultores familiares com renda bruta anual familiar de até R\$ 10.000, organizadas de forma associativa por entidades sem fins lucrativos ligados ao meio rural. Já o Programa Habitação Popular-Entidades, consiste no financiamento às famílias com renda de até 3 salários mínimos, organizadas por entidades sem fins lucrativos. De acordo com Rolnik et al. (2009), esses programas funcionam da seguinte maneira:

- 1) A união e o FGTS alocam recursos por área do território nacional, sujeito a revisão periódica.
- 2) Construtoras apresentam projetos para a CEF.
- 3) A CEF realiza a pré-análise e autoriza lançamento e comercialização.

- 4) Após a conclusão da análise e comprovação da comercialização mínima exigida é assinado o contrato de financiamento a produção
- 5) Começa a obra.
- 6) Durante a obra a CEF financia o benefício.
- 7) O beneficiário procura a construtora para aquisição do imóvel ou procura as agências da CEF para obter carta de crédito para aquisição do imóvel novo
- 8) Entrega do imóvel para o beneficiário.

De acordo com Rolnik et al (2009) O tipo de financiamento é de acordo com o nível de renda, as faixas estão definidas por valores em reais, mas se aproximam bastante das faixas utilizadas para a estratificação do déficit habitacional calculado pela Fundação João Pinheiro (FJP), a exigência para participar do programa vai aumentando de acordo que aumenta o nível de renda. Contudo, ainda com base Rolnik et al. (2009), seria da seguinte maneira:

Famílias com renda até 3 salários mínimos. Para ter acesso ao programa, as famílias deveriam fazer a inscrição com os órgãos competentes, levando a documentação necessária e o comprovante de renda (se tiver), para mensurar o perfil social que se enquadra. Para as famílias participarem do programa existem algumas condições: O subsídio é integral com isenção do seguro; o valor da prestação será de até 10% da renda, sendo financiado por 10 anos, com valor mínimo de R\$ 50 por mês; não pode possuir vínculo com outro programa habitacional social do governo; não possuir casa própria ou financiamento em uma instituição privada; se enquadrar na faixa de renda; o registro será feito em nome da mulher; não haverá necessidade de desembolso financeiro no momento em que as casas estão sendo construídas; não haverá cobrança de seguro por morte ou invalidez (ROLNIK et al., 2009, p.27).

Famílias com renda de 3 até 10 salários mínimos. De acordo com Rolnik et al (2009, p.29), esse parte do programa tem por objetivo financiar as construtoras para incentivar a construção de casas ou apartamentos populares, visando ao atendimento de famílias com renda de até 10 salários mínimos, priorizando a faixa de renda entre 3 e 6 salários mínimos.

Ainda de acordo com a mesma cartilha, as famílias com a renda entre 3 e 6 salários poderão adquirir os imóveis com as seguintes condições: Subsídio parcial em financiamentos com recursos do FGTS, com redução dos custos do seguro; acesso ao Fundo Garantidor e comprometimento de até 20% da renda para pagamento da prestação.

Para as famílias com renda entre 6 e 10 salário mínimo, a mesma cartilha informa que poderão adquirir os imóveis com as seguintes condições: Redução dos custos de seguro e acesso ao Fundo Garantidor da Habitação;

Com base em Rolnik et al. (2009), para as famílias de 3 a 10 salários mínimos, haverá consulta ao SPC ou Serasa. Serão analisados ainda documentos pessoais, com CPF, comprovação de renda, Imposto de Renda e consulta ao Cadastro Nacional de Mutuários (Cadmut). A CEF fará ainda análise de risco para checar a capacidade de pagamento dos interessados em adquirir um imóvel por este financiamento. Baseado na mesma cartilha, os mutuários vão receber um desconto no valor total do imóvel. Esse abatimento vai variar de acordo com a renda da família e varia de R\$ 2 mil a R\$ 23 mil, de acordo com a faixa de renda do interessado.

Diante de tudo que foi exposto, é possível sintetizar os principais problemas que MCMV objetiva resolver, de acordo com Amico (2010, p.15), são eles:

a) Os problemas de infraestrutura e saneamento básico das residências existentes, ao combater o déficit por reposição de estoque, via concessão de subsídios às famílias.

b) Regularizar a questão fundiária das moradias em terrenos invadidos ou em áreas públicas, pela diminuição do valor de custas/emolumentos cartorários ou da exigência de legalização de matrículas nos cartórios de registro de imóveis, com a preferência pelo registro do imóvel no nome da mulher.

c) Aumentar a oferta de unidades habitacionais, facilitando o acesso aos recursos do BNDES e dos fundos instituídos pelo PMCMV por parte das construtoras, visando diminuir o déficit por incremento de estoque.

d) Eliminar a “elitização” dos financiamentos imobiliários ao conceder subsídios às classes sociais mais pobres, sobretudo aquelas com renda mensal de até três salários mínimos e que em geral não têm acesso aos recursos do FGTS.

e) Resolver os aspectos técnicos da construção de novas moradias, ao determinar padrões de construção, impor limites para a construção de unidades habitacionais por empreendimento e exigir uma infraestrutura urbana mínima para aprovação dos projetos e liberação dos recursos.

Esses foram os problemas sociais que o programa em questão se propôs resolver, e analisando o lado econômico podem-se destacar dois objetivos centrais, que é gerar emprego e dinamizar o setor da construção civil.

Ao anunciar o MCMV, pode-se afirmar que devido à estrutura do programa e das promessas que foram feitas, foi despertado em milhões de brasileiros a esperança de um dia conquistar o sonho da casa própria, ou seja, possuir uma habitação digna em que todas as necessidades como saneamento básico, segurança e transporte fossem atendidas.

Diante de tudo que foi exposto, percebe-se que o programa em questão foi formulado minuciosamente, cujo principal objetivo é trazer uma estabilidade para o setor habitacional brasileiro. Até então, a abordagem foi apenas teórica, é preciso partir para a prática, e isso será feito através das análises dos dados que podem permitir mensurar onde a atuação do MCMV foi mais expressiva, se ela realmente atingiu seus objetivos como política social, a partir daí, delinear sua estrutura de política social se é universal ou focalizada, enfim se ela contribuiu para uma melhoria no quadro habitacional brasileiro.

Por fim, o próximo tópico está centrado em apresentar os dados sobre o déficit habitacional no Brasil no ano de 2012, três anos após a implantação do MCMV, apesar de pouco tempo de atuação já é possível identificar algumas mudanças, se foram favoráveis ou não os dados se encarregaram de mostrar.

3.2 Situação Habitacional do Brasil em 2012

Após três anos da implantação do Minha Casa Minha Vida, programa mais importante da história habitacional, o carro chefe do Governo Federal, faz-se necessário analisar os dados da situação do déficit de moradias no Brasil. Vale ressaltar que nesse tópico a análise será somente dos dados, o confronto dos resultados com a teoria ficará para o item 3.3.

Para Lima Neto et al.(2013), o déficit habitacional é aquele que informa à sociedade e aos gestores públicos sobre a necessidade de novas moradias bem como sobre a necessidade de incrementar ou melhorar as habitações já existentes. Sendo assim, de acordo com os mesmos autores, o conceito de déficit habitacional desde a década de 1990 vem sendo reformulado:

O conceito de déficit habitacional, adotado pelo Ministério das Cidades como indicador para acompanhamento da política nacional de habitação, vem sendo construído no Brasil pela Fundação João Pinheiro (FJP). A Fundação desenvolveu, a partir da década de 1990, metodologia que se utiliza de dados secundários da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), a qual vem sendo atualizada e revisada sucessivamente (LIMA NETO et al., 2013, p.2).

Dessa maneira o déficit deixa de ser um número que expressa somente quem não tem um lugar para morar. É mais do que isso, de acordo com a Fundação João Pinheiro (2014), o estudo do déficit passa a ter a seguinte estrutura.

A partir do conceito mais amplo de necessidades habitacionais, a metodologia desenvolvida pela FJP trabalha com dois segmentos distintos: o

déficit habitacional e a inadequação de moradias. Como déficit habitacional entende-se a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento. A inadequação de moradias, por outro lado, reflete problemas na qualidade de vida dos moradores: não está relacionada ao dimensionamento do estoque de habitações e sim às suas especificidades internas. Seu dimensionamento visa ao delineamento de políticas complementares à construção de moradias, voltadas para a melhoria dos domicílios (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2014, p. 3 e 4).

Vale ressaltar, que a Fundação João Pinheiro tem sido responsável por calcular o déficit habitacional brasileiro, trabalhando em parceria com o Ministério das Cidades, sendo assim, destaca-se sua importância como indicador da avaliação da situação habitacional brasileira, por isso que os dados constantes nesse trabalho serão da referida fundação.

A metodologia utilizada apresenta quatro componentes do déficit, sendo eles: domicílios precários¹⁰, coabitação familiar¹¹, ônus excessivo de aluguel¹² e por fim o adensamento excessivo em imóveis alugados¹³, a soma desses quatro componentes com o déficit de moradia fornece o total da falta de moradia no Brasil. A seguir, com base na FJP (2014) é feita a descrição da cada um.

Pode-se sintetizar a metodologia adotada pela Fundação João Pinheiro na tabela a seguir:

¹⁰ De acordo com FJP (2014) conceito que contabiliza os domicílios improvisados e os domicílios rústicos, considerando que ambos caracterizam déficit habitacional.

¹¹ Compreende a soma das famílias conviventes secundárias (apenas aquelas que têm intenção de constituir domicílio exclusivo são consideradas déficit habitacional) e das que vivem em domicílios localizados em cômodos – exceto os cedidos por empregador FJP (2014)

¹² Corresponde ao número de famílias urbanas, com renda familiar de até três salários mínimos, que moram em casa ou apartamento e que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel FJP (2014)

¹³ Quando o domicílio apresenta um número superior de uma família morando no mesmo imóvel pagando aluguel FJP (2014).

Quadro 1- Metodologia de cálculo do déficit habitacional

Componentes e subcomponentes do Déficit Habitacional		Unidades Espaciais	Localização	Atributos
Habitação Precária	Domicílios Rústicos	Brasil, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas Selecionadas	Urbano e Rural	Faixa de rendimento o em salários mínimos (Somente Urbano)
	Domicílios Improvisados			
Coabitação Familiar	Famílias Conviventes			
	Cômodo			
Ônus Excessivos com Aluguel Urbano				
Adensamento Excessivo de Domicílios Alugados				

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI).

Desse modo, essa nova metodologia proporciona maiores informações para os órgãos que formulam as políticas habitacionais, porque é possível conhecer qual o componente que merece mais atenção.

Por uma questão didática, será apresentado primeiro o déficit habitacional por regiões brasileiras, depois serão apresentados os déficits por componentes. A tabela 04 apresenta os dados do ano de 2009, período que foi implantado o MCMV, comparando com o ano de 2012, que são os dados mais recentes da habitação no Brasil.

Essa informação é importante porque através dela pode ter uma análise geral do total de déficit habitacional no Brasil. Desse modo é possível saber em qual região o PMCMV foi mais atuante.

Tabela 04 - Déficit habitacional total por situação do domicílio e déficit habitacional relativo aos domicílios particulares permanentes e improvisados segundo regiões geográficas – Brasil – 2009 -2012

Especificação	2009			2012		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Norte	645.226	483.535	161.691	564.620	448.653	115.967
Nordeste	2.018.797	1.406.941	611.856	1.777.212	1.238.995	538.217
Sudeste	2.173.781	2.097.187	76.594	2.108.602	2.054.557	54.045
Sul	580.608	518.161	62.447	550.726	507.838	42.888
Centro-Oeste	479.567	439.515	40.052	429.402	414.070	15.332
Brasil	5.897.976	4.945.336	952.640	5.430.562	4.664.113	766.449

Fonte: FJP (2014)

Tomando como base o ano de 2012, o déficit habitacional no Brasil total era de 5,430 milhões de moradias, desse montante o total da área urbana era de 4,664 milhões que

corresponde a 85,9% o que significa dizer que a falta de moradia é um problema de predominância nas cidades brasileiras. Contudo na área rural o déficit habitacional chega a ser mais 766 mil domicílios que corresponde a 14,11%. Comparando com 2009, no qual o déficit habitacional era de 5,897 milhões, dos quais 83,85% se concentram na cidade, enquanto 16,15% encontram-se na zona rural, percebe-se que houve uma diminuição no déficit habitacional, em termos absolutos essa diminuição foi de 467.414 mil unidades.

Dentre as regiões, tanto em 2012 como em 2009, o Sudeste se destaca com o maior número de déficit na área urbana, com 2,108 milhões, que compreende a 38,82% do total do déficit nacional em 2012 e 2,173 milhões que corresponde a 36,85% no ano de 2009, houve uma redução no déficit de 65.179 mil moradias. Porém verifica-se que o percentual de contribuição no déficit habitacional em 2012 é maior, isso pode ser explicado pelo fato das outras regiões também terem apresentado uma diminuição, isso faz com que a participação do Sudeste se eleve.

Logo em seguida, destaca-se a região Nordeste com um déficit de 1,777 e 2,018 milhões para o ano de 2012 e 2009. Em termos percentuais corresponde a 32,72% e 34,22%, em 2009 e 2012, em relação à quantidade, houve uma redução no déficit de 241.585 mil casas.

Verificando o déficit habitacional na zona rural, percebe-se que nesse aspecto a região Nordeste se destaca no ano de 2012 o total de habitações em condições de déficit era de 538,217, enquanto no ano de 2009 esse valor era de 611,856 mil. Em termo quantitativo houve uma redução de 73.639 mil unidades.

A tabela 05 traz informações sobre o primeiro componente do déficit habitacional, que são as Habitações Precárias, que são as unidades habitacionais que não atendem as necessidades básicas de uma moradia digna, de acordo com Fundação João Pinheiro (2015), é um conceito que contabiliza os domicílios improvisados e os domicílios rústicos considerando que ambos caracterizam déficit habitacional, conforme a tabela 05 a seguir.

Esses dados são necessários porque nos revelam as condições daquelas famílias que possuem uma casa, mas não têm poder aquisitivo financeiro para adequá-las segundo suas necessidades, o que reflete o nível de renda.

**Tabela 05 - Habitação precária por situação do domicílio segundo regiões geográficas–
Brasil – 2009 – 2012**

Especificação	Habitação precária					
	2009			2012		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Norte	78.018	108.023	186.041	47.955	72.811	120.766
Nordeste	215.946	446.993	662.939	141.574	395.088	536.662
Sudeste	65.392	26.913	92.305	78.703	11.712	89.785
Sul	71.137	26.725	97.862	76.818	22.697	99.515
Centro-Oeste	26.788	22.699	49.487	29.939	7.110	37.049
Brasil	457.281	631.353	1.088.634	374.359	509.418	883.777

Fonte: FJP (2014)

O número de habitações precárias em 2012 era de 883.777 mil unidades, contra 1,088 milhões em 2009, percebe-se que houve uma diminuição, em termos absolutos de 204.857 mil casas.

As condições de possuir uma habitação digna relacionam-se com o nível da renda de uma família. Contudo, quanto mais pobre for uma região mais precária serão suas unidades habitacionais. Isso é revelado nos dados acima. O Nordeste, por sua vez, tanto em 2009 como em 2012 liderou a posição de região com maior número de habitação precária, tanto na zona urbana como na zona rural.

Em 2012, a zona urbana possuía 141.574 mil casas em situação precária, o que corresponde a 16,01% do total de habitações que não atendem as necessidades básicas. Em 2009, eram 215.946 mil unidades, que corresponde a 19,83%. Comparando, houve um decréscimo de 74.372 mil unidades.

Na zona rural, é onde se concentra o maior número de habitações precárias. Na região em questão, em 2012 possuía 395.088 mil unidades, que representa 44,70% do total dos domicílios precários situados na zona rural. Os números são maiores quando levado em consideração o ano de 2009, onde possuía 446.993 mil unidades, compreendendo 41,05%. Houve uma redução de 51.905 mil habitações precárias.

O segundo componente do déficit habitacional é a coabitação familiar, que é composto por dois subcomponentes: que são as famílias que vivem em cômodos e as famílias conviventes secundárias que desejam possuir um novo domicílio. A Tabela 06 apresentam os dados que relatam essa realidade.

O objetivo de expor esses dados é porque mensuram as famílias que se aglomeram em residências com outras famílias, essa situação pode ser influenciada pelo baixo nível de

renda, que levam as famílias se aglomerar ou na sua terra, ou partir para outras regiões em busca de melhores condições de vida.

Tabela 06 - Coabitação familiar por situação do domicílio segundo regiões geográficas – Brasil – 2009 -2012

Especificação	Coabitação familiar					
	2009			2012		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Norte	291.417	49.578	340.995	225.369	41.277	266.646
Nordeste	708.502	162.190	870.692	488.974	138.726	627.700
Sudeste	800.800	46.704	847.504	616.930	39.784	656.714
Sul	199.731	34.717	234.448	157.103	20.191	177.294
Centro-Oeste	201.477	16.425	217.902	129.295	7.808	137.103
Brasil	2.201.927	309.614	2.511.541	1.617.671	247.786	1.865.457

Fonte: FJP (2014)

A coabitação familiar atingiu em 2012 o total de 1,865 milhões de ocorrências, contra 2,511 milhão em 2009. Em termos absolutos houve uma redução de 646.084 mil unidades. Desse total, 86,72% localiza-se na zona urbana e 13,28% na zona rural, isso em 2012. Enquanto para o ano de 2009, esse percentual era de 87,67% na cidade e no campo 12,33%.

O Sudeste em 2012 é a região que apresenta o maior montante na zona urbana, com 616.930 mil ocorrências, que equivale a 33,07% em relação do total apresentado no ano em questão. Em 2009 a situação não é diferente, o Sudeste continua se destacando, dessa vez com 800.800 mil ocorrências que representava 31,88%. Contudo, comparando os anos foram 183.870 mil a menos.

Na Zona rural, o Nordeste é a região que mais se destaca, registrando 138.726 mil ocorrências em 2012, contra 162.190 mil em 2009. Em relação ao total do déficit equivale respectivamente a 7,43% e 6,45%. Houve uma contração de 23.464 mil unidades em situação de coabitação familiar.

O próximo componente do déficit habitacional é o ônus excessivo com aluguel, que de acordo com a fundação João Pinheiro (2015), corresponde ao número de famílias urbanas, com renda familiar de até três salários mínimos, que moram em casa ou apartamento (domicílios urbanos duráveis) e que despendem 30% ou mais de sua renda com aluguel.

O objetivo de utilizar esses dados é verificar se o valor das unidades habitacionais em termo de aluguel diminuiu ou aumentou depois da implantação do PMCMV.

**Tabela 07- Ônus excessivo com aluguel de domicílios urbanos (1) segundo Regiões–
Brasil – 2009 - 2012**

Especificação	Ônus excessivo com aluguel	
	2009	2012
Norte	89.743	131.873
Nordeste	399.032	536.364
Sudeste	1.013.910	1.161.923
Sul	231.341	252.258
Centro-Oeste	182.585	228.224
Brasil	1.916.611	2.310.642

Fonte: FJP (2014)

O ônus excessivo com aluguel atingiu, em 2012, 2,310 milhões de famílias nas áreas urbanas brasileiras. Esse número representou um aumento de aproximadamente 394 mil famílias em relação a 2009, que havia registrado 1,916 milhões.

O Sudeste é a região que apresenta a maior concentração de famílias nessa situação, onde 1,161 milhões delas comprometem 30% ou mais de seu salário para o pagamento do aluguel. Em 2009, esse número era de 1,013 milhões, portanto, percebe-se que houve um aumento de aproximadamente de 148 mil famílias com ônus excessivo de aluguel.

Por este componente está relacionado com a valorização do imóvel, era de se esperar que os grandes centros urbanos representassem um maior número. No entanto, a região Nordeste ocupa a segunda posição no ano de 2012, registrando 536.364 unidades com ônus excessivo de aluguel. Comparando com 2009, houve um aumento de 137.332 mil famílias, cujo total era de 399.032 mil residências que apresentam ônus excessivo de aluguel.

O último componente do déficit habitacional é o Adensamento Excessivo em domicílios alugados, que de acordo a Fundação João Pinheiro (2015), corresponde aos domicílios alugados com um número médio superior a três moradores por dormitório. Confira na tabela 08 a seguir.

Essa tabela 08 apresenta o mesmo objetivo da tabela de coabitação familiar, com o acréscimo de informação que agora as unidades habitacionais que aglomeram mais de uma família são alugadas.

Tabela 08 - Adensamento excessivo de domicílios alugados por situação de domicílio segundo regiões geográficas–Brasil – 2009 – 2012.

Especificação	Adensamento excessivo em domicílios alugados					
	2009			2012		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Norte	24.357	4.090	28.447	43.456	1.879	45.335
Nordeste	83.461	2.673	86.134	72.083	4.403	76.486
Sudeste	217.082	2.977	220.059	197.631	2.549	200.180
Sul	15.952	1.005	16.957	21.659	0	21.659
Centro-Oeste	28.665	928	29.593	26.612	414	27.026
Brasil	369.517	11.673	381.190	361.441	9.245	370.686

Fonte: FJP (2014)

Analisando o total do adensamento excessivo em domicílios alugados, percebe-se que é o menos que contribui para o déficit, e acontece em sua maioria na zona urbana. Em 2012, são 370.686 mil domicílios afetados, dos quais 97,5% estão situados na área urbana. Em 2009, esse número era de 369.517 mil, e a zona urbana detinha 96,93% desse total.

O adensamento excessivo em domicílios alugados em 2012 é mais intenso na região Sudeste aonde chega a 197 mil contra, 217 mil em 2009. Houve uma contração de aproximadamente 20 mil unidades.

Além dos componentes do déficit habitacional, o fator renda é um dos principais instrumentos das políticas sociais para mensurar o desequilíbrio habitacional. Com essa análise é possível identificar qual a faixa de renda é mais atingida, bem como a mais beneficiada com o programa. A classificação adotada na tabela a seguir, corresponde aos critérios da faixa de renda utilizada pelos programas habitacionais do Governo Federal. O principal objetivo de mostrar esses dados é para verificar se o programa em questão atendeu a seu principal objetivo de diminuir o déficit habitacional nas famílias de baixa renda.

Tabela 09 - Distribuição percentual do déficit habitacional urbano por faixa de renda média familiar mensal segundo regiões geográficas– Brasil – 2009 – 2012

Especificação	Faixas de renda mensal familiar (em salários mínimos)							
	2009				2012			
	até 3	mais de três a seis	mais de seis a dez	mais de 10	Até 3	mais de três a seis	mais de seis a dez	mais de 10
Norte	71,1	20,0	6,0	3,0	80,5	14,3	3,4	1,8
Nordeste	82,6	12,4	2,8	2,2	88,4	8,2	2,1	1,4
Sudeste	77,4	15,3	5,1	2,2	80,6	13,8	3,8	1,8
Sul	73,5	18,2	5,5	2,8	76,9	16,2	4,7	2,3
Centro-Oeste	77,6	13,8	4,9	3,7	83,1	11,2	2,8	2,9
Brasil	77,8	15,1	4,6	2,5	82,5	12,4	3,3	1,8

Fonte: FJP (2014)

A tabela 09 reafirma que a concentração do déficit habitacional no Brasil se concentra na faixa de renda mais baixa. Analisando o total a nível Brasil, percebe-se que déficit habitacional para famílias com renda até três salários mínimos teve um aumento de 4,7%. Em 2012 esse valor era de 82,5% contra 77,8% em 2009.

As famílias que possuíam de três a seis salários mínimos o percentual caiu 2,7%. Em 2012 detinha 12,4% do déficit habitacional, enquanto em 2009 esse valor era de 15,1%.

Para a faixa de renda entre seis e dez salários mínimos, 3,3% era o percentual do déficit habitacional para o ano de 2012, e em 2009 esse valor compreendia 4,6%. Percebe-se que houve uma redução de 0,8%.

E por fim, para as famílias com faixa de renda acima de dez salários mínimos, cujo valor do déficit é inexpressível, sendo 1,8% e 2,6% em 2012 e 2009 respectivamente. Nessa faixa de renda também houve uma redução de 0,7%.

Considerando a faixa de renda de três salários mínimos, ressalta-se que em todas as regiões houve um aumento do déficit. A região Nordeste se destaca tanto no ano de 2012 como no ano de 2009, com o percentual de 88,4% e 82,6% em ordem. Resultado que já era esperado, uma vez que a região Nordeste apresenta um alto índice de pobreza. Nessa região, houve um aumento de 5,8% no déficit habitacional. As outras faixas de renda tiveram pequena redução em todas as regiões brasileiras.

Por fim, ainda é possível mensurar o déficit habitacional em domicílios vagos. Isso porque, no Brasil existe um grande número de domicílios vagos, o que reflete uma grande contradição frente ao cenário da atual condição habitacional no Brasil. De acordo com a

fundação João Pinheiro (2015), pode-se obter apenas a distinção entre imóveis em construção ou reforma, conforme a tabela a seguir.

O objetivo de explorar esses dados é porque reflete a falta de fiscalização nesses domicílios, que por está vazio pode apresentar documentação irregular.

Tabela 10 - Domicílios vagos em condições de serem ocupados e em construção (1) por situação de domicílio segundo regiões geográficas - Brasil - 2009-2012

Especificação	Domicílios vagos com potencial de serem ocupados					
	2009			2012		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Norte	557.895	358.103	199.792	534.477	386.354	148.123
Nordeste	2.175.847	1.330.181	845.666	2.316.969	1.496.768	820.201
Sudeste	3.038.949	2.494.843	544.106	2.905.950	2.479.248	426.702
Sul	937.405	686.045	251.360	966.917	751.241	215.676
Centro-Oeste	536.491	385.382	151.109	473.710	388.840	84.870
Brasil	7.246.587	5.254.554	1.992.033	7.198.023	5.502.451	1.695.572

Fonte: FJP (2014)

Do ano de 2012 para 2009 houve uma redução dos domicílios vagos, passou a ser 7.198.023 e era no valor de 7.246.587, em termos absolutos a redução foi de 48.564 unidades habitacionais. A maioria desses domicílios situa-se na zona urbana, do total de cada ano representa 76,44% e em 2009 72,51%.

O Sudeste destaca-se entre as demais regiões, tanto em 2012 como em 2009 apresenta uma quantidade elevada de domicílios vagos, com 2.905.950 milhões de unidades e para o ano de 2009, esse número era de 3.038.949 milhões de domicílios vagos. Em termos percentuais houve uma redução de 132.999 mil domicílios vagos.

Na zona rural, o Nordeste também se destaca das demais regiões, em 2012 o total de domicílios vagos era de 820.201 mil contra 845.666 mil em 2009. Portanto, houve uma redução de 25.465 mil unidades em situação de domicílios vagos.

Sintetizando esses dados, percebe-se que cada região possui um tipo de déficit diferente, no componente habitação precária, a região Nordeste se destaca; o ônus excessivo com aluguel continua ser o fator mais relevante para o Sudeste. O componente coabitação familiar é mais presente no Norte e o adensamento excessivo é pouco relevante independentemente da região considerada. O déficit para as famílias de até três salários mínimos são relativamente altos em todas as regiões brasileiras. Por fim, com a análise numérica das tabelas, é possível comparar a teoria com a realidade, e verificar se o PMCMV teve êxito em sua execução.

3.3 Análise dos resultados obtidos com o Programa Minha Casa Minha Vida.

De posse dos resultados mensurados no tópico anterior, é possível delinear a atuação do PMCMV até o ano de 2012 em todas as regiões brasileiras. É permitido identificar, até então, seu público alvo e a região que teve mais a sua atenção. Com essa análise é possível identificar se tal política, até o ano de 2012, apresentou características de uma política social e ainda compará-la com o BNH.

À primeira vista o cenário é animador. Analisando a tabela 04 que compõe o déficit total no Brasil, percebe-se que houve uma redução de 467.414 mil no déficit habitacional. Entretanto, antes de afirmar se o PMCMV teve sucesso ou não nesse quesito, é preciso saber qual componente do déficit habitacional impulsionou essa queda.

Com base em Amico (2011), um dos objetivos do PMVC era combater os problemas de infraestrutura e saneamento básico das residências existentes, isso seria feito através de concessão de subsídios às famílias. Observando a tabela (05) de habitação precária, conclui-se que houve um decréscimo nesse componente de 204.857 mil casas. A região Nordeste apresentou uma redução de 126.277 mil em condições de moradia precária. Nesse componente, contudo, pode-se afirmar que o PMCMV vem atendendo seu objetivo.

Verifica-se também que o número de casas que habitavam famílias que moravam em aglomerações (tabela 06) diminuíram em 646.084 unidades ao longo desses três anos. Houve também uma redução na quantidade de famílias que moravam nessas condições e ainda pagavam alugueis (tabela 08), a contração foi 10.504 mil famílias. Porém, nas regiões Norte e Sul, tiveram um aumento de 16.888 mil e 4.702 mil respectivamente, por outro lado, esse aumento foi contrabalanceado pela a diminuição que aconteceu nas outras regiões.

Na zona urbana, em termo de coabitação familiar, o Sudeste se destacava entre as regiões, mas ao analisar os dados sabe-se que o Nordeste foi à região que mais reduziu as unidades habitacionais em situação de coabitação, essa redução foi de 242.992 mil unidades habitacionais. Isso prova que uma das metas do programa era atuar de maneira diferenciada entres as regiões, levando em consideração as causas do déficit habitacional. No caso da região Sudeste, a aglomeração é impulsionada porque se percebe que a região ainda atrai muitos imigrantes em busca de uma oportunidade de emprego, como resultados acabam se aglomerando em casas de outras famílias, mas isso não isenta a atuação do PMCMV, uma vez que a habitação é um direito de todos.

É sabido que o Nordeste é caracterizado como uma região marcada pela desigualdade social, contudo afirma-se que a aglomeração é causada pelas famílias que não

tem como adquirir sua própria casa, tendo como alternativa se aglomerar com outras famílias. Vale ressaltar, que em ambos os casos o fator primordial que impulsiona a aglomeração é o baixo nível de renda dessas famílias. Nesse aspecto afirma-se que o programa foi focalizado na região Nordeste.

Um dos discursos do programa em questão com base em Amico (2011) era aumentar a oferta de unidades habitacionais para garantir que as famílias de baixa renda tivesse acesso a essas moradias. Mas um fato chama atenção quando a análise centra-se na Tabela 07, o ônus excessivo com aluguel, ou seja, a quantidade de famílias que desembolsa no mínimo 30% de sua renda para pagar aluguel aumentou bastante no período. Com o aumento do investimento por parte do Governo Federal no setor da construção civil e a ampliação de crédito para as famílias em todos os níveis de renda, o mercado imobiliário entendeu que o poder de compra do consumidor estava maior, como consequência,¹⁴ aumentou o preço dos imóveis.

Outrossim, para entender porque existem mais famílias pagando por casas alugadas, é preciso salientar se o PMCMV atendeu a todos os níveis de classe. Com o estudo dos resultados da tabela 09, é possível conhecer como está a distribuição do déficit por nível de renda no Brasil, que se mostra bastante concentrada nas famílias com renda até três salários mínimos.

Para as famílias com renda de até três salários mínimos verifica-se que houve um aumento no déficit em todas as regiões brasileiras, para todas as outras faixas de renda houve uma retração no déficit. Esse resultado se contradiz com o principal objetivo do programa em questão, que de acordo com Amico (2010) era eliminar a “elitização” dos financiamentos imobiliários ao conceder subsídios às classes sociais mais pobres, sobretudo aquelas com renda mensal de até três salários mínimos e que em geral não têm acesso aos recursos do FGTS.

Antes de traçar a situação habitacional para o ano de 2012, para facilitar a compreensão é preciso lembrar como foi a situação habitacional deixado pelo governo FHC logo após a extinção do BHN.

Com os dados apresentados na tabela 02, verifica-se que 83,2% do déficit se concentravam nas famílias de baixa renda, ou seja, de até três salários mínimos, no ano de 2000. No entanto, antes da implantação do PMCMV, no ano de 2009 (tabela 09), o déficit para essa mesma faixa de renda era de 77,8%, contudo, o déficit permanecia concentrado na população de baixa renda.

¹⁴ Fonte: Fundação João Pinheiro (2014).

Dessa forma, até o ano de 2012 o cenário foi o seguinte: mais famílias de baixa renda estavam em situação de déficit habitacional, chegando a 82,5% do total do déficit a nível Brasil, verifica-se na tabela 07. Diagnostica-se que o PMCMV, voltado para atender as demandas por moradia das famílias de renda mais baixa, até o ano de 2012 não tem conseguido causar impacto esperado no déficit, para as famílias com rendas até três salários mínimos, pois ao analisar a tabela 09 percebe-se que ainda permanece concentrado nesse nível de renda, 80,5% no Norte, 88,4% na região Nordeste, 80,6% no Sudeste, 76,9% na região Sul e por fim, no Centro – Oeste 83,1%.

Aqui se encontra a análise central desse trabalho, com base nessas informações, é plausível afirmar que o BNH não atendeu ao seu objetivo, bem como o PMCMV, até então, não tem atendido as suas expectativas. Ambas as políticas habitacionais tinham como discurso reduzir o déficit habitacional das famílias de baixa renda, e a principal semelhança é que estavam focalizadas em uma classe específica.

O primeiro passo para se investigar o sucesso dessas políticas habitacionais, é confrontá-las com o conceito de políticas sociais, que são ações do Estado para promover o Bem Estar de toda população, investindo em educação, saúde, lazer, habitação, entre outros setores. Só pelo fato de identificá-las como focalizada em alguma classe social, essas políticas perdem o principal objetivo das políticas sociais, que é universalizar os direitos que garantem uma vida digna a todos.

A focalização, como já foi dito no tópico 1.3, foi impulsionada pelas ideias neoliberais de descentralizar, repassar a administração das políticas sociais para o setor privado, seriam um modo de aumentar a eficiência e a eficácia dos gastos sociais. É elementar afirmar, que o BNH e o PMCMV foram de fato focalizados. No entanto, seus discursos eram priorizar as famílias de baixas rendas, porém, os dados nos revelam outra situação, de que as famílias que realmente precisavam não foram atendidas, sendo assim, o BNH e o PMCMV estavam focalizada na classe média.

Portanto, o argumento de focalizar para aumentar a eficácia dos gastos sociais, para solucionar o déficit habitacional até o ano de 2012 não trouxe resultados satisfatórios (ver tabela 09). Porque o critério de selecionar por renda pode deixar uma parcela da população de fora, ou incluir quem não precisa. Geralmente as políticas de créditos são bem exigentes, as famílias de baixa renda não se enquadram nos critérios estabelecidos para possuir um financiamento, e acabam ficando sem ter acesso ao benefício. Esse foi um dos problemas enfrentados pelo BNH, sua política de crédito alcançavam as famílias de alta renda como

afirmou Bonduki (2008), que muitas vezes não precisava de uma moradia. Fato que o PMCMV pretendia mudar, mas diante dos resultados, observa-se que não obteve êxito.

As execuções das políticas habitacionais formuladas ao longo da história estavam a cargo do setor privado, com isso, o mais lógico é que o modo capitalista de administrar predomine. Fazendo que a prioridade seja obter lucros com as transações, o foco do mercado é produzir para as maiores rendas, porque assim a rentabilidade estaria garantida.

O BNH já serviria de exemplo para os formuladores do PMCMV não cair no mesmo erro de canalizar a administração de sua política habitacional para o setor privado, mas comparando a estrutura dos dois programas percebe-se que não se diferem em muitas aplicações. O BNH era uma instituição privada, e a CEF pública, mas tem que seguir a determinações do mercado para garantir a sua sobrevivência em um ambiente competitivo, isso faz com que sua administração seja semelhante à de uma instituição privada.

Contudo, se focalizar não resolve o problema, a proposta de ter um público alvo específico faz com que o Estado apareça com uma bondade aparente, servindo como instrumento de contentamento para a população que necessita ainda mais de suas ações sociais.

Se o BNH e o PMCMV não possuem um perfil social, por serem focalizadas e atenderem as expectativas do mercado, é preciso mostrar qual foi ou qual é o seu papel na sociedade.

O BNH era um dinamizador da economia Brasileira, estava a serviço do capital imobiliário, fugindo de seu objetivo principal, que era diminuir o déficit habitacional brasileiro.

O PMCMV foi lançado em um ambiente de incerteza econômica, no qual, a economia brasileira estava ameaçada pela crise de imobiliária dos Estados Unidos no ano de 2008. Por isso que para Barbosa (2013), a lógica do PMCMV foi estimular a dinâmica econômica, através do investimento em um setor muito intensivo em trabalho e pouco intensivo em importações como instrumento de geração de emprego e renda, ou seja, estimular a economia sem depender do mercado externo. Políticas formuladas com essa intenção são caracterizadas como políticas anticíclicas, onde a interferência do governo na economia é de fundamental importância para manter um capitalismo equilibrado.

Depois de analisar os objetivos das duas políticas habitacionais em questão, afirma-se que o pensamento de Behring e Boschetti (2011) de que a Política Social sofre influência do cenário econômico em que está sendo criada, adquirindo características específicas do

momento em que vai ser utilizada. Fato que acontece com a maioria das políticas sociais e com o PMCMV.

Apesar desse desequilíbrio habitacional no Brasil, existe um número expressivo de domicílios vagos em condições de uso, tabela 10. Contudo, depois da implantação do Minha Casa Minha Vida, essa redução foi pequena, apenas de 48.564 mil unidades habitacionais. Intensificar a fiscalização da documentação desses imóveis também deveria ser uma meta do PMCMV, uma vez que, uma fiscalização intensa iria achar irregularidade nas documentações dos imóveis, seria uma oportunidade para o programa em questão adquirir mais recursos financeiros, ou até mesmo, depender da gravidade da situação do imóvel, conseguir novas moradias, que poderiam ser distribuídas para as famílias de baixa renda, esse é o verdadeiro objetivo da política social, contribuir para uma melhoria nas condições de sobrevivência sem esperar nada em troca daqueles que se beneficiaram.

Enfim, no ano de 2012, depois de tantas políticas habitacionais formuladas, permanece o problema estrutural do déficit habitacional, que se concentra nas famílias de baixa renda. Contudo, esses dados traduzem a realidade do Brasil, servem para chamar atenção dos governantes e da sociedade no tocante da condução da política social habitacional. Percebe-se que o PMCMV é bem formulado quando se leva em consideração seus objetivos, mas em relação a sua condução, enquanto estiver a serviço do setor privado as premissas capitalistas vão afastar seus ideais de políticas sociais, transformando-a em política que visa gerar dinâmica econômica.

Diante de tudo que foi exposto no trabalho, é possível visualizar a dinâmica econômica brasileira da seguinte maneira: Pense em uma bicicleta, para suas rodas funcionarem alguém tem que impulsionar os pedais, logo para a roda funcionar um lado do pedalo tem que subir e o outro descer. Da mesma forma funciona o capitalismo, uma força maior que seria o Estado impulsiona a sociedade para girar a roda da economia. Só que para isso um lado da sociedade tem que subir para o outro lado descer, não tem como atender a todos os interesses. Enquanto a política social estiver a serviço do mercado ela não vai atender quem realmente precisa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi estender um pouco mais o conhecimento sobre a maneira de conduzir as políticas sociais em terras brasileiras. Para tanto, foi traçado como ponto de partida uma breve trajetória do surgimento das políticas sociais no Brasil, com ênfase em uma política específica, neste caso a política habitacional. Através de Behring e Boschetti (2011), Harvey (1992), Faleiros (1986), Nogueira (2009), Nascimento (2010), Draibe (1993), entre tantos outros citados, foi possível perceber e adotar aqui neste trabalho a ideia de que o desenvolvimento das políticas sociais no Brasil foi tardio, e a sua condução assume características específicas do momento em que vai ser utilizada, podendo ser universal ou focalizada, isso foi observado nos programas habitacionais formulados ao longo dos anos, até chegar ao Programa Minha Casa Minha Vida.

Na formação da condução das políticas habitacionais brasileira, foi visto aqui que além de tardio, das primeiras políticas formuladas até ao MCMV, tais políticas não atenderam quem realmente necessitava. Eram programas que visavam lucros econômicos, focalizados nas famílias que tinham poder aquisitivo. Por isso, que o sonho da casa própria é ainda uma realidade de muitos brasileiros.

Na verdade, entendo que formular uma política habitacional como os objetivos de minimizar as disparidades econômicas, não é uma tarefa qualquer, requer bem mais recursos financeiros, o que diante de tudo que foi exposto não é de fato uma realidade brasileira, sendo estes mal utilizados pelos órgãos competentes.

Vale ressaltar, que para a política social funcionar de acordo com seus princípios e conceito tem que ser separada do setor privado, enquanto estiverem relacionados, os interesses capitalistas vão imperar. E essa separação é possível, porque é obrigação do Estado manter o Bem Estar social, mesmo sem gerar lucros aos cofres públicos.

É preciso entender que a cidade é constituída por uma diversidade de agentes e poder público, mas se não houver manifestações populares, os interesses que vão imperar são aqueles que prejudicam quem mais precisa das ações sociais. Contudo, é necessário que a sociedade se mobilize e lute pelos seus direitos, senão vai continuar prevalecendo leis que concentram a riqueza em poucas pessoas.

Este trabalho sofreu algumas delimitações de dados, uma vez que, os dados mais recentes publicados sobre o déficit habitacional era do ano de 2012, apenas três anos depois da implantação do PMCMV.

Espera-se que, mesmo dentro da delimitação deste trabalho, as indagações sobre a maneira de conduzir as políticas sociais habitacionais se possuem um perfil focalizado ou universalizado, tenha sido atendida, e que através deste, não fique somente claro a focalização dos programas habitacionais, mas que também a partir de outros pontos de vista, possa abrir as portas para outras perguntas, como por exemplo, sobre a satisfação das famílias que receberam as unidades habitacionais, se atendem as suas necessidades básicas de infraestrutura. Qual foi o impacto na dinâmica econômica gerado com a implantação do Minha Casa Minha Vida? Por fim, ao produzir este trabalho, vários caminhos de análises foram formulados, no entanto, as delimitações ajudaram a chegar ao objetivo principal, deixando novas perguntas para serem desvendadas a posteriori.

REFERÊNCIAS

- ALVARENGA, Livia Vilas Bôas H.: **A focalização e universalização na política social brasileira: Opostos e complementares.** Texto para discussão nº 56, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD56.pdf>>. Acesso em: 16 de outubro 2014.
- AMICO, Fabiano. **O Programa Minha Casa Minha Vida e a Caixa Econômica Federal.** Brasília: Caixa Econômica Federal, 2010 (1º Concurso Nacional de Monografias: a Caixa e o Desenvolvimento Econômico Brasileiro). Disponível em: <[Http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201109261251530.LivroCAIXA_T_0_033.pdf](http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201109261251530.LivroCAIXA_T_0_033.pdf)>. Acesso em: 10 de dezembro 2014.
- ASSALVE, Danielle. **Entenda a Crise Econômica mundial.** São Paulo, 2011. Site: <<http://economia.ig.com.br/criseeconomica/entenda-a-crise-economica-mundial/n1597248705930.html>>. Acesso em: 19 de outubro 2015.
- AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Os números da dívida.** (2014). Site: <<http://www.auditoriacidada.org.br/>>. Acesso em 10 de dezembro 2014.
- BARBOSA, Nelson; SADER, E. **10 Anos de Governos Neoliberais no Brasil. Lula E Dilma.** p.69 a 103 Texto de Nelson Barbosa. São Paulo, SP. BOITEMPO, 2013.
- BEHRING, Elaine R.: **Acumulação Capitalista, Fundo Público e Política Social: Política Social no Capitalismo: Tendências Contemporâneas.** 2º Edição. São Paulo: Cortez, 2009. Cap. 2, p. 44-63.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social e fundamentos e história.** São Paulo, SP: CORTEZ, 2011.
- BONDUKI, Nabil G. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão história e novas perspectivas no governo Lula. Revista eletrônica de arquitetura e urbanismo,** 1, São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.usjt.br/arb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em: 25 de setembro de 2014.
- BOTEGA, Leonardo R.. **A Política Habitacional no Brasil (1930-1990).** In: Periódico de Divulgação Científica da FALS, v.2, n.2, São Paulo 2008. Disponível em:<<http://www.fals.com.br/revela14/politicahabitacional.pdf>>. Acesso em: 16 de setembro de 2014.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/1994. – 35. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

CARTILHA, Minha Casa, Minha Vida – **1 milhão de casas: crédito, emprego, benefícios e esperança para os brasileiros**, 2009. Disponível em <http://www.pbqp-h.com.br/arquivos/download/Cartilha_Mcmv.pdf>. Acesso em 23 de julho de 2013.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 23 de julho de 2013.

DRAIBE, Sonia Miriam: O Neoliberalismo e As Políticas Sociais. **Revista da USP**, n.17, P. 26-48, 1993. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/25959/27690>>. Acesso em 14/09/2015.

FALEIROS, Vicente de Paula. **O que é política social**. São Paulo, SP: Brasiliense, 1986.

FERREIRA, Andresa R. **Programas de Combate ao Déficit Habitacional Brasileiro**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/25348/000737944.pdf?..>>. Acesso em: 22 de setembro de 2014.

FREITAS, Maria Raquel L.: **Desenvolvimento e políticas sociais no Brasil**: considerações sobre as tendências de universalização e de focalização. Unioeste – Campos de Cascavel, 2005. Disponível em :<<http://cac-hp.unioeste.br/projetos/gpps/midia/seminario2/trabalhos/economia/meco10.pdf>>. Acesso em: 12 de novembro 2014.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Centro de Estatística e Informações Déficit habitacional no Brasil 2011-2012 / Fundação João Pinheiro**. Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/559-deficit-habitacional-2011-2012/file>>. Acesso em: 20 de julho de 2015.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo, SP: ATLAS S.A, 2011.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo, SP: LOYOLA, 1992.

HOLZ, Sheila; MONTEIRO, Tatiana V. A; **Política de habitação social e o direito a moradia no Brasil**. In: X Colóquio Internacional de Geocrítica, BARCELONA, 2008. Disponível em <<http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/158.htm>>. Acesso em: 12 de julho 2014.

IAMAMOTO, Marilda. V.: **Estado, Classes Trabalhadoras e Política Social no Brasil**. In: **Política Social no Capitalismo: Tendências Contemporâneas**. 2º Edição. São Paulo: Cortez, 2009. 1º Capítulo pág. 13-43.

IURCONVITE, Adriano. S: A evolução histórica dos direitos sociais: da Constituição do Império à Constituição Cidadã. **Âmbito Jurídico**, v. 74, 2010. Disponível em <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7417>. Acesso em 20/07/2015

KERSTENETZKY, Celia. L: Políticas Sociais: Focalização ou Universalização?. **Revista de Economia Política**. Niterói – RJ, 2005. Disponível em <http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF_TD180.pdf>. Acesso em 01 de julho 2014.

LIMA NETO, Correia.; FURTADO, Bernardo A.; KRAUSE, Cleandro. **Estimativas do Déficit Habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012)**. Instituto de pesquisa aplicada-IPEA, Brasília, 2013. Disponível em:<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131125_notatecnicadiru_r05.pdf>. Acesso em: 5 de setembro 2013.

MATOS, Fátima. L: **A habitação do grande porto: Uma perspectiva geográfica da evolução do mercado habitacional desde os finais do século XIX até ao final do milénio**. Universidade do Porto, Portugal, 2001. Disponível em <<https://www.yumpu.com/pt/document/view/12685226/a-habitacao-no-grande-porto-repositorio-aberto-da-universidade-/29>>. Acesso em 22 de julho de 2014.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Política Nacional de Habitação**. Governo Federal, 2004. Disponível em: <<http://www.seplan.ro.gov.br/Uploads/Arquivos/PDF/Conf.%20Cidades/ministerio/4Política NacionalHabitacao.pdf>>. Acesso em: 1 de outubro de 2014.

MORENO, Ana Heloísa V. S: **Focalização x Universalização das políticas sociais brasileiras: limites e possibilidades no enfrentamento da pobreza e da desigualdade social**. Universidade de Brasília. UnB, Brasília, 2009. Disponível em <http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/1349869757.pdf>. Acesso em 18 de julho de 2014.

NASCIMENTO, Marilza Ferreira. Memória e História: a constitucionalização dos direitos sociais no Brasil. Caderno de Ciências Sociais Aplicadas. **Revista do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Ciências Sociais (Nepaad)**. Departamento de Ciências Sociais Aplicadas (DCSA). Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. Ano 7, n.9, jan/ jun. e n.10, jul/dez.2010. Vitória da Conquista: Edições UESB, 2011.

NOGUEIRA, Mara. **Programa Minha Casa, Minha Vida: Política Habitacional ou pacote anticíclico?** Dissertação (Mestrado em Economia) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012. Disponível em <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/AMSA-94QGCL/mara_cristina_nogueira_teixeira_2012.pdf?sequence=1>. Acesso em: 23 de julho 2013.

PIANA, Maria Cristina: **As políticas sociais no contexto brasileiro: natureza e desenvolvimento**. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/vwc8g/pdf/piana-9788579830389-02.pdf>>. Acesso em: 19 de novembro 2014.

ROLNIK, Raquel; KLINTOWITZ, Danielle; REIS, Joyce; BISCHOF, Raphael: **Cartilha Minha Casa Minha Vida**. Governo Federal, 2009. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0535/Cartilha_-_Minha_Casa_Minha_Vida.pdf>. Acesso em: 08 de outubro de 2014.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo Dicionário de Economia**. São Paulo: Best Seller, 2005.

SANTOS, Ângela Moulin S. Penalva; DUARTE, Sandro Marino. **Política habitacional no Brasil: uma nova abordagem para um velho problema**. Universidade Estadual do Rio de Janeiro. UERJ, rio de janeiro, 2010. Disponível em: < (<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1375/1165>)>. Acesso em: 22 de julho 2013.

SARAIVA. Augusto L. L. R: Políticas Sociais: focalização versus universalização. **Revista do Serviço Público (Brasília)**, Brasília, 2004. Disponível em <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2603>. Acesso em 01 de julho de 2014.

SILVA. Jéssica M. M. N: **Os interesses em torno da política de habitação social no Brasil: a autogestão no programa de crédito solidário**. Universidade Federal do Rio de Janeiro. UFRJ, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em <http://observatoriodasmetrolopes.net/new/images/abook_file/interesses_politica_de_habitacao_social_autogestao_credito_solidario.pdf>. Acesso em 20 de julho de 2014.

SNH, Secretaria Nacional de Habitação. **Cartilha Minha Casa Minha Vida**, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/131114_ifh_castilha_minha_casa.pdf>. Acesso em: 22 de fevereiro 2014.

SOARES, Laura. T: **Questões pendentes na configuração da política social: Uma síntese**. Série Cadernos FLACSO. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em <<http://www.flacso.org.br/portal/pdf/seriecadernos/N10-LauraTavaresSoares.pdf>>. Acesso em 30/05/2014.