



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**DUANE BRASIL COSTA**

**AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA:  
O CASO DA DEMANDA ESPONTÂNEA NA INSTITUIÇÃO EXECUTORA LOCAL**

**FORTALEZA**

**2013**

DUANE BRASIL COSTA

AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA: O  
CASO DA DEMANDA ESPONTÂNEA NA INSTITUIÇÃO EXECUTORA LOCAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de Concentração: Interdisciplinar.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Francisca Silvania de Sousa Monte.

FORTALEZA

2013

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca de Ciências Humanas

- 
- C871a Costa, Duane Brasil.  
Avaliação da política de habitação no município de Fortaleza: o caso da demanda espontanea na instituição executora local / Duane Brasil Costa. – 2013.  
104 f. : il., enc. ; 30 cm.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2013.  
Área de Concentração: Avaliação de políticas públicas.  
Orientação: Profa. Dra. Francisca Silvania de Sousa Monte.
- 1.Política habitacional – Política governamental – Avaliação – Fortaleza(CE). 2.Espaços públicos – Política governamental – Avaliação – Fortaleza(CE). 3.Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza. I. Título.

---

CDD 363.58098131

DUANE BRASIL COSTA

AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA: O  
CASO DA DEMANDA ESPONTÂNEA NA INSTITUIÇÃO EXECUTORA LOCAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de Concentração: Interdisciplinar.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Francisca Silvania de Sousa Monte.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Francisca Silvania de Sousa Monte  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Helena Selma Azevedo  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Irma Martins Moroni da Silveira  
Universidade Estadual do Ceará (Uece)

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pela iluminação e discernimento. Obrigada pela fortaleza que me destes para seguir o caminho que tu já traçaste para mim, pois sei que tudo posso em ti Senhor. E que assim seja.

À minha mãe, pelo exemplo admirável de mãe, de mulher, de vida.

Ao meu pai, por ter sido o herói e o vilão da história da minha vida, ensinando-me que o amor é incondicional.

A meu irmão, por ser chato, irritante e, insuportavelmente, essencial na minha vida.

Ao Wellington e Idalberto, pelo carinho.

À minha vó, pelo exemplo de fé e coragem.

Às minhas tias/mães Mazé, Dada, Dôra, Ceíça e Socorro. Agradeço pelo carinho e acolhimento.

À Kilvia, pelo carinho e por ser tão no seu inverso. Estou contigo porque estás comigo.

À minha amiga Dirce, pela companhia, porque somos anjos escolhidos por Deus para guiar uma à outra.

Ao Francisco, por ter sido parte de um momento delicado em minha vida e, principalmente, por ter me presenteado com Michele.

Ao Claudio, pela partilha de bons e maus momentos.

Às amigas: Vitória, por testar seus conhecimentos psicológicos em minhas confusões. O presente é seu, é meu, é nosso; à Hiany, por ser assim providencial; e à Elaine, por agregar valor.

Ao Cícero Renato, pelo carinho e partilhas de alegrias e tristezas.

À Ivna e Sheilane, companheiras de vida, de luta, de risos, de lágrimas. Quando um “eu te amo” se torna óbvio.

Às pEranhas Edineuda e Inãe. Agradeço, principalmente, à pErenha mor Ediane, por me receber em sua vida e se enraizar na minha.

A cada um do grupo Casa da Myrla, porque rir é fundamental.

Aos amigos e companheiros de trabalho: Fátima, Mickaelli, Samily e Clécio. Obrigada por compreenderem meu momento e auxiliarem com a presença.

À GRAciosidade da vida, por se mostrar imprevisível, linda, livre e leve. Gra, obrigada pela paciência, carinho, compreensão e respeito. Tens o que me ensinar como tens

que aprender e se não pudermos ter a certeza do amanhã, que vivamos o hoje. Porque “tudo é questão de obedecer ao instinto que o coração ensina a ter”.

Ao Luiz, por ter me encorajado a adentrar nesse doce, porém, tortuoso mundo acadêmico. Obrigada por me acompanhar em parte do processo, pelas risadas, pelos carinhos, pela companhia e pela ausência. Por tudo que fomos, por tudo que somos, mas, sobretudo, por aquilo que nos permitimos ser: mutantes. “És o avesso do avesso do avesso do avesso”.

Aos Amigos de longa data, aos que estão distantes geograficamente, aos que preferiram se ausentar e aos que se chegaram e quiseram ficar.

Ao Leandson, por me auxiliar no processo de redescobrimto da fé. Agradeço, também, pela alegria curtida e compartilhada.

À instituição Universidade Federal do Ceará e ao Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP), pela oportunidade de concretizar o anseio do mestrado.

À minha orientadora Sylvania, pela dedicação.

Aos colegas do mestrado que formaram a turma da diretoria: Renata, Socorro, Tânia, Wilson. Kélia e Cícero.

Ao Jonas, meu companheiro de noites mal dormidas, de desespero e de suspiros de orgulho de trabalho finalizado. Se a vida nos aproximou é porque é pra ficar junto.

Às amigas ueceanas Camila e Aline.

Às amigas Lara e Monike, porque somos diferentes, mas nos amamos apesar disso (ou por causa disso).

Aos amores, ao tempo, ao vento. Celebro a vida. Minha sincera gratidão a todxs!

“Feliz de quem entende que é preciso mudar  
muito pra ser sempre o mesmo.”

(Dom Helder Câmara)

## RESUMO

A pesquisa trata da questão urbana, focando a questão habitacional como produto da concentração de capital e da exploração da força de trabalho, e tem como objetivo analisar a configuração da demanda espontânea na política habitacional de Fortaleza executada pela Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor). Para atingir o objetivo proposto, a metodologia utilizada foi a realização de uma pesquisa bibliográfica e documental sobre os aportes legais que embasam a política habitacional na cidade de Fortaleza e como esta foi estabelecida, além da realização de entrevista com profissionais que atuam na instituição no atendimento da demanda espontânea. Os resultados da pesquisa demonstram que os profissionais que executam a política no município não têm conhecimento de quando, como e por que a demanda espontânea foi criada pela instituição e revelam que não acreditam na eficácia da mesma. Entendemos que o déficit habitacional não consta como fato isolado, mas como fato induzido pela urbanização e que a forma como o espaço urbano é planejado serve à lógica do capital em seu momento histórico. É possível concluir que a demanda espontânea serve como uma estratégia de contenção de reivindicação por parte dos sujeitos que procuram a Habitafor para solicitar uma unidade habitacional.

**Palavras-chave:** Estado. Questão urbana. Política pública. Política habitacional.

## **ABSTRACT**

The research deals with the urban issue, focusing on the housing issue as a product of concentration of capital and the exploitation of the workforce, and aims to analyze the configuration of spontaneous demand in housing policy implemented by the Housing Development Foundation Fortaleza (Habitafor). To achieve the proposed objective methodology was used to conduct a literature and documents on legal contributions that support the housing policy in Fortaleza and how it was established, in addition to conducting interviews with professionals working in the institution in meeting spontaneous demand. The research findings show that practitioners who perform policy in the municipality has no knowledge of when, how and why the spontaneous demand was created by the institution and show that did not believe in the same. We understand that the housing shortage is not reported as an isolated fact, but as fact induced by urbanization and how urban space is planned to serve the logic of capital in its historical moment. It is possible to conclude that spontaneous demand serves as a containment strategy claim by individuals seeking Habitafor to request a housing unit.

**Keywords:** State. Issue urban. Public policy. Housing policy.

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b>	9
2	<b>OBJETIVOS</b>	18
2.1	Objetivo geral	18
2.2	Objetivos específicos	18
3	<b>METODOLOGIA</b>	19
4	<b>CONCEPÇÃO DE ESTADO NA SOCIEDADE CAPITALISTA</b>	21
4.1	“Reforma” do Estado e tentativa neoliberal	26
4.2	Crise do capital e crise urbana	35
5	<b>POLÍTICA HABITACIONAL EM FOCO</b>	45
5.1	Política Pública e Política Social: breves considerações	45
5.2	A Política Social no Brasil	55
5.3	Política Habitacional: definição da política	60
5.4	Questão habitacional transcrita em legislação: Constituição Federal de 1988, Estatuto da Cidade e Política Nacional de Habitação	66
6	<b>TRAÇOS DO PLANEJAMENTO URBANO E A CIDADE DE FORTALEZA...</b>	72
6.1	Desvendando os muros da instituição Habitafor	83
6.1.1	<i>Missão da instituição</i>	84
6.1.2	<i>Objetivos e metas da instituição</i>	85
6.1.3	<i>Política geral da instituição</i>	85
6.2	Aproximação do objeto de estudo	87
6.3	O discurso institucional <i>versus</i> discurso do profissional: análise do objeto de estudo	87
7	<b>CONCLUSÃO</b>	94
	<b>REFERÊNCIAS</b>	96
	<b>APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA</b>	102

## 1 INTRODUÇÃO

“E a cidade se apresenta centro das ambições  
Para mendigos ou ricos e outras armações  
Coletivos, automóveis, motos e metrô  
Trabalhadores, patrões, policiais, camelôs.”

(A cidade, Nação Zumbi)

No intuito de estudar a questão urbana, focando a política habitacional em Fortaleza, discutiremos, neste trabalho, conceitos teóricos acerca da construção do espaço urbano dentro da sociabilidade capitalista, associando a questão habitacional como produto da concentração de capital e da exploração da força de trabalho.

Nesse sentido, corroboramos com Silva (1989) quando afirma que a questão habitacional se desenvolve no âmbito da constituição do urbano enquanto *lócus* de desenvolvimento do sistema econômico do capital que engendra desigualdade e exclusão e, ainda, que “o espaço urbano exprime em um primeiro momento de sua apreensão e que nos dias atuais ainda se difunde, e, pode ser verificável como expansivo e participante do processo de produção capitalista” (LIMA; COSTA, 2010, p. 1).

Com isso, entendemos que o espaço urbano se forma inserido na dinamicidade das relações sociais e estas se engendram a partir das relações de trabalho, da luta humana e das relações sociais, e a produção do espaço é socialmente construída correspondendo às especificidades de cada contexto histórico.

Assim:

Como forma de organização do espaço pelo homem, no espaço urbano tem-se a expressão concreta dos processos sociais na forma de um ambiente físico construído sobre o espaço geográfico. A cidade, em seu espaço urbano reflete as características da sociedade, sendo por isso a expressão concreta das relações sociais (LIMA; COSTA, 2010, p. 2).

Nessa perspectiva, o homem é o cerne do debate sobre a produção do espaço, posto que o modo como se desenvolvem suas relações sociais imbrica na forma de organização da cidade. Além disso, ressalta-se que essa produção se realiza em condições sociais específicas nas relações sociais e nas relações de trabalho, meios pelos quais se modifica a realidade.

Esses argumentos nos levam a compreensão de que o modo de produção capitalista se apropria do espaço, sendo reproduzido nas relações sociais e na organização do

espaço da cidade que é “[...] uma construção humana, um produto histórico-social; ela é o trabalho materializado, acumulado por gerações” (LIMA; COSTA, 2010, p. 2).

Por ora, não nos deteremos profundamente no debate teórico e conceitual do espaço urbano, contudo, faz-se mister expressar que nesta pesquisa entendemos a produção social do espaço como fruto das relações sociais, sendo, portanto, dinâmico e mutável o modo de organização do urbano e, ainda, que falamos de uma questão habitacional que se desenvolve com especificidades dentro da sociedade do capital.

A partir desses apontamentos e para entender a relação contextual da política habitacional no momento contemporâneo, faremos considerações pontuais acerca do processo de urbanização no Brasil, pois sabemos que essa política segue as regras de transmutações da configuração nacional, mas focaremos na execução dessa política no município de Fortaleza.

Segundo o censo IBGE de 2000, o Brasil se tornou um país majoritariamente urbano, dando um salto populacional de mais de 100 milhões de habitantes em áreas citadinas em 50 anos. Esse processo de urbanização, acentuado na segunda metade do século XX, trouxe consigo a necessidade de rearranjo espacial e de infraestrutura para responder a demanda que surgiu com a migração da população.

O êxodo campo-cidade se deu com a ideologia da “busca pela modernidade” na qual o rural era considerado sinônimo de atraso, de um Brasil arcaico. Esse fato pode ser verificado nos dados estatísticos os quais apontam que, em 1940, a população urbana era de 26,3% do total, saltando para 81,2% em 2000 (MARICATO, 2001). Contudo, essa modernização, advinda da industrialização, deu-se com exclusão social e teve como um dos fatores a emergência do trabalhador livre, que tem sua força de trabalho transformada em mercadoria sem, no entanto, tê-la absorvida pelo mercado (MARICATO, 2000). Com o fim da escravidão, milhares de negros também migraram para a cidade em busca de sobrevivência, principalmente, no que tange à renda. Somado a esse fator, imigrantes europeus desembarcaram no país para trabalhar na nascente indústria brasileira.

A partir dessa conjunção de acontecimentos, houve um aumento populacional significativo que demandou não somente a unidade física habitacional, mas um conjunto serviços, como transporte, energia elétrica, água, saneamento básico, dentre outros. O mercado de trabalho, por sua vez, tornou-se escasso para o contingente de trabalhadores, gerando uma massa proletária ociosa não interessante à ótica do capital.

A atuação do Estado, nesse contexto, manifestou-se de forma pontual, oferecendo crédito às empresas privadas para a construção de vilas operárias e cortiços àqueles que se

enquadravam no setor produtivo. Já para os demais, sobraram estratégias de sobrevivência, como a autoconstrução de moradias em lugares periféricos. Sobre isso, Silva argumenta:

A localização geográfica das classes populares fora da cidade decorre do fato de a escolha do local de moradia ser condicionada por uma restrição, sobretudo, financeira, que provoca a segregação dessas classes como decorrência intrínseca do capitalismo, reforçada pela ação do Estado, uma vez que o capitalismo, industrialização e proletarização são fenômenos imbricados (SILVA, 1989, p. 34).

Considerando os dados do censo 2000, houve a necessidade de novas construções de moradias em 6,6 milhões no país, sendo 83,2% desse déficit quantitativo<sup>1</sup> para famílias com renda de até 3 salários mínimos. O alto índice de necessidade habitacional para famílias consideradas de baixa renda denota a incapacidade dos mecanismos públicos em direcionar ações efetivas para esse público, revelando a urgência de estratégias voltadas para as faixas de menor poder aquisitivo.

Há de se enfatizar que a questão urbana é um fator induzido pelo sistema econômico que a gera, a saber: a civilização do capital. Diz-se isso se referindo à ociosidade de unidades habitacionais vagas em propriedades de classes com poder aquisitivo maior. Em Fortaleza, por exemplo, a quantidade de imóveis vagos, caso fossem socializados, sanariam 66% o déficit quantitativo da cidade (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2006).

Isso reflete a terra/imóvel como mercadoria, excluindo o acesso de grande parte da população a um imóvel por não possuir condições financeiras de comprá-lo, levando-a a buscar soluções em áreas afastadas que permitem o aluguel num valor mais baixo ou a autoconstrução em áreas consideradas de risco por não possuírem infraestrutura e demais serviços públicos.

A intervenção do Estado confere importância ao estudo acerca da disponibilidade de serviços públicos de infraestrutura, principalmente, no que tange à classe periférica, posto que as urbanas reorganizam a cidade de acordo com as formas de uso/consumo do espaço, o que infere a expulsão de parte da população para as periferias, de acordo com a valorização e concentração de investimentos nos centros.

A partir dessa premissa, acreditamos que

[...] esse posicionamento sobre a ação do Estado no espaço não é avessa à intervenção pública, mas, pelo contrário, demonstra que as implicações espaciais decorrentes das políticas são significativamente re-definidoras e, em grande parte, determinantes do uso e da valorização do solo urbano (LIMA; COSTA, 2010, p. 6).

---

<sup>1</sup> À guisa de esclarecimento, o déficit é caracterizado em quantitativo e qualitativo, sendo o primeiro (déficit habitacional) entendido pela necessidade de criação de novas unidades habitacionais, enquanto o segundo (inadequação de moradias) refere-se à melhoria do estoque habitacional existente como infraestrutura e adensamento de moradores.

Nesse sentido, as políticas urbanas no Brasil seguem a lógica de enxugar os centros, transformando-os em “espaços belos”, socialmente habitáveis e saudáveis. A exemplo disso, tem-se São Paulo e Rio de Janeiro, as primeiras cidades aptas à industrialização e concentração de capital no contexto do século XX que, a partir de ideais positivistas, reformularam suas cidades num discurso de melhorar a circulação de mercadoria e pessoas, retirando a população que residia, em especial, em cortiços dos centros das cidades.

Lembremos que os cortiços foram produzidos a partir de investimentos do Estado nas empresas privadas a fim de sanar a demanda populacional de trabalhadores que não tinham moradia. Contudo, esses imóveis eram considerados deficientes de higienização e imorais perante a sociedade, tendo em vista que várias famílias residiam em um único prédio.

Importa-nos verificar que essa higienização, que no Rio de Janeiro significou a demolição de 590 prédios (MARICATO, 1997) e em São Paulo o decreto que proíbe a construção de novos cortiços, segregou territorialmente a cidade, obrigando milhares de pessoas a ocuparem subúrbios e favelas.

Apenas a partir de 1930, o Estado iniciou um esboço de uma política habitacional através da criação da Fundação da Casa Popular. Convém argumentar que, apesar da intervenção do Estado se apresentar de forma segregadora, apartando boa parte da população dos centros das cidades através da especulação e valorização imobiliária e de projetos pontuais de revitalização e embelezamento das cidades, a sociedade civil não é amorfa. A luta dos movimentos sociais tem de ser valorizada e reconhecida, posto que pressiona o Estado, obrigando-o a dar respostas. O capítulo sobre questão urbana na Constituição de 1988 é um exemplo dessas lutas. Sendo assim, conforme afirmam Lima e Costa:

O urbano não pode ser reduzido, por meio da cidade, a condição de reprodução do capital ou de dominação do Estado. Os desvendamentos dos processos constitutivos do espaço social preenchem o espaço urbano da perspectiva social efetivada, com sentidos e implicações da/na coletividade (LIMA; COSTA, 2010, p. 6).

Entendemos que o espaço urbano, a cidade, é socialmente construído na teia das relações sociais as quais reproduzem a contradição inerente ao sistema capitalista na organização do espaço, de acordo com a valorização do mesmo. No entanto, essa contradição, além de tudo, de classes, espelha lutas de organizações que pretendem garantir direitos e atingir outro grau de sociabilidade no qual o direito à cidade possa ser exercido de modo pleno.

Mais adiante neste trabalho será tratada com mais zelo a constituição da intervenção estatal na questão habitacional através de uma política social. Neste momento,

nos importa tratar, de modo geral, como se dá a urbanização e a constituição da política de habitação. A fim de chegarmos, conceitualmente, ao objeto de investigação, a saber, a demanda espontânea na política habitacional de Fortaleza, é necessário compreender como este município se desenvolveu, estruturalmente, em sua industrialização e, conseqüentemente, em seu déficit habitacional.

A priori, importa informar que Fortaleza foi atingida em sua organização espacial a partir da segunda metade do século XX, contexto no qual se tem um processo de modernização ao tornar-se sede de instituições como a Superintendência para Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs). Tais instituições funcionam como vetor de transformação da cidade tanto no que se refere à captação de recursos e investimentos estatais quanto no incremento da expansão urbana, sendo necessária uma ampliação de infraestrutura no entorno dessas organizações, o que gera valorização dos espaços.

Já percebemos que o aumento financeiro do espaço citadino gera uma segregação social, posto que os simples operários que vendem sua mão de obra em troca de um salário mínimo ao final de cada mês não conseguem arcar com as despesas de residir em um bairro dotado de ampla infraestrutura. Sob essa lógica, vemos que Fortaleza se desenvolveu como cidade desigual, uma cidade com universos paralelos: de um lado, uma paisagem litorânea de alegrar os olhos, do outro, uma periferia de entristecer o coração.

Dessa forma, o dinamismo econômico e comercial que o município concentra o torna polo de atração para a população migrante, aumentando o adensamento populacional e a demanda por unidade habitacional. Convém esclarecer que “o crescimento industrial, as mudanças no meio rural impostas pela concentração fundiária e pelo avanço do capital, foram fatores preponderantes para impulsionar esse crescimento” (DIAS, 2012, p. 3).

O retrato desse crescimento segregador da capital do Ceará se mostra pulverizado nos 116 bairros que formam a cidade de Fortaleza e nas mais de 600 ocupações que constituem a cidade informal. Apesar do contraste exposto, Fortaleza é símbolo de avanço de normas legais que garantem a função social do solo urbano, tais como a Lei Orgânica e o Plano Diretor Participativo. Ademais, em 1995, foi pioneira em projetos de mutirão habitacional.

Posto isso, neste trabalho, tecemos questionamentos buscando verificar a concretude dos aportes legais municipais e dos programas habitacionais nas três esferas governamentais que não conseguem diminuir o déficit habitacional que se constitui em, aproximadamente, 150 mil moradias. A partir dessas indagações, pautamos nosso objeto de

investigação, propomo-nos a analisar o papel da demanda espontânea na execução da política habitacional de Fortaleza tendo por base a Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor) como instituição executora.

Convém esclarecer ao leitor que a temática da reestruturação espacial da cidade se tornou um tema de demasiada relevância, para mim, enquanto pessoa e enquanto profissional, a partir do contato institucional como estagiária na Habitafor, no período de 2006 a 2008, realizando atividades supervisionadas de mapeamento e cadastramento de comunidades e assentamentos precários em Fortaleza. Nessa vivência, inquietava-me a dimensão conjuntural da política, já que estava apenas na fase operacional de levantamento e tabulação dos dados. No período de 2010 e 2011, exerci atividade laboral como assistente social na mesma fundação, sendo incumbida de elaborar diagnóstico dos assentamentos precários, a partir da coleta de informações socioeconômicas sobre as famílias atendidas (feita através de aplicação instrumental de cadastro), de acompanhar sua transferência para os conjuntos habitacionais e de realizar visitas domiciliares, palestras e oficinas de cunho social. As informações levantadas subsidiam a elaboração do projeto habitacional (Projeto de Trabalho Técnico e Social), o qual deve prever o número de pessoas em cada unidade habitacional, inclusive o número de deficientes, idosos e crianças para adaptação dos apartamentos quando forem reassentados, a ser encaminhado à Caixa Econômica Federal (CEF).

Nesse período, pude presenciar fragmentos do cotidiano de famílias que residem em favelas e que estão sujeitas não somente à vulnerabilidade social, mas a riscos de morte no que tange à precariedade dos materiais com que são construídas, como papelão, madeira, taipa, enfim, materiais que não lhe possibilitam a segurança nem a dignidade prevista constitucionalmente. Pode-se considerar que essa fragmentação advém do momento conjuntural neoliberal que retira do Estado a responsabilidade e torna estreita a porta de entrada dos sujeitos na política social, focalizando aqueles em situação de extrema necessidade.

Outra realidade vivenciada no cotidiano institucional e que se tornou inquietação motivacional deste trabalho é a parcela da população que não reside em favelas, mas que não possui condições de arcar com despesas de aluguel, tampouco de adquirir imóvel próprio; essa população é nomeada, institucionalmente, por demanda espontânea por não residir em áreas receptoras de projetos habitacionais e por se deslocar até a instituição para solicitar uma unidade habitacional.

A parcela da população que dirige parte de seu orçamento para aluguel de imóvel, na maioria das vezes, na periferia, onde o valor é mais baixo, não se enquadra nos moldes dos

projetos habitacionais de casa popular, ficando à margem da política pública e engrossando os números do déficit habitacional. Buscaremos, portanto, entender também como se cria essa demanda na instituição, já que a mesma não é prevista na Política Nacional de Habitação (PNH), muito menos no Plano Nacional de Habitação (PlanHab).

Salienta-se que toda pesquisa tem seu formato, temporalidade e limitações próprias de suas análises, pois se sabe que o real é dinâmico e contraditório. A finalidade de uma pesquisa expressa uma análise mais profunda de algo por certo período de tempo. Ainda, também não se pode perder de vista que o conhecimento da realidade social é inesgotável. Uma pesquisa, por melhor que se aproxime das dimensões da reprodução social, sempre será provisória e aproximativa, porque o real está em constante movimento e é dialético.

Sob essa perspectiva, busca-se nesta pesquisa avaliar o papel instrumental da demanda espontânea na política habitacional de Fortaleza posta em prática pela Habitafor. Para tanto, este estudo apresenta como método de análise a perspectiva materialista histórico-dialética, a qual possibilita observação e apreensão da processualidade do movimento do real a partir da articulação das categorias: historicidade, dialeticidade, contradição e mediação, abrangendo a totalidade de fenômenos (complexos dos complexos) que interligam a esse real, para, sobretudo, transformá-lo, utilizando como base de análise a questão urbana e o reordenamento da cidade a favor da mercantilização da moradia.

O levantamento preliminar das produções teóricas acerca do objeto de estudo conduziu as produções teóricas que se seguem e que embasam a discussão teórica sobre cidade.

Diante do exposto, fez-se relevante o estudo acerca da política habitacional articulando-a com o planejamento urbano e percebendo se a mesma responde a uma demanda social criada e reproduzida pelo sistema econômico vigente, mais especificamente, a demanda espontânea.

A fim de atingir o objetivo proposto e desnudar a realidade de forma crítica com a densidade necessária, estruturamos o trabalho em capítulos, didaticamente divididos para que entendamos os processos que influenciam na questão urbana.

Saliento que essa avaliação seguirá rigor metodológico, contudo, assume papel interventivo assim como postura política crítica, na medida em que a escolha do tema foi gerada por inquietações no que concerne à instrumentalidade do projeto.

No intento de justificar essa posição, Arretche afirma que

[...] qualquer forma de avaliação envolve necessariamente um julgamento, vale dizer, trata-se precipuamente de atribuir um valor, uma medida de aprovação ou desaprovação a uma política ou programa público particular, de analisá-la a partir de uma certa concepção de justiça (explícita ou implícita). Neste sentido, não existe possibilidade de que qualquer modalidade de avaliação ou análise de políticas públicas possa ser apenas instrumental, técnica ou neutra (ARRETCHE, 1999, p. 1).

Becker (1977) fortalece a ideia ao afirmar que o pesquisador deve cuidar não para atingir uma “neutralidade” utópica, mas para conduzir o trabalho sem que as bias contaminem o resultado da investigação. Segundo o autor, a acusação de estar seguindo um viés será sempre presente, contudo, tem-se de evitar distorções nos dados no intento destes justificarem a posição inicial, posto que a escolha do objeto já é um ato político.

Tomamos partido de acordo com que ditam nossos compromissos pessoais e políticos, usamos nossos recursos teóricos e técnicos para evitar distorções que se poderiam introduzir em nosso trabalho, limitamos nossas conclusões cuidadosamente, reconhecemos a existência da hierarquia de credibilidade, e encaramos da melhor maneira que podemos as acusações e dúvidas que certamente nos esperarão (BECKER, 1977, p. 136).

Na estrutura do trabalho, apresentamos nos capítulos a seguir, segundo e terceiro, os objetivos propostos e a metodologia desenvolvida, respectivamente. Em seguida, temos expostos os capítulos teóricos. O quarto capítulo trata da conceituação do Estado enquanto instrumento de uma classe: a burguesia. Ademais, descreve as reorganizações feitas pelo sistema capitalista para manter sua hegemonia mundial com ênfase na (contra) reforma do Estado a partir da ideologia neoliberal. São debatidas, ainda nesse capítulo, as incidências dessa reorganização flexível na cidade, mais especificamente, no planejamento da cidade que o torna estratégico, ou seja, o espaço citadino se transmuta em gerenciamento empresarial, deixando a questão da moradia enquanto aspecto social e necessário em segundo plano. No capítulo quinto, prosseguindo com o pensamento conexo entre objeto de estudo e totalidade, entendemos a importância de estudar política pública e política social, percebendo-as como ações interventivas do Estado frente às pressões populares. Fez-se isso para compreender que a política habitacional, tal como está posta, tem uma intencionalidade governamental e sistêmica. Assim, para finalizar o capítulo, tem-se um breve percurso histórico da política habitacional no Brasil; enfatizamos os apostes legais contemporâneos numa análise crítica. No sexto capítulo, no qual estão apresentados os resultados desta pesquisa, discutimos, de forma breve, o processo de urbanização no município de Fortaleza, enfatizando o surgimento da Habitafor, e como o caso da demanda espontânea tem sido tratado na instituição. Por fim, no sétimo capítulo, temos as considerações finais deste trabalho e o esclarecimento de que não compreendemos a questão urbana e a questão agrária de forma segregada, mas partícipes de

um mesmo processo de acumulação capitalista. Contudo, entendemos que cada parte dessa totalidade possui sua especificidade e idiosincrasia e, portanto, nos debruçamos apenas à questão urbana.

## **2 OBJETIVOS**

### **2.1 Objetivo geral**

Avaliar o papel instrumental da demanda espontânea na política habitacional de Fortaleza com recorte na Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor).

### **2.2 Objetivos específicos**

- a) Estudar os aportes legais acerca do direito humano à moradia adequada;
- b) analisar o discurso dos gestores sobre a configuração da demanda espontânea;
- c) verificar quais os procedimentos realizados para receber a demanda espontânea e para escoá-la;
- d) avaliar como a demanda espontânea se insere na nova política habitacional nacional;
- e) e compreender como os profissionais de áreas diversificadas percebem essa demanda espontânea.

### 3 METODOLOGIA

A pesquisa é caracterizada não somente pela apropriação teórica do tema, mas pela aproximação militante-política com a questão urbana e o reordenamento da cidade a favor da mercantilização da moradia.

Assim, a análise bibliográfica, o exame documental e entrevista contemplam a metodologia da pesquisa qualitativa que se pretende desenvolver neste trabalho, sob a perspectiva da abordagem da teoria crítica marxista. Não obstante, a análise documental procura ter cuidado na tentativa de evitar a parcialidade que conduz ao erro de se incidir apenas sobre o texto legal sem considerar os desdobramentos no desenho da realidade objetiva (LEHER, 2010).

Salienta-se que toda pesquisa tem seu formato, temporalidade e limitações próprias de suas análises, pois se sabe que o real é dinâmico e contraditório. A finalidade de uma pesquisa expressa uma análise mais profunda desse real por certo período de tempo. Ainda, também não se pode perder de vista que o conhecimento da realidade social é inesgotável. Uma pesquisa, por melhor que se aproxime das dimensões da reprodução social, sempre será provisória e aproximativa, porque o real é sempre movimento, é dialético.

Compreende-se como método o caminho de articulação entre a teoria e o objeto investigado. É a relação necessária entre o sujeito que investiga e o objeto estudado, lembrando que esse sujeito é sempre ativo, capaz de mobilizar o máximo de conhecimento sobre o objeto, e “deve ser dotado de criatividade e imaginação” (MARX, 1968 *apud* NETTO, 2011, p. 25). Para o desenvolvimento do caminho de formação da teoria, como a realidade social se apresenta por meio de múltiplas expressões das relações humanas e sociais, esse método precisa compreender a totalidade dos fenômenos a ele articulado para sair da aparência deles e, somente assim, adentrar na essência do objeto investigado (sua estrutura e dinâmica).

A processualidade da constituição do conhecimento parte sempre de uma exaustiva produção analítica baseada na dualidade do movimento, negação e superação, ruptura e continuidade, em sua constante construção e evolução histórica, formando o movimento de apreensão do real na perspectiva dialética. Em face dessa compreensão, este estudo apresenta como método de análise a perspectiva materialista histórico-dialética, a qual possibilita a observação e apreensão da processualidade do movimento do real a partir da

articulação das categorias: historicidade, dialeticidade<sup>2</sup>, contradição e mediação, abrangendo a totalidade<sup>3</sup> de fenômenos (complexos dos complexos) que se interligam a esse real, para, sobretudo, transformá-lo.

O levantamento preliminar das produções teóricas acerca do objeto de estudo conduziu às produções teóricas que se seguem e que embasam a discussão teórica sobre cidade e política habitacional.

No mais, foi realizada entrevista, aplicada a oito (8) profissionais, número relativamente pequeno, justificado, porém, pelo quantitativo de profissionais na instituição responsáveis pelo recebimento da demanda espontânea estar reduzido no contexto em que foi realizada a pesquisa. Tal fato ocorreu pela mudança da presidência, passando do gestor Roberto Gomes para a gestora Olinda Marques (atual presidente da instituição); nessa transferência ocorreu a demissão de profissionais de vários setores, reduzindo o quadro profissional da instituição. Essa amostragem, no entanto, teve escolha intencional, uma vez que apenas esses profissionais podiam fornecer as informações necessárias para a realização da pesquisa.

A equipe de profissionais da Habitafor é multidisciplinar, assim, aplicamos a pesquisa com assistentes sociais, pedagogos e sociólogos, o que nos permitiu uma variação rica de olhares acerca do tema. Os entrevistados receberam nomes fictícios para guardar a integridade dos discursos apresentados pelos mesmos, tendo em vista que se trata de profissionais imersos no cotidiano da instituição, estando sujeitos a análises relativas à sua condição de empregado.

Faz-se necessário salientar que o intuito inicial era entrevistar um maior número de profissionais, mas, pelos motivos já explicitados, não obtivemos êxito quanto ao objetivo. Os gestores da instituição também estavam inclusos no processo da pesquisa, mas não tivemos acesso aos mesmos devido à rotina da fundação (explicação dada quando tentamos contatar os mesmos).

Ademais, foi realizado o estudo crítico dos aportes legais que embasam a política de habitação, como a Constituição de 1988, capítulo dedicado à questão urbana, a própria Política Nacional de Habitação, com os nortes e apontamentos gerais acerca do tema, e o Estatuto das Cidades, com suas concepções e funcionalidade.

---

<sup>2</sup> Entende-se por contradição e dialeticidade princípios básicos do movimento, relação entre os processos sociais que geram novos processos, pois o movimento do real não é estático, é sempre dinâmico.

<sup>3</sup> Nos termos de Lukács (1979, p. 39), a categoria totalidade é ontológica e representa o concreto, síntese de determinações. “É um complexo constituído de outros complexos subordinados, ou seja, toda parte é também um todo [...] um complexo de forças com relações diversas que agem em conjunto. Essa complexidade não elimina o caráter de elemento”.

#### 4 CONCEPÇÃO DE ESTADO NA SOCIEDADE CAPITALISTA

Sendo o objeto norteador deste texto dissertativo a política habitacional, considera-se mister significar o Estado a fim de realizar uma análise com a profundidade necessária para compreender as particularidades inerentes a essa política. Além disso, enquanto política pública, a mesma se encontra intrinsecamente ligada ao aparato estatal de modo a responder as demandas colocadas pela sociedade.

A despeito de políticas públicas, estudaremos de forma mais detalhada em momento oportuno. A priori, importa-nos conceituar a que tipo de Estado estamos nos referindo quando falamos de questão habitacional e urbana.

Dessa forma, entende-se que Estado é histórico, ou seja, emerge a partir da sociedade e esta se molda pelo modo de produção dominante. Com isso, quer dizer que o Estado não surge de uma dada situação evolutiva da sociabilidade humana, mas como uma necessidade de uma fase de desenvolvimento social marcada pelo surgimento da propriedade privada.

É antes um produto da sociedade num determinado estágio de desenvolvimento; é a revelação de que essa sociedade se envolveu numa irremediável contradição consigo mesma e que está dividida em antagonismos irreconciliáveis que não consegue exorcizar. No entanto, afim de que esses antagonismos essas classes com interesses econômicos conflitantes não se consumam e não afundem a sociedade numa luta infrutífera, um poder, aparentemente acima da sociedade, tem-se tornado necessário para moderar o conflito e mantê-lo dentro do limite da ordem (ENGELS, 1981 *apud* CARNOY, 1994, p. 68).

Ou seja, com a mudança na velha ordem social, a riqueza socialmente produzida passou a ser apropriada por um grupo específico, o que causou uma ruptura entre interesses individuais e comunitários, formando duas classes sociais antagônicas dotadas de interesses inconciliáveis.

A reestruturação da sociedade, a partir das chamadas revoluções burguesas, fomentou uma nova sociabilidade, traduzindo o interesse de uma classe específica que lutou para, dentre outras coisas, instaurar seu poder, também, no Estado. No entanto,

[...] para que uma classe assuma o papel de classe libertadora da sociedade é preciso que seus interesses convirjam com os interesses da sociedade em geral, de tal modo que, a sociedade em geral confunda-se com essa classe particular e que, ao mesmo tempo, perceba e reconheça tal classe como 'sua representante universal (ANDRADE, 2012, p. 15).

A classe detentora desse potencial revolucionário era a burguesia, que possuía interesses políticos e econômicos que entravam em choque com a ordem estabelecida.

Vejamos que, no feudalismo, o indivíduo contava com uma estrutura social estática aparada por estamentos sociais identificados por grupos como a família, a propriedade, etc. Sua relação social era, ao mesmo tempo, sua relação com o Estado (ANDRADE, 2012). Além disso, a produção de bens era realizada para o consumo direto e o trabalho feito de modo artesanal tal que o indivíduo possuía seus instrumentos de trabalho.

No entanto, para a classe emergente, duas coisas não interessavam: a estagnação social e a troca realizada, apenas, para consumo direto. Assim sendo, as revoluções burguesas trataram de alterar certas relações. Segundo Andrade:

O indivíduo enquanto seu fundamento real foi transformado no homem egoísta, separado dos outros homens como 'indivíduo egoísta independente', cuja relação entre eles é regulada pelo princípio da legalidade jurídico-política (ANDRADE, 2012, p. 17).

O homem passou a ser entendido como parte do Estado, sendo este criado a partir do ordenamento da sociedade. Assim, o Estado inscreveu-se na contradição do público e do privado, entre interesses coletivos e particulares. A sociedade, então, se reorganizou pautada pela produção e troca de mercadorias com o intuito de gerar lucro. O conjunto dessas relações mercantis formaram duas ideias: a de igualdade entre os proprietários de mercadorias e a contradição entre capital e trabalho na qual o primeiro domina o segundo.

A expressão aparente do capitalismo (fase a qual nos referimos, posteriormente, como as revoluções burguesas) é de igualdade entre os indivíduos, posto que todos são livres para produzir sua mercadoria e colocá-la para troca no mercado; no entanto, nem todos possuem recursos necessários para obter os meios de produção, sendo levados a, por decisão livre, vender sua força de trabalho em troca de um salário mensal.

As relações de troca, entre mercadorias ou da venda da força vital humana de trabalho, necessitavam ser reguladas e este é o papel do Estado moderno: estabelecer o conceito de cidadãos livres e iguais, abstraindo os papéis sociais que particularizam e diferenciam os indivíduos, bem como as relações produtivas de onde ocorrem esses papéis (NOBRE, 2003).

O Estado, enquanto instância aparente de interesse coletivo, atende às demandas da sociedade desde que não vá de encontro ao interesse de proteção à propriedade privada e à organização da venda e compra da força de trabalho.

Para apreender as funções inerentes ao Estado nessa realidade capitalista é necessário compreender algumas mediações, no sentido de ultrapassar a aparência desse modo de produção.

O processo histórico em que o capitalismo se constituiu como modo de produção dominante se configura a partir da expropriação dos meios de produção dos camponeses autônomos enquanto os sujeitava à liberdade de vender sua força de trabalho. Para Marx (1983 *apud* SANTOS, 2011), é essa a transformação fundamental que estruturou a base do sistema capitalista. Nesse sistema, uma classe possui os meios de produção de mercadoria e compra da outra classe a força de trabalho necessária para produzir a mercadoria e valorizar o capital. Se na velha ordem social o trabalho despendido era para produzir bens para uso direto, no capitalismo, os bens se tornaram mercadorias na medida em que foram gestados no intuito de serem trocados/vendidos, ou seja:

[...] a relação entre capital e trabalho demonstra, por um lado, que, no modo de produção capitalista, a produção esta voltada não para a satisfação das necessidades humanas vitais, mas, ao invés, para a geração da mais valia de modo que seja garantido o processo contínuo de acumulação do capital; e, por outro lado o lugar que os indivíduos ocupam nessa relação esta subordinada à estrutura hierárquica de comando do capital, e aparecem como personificações do capital, u do trabalho (ANDRADE, 2012, p. 19).

Evidencia-se que a apropriação da força de trabalho pelo capital é uma das mediações centrais a ser apreendida no que tange a função do Estado moderno na sociedade capitalista. Posto isso, o capitalista e o trabalhador apresentam-se como comprador e vendedor. O primeiro detém os meios de produção e de recurso financeiro para comprar a força de trabalho e o segundo se insere na relação mercantil para vender sua força de trabalho, pois não dispõe de meios de produção próprios nem capital para comprá-los: sua mercadoria disponível para a troca é sua força vital de trabalho em troca de um valor pago ao final do mês.

Essa relação de troca entre força de trabalho e salário aparenta uma igualdade entre aquele que compra e aquele que vende, mas camufla a contradição de classe na qual o trabalhador é impossibilitado de possuir meios de produção pela falta de recursos financeiros, logo, não há liberdade em se vender, mas uma condição de sobrevivência. Ademais, afirma Marx:

[...] a força de trabalho como mercadoria só pode aparecer no mercado à medida que e por que ela é oferecida à venda ou é vendida como mercadoria por seu próprio possuidor, pela pessoa da qual ela é força de trabalho. Para que o possuidor a venda como mercadoria, ele deve dispor dela, ser, portanto, livre proprietário de sua capacidade de trabalho, de sua pessoa. Ele e o possuidor de dinheiro se encontram no mercado e entram em relação um com o outro como possuidores de mercadorias iguais por origem, só se diferenciam por um ser o comprador e o outro vendedor, sendo, portanto, ambas pessoas juridicamente iguais (MARX, 1983 *apud* SANTOS, 2011, p. 51).

O processo de compra da força de trabalho está fundamentado na aparente equivalência entre as partes. É realizado um contrato de pagamento, sendo o valor determinado pelo tempo necessário para a produção e manutenção dessa força de trabalho. Dessa forma, a relação de igualdade entre sujeitos livres na sociedade capitalista cai por terra devido às contradições inerentes ao sistema expostas nos antagonismos de interesses entre a classe capitalista e a classe de trabalhadores. “Esse antagonismo se funda no domínio dos capitalistas sobre o processo produtivo, como proprietário dos meios que possibilitam a sua realização” (NOBRE, 2003, p. 20).

O preço a ser pago pela mercadoria, no caso, a força de trabalho, é julgado pelo valor dos meios de subsistência necessários à manutenção do trabalhador para que este se mantenha ativo na esfera produtiva. Huberman (1985) afirma que o salário deve manter, ainda, a família do trabalhador, posto que se este, em virtude de sua condição mortal, vier a faltar, seus parentes poderão substituí-lo, perpetuando, assim, a reprodução econômica.

Huberman (1985) também chama atenção para a peculiaridade da mercadoria força de trabalho, já que ela é capaz de valorizar o capital, ou seja, de acrescentar valor à lógica produtiva. Isso é possível pela apropriação da mais-valia pelo capitalista. A mais-valia é o cerne do mistério da exploração do trabalho na sociedade capitalista e significa o tempo de trabalho excedente despendido pelo trabalhador em sua jornada produtiva, ou seja, encerra um trabalho não pago.

Evidencia-se que:

[...] o trabalhador recebe uma certa quantia para trabalhar determinada horas, essa quantia deve ter por base o seu valor, ou seja, o custo para manutenção e reprodução como trabalhador. Em outros termos o valor da força de trabalho, estabelecida ainda na esfera da circulação, é inferior ao valor criado pelo trabalhador na esfera da produção (NOBRE, 2003, p. 21).

O capitalista de posse da mercadoria força de trabalho a maneja de acordo com sua necessidade e intenção, assim, a conduz para a geração de lucro, intencionando manter a reprodução do sistema. Ou melhor, a apropriação da força de trabalho gera valor além do que ela própria custa (mais-valia) que se diz no processo de valorização do capital com o objetivo de contínuo processo de acumulação.

A relação capital-trabalho revela, então, que a produção está direcionada não para a satisfação de necessidades humanas vitais, mas para a geração de mais-valia; com isso, podemos afirmar que a condição de existência do capital é o trabalho assalariado.

Para regular essa relação antagônica, faz-se imprescindível a intervenção de um ente superior e, teoricamente, neutro às contradições e conflitos sociais: o poder

político/Estado assume, então, a função de regulamentar a compra e venda de mercadorias entre cidadãos livres, entre detentores dos meios de produção e trabalhadores.

Ainda seguindo as análises da autora, percebemos que “o Estado capitalista é uma instituição de poder que preserva as relações de igualdade entre os indivíduos, para que as relações desiguais entre as classes sociais se realizem” (NOBRE, 2003, p. 21). Quer dizer, para que a burguesia se perpetue e reproduza as contradições do modo de produção, é necessário que haja aportes legais para fundamentar a apropriação do trabalho pelo proprietário dos meios de produção, para tanto, conta-se com as instituições jurídico-administrativas que regulamentam as condições de trabalho não para benefício do trabalhador, mas para proteger a propriedade privada. Destarte, o Estado e as instituições que o formam e amparam permitem algumas mudanças que são exigidas pela organização dos trabalhadores e da sociedade desde que não altere o modo de produção, firmando, assim, sua primazia pelos interesses da classe burguesa.

Isso posto, percebe-se que:

[...] o Estado põe o direito que até aí era uma relação jurídica interior a sociedade como direito que emana do Estado. A relação jurídica ligada a relação econômica pressupõe a lei, mas não a pó. A lei enquanto lei é posta pelo Estado. O direito se torna direito positivo (FAUSTO, 1987 *apud* NOBRE, 2003, p. 22).

O Estado, então, atua como expressão de uma vontade geral para resguardar os interesses da classe dominante; não quer dizer que ele não incorpore as lutas de classes, mas exerce sua direção a favor dos interesses da burguesia.

Não intencionando esgotar o debate acerca das contradições do Estado na sociedade capitalista, fizemos, aqui, um breve debate, objetivando afirmar que nesta pesquisa assumimos o caráter antagônico do Estado e sua representatividade na sociedade enquanto aparato de reprodução dos interesses da classe dominante. A importância de lançar luz sobre o caráter classista do Estado se faz para entendermos qual a perspectiva das políticas públicas e, em especial, a política habitacional, tecendo questionamentos como: a quem serve essa política? Ou ainda: para que foi pensada?

Diante disso, outras questões se fazem necessárias, como a produção do espaço nessa sociedade classista e contraditória. Para tanto, e entendendo que o Estado desempenha um papel fundamental na manutenção do sistema, é importante visualizar, como posto na seção seguinte, os novos rearranjos do Estado na crise capitalista atual e como isso atingiu a questão urbana.

#### 4.1 “Reforma” do Estado e tentativa neoliberal

A atual configuração sistêmica é denominada como acumulação flexível (HARVEY, 2013) e se caracteriza como um novo arranjo produtivo e ideológico do sistema capitalista, ou, como se refere Mészáros (1995), do sistema sociometabólico do capital estruturado no tripé *capital, Estado e trabalho*<sup>4</sup>.

A reatualização da forma produtiva (reestruturação produtiva) e o neoliberalismo foram resposta do sistema à crise que se instalou no último quartel do século XX e início do século XXI. Tal crise colocava em cheque o sistema econômico como um todo, solicitando alterações que garantissem a reprodução da ideologia capitalista, bem como propiciasse à classe dominante lucros elevados. Cabe-nos considerar que as depressões não são alheias ao sistema, mas fazem parte de sua estrutura desigual e contraditória baseada na subsunção do trabalho ao capital, tendo, para tanto, a regulamentação jurídica estatal.

Entendendo que o capitalismo tem um desenvolvimento cíclico, perpassando a estabilidade, a animação crescente e o “craque” (MARX, 1980 *apud* MONTAÑO, 2012), nota-se que a intitulada “era de ouro”, no período pós-guerra, apresenta uma remodelagem sistêmica, fortalecendo a intervenção do Estado. Nesse contexto, a economia alcançou alto índice de crescimento, além de diminuição considerável da taxa de desemprego e obtenção de acordos coletivos entre trabalhadores e patrões, reproduzindo um discurso de harmonia entre as classes. Assim, o ciclo seguiu com investimento na esfera produtiva que gerou novas empresas, novos postos de trabalho e, conseqüentemente, aumento do consumo, crise de superprodução/superacumulação<sup>5</sup> e fase de recuperação econômica.

Pensa-se, com isso, que a crise advinda do sistema capitalista não foi uma falha do modo de produção em específico, mas sim estrutural, e se materializou através das contradições inerentes ao sistema.

A crise se iniciou em meados dos anos 1970, num período de apogeu pós-guerra com a fase keynesiana, e solicitou reestruturações que atingiam o modo de produção e o direcionamento do Estado. Apesar das dimensões estruturais, era tratada em sua esfera fenomênica, ou seja, precisava reorganizar o capital sem mudar os pilares fundamentais; e ao

[...] reorganizar o ciclo reprodutivo preservando seus fundamentos essenciais [...] iniciou-se uma mutação no interior do padrão de acumulação (e não no modo de produção), visando alternativas que conferissem maior dinamismo ao processo produtivo, que então, dava sinais de esgotamento (ANTUNES, 2009, p. 38).

<sup>4</sup> Cf.: MÉSZÁROS, István. **Beyond capital**. Londres: Merlin Press, 1995.

Sendo a crise uma baixa na taxa de lucros, era necessária uma nova articulação na esfera produtiva para que o capital continuasse a crescer e, para tanto, era preciso romper com as amarras que lhe prendiam à estagnação: a rigidez herdada do período keynesiano. Tal rigidez foi caracterizada pela forma de gerenciamento científico do processo de trabalho, do investimento Estatal em políticas sociais e do contrato de compromisso entre sociedade e Estado, transparecendo uma harmonia social e mascarando o conflito de classes.

Percebamos que o ciclo que garantiu a funcionalidade do capitalismo com a criação do Estado de Bem-Estar Social, concebido como um momento de desenvolvimento endógeno, contradizia o pensamento clássico liberal que acreditava que oferta e demanda conseguiriam equilibrar o mercado por si mesmo, pois afirmava que a forte intervenção do Estado no mercado proporcionaria a circulação do dinheiro, já que o “entesouramento”, considerado por Keynes, principal pensador do *Welfare State*, diminuía a demanda efetiva e, conseqüentemente, diminuía o lucro.

Nessa perspectiva, o Estado passou a ser um instrumento da economia, aumentando o emprego e estimulando o crescimento do investimento produtivo através da redução de juros em épocas de recessão, gerando déficit para o Estado, e aumentando a tributação em épocas de prosperidade para reequilibrar as finanças (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

A estrutura organizacional desse período era hierarquizada e a relação salarial apontava para o consumo em massa, pressupondo, ainda, a proteção social do Estado. Ou seja, a base da relação de mercado era a produção em massa e, para que houvesse a circulação de capital, o Estado garantia o pleno emprego e, quando o trabalhador não estava inserido no mercado de trabalho, os seguros sociais.

Implícito nesse compromisso do Estado com as lutas populares (sindicatos e representações da sociedade que fortaleciam e pressionavam o Estado por garantias de direitos) estava o zelo pelos interesses do capital, delimitando o campo da luta de classes em troca do abandono da ideologia histórico-social. A respeito disso, incrementa Mota:

A incorporação das demandas trabalhistas, aumento da produção e do consumo operário e estabelecimento de uma relação negociada entre Estado, capital e trabalho, como expressão concreta de ideologias que defendiam a possibilidade de compatibilizar capitalismo, bem-estar e democracia (MOTA, 2009, p. 56).

Salienta-se que o processo de desenvolvimento econômico, alcançado em determinados países europeus, não foi espelho para os países periféricos que vivenciavam a defesa do desenvolvimentismo como estratégia de inclusão no mercado mundial.

Ademais, as modificações na economia incidem diretamente no processo de trabalho, nos hábitos de consumo e em novas configurações geográficas (OLIVEIRA, 1972). Assim, a reformulação do capital ataca em três níveis de atuação, a saber: ofensiva contra o trabalho, reestruturação produtiva e “reforma” do Estado. Ressalta-se que esse processo não ocorre de forma separada, mas faz parte de uma mesma estratégia, que é garantir a taxa de lucro dos capitalistas.

No contexto mundial, a dinâmica apontava para dois fenômenos que contribuíram para as mudanças no modo de acumulação: o surgimento dos tigres asiáticos e o fim do bloco soviético com a queda do muro de Berlim; pois com o fim da guerra fria, o capitalismo não precisaria desenvolver ações solidárias e acordos de harmonia entre as classes para evitar a influência do socialismo. Criava-se um novo modelo de produção (taylorismo) que se caracterizou por ser mais enxuto, mais flexível e que oferecia menores investimentos, já que envolvia menor número de trabalhadores, salários mais baratos e estoques menores, modelo próprio para a crise que o capital enfrentava.

Além de configurar uma nova relação formal entre trabalhador e empresa, a reestruturação trouxe ânimo para uma mundialização do capital, ou seja, oferecia atratividade para investimentos externos, o que possibilitou que as empresas buscassem em outros países mão de obra barata, aumentando o lucro gerencial.

O grande capital iniciou, então, uma expansão financeira, absorvendo os países do antigo bloco soviético e ampliando o mercado comandado pelo capital. Encontrou apoio nos Estados nacionais que, nessa nova roupagem de gerenciamento da produção, abriram suas fronteiras para capital especulativo como forma de atrair o excedente mundial. Para tanto, alguns países, em primazia, os periféricos, deixaram de lado as barreiras protecionistas, além de “diminuir os gastos estatais (fundamentalmente sociais) e reduzir encargos com salários, para a geração de superávit primário como forma de captar recursos para remunerar o capital financeiro” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

Chesnais (2000) admite essa expansão financeira como uma “mundialização do capital” com ênfase no forte investimento especulativo como modo predominante de acumulação. O autor critica a imagem da “cidade planetária” para lançar críticas veementes a essa forma de dominação que o capital financeiro mundial possibilitou entre países. Dominação esta que, além de econômica, foi política e social.

O capital especulativo trouxe à superfície o fetichismo da acumulação do dinheiro por ele mesmo: dinheiro gerando mais dinheiro, como se fosse possível a geração do lucro sem passar pela esfera da produção (subsunção do trabalho ao capital),

[...] uma vez que o capital parece ser a fonte misteriosa de seu próprio crescimento os proprietários de títulos financeiros consideram que o capital deles vai fornecer-lhes uma receita com as mesmas regularidades que a pereira dá peras (CHESNAIS, 2000, p. 9).

Importante ressaltar que o triunfo da nova roupagem capitalista requereu um fundamental aliado: o Estado, o qual não se colocou exterior ao mercado, mas como um forte interventor na economia, para sustentar as dívidas públicas e atrair o capital externo. Assim sustenta Chesnais:

A grande liberdade de ação da qual eles gozam no plano doméstico e a mobilidade internacional quase completa que lhes foi dada, necessitaram de inúmeras medidas legislativas e reguladoras de dismantelamento de instituições anteriores e de colocação no lugar das novas (CHESNAIS, 2000, p. 11).

A ampliação do mercado, incluindo os países do antigo bloco socialista, avançou para além das fronteiras nacionais, mas isso não necessariamente alargou os mercados, as empresas e, com isso, os postos de trabalho. Houve a tendência contrária com o novo modo de acumulação, o de enxugar recursos humanos e gastos com os encargos, além das fusões, formando grandes monopólios empresariais que uniam duas ou mais empresas com um quadro reduzido de trabalhadores.

Para Macário,

[...] o capital se acumula recrudescendo a lei da centralização e da concentração, sem gerar desenvolvimento social, ou, em outras palavras, sem distribuir renda ou criar novas unidades produtivas que demandem mão-de-obra à altura da oferta existente (MACÁRIO, 2010, p. 2).

A expansão capitalista em nível mundial possibilitou a criação de empresas matrizes e filiais, formando ilhas de produção e estabelecendo entre elas uma espécie de mercado interno, reforçando as vantagens monopolistas. A escolha entre o local a ser instalada uma nova empresa transacional foi feita levando em conta o custo da força de trabalho, bem como demanda de absorção da mercadoria.

Nesse sentido, ocorreu a exploração das desigualdades nacionais, havendo investimento na criação de indústrias em locais que gerassem maior lucratividade sem grande investimento de mão de obra. “Ou seja, tem-se a afirmação do necessário desenvolvimento desigual como fonte de superlucros e da recriação permanente de um espaço econômico heterogêneo” (BEHRING, 2003, p. 45).

Longe de promover uma “cidade global”, a mundialização foi um processo contraditório que se intensificou pela revolução tecnológica que permitiu maior exploração da mais-valia relativa. E ainda:

Ela está longe de promover uma homogeneização do espaço econômico, reafirmando a ideia de um desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo, cuja maior expressão é a permanente ameaça de crise reais do mercado financeiro, e que atingem diferenciadamente os países, segundo as características de sua inserção no mercado mundial (BEHRING, 2003, p. 45).

Assim, a mundialização acentuou a hierarquia entre os países, e os EUA ficaram numa situação confortável no que se refere ao financeiro e ao aporte militar. Isso os permitiu impor condições de ajustes para os demais países; ajustes que foram privatizantes e desregulamentadores.

Os países tenderam a se adaptar ao contexto mundial, aderindo à política de empréstimos e fiscal. Os países periféricos, por sua vez, adentraram nesse contexto em desvantagem tecnológica e financeira, selando, assim, um acordo entre desiguais mascarado pelo discurso da globalização, frisando uma integração seletiva.

A “livre” concorrência passou a ser controlada pelos grandes oligopólios mundiais e a propriedade do capital se voltou ao setor financeiro e bancário. Além disso, a mundialização deslocou o capital para países com baixo custo salarial, dentre outras ditas vantagens de lucro, como já citado.

Sobre a inserção seletiva, Chesnais (2000) adverte que os países periféricos interessaram aos países avançados por três motivos: como fonte de matéria-prima (motivo tradicional), pela demanda interna de consumo e pela mão de obra.

No que concerne à ofensiva contra o trabalho, o sistema, em “reforma”, tratou de eliminar as resistências, ou seja, cooptaram os sindicatos e transferiram para os trabalhadores a ideia de participação no crescimento da empresa, engrossando um discurso de solidariedade social no qual não existem lutas de classes.

Para Chesnais:

O capital avançou tanto mais facilmente quanto os trabalhadores e os assalariados do setor público foram encorajados, Senão intimados pelos partidos e os sindicatos com os quais eles tinham um mínimo de confiança, de adaptarem-se á mundialização (CHESNAIS, 2000, p. 25).

A cooptação atingiu a subjetividade dos sujeitos, rompendo com o pacto harmônico entre as classes, mas transferindo para o trabalhador a ideia de colaborador da empresa, camuflando a exploração do trabalho: se não há empregado, não há patrão. E se não há patrão, não há contra quem lutar. Essa estratégia foi uma forma sutil de dominação do capital, evitando a organização dos trabalhadores que não se reconhecessem enquanto classe.

Além disso, houve a criminalização das lutas sociais, ação que o neoliberalismo conseguiu com auxílio midiático, reproduzindo o discurso hegemônico de que para o

desenvolvimento era necessária a colaboração de todos. O Estado, dessa forma, não negociava com grevistas e os intitulava de “baderneiros” por bagunçar a ordem social. A resposta vinha em forma de repressão justificada pela lógica de combater aqueles que não se adequavam ao sistema. Sendo assim, as organizações de embate se viram enfraquecidas e criminalizadas perante a sociedade. As negociações e acordos entre patrão e trabalhador, existente no keynesianismo, foram praticamente extintos e as reivindicações e greves foram duramente reprimidas através do aparato coercitivo do Estado.

A ofensiva contra o trabalho se deu, então, pela desmobilização dos trabalhadores, aqueles que, em potencial, poderiam embarreirar as intentivas da reforma, posto que eram um dos principais atingidos.

Um terceiro ponto da ofensiva contra o trabalho foi a precarização do emprego e a desregulamentação do mercado de trabalho. Houve a expulsão dos trabalhadores de determinados setores produtivos e a extinção desses setores devido à automação. Como resultado, viu-se mais do que a ampliação do exército de reserva, houve a criação do desemprego estrutural.

Duas consequências se seguem dessa lógica. A primeira foi a redução do trabalho vivo, o que não eximiu a exploração da mais-valia, pelo contrário, aumentou-a de forma relativa. Segundo, o desemprego estrutural serviu de estratégia do capital para reduzir salários e flexibilizar as regulações trabalhistas. Afirmam Montaño e Duriguetto:

Com a crescente subcontratação ou terceirização, o trabalhador se submete à precarização e ao esvaziamento dos direitos trabalhistas. Finalmente, com o pretexto de flexibilizar as relações de trabalho, mediante (contra) reformas na legislação trabalhistas, o neoliberalismo acomete contra os direitos do trabalhador (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 196).

A cooptação dos trabalhadores foi uma das principais armas do capital para seu reajuste de dominação na medida em que rompeu com ações solidárias típicas do estado keynesiano: passava-se para a sociedade que não havia motivos para lutas e reivindicações, posto que todos deviam caminhar juntos para progresso em nível global.

Era questão de sobrevivência do capital criar um novo tipo de trabalhador; para tanto, fez-se necessário novas formas de exploração. A divisão sociotécnica do trabalho passou, então, a ser internacional, com isso, transferiu para os países periféricos o trabalho precário (contando com mão de obra barata) enquanto conservava nos países centrais a parte nobre da produção (planejamento, pesquisa, etc.).

Assim, no âmbito das relações de trabalho, as mudanças foram relevantes, tanto no que concerne ao resgate de antigas formas de exploração, como o trabalho em domicílio e

o salário por peça, que transfiguram o habitat residencial em espaço de produção de mais-valia, quanto à instalação de novas formas de cooperação e ajustamento entre precarização do trabalho vivo e manuseio de altas tecnologias.

Mota argumenta acerca da desterritorialização do ciclo produtivo servindo à nova configuração do capital em combate à crise. Divergente do que ocorria no século anterior com o Estado keynesiano, onde os operários se aglutinavam em fábricas, cidade e região, no contexto atual, o capital “desterritorializa o trabalho e as mercadorias e por precarizar as condições e relações de trabalho, afetando sobremaneira as condições de vida dos trabalhadores e sua capacidade de organização e resistência” (MOTA, 2009, p. 60).

A fragmentação do processo de trabalho dificultou o reconhecimento do trabalhador enquanto produtor de mais-valia. Aliado a isso, houve a proliferação do conceito de cooperador da empresa e não de um operário explorado. Não houve a quem se rebelar, pois patrão e empregado formavam uma “família” nos velhos moldes patriarcais de harmonia e hierarquia. A produção em massa, ora vivenciada em período keynesiano, cedeu lugar à produção personificada. Criou-se demanda para a mercadoria. Os produtos passaram a ser feitos “com a cara do consumidor” sustentada pelo estoque mínimo.

O capital necessitava diminuir as lutas sociais, enfatizando o discurso de cooperação entre as classes, e retomar os níveis de acumulação em prosperidade, tendo por objetivo:

Reduzir custos empresariais, acelerar a mobilidade/flexibilidade do trabalho [...] eliminar a rigidez resultante da atividade sindical e das regulações trabalhistas e possibilitar, então, o propugnado ajuste de preços relativos (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 197).

Iniciou-se, então, a *toyotização* do modelo fordista, procurando reduzir o tempo e o custo de produção. Com a terceira revolução tecnológica, foi possível substituir o trabalho humano pela máquina, o que, para o sistema, resolvia dois problemas de uma só vez: reduzia custos com trabalhador e alimentava o desemprego estrutural, que se tornava um perigoso argumento para a precarização do trabalho.

Além da automação, a flexibilização atingiu diretamente os contratos de trabalho que, em sua maioria, passaram a ser informais, deixando o trabalhador desprotegido das leis regulamentadoras da relação entre empresa e operário, terceirizando o serviço e desregulamentando o processo de trabalho.

Como já dito, com a mundialização do capital, formaram-se ilhas de produção, ou seja, importação de mão de obra barata de países periféricos, terceirizando o serviço e

umentando o lucro para a empresa matriz. Assim, o trabalhador especializado cedeu lugar ao trabalhador polivalente.

O plano ideológico foi fator de imprescindível relevância para a “reforma” dos Estados nacionais, através do culto ao individualismo e ao subjetivismo com leituras fragmentadas da questão social. De forma geral, as reformas neoliberais estão fundamentadas

[...] num padrão produtivo organizacional e tecnologicamente avançado, que reduz a demanda de trabalho vivo (força de trabalho); sustenta-se em produção variada e heterogênea, visando atender às demandas mais individualizadas do mercado [...] assiste-se, também, a descentralização da produção pela terceirização e subcontratação de uma rede de pequenas/médias empresas (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 197).

E ainda:

[...] A flexibilização pode ser entendida pela liberdade da empresa para demitir uma parcela de seus empregados sem penalidades quando a produção e a venda diminuem; liberdade para a empresa, quando a produção assim o requer, de reduzir o horário de trabalho ou de recorrer a mais horas, repentinamente sem aviso prévio [...] Impossibilidade de contratar trabalhadores em regime temporário, de fazer contratos por tempo parcial e outras formas de trabalho atípico (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 197).

Essas modificações não se limitaram ao caráter administrativo-institucional ou político-burocrático, mas a uma (contra) reforma do Estado, a fim de liberalizar, ou flexibilizar, o capital, objetivando reverter a crise do Estado de Bem-Estar Social. Para tanto, gastos supérfluos foram cortados, como gastos com força de trabalho (pactos sociais efetuados na rigidez do keynesianismo) e gastos sociais do Estado. Essas medidas foram justificadas por uma suposta sociedade da escassez, gerada por gastos em demasia que levaram à crise fiscal, ou seja, quando os gastos superam a receita.

Esse período é denominado neoliberalismo ou, segundo alguns autores, pós-modernismo. Importa salientar que essa “nova” configuração da civilização do capital está entranhada nas diversas manifestações das relações sociais, como cultura, tecnologia, conhecimento e lazer. Para Rajobac e Romani (2011), estudiosos de Lyotard, a inovação da pós-modernidade está na dissolução do universal, assim,

[...] o saber tinha forma de unidade e sua origem estava ligada a relatos setoriais, que eram efetivados nas suas formas mais detalhadas, além de ter sua funcionalidade garantida por estar vinculada a uma ideia condutora. No que diz respeito ao pós-moderno, essa situação é contrariamente conhecida. O projeto de unidade dessas narrativas não consegue mais cumprir essa função na sua base de sustentação e não somente da estrutura, mas também na sua forma: o pós-moderno começa onde o “todo” termina processo que não está presente apenas na esfera do saber, mas, também, no campo da cultura, do político e do social (RAJOBAC; ROMANI, 2011, p. 12).

Harvey (2013) ressalta as transformações ocorridas no campo da arte, no surgimento de múltiplas alteridades, como subjetividade, gênero, raça e etc., mas sugere o cuidado com os discursos propagados, posto que, em geral, não fazem o caminho de volta, levando em consideração as questões macro, ou seja, optam pela não dialética, fortalecendo o argumento de harmonia social. Assim, a (contra) reforma do Estado se expressa com ajustes estruturais, reforçando a oferta, quer dizer, enquanto no keynesianismo se enfatizava a capacidade de compra (demanda), aumentando o poder de consumo da população para fazer o capital circular, a tentativa neoliberal diminui os custos com a produção, que recai na flexibilização das relações de trabalho.

Ademais, os Estados nacionais tiveram que se encaixar nas pressões das instituições financeiras internacionais (FMI, BIRD e BID) para receber empréstimos, ajustando-se ao neoliberalismo. Nos países periféricos, os ajustes prometiam em curto prazo, com privatizações e liberalização do mercado, diminuir o déficit fiscal. O Estado tornou-se um instrumento para atrair investimentos estrangeiros e, com esse fim, passou a se ajustar respondendo às seguintes demandas: garantiria segurança nas instituições (através da desarticulação dos sindicatos), infraestrutura (com subsídios dos estados nacionais para investimento privado), privatização de empresas públicas, redução dos gastos sociais e desregulamentação das relações de trabalho.

Importa ainda salientar que a proposta neoliberal impunha a condicionalidade de não aumentar o gasto público para não gerar crise fiscal, assim, as políticas sociais assumiram nova feição, focalizando ações nos comprovadamente pobres, traduzidas nos programas de transferência de renda. O Estado privatizou serviços sociais, mercantilizando direitos e precarizando os serviços públicos, além de transferir para a sociedade civil a responsabilidade de resolver a questão social através do voluntariado e da solidariedade.

Como afirma Macário:

A interconexão dos mercados, a transnacionalização das grandes corporações, o movimento de relocalização do capital, a instauração de novos patamares de exploração do trabalho, têm de encontrar seu correspondente no plano superestrutural (jurídico, político e ideológico. O neoliberalismo fornece resposta para tanto (MACÁRIO, 2010, p. 2).

Como se pôde perceber ao longo deste tópico, o capital se reinventou de modo a dar continuidade ao acúmulo de lucro e sair da crise; para tal, reorganizou o modo de gerenciar o processo de trabalho, tornando as relações entre empresa e empregado flexíveis e instáveis.

O capital veio a produzir de acordo com a demanda e caso esta não se apresentasse de forma elevada, não havia a necessidade de grande número de trabalhadores. Por essa razão, fez-se relevante o contrato de trabalho flexível para não onerar os patrões com encargos sociais na hora da rescisão de contrato.

Soma-se a isso a terceira revolução tecnológica a qual extinguiu determinadas funções antes desenvolvidas pelo trabalho vivo, gerando o desemprego estrutural, que serviu como pressão para que os indivíduos se sujeitassem a trabalhos esporádicos sem garantias trabalhistas.

A lógica do capital, no entanto, só pôde ser reproduzida com apoio do Estado. As reformas neoliberais sustentaram a lógica de acumulação, por via da subsunção do trabalho ao capital, do desregulamento de direitos e corte de gastos sociais.

Resta, ainda, salientar que a crise do capital e sua reorganização neoliberal não se limitaram ao plano econômico. Se para o capital tudo se torna mercadoria, as cidades receberam o *status* de empresa e se tornaram palco da reprodução social e econômica do sistema hegemônico. Ademais, o espaço das cidades veio a ser planejado de modo a refletir a disparidade social. Para entendermos de forma mais eloquente, explanaremos no tópico a seguir a questão urbana e as refrações da crise do capital frente à mesma.

#### **4.2 Crise do capital e crise urbana**

O sistema capitalista se reorganiza na sua forma de produção buscando aumentar a concentração de lucro e, para tanto, procura suporte nas ações do Estado baseadas em ideias neoliberais. É preciso perceber que a flexibilidade advinda com a reestruturação do capital não se limita, apenas, à esfera produtiva, mas permeia todo o complexo de relações sociais e espaciais.

Adentraremos, neste momento, na incidência do contexto neoliberal, ou seja, flexibilidade no controle do gasto público com o social na cidade, ou ainda, no espaço social.

Nesse sentido, acredita-se que a cidade é utilizada enquanto mercadoria geradora de lucro para o sistema, mas, também, como palco no qual as relações sociais se reproduzem segundo a lógica mercantil. Iasi (2013) afirma que não é, apenas, uma organização funcional do espaço, mas uma expressão da ideologia capitalista e a concretização política e espacial que é a base da produção e reprodução do capital. Para Maricato, as cidades.

[...] são o principal local onde se dá a reprodução da força de trabalho. Nem toda melhoria das condições de vida é acessível com melhores salários ou com melhor distribuição de renda. Boas condições de vida dependem, frequentemente, de políticas públicas urbanas – transporte, moradia, saneamento, educação, saúde, lazer, iluminação, coleta de lixo, segurança (MARICATO, 2009, p. 20).

A autora caracteriza a cidade como uma unidade de contrários, posto que possui profundas desigualdades de dinâmicas individuais e de ordenamento espacial. Essas contradições

[...] explodem, na maioria das vezes, cotidianamente invisíveis. Bairros e pessoas pobres, assaltos, lixo, doenças, engarrafamentos, drogas, violência, exploração, mercado de coisas e de corpos transformados em coisas. As contradições surgem como grafites que insistem em pintar de cores e beleza a cidade cinza e feia. Estão lá, pulsando nas veias que correm sob a pele urbana (IASI, 2013, p. 41).

As contradições pertencentes ao espaço são espelhos das relações formadas dentro do sistema capitalista. Na cidade, isso se revela de forma caótica, entre edifícios luxuosos e imóveis precários, muitas vezes mascarada na dinâmica do planejamento da cidade. Além disso, a disparidade social é tida como natural na medida em que os sujeitos estão submetidos à sociabilidade do capital e a tomam como natural e imutável.

Isso posto, cabe-nos questionar o que se aponta como essa unidade de contradição ou a existência de favelas, conglomerados e assentamentos precários enquanto falta de planejamento urbano. Na verdade, são refrações da lógica capitalista visto que o espaço também exerce uma funcionalidade. Coutinho (2008?, p. 1) comunga com essa ideia e critica o posicionamento de que o planejamento urbano é “instrumento adequado para a estruturação de uma nova ordem urbana capaz de encaminhar soluções efetivas para a superação das desigualdades que marcam as relações sociais no espaço urbano”. Segundo o autor, a lógica de ocupação espacial da cidade é regida pela ordem econômica.

Dessa forma, a existência de áreas periféricas, favelas, não se aplica a inexistência de um planejamento urbano adequado, ou ainda, não será resolvida com a utilização correta de tal instrumento, já que o espaço urbano é utilizado pela lógica do capital que, em seu processo de acumulação, caracteriza-se pela desigualdade. Ou seja, a contradição que é intrínseca ao sistema se manifesta no complexo de relações sociais e espaciais, revelando, de forma territorial, aqueles que possuem poder aquisitivo e os que não possuem.

Para o autor:

Essa produção do espaço é um processo histórico e é precisamente por ignorarem as particularidades do processo de urbanização sob a hegemonia do capital que a grande maioria da produção acadêmica sobre a questão das relações sociais no espaço urbano privilegia a necessidade de estabelecer (ou reconstruir) uma ‘ordem’ para apropriação e os usos do solo nas cidades, mediante a intervenção do poder público, escorada em novos instrumentos e institutos jurídicos e principalmente na presumida racionalidade do planejamento urbanístico, a despeito da própria lógica que estrutura o modo de produção capitalista (COUTINHO, [2008?], p. 1).

Segundo Lefebvre (1991), o processo indutor gera uma mudança na dinâmica da sociedade no que se refere às relações de trabalho e utilização do espaço da cidade, transformando-a a partir de novas demandas. Tal fato, induzido, é chamado de urbanização.

Ainda que a urbanização e a problemática do urbano figurem entre os efeitos induzidos e não entre as causas ou razões indutoras, as preocupações que essas palavras indicam se acentuam de tal modo que se pode definir como sociedade urbana a realidade social que nasce a nossa volta (LEFEBVRE, 1991, p. 3).

O que o autor identifica como problemática urbana ganha intensidade a partir do aumento exponencial da população residente nos municípios que, como consequência da industrialização, tiveram seus espaços ocupados pelas necessidades produtivas e reprodutivas da cidade capitalista. Fábricas e empresas necessitavam se fixar e, ainda, da disponibilidade de mão de obra para fazer suas engrenagens de trabalho morto funcionarem. Assim, nesse período, operários passaram a residir próximo às fábricas, criando, então, uma área não zoneada e, simplesmente, ocupada pela conveniência da produção de mercadorias.

Ressalta-se que, naquele momento, o trabalhador passou a realizar funções as quais tinha pouca aptidão e viver uma vida na qual não conhecia, obrigado a se adaptar a uma nova realidade, mas, ainda assim, resistindo com tradições e práticas rurais que trouxe consigo para a cidade. Por não se tratar de um proprietário e não possuir mais que sua força de trabalho, viu-se preso à sua localização pelo trabalho.

Para que possamos entender a necessidade da interferência do Estado com a política habitacional, é essencial compreender a problemática urbana de forma concreta e contextualizada, percebendo que sua gênese está interligada à industrialização e que esta é induzida pelo sistema do capital.

A demanda habitacional e urbana é criada pela ordem econômica. Fator este ignorado pelas ações públicas que tentam, através de instrumentos jurídicos e legislações, sanar um problema de ordenamento espacial como se a forma de ocupar a cidade fosse a unicamente responsável.

Assumimos, neste trabalho, a hipótese de que a forma como a cidade é planejada (ainda que se afirme não haver planejamento) é articulada com a lógica de expansão do

capital. Abramo (1995, p. 511) fundamenta essa ideia e acrescenta afirmando que “as relações sociais de produção capitalista assumem formas históricas e geográficas diferentes ao longo da historicidade capitalista”. Em outras palavras:

O processo de valorização conjugado às estratégias das empresas imobiliárias reproduzem um espaço orientado pelos interesses do grande capital. O processo de produção do espaço é determinado pelo conflito gerado pelas contradições inerentes às diferentes necessidades de uma sociedade de classes norteadas pela acumulação privada da riqueza sócia que, ao interferir no urbano, interfere na prática sócio-espacial (COUTINHO, [2008?], p. 4).

Portanto, a funcionalidade do espaço urbano e sua valorização para o capital se modifica de acordo com o contexto histórico de acumulação em vigor. A necessidade do capital de adaptar a cidade se altera a partir da demanda criada pelo modo de produção. Essa valorização pode se dar direcionada ao consumo de massa (fordista) ou ao consumo restrito e flexível (taylorista).

O que nos importa pensar, neste momento, é que a cidade é utilizada como forma de gerar valor para o capital, seja no seu reordenamento espacial, seja enquanto mercadoria. Em suma, “as características de cada regime de acumulação particular inscrevem na espacialidade urbana a sua particularidade histórico e geográfica, sob a forma de regimes urbanos” (ABRAMO, 1995, p. 511).

O autor aponta a importância de caracterizar o que ele intitula de “regimes urbanos” e “regulação urbana”, ambos, estreitamente, vinculados à relação entre o capital e o urbano. Apoiado na “teoria da regulação”<sup>6</sup>, Abramo (1995) percebe a funcionalidade da cidade vinculada ao tempo histórico, fazendo-se necessário um leque de instrumentos jurídicos, instituições, hábitos e etc. para que ela se reproduza. Segundo essa perspectiva, o modo de organização do trabalho (extração da mais-valia) é responsável pela reprodutividade do capital, posto que influencia tanto no modo de vida dos operários (hábitos, horários, etc.) quanto no consumo dos bens produzidos. Dessa forma, pode-se definir que os regimes urbanos, ou as particularidades da estrutura urbana, têm necessidade de instrumentos que garantam sua reprodutibilidade.

Salientamos que o conceito de urbanização não se aporta, unicamente, ao crescimento demográfico e geográfico espacial, mas, sobretudo, “ao momento de transição nas características que o urbano desempenha nas relações sociais de produção e nos mecanismos necessários à sua reprodução” (ABRAMO, 1995, p. 515).

---

<sup>6</sup> Cf.: AGLIETTA, Michel. **Regulação e crise do capitalismo**: a experiência dos Estados Unidos. [S.l.]: [s.n.], 1976.

Ao associar a funcionalidade urbana às necessidades do capital, pode-se pensar que as crises inerentes ao sistema também engendram crises urbanas. De acordo com esse pensamento, ponderamos que a crise do capital pós-período keynesiano interfere de modo significativo na estrutura socioespacial da cidade.

Para chegarmos a esse entendimento, perpassaremos características de períodos anteriores, percebendo a peculiaridade da intervenção da demanda do sistema na cidade. Para tanto, faremos isso tendo por fonte o autor já citado, Pedro Abramo (1995).

Em momento anterior, traçamos, em linhas gerais, características do processo de flexibilização do modo de produção e da (contra) reforma do Estado com o fim de se adequar às necessidades do capital. Neste momento, traçaremos características dessa flexibilização no que tange à cidade e a funcionalidade urbana enquanto reprodução ideológica.

Como já citamos, há uma estreita vinculação no ordenamento espacial e o modo de produção. No período fordista, que caracterizava o regime de produção do Estado interventivo keynesiano, a peculiaridade residia na produção em série e consumo em massa. O primeiro fator que personaliza esse período é a alteração na força produtiva. A produção em série exigia que o operário se especializasse em uma determinada área, já que o processo de produção era fragmentado, visando um maior número de mercadorias fabricadas. As fábricas, geralmente, galpões, encontravam-se abarrotadas de operários trabalhando em regime exaustivo quanto à atividade e carga horária. O modo de produção, então, impactou o padrão de moradia dos trabalhadores, tendo, em suma, dois tipos de provisão: a primeira era caracterizada como cidade operária com moradias oferecidas pela própria fábrica, visando assegurar a permanência de uma mão de obra qualificada e conter possíveis revoltas; a segunda forma de provisão habitacional eram os aluguéis de imóveis precários, mas que se situavam no entorno da unidade fabril.

[...] a proximidade do lugar de moradia da força de trabalho do espaço fabril era fundamental, tanto para garantir certos bolsões de mão de obra que ainda detinha um certo *savoir-faire* como, também e, principalmente, em função da longa jornada de trabalho que impedia, fisicamente, um deslocamento dos assalariados entre a fábrica e a moradia que demandasse mais alguns minutos do já exíguo tempo de reprodução da força de trabalho (ABRAMO, 1995, p. 518).

O espaço urbano era definido por aqueles que residiam no entorno do trabalho, nas “cidades operárias”, com casas cedidas pelos donos da fábrica, ou em aluguéis de imóveis precários. A proximidade com o trabalho foi redefinida pelo modo de produção vigente que intensificava o uso da mão de obra. Com isso, o mercado imobiliário se apropriou da produção de imóveis para aluguéis a baixo custo, porém, com condições de estrutura e

infraestrutura reduzidas. Contudo, a produção de imóveis para aluguel foi tomando um rumo mais distante das fábricas e o Estado precisou intervir direcionando políticas públicas de transporte coletivo no intuito de reduzir o tempo de deslocamento entre residência e local de trabalho. Segundo Abramo,

[...] esse processo exigiu, também, uma intervenção significativa do Estado no que concerne à produção de infra-estrutura urbana, pois viabilizar os subúrbios, a partir do meio de transporte individual significou um amplo programa não só de construção de estruturas viárias, mas também de toda a rede de serviços (água, esgoto, eletricidade, etc.) (ABRAMO, 1995, p. 518).

Outro fator que influenciou na moradia foi o padrão de consumo em massa de bens duráveis. O padrão de construção de novas unidades habitacionais foi impactado pela mercantilização do espaço de vida social: o tamanho do imóvel precisou ser alterado para que o sujeito pudesse consumir bens, como geladeira, fogão, etc.

Abramo (1995) faz, ainda, uma diferenciação entre a situação habitacional no fordismo, de uma forma geral, e no capitalismo periférico no qual a autoconstrução, ocupações, assentamentos precários, dentre outros, passaram à margem da regulação urbana estatal.

A partir dos anos 1980, o modo de produção em voga entrou em colapso. Já tratamos em momento anterior que as crises são inerentes ao sistema e, por isso, são estruturais. Contudo, o grande capital se reorganizou em busca da saída do colapso e se fundamentou em três pilares para romper com a rigidez fordista (tida como culpada pelos baixos lucros), a saber: desregulamentação trabalhista, mundialização e flexibilidade.

A flexibilidade atingiu a funcionalidade urbana de variadas formas. Uma delas foi sair do racionalismo que impunha uma determinada disposição espacial; o “pós-moderno” esgueirou-se dessa regra realizando “ações cirúrgicas” de grandes obras, vislumbrando atratividade do mercado imobiliário. As cidades, então, passaram a disputar entre si os recursos e, para tanto, precisaram exibir um certo teor atrativo, tornando-se uma mercadoria a ser vendida. Como consequência, a concorrência urbana exigiu que o Estado direcionasse para as metrópoles políticas públicas de saneamento e transporte coletivo, a fim de deixar as cidades mais atrativas para captação de recursos de empresas multinacionais.

Como já apontamos anteriormente, a cidade não se reduz ao local, ao palco para reprodução social, mas é, também, um produto, um grande negócio. Sendo assim, nesse período, surgiu uma nova configuração de questão urbana baseada na produtividade e competitividade entre as cidades.

Ainda articulando cidade e demanda do capital, nos referimos a uma nova roupagem do urbano no que tange à flexibilização da cidade. Surgiram novos tipos de instrumentos, como Abramo (1995) denomina, novas formas de regulação urbana. Um desses instrumentos foi o planejamento estratégico que já vinha sendo difundido na América Latina a partir de ações combinadas com agências multilaterais (Bird, Habitar). O planejamento estratégico é próprio de empresas e possui algumas peculiaridades, como incitar a competitividade e produtividade. A justificativa de tal instrumento ser reaproveitado no planejamento urbano é que “as cidades estão submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas” (VAINER, 2000, p. 76). Os defensores desse tipo de planejamento afirmam que as cidades e o poder local tomam posse da mundialização e da flexibilização e o resultado é a competição para captar recursos internacionais.

A flexibilidade, globalização e complexidade da nova economia do mundo exigem o desenvolvimento do planejamento estratégico, apto a introduzir uma metodologia coerente e adaptativa face à multiplicidade de sentidos e sinais da nova estrutura de produção e administração (CASTELS, 1990 *apud* VAINER, 2000, p. 76).

Arantes (2000) aponta, também, críticas a esse novo modo de gestão e afirma que essa forma de planejar reproduz práticas antigas, próprias do sistema capitalista. Contudo, há algumas especificidades, como a fragmentação desse olhar para a cidade e a mesma sendo transformada em “máquina de gerar lucro”, negociando os símbolos transfigurados em revitalização do espaço urbano.

Para a autora, esse novo modo de gestão segue o direcionamento da matriz americana pós-crise do Estado keynesiano. A partir de então, a reformulação do sistema transformou a cidade em mercadoria/empresa e a geriu enquanto tal. Nesse sentido, a cidade/empresa passou a traçar metas como: a) competir pelo investimento de capital; b) competir na atração de indústrias e negócios; c) ser competitiva no preço e na qualidade dos serviços; d) competir na atração de força de trabalho qualificada.

O discurso preferido, enfaticamente, pelas gestões é: vamos fazer cidade. A questão que se desdobra é: quem faz a cidade? Cidade para quem? Em primeiro, a cidade está sendo construída pelas empresas, pelo mercado imobiliário e pela ação estatal que intenta atrair recursos externos; em segundo, a cidade continua contraditória, cada vez mais rechaçada de desigualdade, mascarada pelas grandes obras arquitetônicas. Cidade para quem? Para quem tiver dinheiro para comprá-la.

O desenrolar dos argumentos acima apresentados seguem a linha de que, na nova configuração da questão urbana, a cidade é transfigurada em mercadoria, em empresa e em

nação/pátria. Essas analogias são pilares para a construção de um projeto de cidade flexível. Vainer (2000) descreve essas três analogias, tecendo críticas ao planejamento estratégico e ao discurso da necessidade desse instrumento como estratégia para se adequar à condição do capital mundial.

No que concerne à cidade enquanto mercadoria, percebe-se que passa a ser planejada de acordo com um *marketing* formulado para torná-la atrativa. Ressalta-se a complexidade dessa mercadoria; sua venda vai depender do investidor e o que ele almeja construir, mas, sobretudo, de características específicas que são valorizadas pelo capital transnacional, como: parques industriais, segurança, espaço para feira de convenções, etc.

Vende-se a imagem de uma cidade bem planejada e bem servida de serviços públicos ou mercadológicos. A imagem dessa cidade bem “sucedida” é o reflexo da concorrência, gerado pela transnacionalização ou mundialização do capital. Assim, os requisitos exigidos para se obter recursos de investidores não se diferem da variação de uma cidade para outra, pois seguem um diagnóstico universal.

Tão logo uma região do mundo se articula á economia global, dinamizando a economia e a sociedade local, o requisito indispensável é a constituição de um centro urbano de gestão de serviços avançados, organizados, invariavelmente, em torno de um aeroporto internacional; um sistema de telecomunicação por satélite, hotéis de luxo, com segurança adequada (...) escritórios de governos locais capazes de proporcionar informações e infraestrutura de apoio ao investidor internacional (BORJA; CASTELS, 1997 *apud* VAINER, 2000, p. 79).

A necessidade dos serviços pode variar a partir da particularidade das empresas investidoras. Por exemplo, os megaeventos, como a Copa e Olimpíadas, exigem infraestrutura específica relacionada ao esporte. A cidade, então, deve ser reprogramada com estádios, vias públicas de acesso fácil a determinados locais, cursos de idiomas estrangeiros, dentre outros. Acerca disso, o que importa ressaltar é que essa cidade planejada, essa imagem a ser vendida, não envolve todos os sujeitos que ali estão inseridos. A expansão do espaço urbano é feito de forma segregativa, de modo que a pobreza e a periferia sejam mascaradas. Os turistas e investidores não têm informações sobre a cidade real, a qual, na maioria das vezes, não disponibiliza acesso aos serviços que constam no *marketing* urbano.

O realismo da proposta fica claro quando nossos pragmáticos consultores deixam claro que esta abertura para o exterior é claramente seletiva: não queremos visitantes e usuários em geral, e muito menos imigrantes pobres, expulsos dos campos ou de outros países igualmente pobres, queremos visitantes e usuários solventes (VAINER, 2000, p. 80).

Em suma, a cidade pensada pelo planejamento estratégico é transformada em coisa a ser vendida, e vendida para poucos. Essa cidade torna-se uma mercadoria de luxo.

Vainer (2000) discorre sobre o segundo fator que o planejamento estratégico incide: a cidade empresa. O espaço urbano sai da forma objeto e se torna sujeito competitivo. A transposição do planejamento estratégico do espaço privado para o público (urbano) admite o fato de que as grandes cidades são encaradas como grandes multinacionais, subordinando-se à competitividade e produtividade dos fins mercadológicos.

Assim, ver a cidade como empresa significa, essencialmente, concebê-la e instaurá-la como agente econômico que atua no contexto de um mercado e que encontra neste mercado a regra e o modelo do planejamento e execução de suas ações (VAINER, 2000, p. 86).

Com efeito, pensar a cidade de forma estratégica significa planejá-la de acordo com a demanda do mercado. Para tanto, há a articulação público-privada. O privado aqui se remete a determinados investidores que comandam o setor imobiliário e que encontram auxílio nas permissões do Estado (privatizações). O espaço urbano gerido de forma administrativa é investido de novos significados. Os controles políticos são adequados a controles de produtividade e qualidade empresarial. O agente público se encolhe frente às necessidades do mercado. A cidade empresarial nega a cidade enquanto espaço político e, para que isso tenha êxito, os novos sujeitos planejadores incitam o consenso de que essa é a melhor forma de pensar a cidade e solucionar suas contradições. “O plano estratégico supõe, exige dependente de que a cidade esteja unificada, toda, sem brechas, em torno ao projeto” (VAINER, 2000, p. 91). O autor complementa:

É a constatação da competição entre as cidades que autoriza a transposição do modelo estratégico do mundo das empresas para o universo urbano, como é ela que autoriza a venda das cidades, o emprego do *marketing urbano*, a unificação autoritária e despolitizada dos cidadãos (VAINER, 2000, p. 99).

Nesse espaço, o cidadão comum, diga-se, sem recursos para comprar um pedaço da cidade, fica à margem de políticas públicas setoriais (saúde, educação, lazer, transporte coletivo de qualidade, saneamento, dentre outros). O discurso hegemônico vende a ideia da naturalização das contradições sociais e expande a cidade de forma a esconder a periferia, direcionando ações para áreas passíveis de investimentos financeiros. Questionamos: o direito à cidade será, também, vendido?

Para Harvey:

Os bairros ricos são atendidos por toda sorte de serviços, tais como escolas caras, campos de golfe, quadras de tênis e patrulhamento particular 24h por dia, que se emaranham entre ocupações ilegais, onde a água é disponível somente em fontes públicas, nenhum sistema sanitário existe, a eletricidade é privilégio de poucos, as ruas se tornam lama quando chove e o compartilhamento dos espaços domésticos é a norma (HARVEY, 2013, p. 29).

Não propomos um discurso fatalista da relação urbanização *versus* capital, mas acreditamos em alternativas. Questionar o planejamento urbano segregador é questionar o capital. Propor uma cidade diferente que todos tenham acesso é propor um sistema diferente.

Por direito à cidade entendemos que “não é simplesmente o direito ao que já existe na cidade, mas é o direito de transformar a cidade em algo radicalmente diferente” (informação verbal)<sup>7</sup>. A implicação é que a cidade deve ser construída coletivamente. Somos arquitetos de desejos, isso se considerarmos que a cidade é produto daquilo que nós, enquanto sujeitos, almejamos.

A concluir, entendemos que a flexibilização do modo científico da produção, sua reestruturação com aporte ideológico neoliberal do Estado, incide diretamente na funcionalidade do espaço urbano e na forma como a cidade é planejada.

Na seção seguinte, considerando que o objeto desta dissertação é a política habitacional, perpassando alguns argumentos acerca da questão urbana no contexto atual, adentraremos na pauta das políticas sociais para estreitar e direcionar a pesquisa para a área habitacional.

---

<sup>7</sup> Informação fornecida por David Harvey durante palestra no Fórum Nacional de Reforma Urbana, em 2009.

## 5 POLÍTICA HABITACIONAL EM FOCO

### 5.1 Política Pública e Política Social: breves considerações

Como vem sendo esboçado nesta dissertação, a questão urbana está estreitamente vinculada às necessidades do sistema capitalista, dessa forma, estudar a política habitacional é entender que a mesma se insere dentro de um planejamento urbano que responde ao ordenamento social da cidade, proposto enquanto forma de controle social sob as massas e como forma de expansão lucrativa das terras urbanizadas. Contextualizado como um processo induzido, esse planejamento urbano se caracteriza como consequência de um movimento macro societário do sistema capitalista, organizando o espaço urbano de acordo com o conjunto de interesses societários classistas e mantendo áreas de interesse expansivo, como reservas para investimento posterior.

Ademais, o planejamento urbano exige uma intervenção do Estado e este age através das políticas públicas. Diante disso, discorreremos, neste momento, sobre algumas considerações acerca de política pública no intento de compreender a finalidade da política habitacional em seu contexto histórico.

Há que se fazer, inicialmente, uma diferenciação de termos. Reportando-se ao termo “política”, liga-se a um sentido amplo, geral, ligado à sua origem clássica com temas como voto e governo. Contudo, se nos referimos à “política pública”, estamos enfatizando um ramo restrito, uma forma de intervenção do Estado face às demandas da sociedade (PEREIRA, 2008).

Em seu sentido clássico, o fazer política indicava as atividades humanas, associadas a polis, que se referiam à esfera pública, social e cidadã. “Os homens e mulheres se organizavam politicamente para atingir objetivos comuns e, assim, fugir do caos que se instalaria se cada um se entrincheirasse na defesa de seus objetivos particulares” (PEREIRA, 2008, p. 88).

A vida em grupo entrincheirava necessidades e interesses individuais divergentes. Mediados pelo Estado, fazer política surge como relação entre desiguais que buscam consensos; política não faz parte da natureza humana, é resultado da convivência em grupo. E essa vida em comunidade gera conflitos pela divergência de interesses que exigem serem equacionados para não haver caos. A resposta pode vir em tom de coerção, como acontece nas ditaduras, ou como política enquanto instrumento de consenso utilizado entre democracias.

O uso da política enquanto meio de resolver conflitos se dá como forma de regular a sociedade, no entanto, o espaço da política é, dialeticamente, contraditório, o que permite “a formação de contra-poderes em busca de ganhos para a comunidade e de ampliação da cidadania. É por meio da luta política que a cidadania se amplia e amadurece” (PEREIRA, 2008, p. 92).

O conflito na arena política reflete a luta pelo poder, pela condução dos demais a regras e opções de um determinado grupo. A política, em suma, pode ser praticada por um arsenal de recursos: coerção, ameaça, inteligência, etc. Ademais, a política, em seu sentido clássico é composta por atividades formais e informais. A primeira confere legalidade da ação respaldada por regras, previamente, definidas e a segunda, por acordos, negociações destinadas a resolver conflitos que envolvam assuntos públicos.

Dessa feita, compreende-se que a política, em seu sentido clássico, é relacionada a voto, governo, partido, assumindo diferentes formas, como a luta pelo poder, articulações, estratégias, formação de grupo de interesses, dentre outras ações que se referem à atividade do homem enquanto sujeito integrante de uma comunidade, participe de uma esfera pública.

Feitas essas considerações iniciais, nos deteremos sobre o termo política pública. Em uma significação mais moderna, refere-se, como já mencionado, à intervenção do Estado na sociedade. Pereira (2008) alerta que o referido termo surge quando pesquisadores buscam entender a dinâmica da relação entre governantes e governados para além das dimensões normativas.

Enquanto área de conhecimento (*policy science*), nasceu nos EUA, ligada ao mundo acadêmico, sem estabelecer relação direta com as teorias sobre a função do Estado, enfatizando os estudos sobre governos. No entanto, como ferramenta de decisão do governo, só passou a ser usada a partir da guerra fria e mais enfaticamente no pós-guerra, com o advento do *Welfare State*.

A fundamentação analítica que norteou os estudos sobre política pública é a de que “aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes” (SOUZA, 2006, p. 93). O ramo de estudo sobre política pública nasceu, então, enquanto um ramo da ciência política, objetivando entender a adoção de determinadas ações por parte dos governos. Dessa forma:

A *policy science* destaca-se por não ter como objeto privilegiado a estrutura dos governos, ou o comportamento dos atores políticos, e nem o que os governos podem ou não fazer, mas sim o que os governos efetivamente fazem. Por conseguinte, o objeto privilegiado desse ramo de conhecimento é a política pública assim como a dinâmica de sua formação e processamento (PEREIRA, 2008, p. 93).

A autora ressalta que essa área de conhecimento possui três características principais: é multidisciplinar, porque abrange temas tratados por disciplinas científicas diferenciadas, como ciência política, economia, serviço, dentre outras; é interventiva, posto que busca o conhecimento por seu objeto de estudo com o intuito de modificá-lo; e é normativa, pois não é apenas racionalidade, já que se defronta com a limitação de separar valores e técnicas no estudo das ações dos governos.

Apesar de ser objeto de estudos acadêmicos, não há consenso acerca de sua definição nem de sua dinâmica no processo entre sociedade e governo. Pereira (2008) traz à luz duas concepções: a primeira considera o Estado enquanto produtor exclusivo de política pública e a segunda entende a relação dialética e contraditória entre Estado e sociedade. Segundo essa percepção, “a política pública não é só do Estado, visto que, para a sua existência, a sociedade também exerce papel ativo e decisivo; o termo público é muito mais abrangente do que o termo estatal” (PEREIRA, 2008, p. 94).

Dando continuidade ao debate acerca do conceito de política pública, trazemos algumas considerações de Souza (2006). Esta ressalta que mesmo as interpretações divergentes assumem, em geral, uma visão holística do tema, considerando o todo mais importante do que a soma das partes formada por diversas unidades em totalidades organizadas.

Para a citada autora, política pública se resume a:

Campo de conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente) A formulação de política públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seu propósito e plataforma eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudança no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

Nesse entendimento, a política pública é percebida como uma direção do governo que se desdobra em planos, programas e projetos. Trata-se de uma resposta do governo para a sociedade e essa resposta/ação irá produzir mudanças na realidade atingida.

Expostas essas visões, adotaremos, nesta pesquisa, o entendimento da política pública enquanto espaço contraditório e dialético tal como argumenta Pereira (2008). Também comunga dessa percepção Silva (2008) quando afirma:

Toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade. Trata-se de um processo que articula diferentes sujeitos, que apresentam interesses e expectativas diversas. Representa um conjunto de ações ou omissões do Estado, decorrente de decisões e não decisões, constituída por jogos de interesses (SILVA, 2008, p. 90).

Vale ressaltar que a ação/omissão do Estado em forma de política pública está inserida em um determinado contexto histórico e social. Isto posto, tem por limites processos econômicos, culturais e políticos.

Isso significa que uma política pública se estrutura, se organiza e se concretiza a partir de interesses sociais organizados em torno de recursos que também são produzidos socialmente. Seu desenvolvimento se expressa por movimentos articulados e, muitas vezes, concomitantes e interdependentes, constituídos de ações em forma de resposta, mais ou menos institucionalizadas, a situações consideradas problemáticas, materializadas mediante programas, projetos e serviços (SILVA, 2008, p. 90).

Com isso, entendemos que a política pública se configura como uma resposta do Estado à pressão exercida pela sociedade, constituindo um jogo de interesses de variados sujeitos. Contudo, essa ação não vai fugir daquilo que o Estado sustenta, a saber: o sistema capitalista.

Ainda assim, negamos a concepção da política pública como sendo, apenas, um instrumento de regulação social ou da intervenção estatal subordinada à lógica capitalista, já que a sociedade se impõe e se organiza, em seus diversos interesses, pressionando o Estado a dar uma resposta em forma de ação. Portando, em nosso entendimento, a política pública serve a interesses contraditórios que ora estão no campo do capital, ora estão no campo no campo do trabalho (PEREIRA, 2008). Isso porque o sistema capitalista cria mecanismos para sua reprodução, mas, de forma concomitante, cria espaços para sua superação.

Reitera-se que a noção de público aqui entendida se refere à *res publica*, isto é, coisa pública e não só estatal. Compõe-se de ação do Estado (*output*) junto à intervenção/demanda da sociedade (*inputs*).

A decisão de intervir na sociedade advém da administração de conflitos de interesses que pode resultar na ação ou omissão do Estado frente à determinada situação histórica, posto que as políticas públicas variam de acordo com o contexto temporal e histórico, conforme especificidades espaciais e culturais.

Comumente, a política pública é classificada como uma arena de conflitos entre os diversos sujeitos sociais que resultam em ações interventivas diferenciadas, as quais podem ser caracterizadas como: regulamentadora, redistributiva, distributiva e constitutiva. As políticas regulatórias envolvem burocracia e grupos de interesse e consistem em ditar regras autoritárias que normatizam o comportamento dos sujeitos; como exemplo, tem-se o código de trânsito. Já as políticas redistributivas incidem em perdas concretas para determinados grupos sociais e ganhos para outros. É uma arena densa de conflitos que os governos, em geral, evitam, pois constituem perdas significativas para a elite. A exemplo, tem-se a reforma

agrária e o sistema previdenciário. No que concerne às políticas distributivas, não há conflito de interesses, posto que as decisões tomadas pelo governo não retiram de um grupo para beneficiar outro, mas retiram de um fundo público arrecadado com a contribuição de toda a sociedade (PEREIRA, 2008). Como exemplo, temos a transferência de renda. Por último, as políticas constitutivas lidam com procedimentos e não afetam diretamente a vida do cidadão. Em geral, são normativas. Exemplo: revisão de leis. Silva (2008) destaca o ciclo que se segue para que uma situação problema demandada pela sociedade entre na agenda pública com o fim de gerar uma ação.

Em suma, o problema atinge grupos de indivíduos, transformando-se em questão social ao assumir visibilidade para a sociedade. O processo se inicia com uma determinada situação-problema que se transforma em questão social perante a sociedade, por atingir um número considerado de pessoas, sendo reconhecida e inserida na agenda pública. Sobre isso, a autora levanta o importante questionamento, buscando identificar quem, de fato, decide o que será objeto de uma política pública, já que, para que a situação-problema seja tida como relevante, tem de ser reconhecida perante os sujeitos políticos e políticos partidários.

É certo que os grupos colocam as demandas para o Estado a partir de suas insatisfações, mas, para tanto, é necessário haver organização dos sujeitos políticos e pressão dos mesmos, forçando o Estado a recoar e direcionar uma ação.

A constituição da agenda governamental pode ocorrer com a decisão pela omissão diante de determinada situação e isso pode se dar quando elites dominantes se opõem, abertamente ou de modo velado, em situações que possam comprometer seus interesses (SILVA, 2008, p. 90).

Entrando a situação-problema na agenda pública, o ciclo tem continuidade com a formulação de alternativas de políticas que se destaca por ser um momento de pré-decisão, elaborando o diagnóstico da situação, alternativas e indicando o conteúdo do programa, abrangência e recursos. Esse processo ocorre no âmbito da burocracia estatal.

Posteriormente, é tomada a decisão de escolha de uma alternativa de política pública para o enfrentamento da questão social, tendo, por sujeito relevante, o legislativo. Nessa dinâmica, a escolha da política é transformada em programa com critérios técnicos e normatizações legais.

A fase final é a implementação do programa que mobiliza instituições e sujeitos diversos, recursos e racionalidades diferenciadas. A implementação, no caso, é “a fase de execução de serviços para o cumprimento de objetivos e metas preestabelecidos, tendo vista obter os resultados pretendidos” (SILVA, 2008, p. 96). Assim:

Uma política pública, desde a sua formulação, envolve mobilização e alocação de recursos, divisão de trabalho (tempo), uso de controles (poder), interação entre os sujeitos, interesses diversos, adaptações. Riscos e incertezas sobre processos e resultados, noção de sucesso e fracasso, destacando-se a relevância dos sujeitos sociais desse processo e suas racionalidades<sup>3</sup> (SILVA, 2008, p. 97).

Dessa forma, entende-se que a política pública toma forma a partir de conflitos de interesses, mediados pelo Estado, que formula uma ação em resposta às pressões exercidas pelos sujeitos sociais.

Ainda que se admita que o Estado serve aos interesses do capital, não se pode pensar a política pública de forma linear e, apenas, enquanto instrumento de reprodução do sistema, mas, também, como espaço de luta e contradição a ser conquistada pelas organizações sociais.

Isso posto, e reconhecendo a amplitude e o aspecto multidisciplinar da política pública, enfatizaremos, aqui, uma de suas ramificações: a política social.

A respeito dessa política, entende-se que se iniciou na dinâmica de crescimento do capitalismo com a revolução industrial devido à organização dos trabalhadores que obrigou o Estado a intervir na sociedade. Contudo, sua generalização só se concretizou após a segunda guerra mundial (pós-1945), na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista. Anterior a esse período, a sociedade assumia algumas responsabilidades sociais com o intuito de garantir a ordem e o bem comum, punindo os “vagabundos desordeiros”. Estes eram considerados pobres não merecedores de ajuda por possuir plena capacidade produtiva e não exercê-la. Já os doentes, idosos e incapazes eram vistos como pobres “bonzinhos” que necessitavam da caridade de todos.

As políticas sociais têm por função o enfrentamento da questão social e, por isso, devem ser entendidas em seu contexto histórico numa perspectiva de totalidade, estando inseridas no movimento contraditório de concessão e conquista. Considera-se, então, que “[...] as políticas sociais são fruto da dinâmica social, da inter-relação entre os diversos atores, em seus diferentes espaços e a partir dos diversos interesses e relações de força” (PIANA, 2009, p. 23) sendo, ainda, “[...] instrumento de legitimação e consolidação hegemônica que, contraditoriamente, são permeadas por conquistas da classe trabalhadora” (MONTAÑO, 2007, p. 39).

Ainda que não seja este o espaço de debater de forma mais aprofundada a questão social, é necessário um esclarecimento sobre a mesma, posto que a política social surgiu como

---

<sup>3</sup> A autora descreve as racionalidades envolvidas no processo de formulação de políticas, sendo elas: administrativa, política, legal e de resultados. Cf.: PIANA, Maria Cristina. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional**. São Paulo: UNESP, 2009.

uma resposta do Estado para a sociedade que se inquietava diante das condições precárias que estava submetida.

Isso posto, esclarecemos que entendemos a questão social como fruto da confluência capitalista. Sendo, portanto, uma expressão da subversão do trabalho humano à lógica de acumulação própria do sistema, uma naturalização das desigualdades e uma submissão das necessidades humanas ao poder das coisas.

Consideramos que ela

[...] não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e da repressão (SANTOS, 2012 *apud* IAMAMOTO, 2008, p. 88).

A questão social tomou forma no processo da revolução industrial concretizada pela exploração da classe operária em longas jornadas de trabalho, salários baixos, urbanização precária e acirramento da miséria. Diante de tal situação, a classe operária se organizou em prol de uma série de reivindicações, impulsionando o Estado a rever seus paradigmas que, naquele contexto, caracterizava-se enquanto liberal, ou seja, primava pela proteção da propriedade privada, o direito à vida, à liberdade individual e os direitos de segurança. A repressão era sua função primordial quando algo corrompia a ordem natural da sociedade e do mercado, bem como a coesão social. O Estado tinha o dever de possibilitar que os indivíduos gozassem da sua liberdade de possuir bens. Cabia-lhe, ainda, a função de proteção contra os inimigos externos. Adam Smith, principal defensor dessa teoria, acreditava que os indivíduos, ao buscarem ganhos materiais, tinham por orientação um sentimento moral e de dever para com a sociedade, fazendo existir uma coação social e ausência de conflitos.

No que tange à economia, o mercado seria guiado por uma “mão invisível” que regularia os lucros e estimularia a potencialidade humana, já que para se obter riqueza seria necessário trabalhar. Não havia, portanto, contradição entre acumulação de riqueza e coesão social.

Esse raciocínio foi conveniente para a consolidação da sociedade burguesa e sua ética do trabalho na qual o *ethos* predominante era o do mérito pessoal. Assim, se o indivíduo não sobressaísse por si mesmo, não teria auxílio do Estado nem despenderia recursos públicos, ficando à mercê da repressão por “vagabundagem” e por prejudicar a harmonia social. Nessa perspectiva, as políticas sociais eram encaradas como estímulo ao ócio e ao desperdício. As respostas dadas à questão social e às reivindicações dos trabalhadores, no

final do século XIX, foram, principalmente, repressivas, apesar de absorverem algumas das pautas, apresentando leis com melhorias tímidas.

A organização e mobilização dos trabalhadores, portanto, foram essenciais para a mudança da natureza do Estado liberal no final do século XX. Apesar de não haver modificação estrutural, a pressão da classe operária impôs a necessidade de reforma, principalmente, no que tange aos direitos sociais e políticos. O Estado se viu ameaçado pelo movimento operário que tomava espaços políticos e sociais, pautados pelos ideais socialistas de luta pela emancipação humana e socialização da riqueza. Assumiu-se, então, a máxima “vão-se os anéis para não perder os dedos”.

Somando ao fator acima referido, a crise da bolsa de valores em 1929 forçou uma restauração no modo de tratar a questão social, passando da repressão para a “inclusão” no sistema através de seguros sociais e políticas de pleno emprego. O Estado liberal se tornou interventivo e social sem, contudo, romper com a estrutura desigual própria do sistema capitalista. As políticas sociais, nesse contexto, representaram o enfrentamento à questão social em um novo formato, distanciando-se da repressão policial das décadas anteriores.

Assim, a generalização dos direitos políticos é resultado da luta da classe trabalhadora e, se não conseguiu instituir uma nova ordem social, contribuiu significativamente para ampliar os direitos sociais, para tencionar, questionar e mudar o papel do Estado no âmbito do capitalismo a partir do final do século XIX e início do século XX (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 64).

Situando-se no final do século XIX, período que o Estado realizou ações planejadas e interventivas na sociedade, a sistematização da política social ocorreu segundo especificidades geográficas e econômicas de cada país. A época da concretização da política social enquanto ação de enfrentamento e regulação do Estado para com a questão social se caracteriza como uma proposta de saída da crise dos anos 1929-1932. O sistema se reorganizou economicamente, intensificando a monopolização do capital e a formação de oligopólios privados e estatais. Soma-se a isto, a mudança no modo de produção com o fordismo e a indústria bélica, no contexto da Guerra Fria.

Nesse período, o sistema se viu ameaçado pela força da organização dos trabalhadores com o novo paradigma do socialismo, forçando o Estado a aderir ideias sociais e firmar pactos com os trabalhadores, em busca de uma harmonia entre as classes, afirmando, para tanto, direitos sociais. Ressalta-se que as concessões/conquistas ocorreram dentro do limite do capital, ou seja, desde que não houvesse ruptura com o sistema. Sob essa ótica, o Estado intervia na economia baseado em dois pilares: geração de emprego via produção de serviços públicos, além da produção privada, e aumento de renda por meio de serviços

públicos e de políticas sociais. Por meio dessas medidas estatais, promovia-se o bem-estar social, fugindo tanto do embate de classes quanto das crises econômicas, posto que o mercado se movimentava a partir do pleno emprego e da transferência de renda. Assim:

O ideário do Estado de Bem-Estar (...) tinha como princípio de ação o pleno emprego e a menor desigualdade social entre os cidadãos. É erigido pela concepção de que os governos são responsáveis pela garantia de um mínimo padrão de vida para todos os cidadãos, como direito social. É baseado no mercado, contudo com ampla interferência do Estado que deve regular a economia de mercado de modo a assegurar o pleno emprego, a criação de serviços sociais de consumo coletivo, como a educação, saúde e assistência social para atender a casos de extrema necessidade e minimizar a pobreza (PIANA, 2009, p. 11).

As políticas sociais, nesse período, faziam parte do rol de medidas cíclicas para amortecer a crise. Segundo Behring e Boschetti:

As políticas sociais se generalizam nesse contexto, compondo o rol de medidas anticíclicas do período, e também foram o resultado de um pacto social estabelecido nos anos subsequentes com segmentos do movimento operário, sem o qual não podem ser compreendidas (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 71).

A intervenção do Estado na sociedade, em forma de enfrentamento à questão social, consolidou-se enquanto medida protetiva do sistema capitalista, posto que a pressão exercida pelo movimento operário poderia resultar em mudanças estruturais. E as políticas sociais afirmaram-se enquanto direito social, traduzidas em forma de políticas universais e seguros sociais, porém, reafirmavam o modo de acumulação capitalista, movimentando o mercado consumidor, evitando, assim, a crise. Ademais, a melhoria efetiva da condição de vida dos trabalhadores com acesso ao lazer, ao consumo e à sensação de estabilidade empregatícia diluiu o sentimento de diferenciação entre as classes, alimentando a crença na harmonia entre acumulação e desigualdade, fazendo da política social uma estratégia política e econômica.

Contudo, a estratégia keynesiana de elevar a demanda efetiva a partir da ação do Estado conseguiu, apenas, amortecer a crise por um determinado tempo e não evitá-la, posto que as estratégias utilizadas entraram em confronto com os limites estruturais. No intuito de mascarar a divergência entre as classes, então, o Estado utilizou o acordo com os trabalhadores, através dos sindicatos, que viam naquele uma desavença política, mas não estrutural.

As organizações sindicais exerciam o papel de pressionar por melhorias no que tange aos direitos sociais e trabalhistas de forma a ter um nível de salário digno com menor tempo despendido para o trabalho. Diante dessa pressão, o Estado passou a investir em desenvolvimento tecnológico, visando não ter baixas na lucratividade e atender, na medida do

possível, as reivindicações dos trabalhadores. No entanto, essa corrida tecnológica esbarrou na substituição do trabalho vivo pela máquina, intensificando o desemprego estrutural; aliado a esse fator, a monopolização se enfatizou e, de forma concomitante, a capacidade de resistência dos setores organizados da sociedade civil. Esses fatos foram base para o novo período recessivo caracterizado pela crise fiscal.

Já debatemos sobre o teor cíclico das crises no sistema capitalista e verificamos uma nova ideologia pensada, objetivando fugir do período de depressão. As ideias neoliberalistas ganharam espaço no cenário político, sendo reproduzidas na sociedade civil e tendo o gasto público com as políticas sociais como um dos pontos criticados veementemente.

Nesse contexto, houve um retrocesso no trato com a questão social a partir da flexibilização das relações trabalhistas e da desregulamentação das conquistas da sociedade através da mercantilização dos direitos sociais, como exemplo, a saúde e a educação. O discurso referente às desigualdades econômicas se voltava à erradicação da miséria, desenhando as políticas sociais de forma fragmentada e focalizada, resumindo-se, basicamente, a programas de combate à pobreza, deixando a universalidade de lado. Assumiu-se, assim, uma nova feição ao enfrentamento da questão social compatível com o comando financeiro atual.

As ações estatais fomentadas foram o direcionamento dos gastos públicos para os, comprovadamente, pobres e a privatização dos serviços sociais, visando diminuir o déficit orçamentário dos cofres públicos. Além disso, houve o retorno da filantropia e serviços do terceiro setor, retirando do Estado a obrigatoriedade da prestação dos serviços.

Esse resgate histórico da política social se deu para embasar algumas considerações fundamentais sobre a função da política na sociedade capitalista, bem como orientar que a política habitacional é gerada e gestada com uma funcionalidade. Conforme Behring (2009, p. 20):

As políticas sociais são concessões/conquistas mais ou menos elásticas, a depender da correlação de forças na luta política entre interesses das classes sociais e seus segmentos envolvidos na questão. [...] Portanto, os ciclos econômicos, que não se definem por qualquer movimento natural da economia, mas pela interação de um conjunto de decisões ético-políticas e econômicas de homens de carne e osso, balizam as possibilidades e limites da política social.

Desta feita, entende-se que o movimento e organização social, pressionando o Estado, é imprescindível para as melhorias sociais. Contudo, conforme vimos neste tópico, o Estado se adequa a determinadas condições de melhoria dentro de seu limite estrutural, já que ele serve à manutenção do capital. As políticas sociais assumem, portanto, funções

econômicas, sociais e políticas dentro desse processo dinâmico de concessão/conquista. Quanto à função econômica, pode-se inferir a transferência de renda direta ou indireta. Além de ser um complemento à vida do trabalhador, retirando-o de uma situação de extrema pobreza, servindo, ainda, como estratégia para movimentar o capital.

Ao nos remetermos à função social, tem-se a melhora na qualidade de vida com a redistribuição dos recursos sociais, através de políticas de seguridade, habitação, saneamento, dentre outras. Todavia, é necessário perceber que, por vezes, o Estado pode transferir essas ações de modo paternalista, dissimulando a luta de classes e o embate que findou nas conquistas sociais. Além disso, a política social assume uma importante função política utilizada pelo Estado para apaziguar os ânimos civis, minimizando as desigualdades entre classes sociais opostas.

Com relação à função política,

[...] diz respeito ao contexto de lutas entre as classes sociais opostas, não podendo ser vistas como meros favores das classes dominantes para os dominados, nem como conquista das reivindicações e pressões populares. Na concepção geral de Estado, tem-se interesses e disputas das classes, não sendo exclusivamente instrumento da classe dominante. Com isso, as políticas sociais apresentam-se como expressão da correlação de forças e lutas na sociedade civil, e concessões dos grupos majoritários no poder objetivando obter legitimidade e controle social (PASTORINI, 2006 *apud* PIANA, 2009, p. 18).

Feitas as considerações acerca da política pública e das funções da política social, assumimos a concepção de que a mesma representa tanto instrumento de regulação social quanto espaço de luta e organização social. Ademais, resta enfatizar que as políticas públicas se generalizam de acordo com o contexto histórico de cada país e segundo suas especificidades geográficas, econômicas e sociais. Diz-se isso para adentrar num breve relato no que tange às suas idiossincrasias na América Latina, mais especificamente, no Brasil, a seguir.

## **5.2 A Política Social no Brasil**

Há que se falar que nos intitulados países periféricos o Estado de Bem-Estar Social não se efetiva da mesma maneira que na Europa, com políticas universalistas e serviços públicos de qualidade. Na América Latina, há uma diversidade das políticas setoriais engendradas de acordo com a gestão governamental de cada país. Os serviços são focalizados em segmentos (caixa de seguros, vacina para crianças, etc.).

Para pensar nas políticas sociais no Brasil, é mister entender as características que acompanham seu processo de formação social, já que “não fomos o berço da revolução industrial e as relações sociais tipicamente capitalistas desenvolveram aqui de forma bem diferente dos países capitalistas centrais, ainda que mantendo suas características essenciais” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 91).

Segundo Iamamoto:

O “moderno” se constrói por meio do “arcaico”, recriando elementos de nossa herança histórica colonial e patrimonialista, ao atualizar marcas persistentes e, ao mesmo tempo, transformá-las, no contexto de mundialização do capital sob hegemonia financeira (IAMAMOTO, 2008, p. 128).

Para reconhecer esse ranço na política social contemporânea, é relevante entender peculiaridades na entrada brasileira na cena capitalista. Não se pretende esgotar, neste trabalho, o debate sobre as características históricas da formação social e econômica do Brasil nem argumentar sobre detalhadamente, mas citar alguns ingredientes importantes para compreender a política social no país.

Primeiramente, relata-se que o mercado brasileiro era, desde a sua colonização, voltado para o exterior e para o enriquecimento dos países centrais. No período imperial republicano, esse contexto não se modificou de forma significativa, sendo marcado pela subordinação e dependência ao mercado mundial.

Outro fator relevante foi a presença do escravismo que marcou a cultura e os valores, permitindo um sincretismo que perpassou a religiosidade, a genética, as ideias, etc. O trabalho escravo foi fator primordial para entender a entrada do Brasil no capitalismo, posto que o fato se deu pela sua substituição pela mão de obra livre.

O processo de independência do país, com influência do liberalismo europeu, organizou o poder a partir de dentro. No entanto, as elites locais filtraram os valores liberais importados:

A equidade configura-se como emancipação das classes dominantes e realização de um certo *status* desfrutado por elas, ou seja, sem incorporação das massas; na visão de soberania, supõe-se que há uma interdependência vantajosa entre as nações, numa perspectiva passiva e complacente na relação com o capital internacional; o Estado é visto como meio de internalizar os centros de decisão política e de institucionalizar o predomínio das elites nativas dominantes, numa forte confusão entre o público e o privado (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 73).

Sendo assim, o Estado brasileiro surgiu com um signo de duplicidade, mesclando um liberalismo formal enquanto fundamento e o patrimonialismo como prática. A política social tem, portanto, a marca dessa ambiguidade. O arcaico e o “moderno” convivem numa

simbiose medular, formando peculiaridades nas relações sociais e entre Estado e sociedade. A dinâmica da independência possibilitou a criação do espírito burguês, mas não de forma plena, além de não romper com a dependência ao mercado externo.

Nesse novo cenário, o país se organizou politicamente de “dentro para dentro”, mas direcionou sua economia para fora: consumindo e vendendo para o mercado externo.

A adaptação do país ao capitalismo se deu, então, através de uma modernização conservadora, não procedeu de uma burguesia com orientação democrática e nacionalista, pelo contrário, foi marcada por uma dominação da burguesia restrita aos membros da classe dominante. “O país transitou da ‘democracia dos oligarcas’ à ‘democracia do grande capital’, com clara dissociação entre desenvolvimento capitalista e regime democrático” (IAMAMOTO, 2008, p. 131).

A expansão capitalista ocorreu modernizando a propriedade territorial privada (o setor agroexportador), findando o crescimento de assalariados rurais e urbanos necessários ao desenvolvimento do mercado interno.

Compreende-se que

[...] nosso liberalismo à brasileira não comportava a questão dos direitos sociais que foram incorporados sob pressão dos trabalhadores e com fortes dificuldades para sua implementação e garantia efetiva (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 81).

Dadas as breves informações acerca das condições estruturais da formação social brasileira, relata-se que o surgimento da política social não acompanhou o mesmo tempo histórico dos países capitalistas centrais. A modernização (conservadora) se deu sem lutas radicais da classe operária, estas só se manifestaram na primeira década do século XX com as conquistas de leis trabalhistas.

As primeiras iniciativas remetem ao período da república com a criação das caixas de socorro. A entrada no século XX teve o diferencial da formação de sindicatos, processo permeado pela influência dos imigrantes que estavam entranhados de ideais anarquistas.

Em 1923, foi instituída a lei Eloy Chaves que tornava obrigatória a criação de caixas de aposentadoria e pensão para algumas categorias de trabalhadores. Importa ressaltar que a política social advém do embate de classes, nesse sentido, a pressão por melhorias trabalhistas forçou ao Estado uma ação em resposta à questão posta; contudo, essa ação foi estratégica, direcionada para determinadas categorias que estavam em evidência na economia, como os ferroviários e os marítimos, objetivando que não se rebelassem e viessem a prejudicar o processo de produção e circulação de capital.

Sendo assim, o Estado que, anteriormente, tratava a questão social como caso de polícia, a partir da República Velha, começou a intervir de forma diferenciada, com políticas sociais que intentavam manter a ordem social, sendo, portanto, fragmentadas e paternalistas. Eram desenhadas a partir de um padrão econômico autoritário, concentrador e excludente.

A política social brasileira compõe-se e recompõe-se, conservando em sua execução o caráter fragmentário, setorial e emergencial, sempre sustentada pela imperiosa necessidade de dar legitimidade aos governos que buscam bases sociais para manter-se e aceitam seletivamente as reivindicações e até as pressões da sociedade (VIEIRA, 1997 *apud* PIANA, 2009, p. 19).

Essa lógica seguiu entre pressão popular e concessão/conquistas até o golpe militar, período no qual as políticas sociais regrediram para o tom autoritário ditado pelo Estado. A situação, no entanto, foi sustentada até os anos de 1980, contexto em que os movimentos sociais ganharam força, contribuindo com a legislação e a conquista de direitos sociais.

A Carta Magna de 1988, denominada de constituição cidadã, é fruto dessa dinâmica de reivindicações que efervesciam em contraposição ao autoritarismo militar e em busca de uma sociedade mais igualitária. Garantiu-se, com isso, o sistema de seguridade social com acesso universal para política de saúde e assistência, além de legislação trabalhista e seguros sociais previdenciários. Ampliou-se, também, direitos no que tange a educação, lazer, segurança.

Importa ressaltar o crescimento dos movimentos populares de luta à esfera de negociação. O Fórum Nacional pela Reforma Urbana, por exemplo, agregou diversos setores e organizações que lutavam em prol da moradia, conseguindo incluir na Constituição de 1988 um capítulo sobre política urbana.

O período foi de grandes conquistas em legislações que passaram a garantir a proteção social, contudo, o caráter progressista da constituição esbarrou nos limites conservadores da tentativa neoliberal e reforma (ou contra reforma como afirmam alguns autores) do Estado que passou a predominar a partir dos anos 1990, assumindo características que restringiam a concretização dos direitos sociais, ainda que garantidos em leis.

Como já apontado em momento anterior, o neoliberalismo preza por políticas econômicas em detrimento às políticas sociais, argumentando que estas geram gastos desnecessários ao Estado, culminando em crises fiscais. O discurso para legislações que regulamentam os preceitos constitucionais foi a integração do país à economia mundial, sendo necessárias mudanças econômicas com vista a reduzir a inflação e os gastos públicos.

Nesse sentido, as políticas sociais assumiram um papel reduzido a programas de combate à extrema pobreza, apresentando-se de forma fragmentada e focalizada. Segundo Loureiro e Ribeiro,

[...] o Estado neoliberal, contendo despesas destinadas aos setores sociais e ampliando os espaços para a exploração capitalista com a abertura do campo dos serviços públicos ao empresariado, tornou-se contribuinte na busca pela recuperação dos padrões de acumulação do capital (LOUREIRO; RIBEIRO, 2011, p. 296).

Nessa perspectiva, os autores argumentam sobre a funcionalidade da política social contemporânea, ressaltando três pontos principais, a saber: administração racional-econômica dos recursos públicos, terceirização de serviços públicos para a iniciativa privada e focalização das políticas sociais.

No que concerne à administração racional dos recursos públicos, infere-se o enxugamento do Estado. Este deveria assumir o mínimo de encargos sociais e direcionar os recursos disponíveis de forma eficiente. Para tanto, os países passaram a seguir orientação de instituições internacionais, como o Banco Mundial, que padronizam ações de projetos sociais mesclando atividades avaliativas de impacto do programa com intuito de verificar a eficiência do dispêndio financeiro.

A terceirização de serviços públicos para o setor infere a noção de que o Estado não deve ser o único provedor de serviços sociais, já que estes demandam gastos públicos. Para tanto, propagou-se o discurso de um sistema público parco e de uma iniciativa privada dinâmica e eficaz.

Já a focalização das políticas canaliza despesas para situações extremas, fragmentando a questão social, desvinculando-a de seu real fator propulsor. A pobreza é tida como fraqueza individual e as vulnerabilidades como culpa do indivíduo. A limitação da ação do Estado para setores mais vulneráveis não carrega o sentido de direito social amplo, mas reduz a esfera econômica às necessidades dos sujeitos extremamente pobres. No Brasil, o Programa Bolsa Família é o principal representante da política social.

Fez-se esse processo conceitual em forma de relato histórico acerca da política social no Brasil com o objetivo de compreender a política habitacional enquanto política social setorial, sendo, portanto, um espaço de conflito de interesses e com uma funcionalidade dentro da sociedade capitalista.

A intitulada nova política habitacional foi desenhada em período neoliberal (2003) e traz, subentendidas em suas linhas, características de tal ideologia. No mais, como

instrumento legal, além da Política Nacional de Habitação, há o Estatuto da Cidade e a própria Constituição.

Adentraremos na análise dos aportes legais de forma crítica, entretanto, para tal avaliação, de forma contundente e profunda, é substancial perceber o histórico da questão habitacional no Brasil.

### **5.3 Política Habitacional: definição da política**

Feitas as considerações relacionadas à política social enquanto instrumento contraditório que se insere na sociedade burguesa como conquistas/concessão, explanaremos acerca do recorte setorial desta pesquisa: a política habitacional. Desta feita, importa destacar que tal política se desenha na sociedade devido à demanda urbana que se coloca no bojo do desenvolvimento industrial. Assim, a questão da moradia está, intrinsecamente, atrelada ao desenvolvimento do capital; ou seja, a distribuição espacial se guia pela relação econômica, refletindo a condição social dos habitantes da cidade: quanto mais próximo do centro, mais valorizada é a propriedade.

Perceba-se que antes de 1930 as empresas ofertavam moradias para sua mão de obra, as vilas operárias, que resolviam dois problemas para os capitalistas: sendo o primeiro a manutenção de baixos salários, já que os trabalhadores não necessitavam de pagar aluguel; e o segundo a proximidade com o local do trabalho, evitando atrasos, o que, conseqüentemente, aumentaria a produtividade e o lucro da empresa.

Contudo, com a intensificação da industrialização, teve-se um aumento no número de trabalhadores, ocasionando a necessidade por moradia. Paralelo a esse fator, ocorreu a valorização dos terrenos urbanos, fazendo com que as empresas transferissem os gastos em transporte e infraestrutura para o Estado e a questão da moradia para as imobiliárias.

Como não podiam arcar com as despesas de aluguel em áreas próximas aos centros, os trabalhadores migraram para áreas distantes. “Como acumulação e especulação andam juntas, a localização dos trabalhadores passou a seguir o fluxo do sistema imobiliário” (KOWARICK, 1993, p. 5). Assim, surgiu

[...] no cenário urbano o que passou a ser designado de periferia: aglomerados distantes dos centros, clandestinos ou não, carentes de infraestrutura, onde passa a residir crescente mão de obra necessária para fazer girar a máquina econômica (KOWARICK, 1993, p. 35).

Seguindo, ainda, as explicações do autor, para o equacionamento da questão habitacional, é necessário ter em vista dois problemas: as condições de exploração do trabalho

e a espoliação urbana (entendida como a inexistência de serviços coletivos considerados socialmente necessários).

O Estado desempenha um papel fundamental em ambos os processos. No primeiro, cria as condições necessárias para a exploração da mão de obra, seja através de infraestrutura para a expansão industrial, seja por regulamentações legais que possibilitam a extração da mais valia; reforça-se, aqui, que o Estado é o principal responsável por manter o modo de acumulação capitalista. E essa canalização das ações estatais para a infraestrutura de acumulação do capital em detrimento dos serviços mais ligados à reprodução da força de trabalho acirra a espoliação urbana, instigando a desigualdade de acesso à própria cidade, além de extorquir dos sujeitos acesso a serviços considerados necessários à sua sobrevivência.

Importa pensar a espoliação urbana no que tange à habitação de interesse social prevista pelos órgãos estatais, pois, geralmente, as residências estão localizadas em terrenos distantes dos centros, o que dificulta o acesso a equipamentos sociais de educação, saúde, lazer, dentre outros. Percebe-se que a solução que se apresenta é da moradia enquanto espaço físico, sem se levar em consideração outros aspectos da vida social, sendo esse é um dos motivos pelos quais as unidades habitacionais findam vazias, trocadas ou vendidas. Além disso, a saída para grande parcela da classe trabalhadora é o aluguel de cortiços ou de casas em áreas longínquas ou a autoconstrução em favelas ou periferias. Todos os casos apresentam padrões baixos de habitabilidade, não apenas no que tange à precariedade do imóvel ou do dispêndio de recursos financeiros para o aluguel, mas quanto ao acesso aos serviços públicos.

Dessa maneira, o cerne da questão habitacional é político: trata-se de uma questão estrutural do capital. Questionar o acesso à moradia e à cidade é questionar o sistema econômico. Longe de assumir uma posição fatalista do problema habitacional, reiteramos que é através da reivindicação dos trabalhadores que se conseguirá melhorar os serviços de consumo coletivo.

Essas argumentações iniciais foram feitas no intento de esclarecer que a questão habitacional está inserida numa lógica do sistema, e no Brasil não seria diferente. A habitação ganhou importância estratégica no cenário brasileiro a partir de meados de 1880, quando a sociedade brasileira teve sua produção cada vez mais inserida na mundialização capitalista. Esse processo gerou a necessidade de rearranjo espacial que enfatizou, através da mudança urbanística, as diferenças sociais entre ricos e pobres.

Dentro desses parâmetros, o Brasil passou a importar também das potências europeias valores estéticos que se expressavam na forma de vestir, nos gostos culturais e demais formas de organização, acompanhados pela industrialização e urbanização massiva pela qual as

idades se modificavam como busca imediata por um progresso visto pelas camadas dirigentes como vital ao futuro das cidades.

Ressalta-se que a conjuntura do sistema econômico visava a não intervenção do Estado na questão social, jogando para o indivíduo a responsabilidade de se sobressair na sociedade. Citando Ponte:

A Inserção do Brasil na mundialização do capitalismo em sua fase monopolista-financeira [...] assimila novos contatos com estrangeiros em seus estudos acadêmicos de direito e medicina que então surgiam no Brasil novas ideias e valores como o Positivismo, pragmatismo e racionalismo científico [...] (PONTE, 1993, p. 29).

Essas tendências científicas vieram a interferir, também, no ordenamento da cidade, sendo esta entendida como um ambiente construído pelo fruto do trabalho social (FERREIRA, 2005). Monte-mór (2006) acrescenta que é nesse espaço de concretas relações sociais que o capitalismo se utilizou para propagar informações de forma intensa e global.

O Brasil, em sua fase de “modernização das cidades”, seguiu a linha progressista de urbanização, demarcando espaços de uso do solo. Tal fato identifica que as cidades se tornaram espelhos da estrutura institucionalizada no campo, ou seja: acesso à terra para aqueles que tinham condições financeiras de possuí-la, não alterando a hegemonia das elites.

Enquanto política de Estado, a habitação recebeu ênfase a partir de 1930, antes disso, as ações foram pontuais e de esfera privada, como, por exemplo, as vilas operárias e os cortiços. Esse tipo de edificação concentrava várias famílias em um mesmo espaço, indo de encontro à moralidade burguesa cristã que pregava a família como núcleo potencial de valores necessários para o bem-estar da sociedade. Valores que estavam sendo feridos devido às tentações geradas pelo convívio da coletividade às quais essas famílias estavam expostas.

No contexto anterior a 1930, o Estado entendia a questão social como desordem e como ataque à coesão da sociedade, sendo violentamente repreendida pela polícia. Contudo, a questão habitacional iniciou uma progressão gritante de necessidade não apenas social, mas também de planejamento urbano das cidades, tornando as disparidades sociais visíveis e, ainda, ameaçadoras do sistema.

Como os trabalhadores não tinham condições de comprar imóveis próprios, os donos do poder aquisitivo iniciaram construções de casas e cortiços com a finalidade de alugar para essa demanda, no entanto, as edificações eram de baixa qualidade e não contavam com serviços como água, luz e esgoto. Assim, passaram a se constituir como propagadores de epidemias (BONDUKI, 2011).

Tomando a capital de São Paulo como exemplo, as ações governamentais agiram em três frentes: controle sanitário das habitações, legislação e códigos de posturas; e participação direta em obras de saneamento das baixadas, urbanização da área central e implantação de rede de água e esgoto. Dessa forma, o Estado passou, de forma autoritária, a controlar o espaço urbano, receando que o desregramento espacial atingisse a ordem econômica e social vigente. E fez isso com legislações urbanísticas, planos de saneamento básico e estratégias de controle sanitário, traçando um retrato da pobreza como propagadora de doenças.

Como afirma Maricato (2003), a segregação urbana ou ambiental foi uma das faces mais importantes da desigualdade social e parte promotora da mesma. Assim, a população que residia nessas áreas findava por ser culpabilizada pelas condições precárias em que viviam, sendo expostas a situações de invasões domiciliares que objetivavam livrar a sociedade como um todo dos surtos epidêmicos, ainda que, para isso, fossem removidas casas, objetos, ou mesmo, pessoas.

Bonduki traça um retrato dessa intervenção estatal na cidade de São Paulo:

[...] dentro da zona afetada, os cortiços condenados não são poucos. As condições higiênicas de tais habitações são tão desfavoráveis que o recurso único, mas pronto a lançar-se mão por agora, é propor-lhes o interdito. O poder público deve estar preparado: 1) Para lançar-lhes o interdito, coagindo os moradores a desocupá-los em prazo curto e sendo intimados os proprietários a reformá-los sob plano aprovado, antes de podê-los alugar novamente. 2) Para exigir a demolição de prédios condenados para os quais não haja concerto ou reparos possíveis. 3) Para fazer a desapropriação por utilidade pública daquelas construções que forem condenadas pela higiene e de que haja conveniência na reedificação, sob tipo especial aprovado (BONDUKI, 2011, p. 33).

Pode-se tecer alguns apontamentos relevantes do fragmento acima exposto, quais sejam: o indivíduo que está exposto às péssimas (ou ausência de) condições de serviços é visto como descartável diante da situação, quer dizer, a solução é despejar os moradores sem lhes oferecer uma recurso habitacional. A pretensão é que ele saia do imóvel que oferece risco de doenças para ele e para toda a sociedade e, por si mesmo, garanta uma outra moradia aprovada pela legislação.

Outro fator é que os donos dos imóveis que eram alugados pela classe baixa tinham interesse por maior lucro e, para tanto, construam os edifícios ou casas com material de pouca qualidade sem acesso a serviços como água e esgoto. A partir da legislação urbanística, tiveram que adaptar seus imóveis antes de alugar. Percebe-se que o ordenamento espacial que estava sendo proposto atendia a uma higienização para além da saúde, mas atendendo a uma lógica dominante. Para Ferreira (2005), as relações de poder se estabeleciam

no âmbito urbano, por um lado, em torno de privilégio dado às elites no direcionamento dos recursos públicos e na construção de bairros de elite, e, do outro, pela exclusão que atingia, invariavelmente, a população urbana mais pobre e, posteriormente, o proletariado urbano.

A legislação, apoiada no processo sanitarista, visava regulamentar o uso do solo com o fim de minimizar o conflito existente entre a propriedade privada e a demanda vital dos trabalhadores: a moradia. Ressalta-se que o trabalhador-padrão representava uma parcela da população que tinha a oportunidade de vender sua força de trabalho, ou seja, aqueles que estavam à margem do sistema produtivo não tinham sua cidadania firmada, ficando, para estes, a velha definição de vagabundo por não se adequarem à ordem e ferirem a coesão social.

De fato, a intervenção do Estado na questão habitacional trazia uma defesa subliminar do desejo elitista de exterminar os cortiços e segregar o trabalhador em áreas distantes. As intenções políticas eram de criar um modelo de habitação operária, satisfazendo, desse modo, os interesses das classes dominantes e imbuindo nos trabalhadores a ideologia da harmonia entre as classes sociais distintas, na qual o Estado estaria a favor dos pobres.

Assim:

Se a casa própria e a difusão da propriedade garantiam a ordem política, no nível micropolítico a reprodução da moral burguesa e sua dócil aceitação pelo operariado só seria possível através da moradia individual e da eliminação dos cortiços. Nesse sentido, o papel da família, com sua função de reproduzir a ordem e a moral estabelecida, era essencial (BONDUKI, 2011, p. 84).

A casa própria unifamiliar era a solução proposta pelo Estado e que ganhava apoio na sociedade. Nesse período, a intervenção estatal, então, mudou de direção, passando do autoritarismo sanitário, que não vinculava o estatuto da moradia, preocupando-se apenas com a salubridade, para a viabilização da casa própria como mérito daqueles que estavam inseridos no modo de produção mercantil e adeptos da ideologia de que era possível mudar de vida.

Objetivando o barateamento da habitação, o Estado direcionou ações de financiamento e produção direta de moradias através dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e da Fundação da Casa Popular (FCP), que foi o primeiro órgão a centralizar a questão da habitação e a representar o reconhecimento de que o Estado brasileiro tinha obrigação de enfrentar, por meio de uma intervenção direta, o grave problema da falta de moradia (BONDUKI, 1994).

Outra medida adotada pelo então gestor do país, ainda na década de 1940, foi o congelamento de aluguéis que se propunha a proteger o inquilino de aumentos excessivos do valor pago mensalmente pelo uso do imóvel, evitando o aumento do custo de vida. Com essa

medida, o governo afirmava seu pacto de classes mascarado no discurso em defesa do inquilino, mas que tinha o interesse de mover os recursos direcionados ao setor imobiliário para o setor industrial, além de congelar salários, apresentando dados oficiais de barateamento do custo de vida devido à baixa parcela do salário para a habitação.

Devido a sua não capacidade estrutural que demonstrava a falta de autonomia estatal e a banalização da política social (MELO, 1991), a FCP foi extinta e, num contexto nacional controlado pelo setor militar, criou-se o Banco Nacional da Habitação (BNH), em 1964. Este tinha o intuito de criar uma alternativa para o governo e proporcionar uma aproximação com as camadas populares. Foi através desse órgão que a habitação se concretizou como área de intervenção do Estado, incentivando a economia, através da construção civil, com planos de remunerar o capital investido nesta (MEDEIROS, [200-?]).

Nesse sentido, foi criado o Sistema Financeiro Habitacional (SFH) que alocava recursos do Fundo de garantia por Tempo de Serviço (FGTS), destinando parte ao financiamento de obras à população de baixa renda. Instituiu-se, então, os programas direcionados à classe, historicamente, excluída como, por exemplo, o Programa de Erradicação da Sub-habitação (Promorar)<sup>9</sup>, que fazia parte do Plano Nacional de Habitação Popular (PlanHab).

Diante desse contexto, em 1986, durante o governo Sarney, foi extinto o BNH. Salienta-se que era período pós-ditadura militar e, entre os avanços democráticos como a Carta Magna de 1988, foi lançado o Plano de Ação do Governo Federal que propunha, por exemplo, a urbanização e regularização de favelas, a implantação de serviços básicos na periferia urbana e o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais.

A Constituição Federal de 1988 traz, em seu art. 6º, a moradia como direito básico, sendo dever do Estado a supressão dessa vulnerabilidade. Outra novidade foram os artigos 182 e 183, os quais tratam da política urbana, objetivando ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e obrigando as cidades com mais de 20 mil habitantes a terem um Plano Diretor.

Em 2001, foi aprovada a Lei 10.257, Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos da CF/88 no tocante à política urbana, dando suporte jurídico às estratégias de planejamento espacial das cidades e submetendo a propriedade à função social. No entanto, focalizando a população com baixa renda que sobrevive em espaços segregados, o Estatuto

---

<sup>9</sup> O Promorar garantia a permanência da população nas áreas onde estavam fixadas, tentando erradicar as condições precárias com saneamento e recuperação das áreas alagadas. Buscava atender a população entre 0 e 3 salários mínimos.

das Cidades pode afetar de forma desigual, pois, segundo Fernandes (2010), a devida utilização das possibilidades dependem, fundamentalmente, da compreensão de seu significado e alcance no contexto jurídico.

Todavia, após a extinção do BNH, a esfera federal ficou com um vazio no sentido de coordenação da política habitacional (MEDEIROS, [200-?]), ainda que a Caixa Econômica Federal tenha assumido parte de seu papel. Esse vazio institucional só foi sanado em 2003 com a criação do Ministério das Cidades, que veio a contemplar, institucionalmente, as ações federais no âmbito habitacional.

A partir de então, surgiu uma nova política habitacional que passou a trabalhar nos eixos fundiário, financeiro e de estrutura institucional. Nesse sentido, foi formulado o Sistema Nacional da Habitação (SNH), o qual se subdivide entre habitação de mercado e habitação de interesse social. Para esta, criou-se um Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que soma recursos do FGTS e de outros fundos geridos pelo poder público, no qual os estados e municípios devem se incorporar para responder às demandas, a fim de tratar de forma diferenciada aqueles que necessitam de subsídios daqueles que não precisam.

Há que se considerar, ainda, que a dinâmica explanada acima de ações, revisões e novas ações quanto à moradia teve impulso também por sujeitos e movimentos sociais, bem como pela estrutura do sistema econômico, tal como sua fase atual de neoliberalismo que, segundo Maricato (2006), varre os subsídios das políticas sociais.

#### **5.4 Questão habitacional transcrita em legislação: Constituição Federal de 1988, Estatuto da Cidade e Política Nacional de Habitação**

Posterior ao breve percurso histórico da política habitacional no Brasil, interessa, neste momento, debruçar-nos mais detalhadamente sob os aportes legais que embasam a questão urbana na contemporaneidade.

Sabe-se que o contexto que se formulou a Constituição de 1988 foi de efervescência dos movimentos sociais equacionados em fragmentos de uma mesma luta: direitos sociais. Os movimentos populares que reivindicavam o direito à cidade nasceram no bojo do autoritarismo militar e, assim como as demais facetas das organizações da época, lutavam contra a ordem social estabelecida na ditadura.

Com a democratização, os movimentos sociais com pauta na questão urbana continuaram atuando de forma reivindicativa, culminando na conquista do capítulo

constitucional nos artigos 182 e 183 que estabelecem que a propriedade urbana para exercer sua função social deve atender às exigências de ordenação social. Esse planejamento deve ser previsto no Plano Diretor, instrumento legal obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes. Cabe destacar que a constituinte descentralizou as ações, deixando a cabo municipal o planejamento e a legislação específica urbana local.

As organizações populares fomentaram o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), que se orienta pelos seguintes princípios: direito à cidade e à cidadania, que se traduz na universalização de acesso a equipamentos e serviços urbanos, além de usufruto dos espaços de forma diversificada, sendo assegurada a participação política; gestão democrática da cidade, referindo-se ao planejamento, ordenamento e gestão da cidade a partir do controle e da participação popular; e função social da cidade e da propriedade, que prevê a primazia pelo bem comum e pelo espaço socialmente justo e ambientalmente equilibrado.

Lê-se nos princípios a tentativa de minimizar as desigualdades urbanas e sociais, contudo, entendemos que dentro desse sistema a concretização desses princípios trará embates fervorosos com a lógica do mercado. Apesar desse argumento, admite-se as conquistas realizadas pelo embate popular, como a reforma urbana a qual possibilitou (RIBEIRO; CARDOSO, 2003):

- a) a instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar os espaços de exercício da cidadania e aumentar a eficácia/eficiência da ação governamental;
- b) o fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos de política fundiária (solo criado, imposto progressivo sobre a propriedade, usucapião especial urbano) que garantem o funcionamento do mercado de terras condizentes com os princípios da função social da propriedade imobiliária e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização;
- c) e a inversão de prioridades quanto à política de investimentos urbanos que favoreçam as necessidades coletivas de consumo das camadas populares, submetidas a uma situação de extrema desigualdade social em razão da espoliação urbana.

Assim, a constituição busca endossar, através de instrumentos jurídicos-políticos, o princípio da gestão democrática das cidades ampliando as condições de participação direta no processo decisório do planejamento urbano.

A constituição incorpora a questão urbana enquanto direito social, mas deixa sua regulamentação a cargo de uma lei específica, fato que só irá acontecer anos depois com o Estatuto da Cidade, denominação da Lei 10.257/2001, que estabelece diretrizes à política urbana e regulamenta os artigos constitucionais 182 e 183, “visando reorientar a ação do Estado, dos mercados imobiliários e da sociedade como um todo, de acordo com novos critérios econômicos, sociais e ambientais” (FERNANDES, 2010, p. 68). Salienta-se que foram mais de dez anos de embates e pressões populares para a aprovação da referida lei.

O Estatuto da Cidade reforça a autonomia e descentralização prevista na constituição. Tal fato se deu em contraposição ao centralismo autoritário da ditadura militar, sendo remetida a principal função de planejar e ordenar o espaço da cidade para os municípios. Afirma Maricato que é:

[...] no município, por meio do plano diretor ou legislador complementar, que serão definidos os conceitos de propriedade não utilizada ou subutilizada e que serão gravadas, em base cartográfica, as propriedades a serem submetidas a sanções de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. É no município, ainda, que serão definidas as parcerias público-privadas, as operações urbanas, a aplicação de um grande número de instrumentos jurídicos e fiscais (MARICATO, 2010, p. 6).

Desta posta, convém levantar um ponto crucial: a importância do município ser o ente federativo responsável pelo ordenamento do espaço citadino, posto que é esfera está mais próxima da realidade e das especificidades de cada região, fugindo da padronização e das políticas impostas “de cima para baixo”. Contudo, há que se revelar que, ainda que se admita essa importância do município na questão, a política urbana está sujeita a alterações que seguem o jogo de interesse e poder do município, ficando a efetividade da política submetida à correlação de forças.

O tema central da lei é definir instrumentos que regulem a propriedade urbana de modo que o mercado não constitua obstáculo para obtenção de moradia para maior parte da população. O objetivo é diminuir a segregação espacial. Maricato (2010) ressalta a utopia transcrita na lei, que é o controle da propriedade privada e a democratização da cidade. Ou seja, o interesse individual estaria subjugado ao interesse coletivo. O questionamento levantado pela autora é também nosso, posto que um texto legal, apesar de importante, não é suficiente para sanar disparidades estruturais fundiárias constatadas no Brasil e nos demais países periféricos.

Essas especificidades dizem respeito ao ordenamento espacial informal, quer dizer, as favelas e as periferias utilizadas como estratégia por grande parte da população que não tem acesso ao mercado imobiliário. A “cidade informal” não está sujeita às leis de

regulação do Estado, estando segregada, ainda, dos serviços públicos. O que ocorre, em relevante número dos casos, é a agressão ao meio ambiente e a exposição da população a riscos e vulnerabilidades, por ocupar áreas à beira de córregos, mangues, etc.

As formas de moradia precária, seja pela autoconstrução em favelas ou aluguel de cortiços, são consentidas pelo Estado na medida em que este não propõe soluções para a parcela da população que se utiliza de terrenos que sanam, precariamente, sua necessidade humana básica e vital: moradia. Ressalta-se que esse tipo de estratégia só é utilizado em áreas que não são valorizadas pelo mercado. Pode-se concluir, com isso, que “o mercado, mais do que a lei, é que define onde os pobres podem morar ou invadir<sup>10</sup> terras para morar” (MARICATO, 2010, p. 9). Nesse sentido, tem-se a formação de *apartheid* social nas “cidades periféricas”, onde o espaço se encontra dividido em zonas luxuosas que seguem ordenamento urbanístico, muitas vezes importados, e zona informal, construída, predominantemente, pelos próprios moradores.

Apesar dessa limitação, reconhece-se a importância da conquista do Estatuto da Cidade. No decorrer da letra da lei, expõe-se o conceito de cidade sustentável endossando e ampliando a função social da propriedade prevista na Carta Magna. Para melhor entendimento, Fernandes (2010) sugere uma divisão didática da lei em quatro dimensões, quais sejam: conceitual, instrumental, institucional e regularização fundiária.

No que ele denomina conceitual é possível compreender os princípios da função social da propriedade e da cidade, bem como os demasiados princípios. A despeito desta, admite que há, com a nova legislação jurídica, um novo entendimento sobre o processo urbano, fugindo da lógica individualista do direito civil. A diferença consiste na percepção de articulação entre o mercado, a propriedade privada e a moradia enquanto direito de todos. De acordo com essa nova visão, o poder público, através de leis e instrumentos jurídicos, urbanísticos e financeiros, regula a utilização do solo urbano.

No que tange à parte instrumental, Fernandes (2010) compara o Estatuto da Cidade a uma caixa de ferramentas: estas devem ser manuseadas pelos municípios, principais responsáveis pela materialização desse novo paradigma. A lei regulamenta mecanismos previstos na constituição, assim como cria outros, permitindo aos municípios, principalmente, nos planos diretores, regular normativamente o processo de uso, desenvolvimento e ocupação

---

<sup>10</sup> O termo “invadir” é utilizado pela autora como referência, contudo, a pesquisadora que aqui se apresenta prefere a terminologia “ocupar”, visto que se refere à estratégia de moradia em terras inutilizadas ou improdutivas reaproveitadas pela população.

do solo. De fato, o Plano Diretor é fundamental para o novo ordenamento jurídico urbanístico municipal, expressando o projeto de cidade que o gestor pretende alcançar.

A dimensão institucional amplia e concretiza os princípios previstos na Constituição através da articulação entre planejamento, legislação e gestão urbana ambiental nos municípios, democratizando o processo com a criação de conselhos, audiências, estudos de impacto, dentre outras estratégias que consolidam a nova ordem jurídica urbanista.

Ademais, a nova lei federal estabelece novas relações entre o setor público, o privado e a sociedade, incluindo mecanismos de controle fiscal e social. A última instância tratada pelo autor é a regularização fundiária de assentamentos informais. Nessa perspectiva, o intento é democratizar o acesso ao solo urbano da cidade, para tanto, regulamenta instrumentos jurídicos já existentes, como o usucapião especial para áreas privadas e direito real de uso para terrenos públicos. A novidade consiste no uso dos instrumentos de forma coletiva.

O Estatuto da Cidade enfatiza a demarcação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), propondo regularizar assentamentos já consolidados através de registros em cartórios das áreas informais. Um dos pontos cruciais da lei é a concessão de uso especial para fins de moradia, estabelecida pela medida provisória 2.220 em 2001, conquista da forte mobilização do FNUR. Nesse instrumento, garante-se o direito subjetivo daquele que ocupa o imóvel de propriedade pública. A condição é que sejam respeitados critérios ambientais.

Nesse sentido, o interesse da administração não prevalece sob o direito subjetivo do ocupante. Importa questionar como esse instrumento está sendo aplicado, já que determinado segmento da população não tem acesso a informações que explicitam seus direitos.

Admitimos a conquista popular com a inserção do capítulo sobre questão urbana na Constituição de 1988 e com a promulgação do Estatuto da Cidade. Acerca disso, argumenta-se que sua maior novidade seja os efeitos jurídicos concretos que a função social passou a ter por meio de “leis de zoneamento, de delimitação de áreas de urbanização prioritária nas quais a retenção especulativa de imóveis urbanos deve ser combatida por instrumentos de intervenção urbana” (FERNANDES, 2010, p. 69). Contudo, há que se ressaltar que a resolução do problema habitacional e urbano não se dá, apenas, por formulação da legislação, ainda que esta reconheça a função social da propriedade. Quanto a isto, deparamo-nos sob limitações estruturais, posto que o Estado, como já debatido em momentos anteriores, realiza alterações dentro da lógica capitalista, ou seja, justifica a apropriação do lucro pela classe dominante.

Muito embora se considere fundamental o embate político e a pressão popular que se transparece na conquista legal, ressalta-se os desafios reais que a legislação vai encontrar, principalmente, num país de capitalismo periférico marcado pela segregação espacial latifundiária e práticas clientelistas na esfera pública. Maricato (2003) argumenta que a legislação foi usada no desenvolvimento histórico do Brasil de modo a contribuir para a segregação e exclusão por ser usada de forma arbitrária.

Nesse sentido, identifica-se como desafio para a concretização do Estatuto da Cidade a aplicação da lei fugindo do histórico clientelista e elitista que se arraigou pelo Brasil. Soma-se a isto o contexto neoliberal no qual a cidade é planejada de forma administrativa, tornando-se uma mercadoria e aprofundando a segregação espacial. Para isso, a alternativa se encontra na organização popular, pois o cerne da questão urbana é de cunho político, já que

[...] padrões de habitabilidade mais elevados que implicam a existência de serviços de consumo coletivo material e culturalmente adequados para a reprodução dos trabalhadores só serão atingidos quando estes conseguirem desenvolver canais de reivindicações vigorosos e autônomos, tanto no que se refere às condições de trabalho como no que diz respeito à melhorias urbanas (KOWARICK, 1993, p. 73).

Os Conselhos e os Planos Diretores são espaços contraditórios de reivindicação, já que os interesses da administração irão, por muitas vezes, chocar-se com as necessidades da população, em especial, as de baixa renda. É necessário fortalecer esses embates para que a lei não se configure como, apenas, reprodução do sistema e dos interesses elitistas.

O capítulo sobre a política urbana na Constituição e Estatuto da Cidade foi resultado da pressão popular e iniciou uma modificação jurídica no que diz respeito à função social da propriedade. Contudo, a política habitacional ainda se encontrava frágil, desde a extinção do BNH, pois, ainda que com ressalvas devido ao não atendimento à classe baixa da população e à centralização exercida pela instituição (considerando ter sido instaurada no período ditatorial) que findava por não atender às demandas da sociedade quanto às especificidades culturais e econômicas de cada região, foi quando essa política obteve estruturação de porte nacional. Sendo assim, sua extinção gerou um vazio institucional no tocante ao quesito moradia, bem como ações desarticuladas, tanto entre as políticas sociais (saneamento, urbanização, saúde, etc.) quanto entre os entes federativos, reduzindo, dessa forma, a capacidade de êxito das ações estatais.

## 6 TRAÇOS DO PLANEJAMENTO URBANO E A CIDADE DE FORTALEZA

Com o intuito de entender a organização espacial de Fortaleza convém estudarmos de forma teórica como o planejamento das cidades é traçado. Ressaltamos que nesta pesquisa percebemos que o crescimento populacional devido a urbanização não é responsável pelo processo de favelização, mas a forma com que as cidades são organizadas para servir às classes dirigentes.

Desta feita, dizemos que o planejamento enquanto discurso de organização da cidade espelha a sociedade em questão e objetiva uma ação mediadora urbana, “é competência do Estado, e este é a expressão das classes dominantes” (MARICATO, 2001, p. 48). Temos sempre uma ideologia por trás do planejamento, que no sistema capitalista apresenta seu projeto organizativo espacial como representação de suas relações socioeconômicas desiguais. Com isso, entendemos que, ainda que se apresentem mudanças e pequenas transformações socioespaciais, “o planejamento democrático igualitário é uma impossibilidade” (MARICATO, 2001, p. 48).

No bojo do processo histórico, notamos mudanças no discurso acerca do “planejar” e uma confluência de enquadramento da gestão pública nos termos da política de governança urbana. Dizemos isto posto que progressos urbanos são frutos não apenas do imperativo da civilização do capital em se manter como hegemônico extraindo o máximo de lucro, mas também enquanto síntese da pressão exercida pelos movimentos sociais urbanos que exigem resposta do Estado à sua demanda. Outro fator que auxilia nas alterações do padrão de planejamento são os estudos e pesquisas que modificaram e modificam as políticas públicas.

Percebemos, desta forma, que o padrão que rege o ordenamento da cidade é burguês, excludente e moralista. Neste (padrão), os imóveis que aparentam edificação diferenciada e “pobre” são considerados fora de um perfil daquilo que é padronizado como belo e, por isto, emite agressão aos olhos. Ademais, acopla a estigmatização enquanto marginal.

Assim, os projetos que as cidades pretendem alcançar, são de cunho progressista e norteiam-se, de maneira explícita ou implícita, em uma visão que quer alcançar a totalidade da configuração urbana e buscam mediar essa enormidade de relações. O termo aqui se entende como um “modelo ideal” de cidade aplicável.

Entendemos que Fortaleza segue essa lógica capitalista que baseia a sociedade e para ficar mais entendível citamos exemplos de planejamentos que fizeram parte da história ia

nacional do Brasil e que serviram ( e servem) como modelo até os dias atuais. Exemplo é o projeto de planejamento higienista ou médico, muito popular até o começo do século XIX. O objetivo era promover saneamento a fim de “tratar” os males (doenças e epidemias) da malha urbana. O projeto foi guiado por médicos e sanitaristas, como Oswaldo Cruz e Pereira Passos, e intitulado como a “reforma urbana da cidade do Rio de Janeiro” sendo propagado para todo o Brasil.

Percebemos ainda em outro momento a cidade “funcional ou racional”, no planejamento e criação da cidade de Brasília. Nesta os bairros seguem um planejamento que determina uma função e um uso pré-estabelecido a cada espaço de acordo com a proximidade do trabalho e do lazer. Contemporaneamente, a cidade busca analisar sua organização de espaço como forma de garantir acesso ao investimento financeiro dos megaeventos. Quando colocamos este fato num cenário mundializado significa dizer que a cidade assume o papel de concorrer com suas vizinhas por investimentos e alocações de fábricas. Falamos, aqui, da cidade mercadoria ou cidade espetáculo (Vainer,2013).

Ao nos remetermos ao planejamento das cidades convém ressaltar que este é realizado através da adoção de escalas geométricas a partir de parâmetros que os pesquisadores e planejadores têm como costume realizarem em quatro referenciais espaço-escalares utilizados para designarem realidades e proporem intervenções, sendo essas escalas: local, regional, nacional e internacional (SOUZA, 2002).

O quarteto, acima apontado, parte do ponto mais básico (escala local), em um crescente até as demais escalas mais complexas, como a internacional, e tem sua força fundada na integração comunicativa apresentada entre os mesmos. No que tange a escala local vale esclarecer que é identificado, no geral, como um recorte político-administrativo (o município), embora seja tomado, algumas vezes, como correspondente a um objeto geográfico mais específico, como uma cidade, ou a sede de um município (SOUZA, 2002). Contudo, podemos identificar o nível local como um bairro ou setor geográfico condizente a um ponto menor que a cidade.

Ressaltamos, ainda que, na disputa por investimentos no espaço citadino, municípios e Estados recorrem a organismos internacionais, como o Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID), via interlocutores que não necessariamente são os governos Estaduais ou Federal. Tal fato deve-se a mundialização do capital, já exposto em capítulo anterior, que afeta diretamente a organização da cidade transformando-a em empresa em busca de captação de recursos.

Temos ainda que:

Outros problemas associados ao quarteto são a facilidade com que estes se prestam a usos ideológicos, como por exemplo, o termo “nacional”, que se tornou sinônimo de “nações” em discursos que objetivavam interesses de quem está no poder. Na realidade, as escalas não são; como bem salientou Harvey [...] nem imutáveis, nem “naturais”, sendo, isso sim, produtos de mudanças tecnológicas, modos de organização humana e da luta política. Isso significa que não apenas a natureza da interação entre as escalas, mas o peso de cada uma delas e mesmo a abrangência física de algo como “escala local” ou “escala nacional” não está fixada de uma vez por todas, sendo pelo contrário, parte do processo de criação histórica (SOUZA, 2002, p. 105).

Entendemos, desta forma, que as escalas utilizadas para definir a organização do espaço urbano obedecem a medidas mutáveis o que nos leva a crer que são utilizadas em favor de interesses das classes dominantes. Isso ocorre através de investimentos em áreas centrais valorizando o espaço e afastando aqueles que não podem pagar para áreas cada vez mais longínquas retirando o direito de participar da cidade.

Para efeito organizativo dessa pesquisa, como ponto de partida para análise contextualizada, entendemos e tomamos como exemplo o modelo proposto por Souza (2002, p. 103-108) no qual:

- microlocal: trata-se da escala por excelência do planejamento e da gestão das cidades. A escala local se refere a recortes espaciais que, em graus variáveis, de acordo com o seu tamanho, expressam a possibilidade de uma vivência pessoal intensa do espaço e a formação de identidades socioespaciais sobre a base dessa vivência. É também a essa escala onde se vinculam os níveis mais inferiores da administração estatal (municipal e demais organizações metropolitanas.). Além disso, é a escala onde a participação política direta se mostra mais viável, notadamente, no que concerne à possibilidade de interações (SOUZA, 2002, p. 106). Esse recorte em ordem crescente de tamanho trata do quarteirão, do sub-bairro, do bairro e ou setor geográfico. Os diversos subníveis da escala microlocal são de fundamental importância para o planejamento e gestão da cidade, especialmente, quando se deseja propiciar uma genuína participação popular direta, afinal, é nessa escala que os indivíduos, em processos participativos, têm a possibilidade de constituir instâncias primárias de tomada de decisão (assembleias e plenárias) e de monitorar mais eficientemente a implementação de decisões que influenciam sua qualidade de vida no cotidiano;

- mesolocal: ou “nível local *strictu sensu*”, a cidade ou, o recorte associado ao Estado local, o município. Ao menos em cidades médias e grandes é passível de se tratar de espaço de vivência quotidiana da cidade como um todo, no sentido de uma experiência pessoal e direta, como aquela que se pode ter no bairro. A seletividade dos compromissos, o custo de deslocamentos diários e a complexidade de magnitude do recorte espacial impedem que se possa formar, a propósito da urbe, uma visão de conjunto tão densa e forte quanto aquela a respeito da própria moradia, do quarteirão e até mesmo do bairro e setor geográfico. É no nível mesolocal que as informações, as experiências propiciadas pela cidade, em suas várias faces, e processos fornecem a “ambiência” envolvente que cria o sentimento de lugar (SOUZA, 2002, p. 107);
- macrolocal: equivale a um nível local ampliado e corresponde à situação típica das metrópoles, em que diversas unidades de mesolocais (cidades e municípios) se integram de forma mais densa, formando uma espécie de “minissistema urbano”, costurado por fluxos como, por exemplo, o dos trabalhadores e a integração (desejável) de certos serviços públicos de interesse comum. A imagem de uma certa unidade entre os níveis deriva de forma relativa a problemas comuns e fluxos de deslocamento de pessoas e mercadorias. (SOUZA, 2002, p. 108);
- a) escala regional: poucos conceitos foram tão debatidos quanto o de região. Uma região não é apenas um recorte espacial qualquer definido em função de suas particularidades objetivas (como tipo de paisagem, economia predominante), mas um espaço vívido, um lugar. Para o propósito da gestão e planejamento das cidades, a importância da região tem a ver não somente com o fato de que ela se constitui da moldura imediata do nível local, onde se dão processos importantes (como, por exemplo, o processo de drenagem fundiária advinda do campo e transferida como acumulação capitalista nas cidades) e onde se podem constatar algumas peculiaridades no que concerne à rede urbana, mas também com o fato de que ela muitas vezes coincide com um território político administrativo formal e com um nível de governo (Estado, províncias, etc.), o que pode condicionar de várias maneiras a implementação de políticas públicas intraurbanas e a margem de manobra local (SOUZA, 2002, p. 108);

b) escala nacional: referente ao país, ao território ocupado por um Estado formalmente soberano, não podendo ser confundido com o recorte ideológico de “nação” (SOUZA, 2002, p. 110), pois diferenças regionais podem suscitar o debate sobre o pertencimento cultural e a vontade de certas populações à autonomia em relação ao Estado soberano existente. A importância da escala nacional reside, via de regra, voltada à filtragem e ao processo de territorialização advindos das influências culturais, econômicas e políticas que exercem um poderoso condicionamento sobre a vida local, tanto indiretamente (decisões e processos que afetam a evolução de problemas como desemprego, criminalidade, etc.) quanto diretamente (reformas tributárias, por exemplo);

c) escala internacional:

- nível de grupo de países: consiste em um agregado de dois ou mais países ou em um bloco político, como, por exemplo, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), econômico, como o Mercado Comum do Sul (Mercosul), ou econômico e político, como a União Europeia;
- nível global: abrange o mundo inteiro e diz respeito, sobretudo, aos fenômenos de ordem econômica no âmbito do sistema mundial capitalista, como a globalização econômico-financeira, embora possa se vincular a uma entidade virtualmente global, como a Organização das Nações Unidas (ONU).

A divisão do planejamento em escalas de grandezas se faz necessária para que o estudo sobre o planejamento e a execução seja entendido como consequência imediata e interligada às demais ordens e expedientes institucionais correlacionados sob subordinação direta ou indireta (FREITAS, 2014). Nesse sentido, elaboramos uma tabela explicativa com as ideias esquematizadas, segundo a lógica de acordo com a realidade da cidade de Fortaleza.

Tabela 1 – Escala geográfica e nível de planejamento urbano

(continua)

<b>Escala geográfica</b>	<b>Plano ou atividade de planejamento/gestão</b>	<b>Responsável</b>
Internacional	PAC 1 durante o governo Lula.	Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID)
Nacional	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)	Governo Federal Brasileiro

Tabela 1 – Escala geográfica e nível de planejamento urbano

(conclusão)

<b>Escala geográfica</b>	<b>Plano ou atividade de planejamento/gestão</b>	<b>Responsável</b>
Regional	Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais	Financiamento federal via Caixa Econômica Federal e instrumentalizado pela Unidade Executora Municipal (UEM/ Prefeitura Municipal de Fortaleza).
Macrolocal	Plano Diretor Participativo de Fortaleza	Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF)
Mesolocal	---	Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF)
Microlocal	Demanda Institucional	Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza. (Habitafor)

Fonte: Elaborada pela autora.

Assim, entendemos que a política de habitação traz em si parte do debate sobre o planejamento urbano, já que a origem de um bairro, além de representar um novo foco de cuidados e atenção dos gestores do município, demanda do Estado uma série de serviços sociais e equipamentos urbanos, como escolas, hospitais, centro de cidadania, quadras de esporte, dentre outros. Ademais, solicita, ainda, serviços de infra estrutura e saneamento básico.

Ao falarmos de direito à cidade no bojo desta sociedade capitalista elenca-se uma série de desafios. Um deles é o acesso a moradia digna quando esta precisa ser trocada em valor mercantil já que o Estado não implanta programas que resolvam o déficit habitacional. As políticas públicas são desafiadas pela demanda por imóvel próprio, já que a exclusão é algo estrutural do sistema alicerçado na exploração dos trabalhadores que vendem sua mão de obra mas não tem recursos suficientes para financiar um imóvel. Converte-se para a impossibilidade de uma maioria da população considerada baixa renda (0 e 3 salários mínimos) acessar o mercado da casa própria. Esta virou um “sonho”.

A inacessibilidade ao mercado formal de imóvel ocasiona periferização das moradias construídas, em muitos casos, pelos próprios moradores constituindo a “cidade ilegal” (MARICATO, 2001). Ademais, percebemos que não há soluções concretas nem de financiamento, nem de legislação de zoneamento, muito menos de planejamento urbano.

De acordo com a análise do contexto atual das cidades brasileiras, em entrevista concedida à revista Caros Amigos, Maricato (2011, p. 12) afirma: “O que eu quero deixar de fundamental em relação à questão urbana é que as cidades vão piorar”. Esse argumento

embasa-se na proliferação do planejamento estratégico, típico do capitalismo financeiro que configura uma urbanização excludente.

A respeito disso pensamos que:

A cidade depende do seu valor de uso para existir. Porém nos sistemas urbanos aqui analisados observa-se a ação dos conflitos entre os valores de uso e os valores de troca e todos os paradoxos que estes podem acarretar (LEFEBVRE, 1991, p. 3).

De acordo com os argumentos já apresentados, percebe-se que o sistema de planejamento capitalista do urbano contém em si as contradições internas que estruturais. Transformam a necessidade do morar em mercadoria retirando de parte da população o direito de existir na cidade.

Em fatos formais de planejamento, verifica-se que até a criação do Ministério das Cidades, havia poucas ações institucionais que entendessem o planejamento como algo necessariamente integrado, ou que considerasse o planejamento urbano como uma política de interesse social, e não apenas um aspecto administrativo técnico-burocrático.

Na historicidade do planejamento urbano do Brasil, a primeira medida institucional acontece em 1946, com que ficou conhecida como “Casa Popular”. A medida possibilitou a construção de poucas unidades habitacionais, concentradas em alguns estados devido a falta de recursos e financiamentos, dificuldades enfrentadas até os dias atuais na política habitacional de interesse social.

O sistema financeiro direcionado para a questão habitacional a fim de solucionar o problema enfrentado pela “casa popular” só vai ser implementado nos governos militares quando se fundou o Banco Nacional de Habitação (BNH), como citado anteriormente. A estratégia utilizada pelo governo foi repassar aos próprios trabalhadores essa função, via Fundo de Garantia de Tempo de Serviço e Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (FGTS e SBPE).

O BNH foi responsável por grandes alterações no planejamento das cidades. Neste período muitos assentamentos foram removidas para áreas longínquas dos centros urbanos, deixando implícito que essa remoção ocorreu por interesse de classe. Os terrenos onde havia a possibilidade de valorização ou mesmo de criação de avenidas e equipamentos sociais urbanos que valorizassem a terra em sua volta foram palco da retirada de imóveis populares.

Com o fim dos governos militares extingue-se o BNH e suas responsabilidades são transferidas a Caixa Econômica Federal (CEF), que centralizou o financiamento, mas a política habitacional, de saneamento básico e de desenvolvimento urbano, ficou na gestão do

então Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU). Sarney (1985-1990) assume com o discurso da ação dos “mutirões habitacionais”, programa que dessa vez financiava o material de construção, mas postergava a construção física da obra aos próprios moradores, que passaram a ser organizar em associações e organizações de bairro.

Em 1994, foi implementado o Programa Habitar Brasil, que era financiado com recursos do Orçamento Geral da União e gerenciado pelo Ministério do Planejamento e Orçamento que ficava com o cargo de elaborar e efetivar a política habitacional, não tendo igualmente alcançado seus objetivos.

A nível municipal, fundou-se a Fundação do Serviço Social de Fortaleza, por meio da Prefeitura Municipal, que realizou esse tipo de ações no período entre 1964 e 1973, com recursos do BNH. Citando Braga (1995, p. 158): “[...] a transferência de favelas para a periferia da cidade constituía uma recomendação do plano urbanístico de Fortaleza que previa construir nas áreas liberadas avenidas e outros equipamentos urbanos”.

Em 1979, o Governo Federal instituiu um programa intitulado Promorar, Programa de Erradicação da sub-habitação, que, em Fortaleza, se materializou como Programa de Assistência às Favelas da Área Metropolitana (Proafa). Era utilizado, também, como forma de controle ideológico de aproximação com as massas (ELZA, 1995). Em suma, os benefícios e subsídios do BNH favoreceram, prioritariamente, a classe de poder aquisitivo maior, já que exigia comprovação de contratação formal, posto que o imóvel era financiado.

A partir disso, mesmo sendo identificados também interesses diversos ao encontro de seu objetivo primordial de promoção da moradia digna, contabiliza-se que o Governo do Estado passou a utilizar como discurso a necessidade de se buscar um maior desenvolvimento para “sanar” a desigualdade social ligada ao desenvolvimento urbano industrial brasileiro desigual.

Os interesses político-partidários aqui serviram como: “programa capaz de estabelecer vínculos com as massas urbanas proletarizadas, gerando espaços para consolidar os interesses políticos nas esferas de poder Federal e Estadual” (BRAGA, 1995, p. 159).

Os programas e financiamentos nacionais e locais se modificaram de forma mais significativa em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade, o que, no entanto, não se materializou em ações por parte do Governo Federal. No período, era do governo Fernando Henrique Cardoso, o foco de atuação continuava voltado para a classe média e alta, privilegiando assim o planejamento urbano para esses setores da sociedade.

O ano de 2003 marcou a criação do Ministério das Cidades, uma das pautas do movimento pela reforma urbana, o que deu novo fôlego aos movimentos sociais, que viram ali a possibilidade de um maior controle social e comprometimento com as demandas populares. O então presidente, Luís Inácio da Silva, inovou com a realização da I Conferência Nacional, que aprovava a criação de um Conselho das Cidades, que, por sua vez, trazia a aprovação da Política Nacional de Habitação (PNH).

Percebemos os traços do planejamento de Fortaleza em ciclos que iniciaram a desde a construção do forte Shoonenborck, em 1649, que posteriormente veio a ser reconhecida como o povoado que deu origem a Fortaleza. Em 1726, esse povoado foi elevado à condição de vila, existindo então poucas construções às margens do rio Pajeú (SILVA, 1992).

Somente em 1799 que Fortaleza se tornou a capital do Estado, após a separação da capitania Pernambuco; e, em 1823, a vila denominada Fortaleza de Nossa Senhora da Assunção passou a ser considerada a cidade conhecida como Fortaleza de Nova Bragança. Nesse período, houve uma expansão na produção do algodão cearense, o que favoreceu o fortalecimento da economia e o aumento do espaço urbano na cidade. Nesse momento, se intensificou a exportação algodoeira, devido, entre outras coisas, à impossibilidade de produção norte-americana, graças ao estado de guerra civil em que se encontrava (FARIAS, 1998).

Precisamos lembrar de outro acontecimento relevante para a cidade que se transformaria em capital: a inauguração do sistema ferroviário de transporte. Este proporcionou um maior desenvolvimento urbano e destaque para a cidade de Fortaleza com relação a outros municípios do Ceará. Ao final do século XIX e começo do século XX, ocorreu a expansão do sistema ferroviário e este teve acesso a localidades ainda mais distantes de Fortaleza. Com isto, ocorreu a conexão do interior do Ceará a capital. Isso fez com que a cidade aumentasse seu volume e importância comercial, o que gerou, dentre outras necessidades, a expansão de suas vias de acesso e escoamento da produção de mercadorias e a necessidade de uma maior organização de seu espaço urbano.

A ferrovia e as vias de acesso geradas por essas linhas ferroviárias favoreceram o surgimento de novos bairros em Fortaleza, tendo em vista que em paralelo à expansão econômica e territorial, a população da cidade também crescia e atraía mais trabalhadores, enquanto pólo de atração comercial (muito exemplificado pelos trabalhos que consideram a cidade como “ímã”). As grandes estiagens, a exploração do trabalho no interior do Ceará e a situação fundiária das terras, concentradas pelos produtores de gado, que desprovia boa parte

da população sertaneja das condições dignas e favoráveis à vida campesina, ou seja, fatores climáticos e sociais, contribuíram pra esse crescimento, visto que implicaram no deslocamento do trabalhador rural para a cidade. Muitas vezes deslocar-se para a cidade era a única alternativa de sobrevivência (SILVA, 1992).

Ainda com relação a esse período, foram implantados diversificados serviços urbanos no município de Fortaleza, como bondes (transporte coletivo) , caixas postais, o teatro José de Alencar, alargamento de ruas, além de alguns cursos superiores.

Mesmo com a inserção desses serviços públicos até o começo do século XX, na década de 1930, o elevado crescimento demográfico não foi acompanhado pela melhoria da infraestrutura urbana no que concerne à energia elétrica, calçamento, água encanada, rede de esgoto, transporte, etc. Nesse contexto, as indústrias eram pequenas e poucas e não possuíam estrutura para absorver a massa de operários que migravam para a cidade o que desencadeou sujeitos desempregados sem recursos para adquirir imóvel, ocupando loteamentos clandestinos o fazendo da autoconstrução de unidades habitacionais em áreas longínquas, periferias e marginalizadas na região metropolitana de Fortaleza, consequência do parcelamento elitista das terras do município. Ressalta-se que muitos terrenos se mantinham fechados sob o propriedade privada das elites (SILVA, 1992). Desta forma:

A disciplinarização do espaço urbano da capital Cearense a partir do final do século passado acha-se estreitamente relacionada com um leque de medidas e técnicas voltadas para o reajustamento social das camadas populares, sobretudo por meio do controle da saúde, dos corpos, gestos e comportamentos (PONTE, 1993, p. 29).

Percebe-se o contraponto: a ausência de terras para os migrantes em áreas com condições básicas de serviços de infraestrutura urbana enquanto se estabelecia os vazios urbanos, áreas que serviriam como reservas para a especulação imobiliária.

No contexto de transformação que acontecem no decorrer da história conseguimos identificar o movimento intitulado como *Belle Époque* que ocorre no início dos anos de 1920, século XX. Tal movimento inspira-se no planejamento espacial e nas modificações urbanas que Paris apresentava. Da Europa e, em especial Paris, importamos não apenas o elegante vestuário, mas o ideal de “modernização” e “higienização” das vias públicas.

Em Fortaleza, podemos citar o planejamento urbano conhecido como médico-higienista como parte das primeiras atividades de reordenamento espacial. Com um discurso de zelo com a saúde da população, com a moral e “bons costumes” e com a fluidez da

trânsito de carros e demais transportes, as ações tinham como atribuição o bom funcionamento da cidade e de sua amoldamento aos novos e modernos tempos.

Kowarick (1993) ressalta que a proliferação de doenças era atribuída aos miseráveis que residiam em cortiços. O fato passou a incomodar a classe detentora do capital que iniciou sérias exigências para o governo de solução. Os dirigentes apropriaram-se da situação e começaram ações de higienizar ou limpar os espaços urbanos retirando aqueles que julgavam responsáveis pela propagação de epidemias.

Enquanto as elites se empolgavam com o status do *Belle Époque*, Fortaleza se modificava espacialmente, tal qual Paris. Evidencia-se que a proposta de urbanização que era composta de obras sanitárias e de reordenamento territorial. O fato tinha por intento organizar o espaço citadino para comportar o aumento populacional de forma que não ferisse a lógica produtiva capitalista.

A abertura de vias comungava com o interesse das indústrias automotivas e do ideal de organização e planejamento do espaço urbano que disseminavam o comércio ao longo das vias mais movimentadas com o fim de obter maiores lucros. Ademais “servia, primordialmente, ao propósito de privilegiar o mercado de serviços e comércio, sendo o automóvel a grande promessa de transporte entre as áreas urbanas” (MALTA FILHO, 2003).

No que tange a historicidade de Fortaleza, verifica-se que, foram realizados seis planos urbanísticos, a saber: o Plano de Remodelação e Extensão de Fortaleza (Plano Nestor de Figueiredo, de 1933), o Plano Diretor para Remodelação e Expansão de Fortaleza (Plano Saboya Ribeiro, de 1947), o Plano Diretor de Fortaleza (Plano Hélio Modesto, de 1962), Plano Diretor Físico (Plandirf, de 1972), o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (PDDU, de 1992) e o Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor, de 2006).

Em suma, até o ano de 2006, quando foi implementado o PDPFor, a preocupação era, em especial, organizar o espaço urbano conforme fosse mais viável o acesso não só de mobilidade humana, mas do escoamento de mercadorias. O Estado definia os planos viários de forma hierarquizada classificando as Planos viários hierarquizados que classificavam as vias segundo seu ineteresse (de mercado).

O movimento de luta pela reforma urbana começou a exigir a participação da sociedade civil nos Planos Diretores posto que não se percebia serem atendidos seus anseios e demandas nos planos anteriores. Vale ressaltar que esses movimentos reivindicavam a discussão acerca da construção e aprovação de um novo Plano Diretor junto à sociedade civil e Estado.

Nesse contexto, assume a direção da prefeitura de Fortaleza Luiziane Lins em 2006, já com o compromisso de reavaliar analisar o PDDU, e elaborar do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor), que deveria contemplar a participação da sociedade civil e da Câmara de Vereadores, conforme é previsto nos aportes legais e exigido por um pelos movimentos sociais.

Apesar da evolução da política de habitação nacional e da proposta de tornar o plano diretor participativo na cidade de Fortaleza, ainda percebe-se heranças do sombrio período médico-higienista quando os projetos objetivam retirar as famílias dos assentamentos/favelas como verifica-se em alguns projetos habitacionais (Fortaleza) na comunidade da Rosalina. Assim, se apresenta a ideia no livro comemorativo de 18 anos da Fundação de Serviço Social de Fortaleza (PMF, 1982) que se refere ao sentido de que, para se proporcionar um maior “embelezamento da cidade”, deve-se “transformar o cenário” em algo que as elites possam apreciar, sendo, assim, preciso remover ou transmutar as favelas (Freitas,2014).

### **6.1 Desvendando os muros da instituição: Habitafor**

A Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor) é uma fundação pública de caráter jurídico e autonomia administrativa, sem fins lucrativos e gerada para um fim específico de interesse público: a habitação.

A fundação busca desenvolver um trabalho de ordenamento da cidade, a fim de garantir desenvolvimento social, visando, ainda, revitalizar a qualidade socioambiental dos espaços. A Habitafor atua na área de regularização fundiária, de preservação ambiental, de construção de unidades habitacionais e de urbanização de áreas precárias. É presidida, atualmente, pela Sra. Eliana Gomes, sendo vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura (Seinf). Criada pela Lei nº 8.810, de 30 de dezembro de 2003,

[...] fica a Administração Pública Municipal, através da Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor) autorizada a desenvolver todas as ações necessárias para a construção de unidades habitacionais para atendimento aos projetos habitacionais de interesse social (DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO, 2004, p. 1).

De acordo com a legislação citada, a Habitafor é incumbida de atuar como órgão executor de melhorias das condições habitacionais e urbanísticas. Salienta-se que a instituição

teve seu estatuto aprovado pelo Decreto Municipal nº 11.595, de 10 de março de 2004, na gestão do então prefeito Juraci Vieira de Magalhães.

Em período anterior, a execução da política habitacional ficava a cargo das Secretarias Executivas Regionais (SERs). Dessa forma, criou-se a Habitafor com o objetivo de centralizar a coordenação de todos os programas habitacionais desenvolvidos pela capital cearense. A Prefeitura Municipal de Fortaleza buscou, através da fundação, atenuar o déficit habitacional, ou seja, famílias que não possuem acesso ao direito à moradia. O público-alvo da instituição se constitui de famílias de baixa renda residentes em área de risco.

A escolha das áreas de intervenção é deliberada nas reuniões do Orçamento Participativo (OP) que acontecem anualmente, tal mecanismo possibilita à população participar do processo de decisão sobre como e onde serão gastos os recursos públicos municipais. Assim, respeitando o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e a diretriz estabelecida pela própria população no Orçamento Participativo, a Habitafor vem desenvolvendo por meio dos programas e projetos uma política que objetiva a garantia do direito à moradia, estabelecido pela Constituição Federal de 1988.

### ***6.1.1 Missão da instituição***

A Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza tem como missão a melhoria do padrão habitacional da população carente de Fortaleza, através do planejamento e execução de ações direcionadas à promoção de habitações de interesse social, oferta de infraestrutura básica aos conjuntos habitacionais e urbanização de assentamentos subnormais, em permanente integração com as áreas relacionadas da Prefeitura.

### ***6.1.2 Objetivos e metas da instituição***

Considerando a problemática habitacional apresentada na cidade de Fortaleza, consequência do acelerado crescimento populacional somado ao intenso desenvolvimento econômico, a Habitafor objetiva tirar as famílias da situação de risco e de áreas ambientalmente degradadas.

A fundação planeja, coordena, executa e acompanha as ações referentes ao desenvolvimento de programas e projetos voltados à população de baixa renda, garantindo-lhes o acesso à urbanização, a regularização fundiária, melhores condições de habitabilidade e uma infraestrutura nos espaços urbanos.

Suas principais metas são: promover ações de regularização fundiária, requalificação urbana, melhorias habitacionais e construção de moradias para famílias em situação de risco social. A Habitafor visa a eliminação do déficit habitacional na cidade de Fortaleza por meio da promoção de políticas públicas voltadas para a dignidade humana. Esse déficit foi identificado em 2007, conforme dados da Fundação João Pinheiro, como sendo de 77.615 unidades, o que corresponde 14,75% do total dos domicílios do município, e 19,81% do total do Estado do Ceará.

### ***6.1.3 Política geral da instituição***

No início do século passado, o Brasil era um país basicamente rural, com o desenvolvimento econômico a população cresceu e, conseqüentemente, as cidades também, porém, de forma desordenada, originando complicações tais como: ocupações em áreas de preservação ambiental, precarização dos serviços públicos, moradias precárias, famílias em situação de coabitação, surgimento e crescimento das favelas, dentre outros.

A falta de planejamento urbano originou graves problemas, principalmente, para a população residente nas cidades, o que por sua vez desencadeou uma desigualdade preocupante e, em vista disso, a necessidade de intervenção governamental.

No sentido de garantir o direito à cidade, em 2001, o Governo Federal regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e publicou o Estatuto das Cidades, neste mesmo ano foi criado o Ministério das Cidades para gerir as políticas, programas e projetos urbanos e habitacionais. E em 2004 a Política Nacional de Habitação foi criada com o objetivo de promover o acesso à moradia digna.

Em 05 de novembro de 2005, foi apresentada a nova Política Nacional de Habitação (PNH), proposta pelo Conselho das Cidades, em especial, pelo Comitê Técnico de Habitação, como resultado do processo de discussão sobre as diretrizes da nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Tal política visava promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente a de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social.

Os princípios que regem a PNH são os seguintes:

- a) direito à moradia enquanto um direito humano, individual e coletivo;
- b) moradia digna como direito e vetor de inclusão social, garantindo padrão mínimo de habitabilidade;
- c) função social da propriedade urbana;

- d) questão habitacional como uma política de Estado;
- e) gestão democrática com a participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência das decisões;
- f) e articulação das ações de habitação e política urbana.

Seus principais objetivos são (BRASIL, 2006, p. 32):

- a) universalizar o acesso à moradia digna;
- b) promover a urbanização, regularização e inserção dos assentamentos precários à cidade;
- c) fortalecer o papel do Estado na gestão da política e na regulação dos agentes privados;
- d) tornar a questão habitacional uma prioridade nacional, integrando, articulando e mobilizando os diferentes níveis de governo e fontes, objetivando potencializar a capacidade de investimentos;
- e) democratizar o acesso à terra urbanizada e ao mercado secundário de imóveis;
- f) ampliar a produtividade e melhorar a qualidade na produção habitacional;
- g) e incentivar a geração de empregos e renda, dinamizando a economia, apoiando-se na capacidade que a indústria da construção apresenta em mobilizar mão de obra, utilizando insumos nacionais sem a necessidade de importação de materiais e equipamentos, e contribuir com parcela significativa do Produto Interno Bruto.

Pautada na PNH, a atuação da Habitafor está voltada para:

- a) integração urbana de assentamentos precários;
- b) urbanização;
- c) regularização fundiária;
- d) provisão da habitação;
- e) e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano.

Vale ressaltar a importância da compreensão do papel da PNH, uma vez que são os objetivos, princípios e diretrizes dessa política que dão materialidade às ações municipais na área da habitação.

Posto isso, e tendo por intento adentrar na análise do objeto proposto, importa salientar que, dentre o organograma institucional dos programas e projetos, existe a demanda espontânea. Esta não se resume a um projeto específico, mas é dita, num discurso institucional, como um cadastro dos indivíduos que buscam a Habitafor objetivando adquirir

uma unidade habitacional popular, pois não residem em áreas propensas às intervenções municipais e não possuem o perfil aquisitivo para financiar um imóvel pelo mercado.

Além dessas situações, há, ainda, as famílias que residem em imóveis cedidos, vivem em situação de coabitação, dentre outras tantas situações que a dinamicidade do real propõe (ou impõe). O que queremos evidenciar é que essa parcela se encontra fora da parcela atendida não somente pela ação do agente municipal de execução da política habitacional, mas da própria política nacional. Sendo assim, o próximo passo é nos aproximar do objeto de estudo através da análise das entrevistas concedidas em nossa pesquisa, tecendo considerações e conclusões articuladas com a teoria já explicitada neste trabalho.

## **6.2 Aproximação com o objeto de estudo**

Como já citado em momento anterior, fizemos uso da pesquisa qualitativa por entender que a mesma nos dá fundamentação para desnudar o real, percebendo-o de forma dialética. A escolha pela pesquisa qualitativa advém da intenção de “captar as representações subjetivas dos sujeitos” (BAPTISTA, 1999, p. 36).

De acordo com essa perspectiva, a realidade deve ser percebida como uma construção social na qual o pesquisador participa, compreendendo dentro de um panorama histórico as influências e as inter-relações em determinados contextos. Conforme Demo (1993), a pesquisa é vista como um “diálogo crítico” e criativo com a realidade, culminando na elaboração própria e na capacidade de intervenção. Em tese, pesquisa é a atitude de “aprender a aprender”, e, como tal, faz parte de todo o processo educativo e emancipatório.

Posto isso, utilizamos como estratégia de pesquisa qualitativa a entrevista, sendo feitas pesquisa bibliográfica e documental previamente, tendo em vista perceber o discurso institucional acerca da demanda espontânea e a percepção dos profissionais.

Posterior à análise documental dos aportes legais contemporâneos que embasam a política de habitação, fizemos entrevistas com os profissionais da Habitafor. A entrevista foi adotada como forma de realizar uma abordagem direta dos sujeitos pesquisados, analisando e articulando tais respostas dentro das perspectivas qualitativas acima citadas, observando sua complexidade e buscando ultrapassar a aparência imediata em busca pela descoberta da essência.

A equipe de profissionais na Habitafor é multidisciplinar, assim, aplicamos a pesquisa com assistentes sociais, pedagogos e sociólogos, o que nos permitiu uma variação rica de olhares acerca do tema.

### 6.3 O discurso institucional *versus* discurso do profissional: análise do objeto de estudo

Foi pauta inicial da entrevista conhecer a proximidade do entrevistado com a questão da habitação em sua atuação profissional. Questionamos, então, sobre a historicidade do sujeito quanto ao trabalho na instituição e o conhecimento sobre o tema habitação de interesse social.

De forma mais relevante, os entrevistados já haviam atuado na área habitacional antes de se vincularem à Habitafor, apenas duas pessoas estavam se aventurando pela primeira vez.

Apesar disso, foi constatado que o interesse pelo conhecimento teórico do tema é menos relevante, sendo que, apenas um entrevistado se considera qualificado com o tema. Nas falas<sup>11</sup>:

Na verdade, não me considero uma pessoa totalmente esclarecida sobre o tema habitação, apesar de ter ficado na instituição por quase cinco anos... conheço, não profundamente, as leis que norteiam a política: o estatuto das cidades, plano diretor... (AMY, 2013).

Não tenho propriedade das leis em si, mas é do meu conhecimento que todos têm direito à moradia digna e é responsabilidade do Estado propiciar isso através de ações de regularização, construção de casas, urbanização... (JOPLIN, 2013).

[...] o direito à moradia adequada foi reconhecido e assegurado a partir da Constituição de 1988, onde se iniciou a discussão sobre a validade e eficácia do mesmo (BETHANIA, 2013).

Entendo que a moradia adequada pressupõe uma série de fatores que ultrapassam a própria ideia de casa como algo privado [...] a apropriação da cidade, está, portanto, diretamente relacionada ao conceito de adequação para moradia em eixos essenciais: mobilidade urbana, saneamento ambiental, lazer... Esses aspectos não são tratados, em totalidade, na legislação federal e municipal. Então, tem-se a política nacional que direciona os municípios, o Estatuto das Cidades que regulamenta a CF/88 e os planos diretores municipais (CHICO, 2013).

Percebemos o vácuo existente entre o fazer profissional e a apropriação política do seu exercício. A falta de capacitação dos executores pode incidir numa reprodução mecanicista dos afazeres, retirando, inclusive, o aspecto da moradia enquanto direito conquistado. Ademais, uma atuação tecnicista retira da habitação um aspecto amplo que envolve, além do espaço físico do imóvel, um arsenal de serviços públicos que permitam ao usuário acesso à dinâmica da cidade.

Percebe-se a falta de conhecimento da habitação enquanto produto histórico e da construção da política ao longo das reestruturações sociais, governamentais e capitalistas.

<sup>11</sup> Optou-se por utilizar nomes fictícios para os entrevistados, a fim de preservar a identidade dos mesmos. Todos os relatos foram colhidos na cidade de Fortaleza, em 2013, por meio de entrevista semiestruturada.

Além disso, a falta de capacitação da instituição para com os profissionais fere a diretriz federal prevista na política nacional, a qual prevê capacitação técnica dos agentes públicos para que a estrutura da política aconteça de forma articulada e eficiente.

É mister reconhecer essa apartação entre conhecimento técnico do profissional e a concretização do seu trabalho, pois o mesmo poderá executar de forma falha a política evidenciada nos projetos habitacionais, deixando essa amplitude de serviços e direitos à mercê de uma atuação superficial que não atende aos critérios estabelecidos nas legislações.

Interessou-nos conhecer um pouco o histórico profissional dos entrevistados a fim de descobrir sua empatia pelo setor de habitação. Dentre os oito indagados, foi possível verificar que apenas um não tinha experiência na área. Dos sete entrevistados que afirmaram alguma experiência com habitação de interesse social, seis já haviam feito parte da equipe da Habitafor por meio de estágio curricular.

Acerca da demanda espontânea, foi indagado o que eles entendiam sobre a mesma, conceituação, discurso institucional e funcionalidade. A resposta consensual é que se trata dos atendimentos realizados pela instituição à parcela da população que vai ao órgão para solicitar uma unidade habitacional. Em uma resposta mais concreta, ouviu-se que “são advindas da própria dinâmica excludente de ocupação do solo urbano no capitalismo”,

Essa parcela da população reside onde o poder público municipal não tem projetos interventivos. Sua criação institucional não é precisa, a explicação é que

[...] foi criada a partir do grande número de pessoas que procuravam a instituição com a finalidade de conseguir uma moradia. Para sistematizar essa demanda foi criado a abertura de processos específicos (GAL, 2013).

A demanda espontânea da Habitafor é composta por aqueles usuários que não são incluídos nos projetos habitacionais das áreas de risco, mas necessitam de uma moradia digna por estarem residindo na rua, em casas cedidas, em coabitação[...] (ELBA, 2013).

Percebemos que a demanda espontânea, ou seja, essa parcela da população que busca a instituição para solicitar uma unidade habitacional, é fruto histórico da consolidação da política de habitação no país. No processo de constituição e consolidação da política em questão, existiram grupos populacionais que ficavam à margem desse direito. É possível constatar isso nas ações focalizadas da FCP que privilegiava os trabalhadores formais com a unidade habitacional, nas ações padronizadas e direcionadas do BNH, que não considerava ações para áreas periféricas e, contemporaneamente, nos órgãos responsáveis (em cada município) por executar a intitulada nova política habitacional.

Sabe-se que o termo e o cadastro da demanda espontânea foram criados pela instituição (já que não são previstos na Política Nacional e Habitação) através do elevado número de indivíduos que se encontravam/encontram em situação de déficit habitacional. Não foi um projeto planejado, articulado, mas surgiu para suprir uma especificidade local. Na percepção dos profissionais:

[...] é o resultado da incapacidade da instituição de abranger todos os que fazem parte do déficit habitacional da cidade, através de projetos direcionados para essas famílias (AMY, 2013).

[...] sempre me questioneei sobre esse “cadastro” porque não há nenhum projeto específico pra ele... me pergunto se esse cadastro não foi algo pensado para evitar algo, assim, para a população ter esperança que vai conseguir alguma casa... como uma estratégia política da gestão (CARMEM, 2013).

Notamos que há rejeição quanto ao cadastro das famílias na demanda espontânea, pois não conseguem visualizar uma alternativa para aquela família dentro dos projetos possíveis.

É notório que os profissionais não acreditam no cadastro da demanda espontânea como algo de resposta concreta, mas como uma estratégia política de contensão da população, visto que não há planejamento de projetos específico para esse cadastro.

Penso que é uma forma de “tampar o sol com a peneira”, pois a intervenção no que se chamou de áreas de risco é controlada e emergencial... já a demanda espontânea deveria ser chamada de demanda reprimida porque não tem resposta pra ela, não tem e nem tem interesse de ter (CHICO, 2013).

É aflitivo que essa demanda exista. O número é imenso e não há sequer um projeto para debelar esse contingente reprimido (MARISA, 2013).

Alguns profissionais reconhecem ser importante a existência desse cadastro de demanda espontânea, contudo, criticam a falta de articulação entre o atendimento da população e a resposta dada a mesma. Vejamos:

Até acho interessante ter esse tipo de cadastro para as pessoas não voltarem sem atendimento e tal, mas acho que deveria ter projeto pra responder essas pessoas. Porque, assim, foi dito que essa demanda foi criada pra sistematizar, mas o quantitativo de cadastros empilhados sem conseguir resposta é enorme (AMY, 2013).

Assim, acho importante receber e sistematizar a população que vem e solicita uma casa, mas seria interessante se realmente funcionasse. Quem já trabalhou ou trabalha na instituição sabe que as pessoas não são beneficiadas com moradia. É um absurdo! Porque eles vêm várias vezes na esperança de receber algo e nunca acontece (CARMEM, 2013).

Nesse primeiro momento, foi constatado que os profissionais não sabem com clareza como foi criada a demanda espontânea e que, em sua maioria, não concordam com a

existência da mesma, já que a instituição não tem projetos específicos para esse segmento populacional.

Prosseguindo com a investigação, interessou-nos saber como essa população chega até a instituição e qual o procedimento de cadastrá-la. Foi-nos dito que essa demanda vem encaminhada por outros órgãos da prefeitura, como Centro de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS), Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), Conselho Tutelar, dentre outros órgãos e secretarias. Ademais, os sujeitos sabem dos projetos em algumas áreas através de divulgação midiática, ou por algum conhecido que foi beneficiado.

Foi constatado, ainda, que não há critérios bem definidos para essa caracterização, posto que os profissionais se confundiram ao elencá-los. Abaixo citamos algumas falas:

Eles dizem que existem critérios como renda, quantidade de filhos, se a pessoa é portadora de deficiência, mas não são seguidos como regra. O profissional escuta o relato da pessoa que vem na instituição e decide se faz o cadastro. Na verdade, já vi funcionário da própria instituição ser beneficiado em programa, como o Minha Casa, Minha Vida, e não estar dentro desses critérios (GAL, 2013).

Pra ser realizado o cadastro basta a pessoa ter CPF e RG. Mas depende da situação econômica, porque não é feito cadastro de quem tem acima de três salários mínimos que é considerado baixa renda (BETHANIA, 2013).

Qualquer pessoa pode abrir um processo de demanda espontânea. Claro que no momento do atendimento é verificado, na conversa com a família, se se trata de uma família com perfil de habitação de interesse social (CHICO, 2013).

Ficamos com o questionamento de como esses profissionais identificam famílias em situação de vulnerabilidade social a ser encaixada num perfil de habitação de interesse social, posto que, como já explanado, os mesmos não passam por capacitação acerca da PNH e seus aportes legais. Dessa forma, o que consideram uma família “apta” à moradia de interesse social? Seria, apenas, o fator renda suficiente para analisar a condição de pobreza da família?

Para Teles (2006), pobreza é a inquietação no horizonte de uma sociedade que se fez moderna e promete modernidade, mesmo sendo incapaz de traduzir direitos proclamados em parâmetros mais igualitários de ação e que mal ou bem proclama “a universalidade da lei e dos direitos sacramentados”.

Ainda com relação a essa escolha, percebemos claramente o recorte institucional e político que segue os nortes do neoliberalismo, quando tenta encaixar a população segundo critérios fragmentados de renda.

De posse dessas informações, foi indagado como a instituição pensa em escoar essa demanda, em responder de forma concreta o cadastro das famílias que vão à Habitafor solicitar uma unidade habitacional. Entre variadas respostas, houve um consenso de que não há projetos específicos para essa demanda, não há solução para uma situação que a própria instituição criou. Segue a posição dos profissionais:

A Habitafor não pensa em escoar essa demanda, existe um arquivo enorme estocado e não percebo nada que indique uma mudança com relação a isto (AMY, 2013).

Na verdade, não existia nenhum projeto em vista para escoar essa demanda, os relatos e solicitações que chegavam até a Habitafor normalmente eram todos arquivados (CHICO, 2013).

Contudo, foi-nos dado algum direcionamento menos fatalista para essas famílias. Como já salientado, a Habitafor atua na urbanização de áreas de risco e, para tanto, realiza o cadastramento socioeconômico das famílias ali residentes. Para a efetuação dessa urbanização, é necessário que algumas famílias sejam removidas da área, sendo encaminhadas para um conjunto habitacional. Contudo, por motivos diversos, algumas famílias não se sentem à vontade para irem residir nesse conjunto e solicitam outra opção, como a indenização de seu antigo imóvel. Tal fato é intitulado pela Habitafor de “sobra de vagas”, sendo estas são preenchidas pelo cadastro na demanda espontânea.

A instituição só possui projetos voltados para a urbanização de áreas de risco e o programa Minha Casa, Minha Vida que é voltado para famílias que se inscreveram em 2009. As famílias que vêm para pedir casa ficam numa fila de espera por sobras de vagas nesses projetos (CARMEM, 2013).

Situação semelhante ocorre com o projeto federal Minha Casa, Minha Vida executado, também, pela Habitafor quando direcionado para famílias entre 0 e 3 salários mínimos. As famílias se cadastraram em 2009 para esse programa específico e, por motivos variados (falta de contato, mudança de endereço, dentre outros fatores), não são contempladas no programa. A instituição também destina essas “sobras” à demanda espontânea.

Não há um programa específico para contemplar a demanda espontânea, mas quando sobra vaga no conjunto habitacional da Minha Casa, Minha Vida ou da área de risco a gente seleciona o cadastro dentre a demanda espontânea para preencher a vaga (GAL, 2013).

Atualmente, a instituição vê o Minha Casa, Minha vida como solução (JOPLIN, 2013).

A despeito do PMCMV<sup>12</sup>, importa ressaltar que é parte do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), o qual intenta promover o crescimento econômico com investimentos em infraestrutura. Tal programa destina recursos para empresas privadas (construtoras) viabilizando empregos na área da construção civil. Ademais, estabelece subsídio direto para famílias com renda de até 3 salários mínimos. O subsídio estabelecido pelo governo funciona como incentivo para aquisição da unidade habitacional em conjuntos construídos, especificamente, para este fim.

O diferencial do PMCMV para as casas populares construídas e direcionadas para projetos de urbanização de favelas é a contrapartida dada pelas famílias em valor mensal proporcional à renda familiar. No entanto, o programa recebeu, em 2009, inscrições de núcleos familiares de forma particular, o que nos leva à conclusão da dificuldade da demanda espontânea conseguir “vagas sobranes”, já que o PMCMV, além de possuir um cadastro próprio, tem, ainda, cadastro de reserva.

Percebendo que há certo consenso sobre a falta de direcionamento dessa demanda, questionou-se como era feita essa seleção das famílias que preencheriam vagas “sobranes” e se havia um percentual sistematizado das famílias que conseguiram garantir seu direito da casa própria. A resposta foi vaga, posto que não se soube explicar como era feita essa seleção e ninguém tinha a informação estatística das famílias beneficiadas.

Essa informação nos preocupa e nos leva a considerar que a demanda espontânea se caracteriza mais como uma estratégia para mascarar a incapacidade da política de atender à população do que uma solução para o problema apresentado.

Destacamos, aqui, que as diretrizes da política de habitação são gerais e se fazem a partir do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) e da Política Nacional de Habitação (PNH). Contudo, os entes federativos têm autonomia para implementar projetos além daqueles estabelecidos nas normas gerais. Assim, criticamos o município de Fortaleza que, teoricamente, apresenta leis exemplares, como o Plano Diretor Participativo e a Lei Orgânica do Município, porém, concretamente, falha ao não atingir a população de forma ampliada, deixando-a à margem de direitos garantidos enquanto sociais e fundamentais à dignidade humana.

Quanto à instituição, verificamos a existência de projetos habitacionais direcionados para urbanização e regularização de favelas, também seguindo as diretrizes do PlanHab e do PAC. Infere-se que esse tipo de programa e projetos são mais visíveis

---

<sup>12</sup> O Programa Minha Casa, Minha Vida foi consolidado pela Lei 11.977/2009 e operacionalizado a partir da alocação de recursos da União ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).

politicamente, além de adequar o espaço citadino a um padrão de embelezamento. Porém, a respeito da demanda espontânea, dessa população que despende parte de seu salário para pagar aluguel, que não consegue financiamento de imóvel nem é alvo de projetos de requalificação em áreas de risco, percebe-se descaso e, mais do que isso, desrespeito para com os sujeitos, gerando expectativas de serem atendidos em sua solicitação sem haver sequer um projeto previsto para tal na instituição.

## 7 CONCLUSÃO

À guisa de conclusão, teceremos algumas observações feitas a partir da análise da entrevista apresentada na seção anterior. Como já exposto, o objetivo deste trabalho é avaliar o papel instrumental da demanda espontânea na política habitacional de Fortaleza com recorte na Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor).

Para tanto, conceituamos a política setorial de habitação dentro de um sistema econômico, político e social, a saber, o capitalismo. Entendemos como sendo de suma relevância perceber essa contextualização, pois a política pública/social é permeada de intencionalidades que são, além de governamentais, sistêmicas. Quanto a isso, entendemos que “a política social não pode ser analisada como fato social isolado. Ao contrário, devem ser situadas como expressão contraditória da realidade”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 39). Portanto, analisar a política habitacional é analisar o contexto no qual a mesma está inserida, revendo suas peculiaridades históricas e sociais.

Percebeu-se, através da pesquisa bibliográfica, que a forma como a questão da habitação se estruturou no país foi excludente e discriminatória, não contemplando os reais indivíduos atingidos pela questão. Apesar das dificuldades enfrentadas pelo BNH para atender a população de baixa renda, pode-se considerar que, nacionalmente, ocorreu uma articulação da política, fator que foi perdido com sua extinção e só recuperado com a criação do Ministério das Cidades, em 2003. Tira-se por análise desse percurso histórico a quebra de continuidade da política habitacional de forma estrutural, o que possibilitou o aumento da autoconstrução no hiato entre BNH e Ministério das Cidades.

Desta feita, percebe-se a evolução da PNH que, em sua letra, buscou atender a população de baixa renda residente em áreas de risco, a população de classe média com acesso aos financiamentos subsidiados pelo governo e a população com acesso ao mercado imobiliário. Destaca-se a inovação do Estatuto da Cidade regulamentando o capítulo sobre a política urbana na Constituição de 1988 e instituindo a função social da propriedade. Ademais, a exigência do planejamento urbano das cidades com as provisões habitacionais e das áreas especiais, previstas nos planos diretores municipais para cidades com mais de 20 mil habitantes. Contudo, ressaltamos as falhas ocorridas nesse processo. Em primeiro lugar, evidencia-se, mais uma vez, que as conquistas da carta magna cidadã e das legislações seguintes foram mérito da pressão popular no processo dialético de lutas e reivindicações. Em segundo, ressalta-se a fragmentação da política que não prevê solução habitacional para o segmento da população que não reside em áreas de intervenção governamental de urbanização

(áreas de risco) nem possuem condições de financiamento com ou sem subsídio. Essa população se mostra presente na instituição Habitafor em forma da demanda espontânea. Com relação a esta, constatamos que há um vácuo na PNH posta em execução pela instituição.

Como já explicitado, a demanda se encontra num espaço entre aqueles que residem em áreas de risco (favelas e assentamentos precários) sujeitas à intervenção municipal de urbanização e reassentamento e aqueles com recursos financeiros suficientes para financiar imóveis com ou sem subsídio governamental. Consideramos que essa fragmentação e focalização é fruto de uma política forjada no bojo da ideologia neoliberal que objetiva tratar a questão social por partes, focando os projetos na extrema pobreza.

A Habitafor, como executora dessa política setorial, reproduz os mesmos valores fragmentados. Contudo, quando nos referimos à demanda espontânea, percebemos alguns agravantes. A princípio, os profissionais que trabalham diretamente com ela não conhecem seu objetivo de existência e tampouco acreditam nela enquanto resposta à população solicitante. Deste, pode-se inferir a precarização do atendimento, já que o profissional não vislumbra uma resposta concreta para o problema. O segundo agravante, e sabendo que a demanda espontânea não é prevista na política nacional, é percebido quando os executores não conhecem os aportes legais que regulamentam o direito à moradia, fragilizando a garantia desse direito. No mais, entendemos que a demanda espontânea foi criada pela instituição para evitar que a população que se dirigia a ela saísse sem uma resposta, sabendo, porém, da não existência de projetos específicos ou alternativas previstas para esse cadastro. Portanto, e de acordo com os depoimentos dos profissionais, acreditamos que é utilizada como uma forma estratégica de apaziguamento, o que nos desperta o reconhecimento da importância da organização da sociedade civil frente ao cumprimento dos direitos garantidos nas legislações, tal como cita Kowarick (1993, p. 74):

[...] o problema habitacional, bem como outros elementos básicos para a reprodução da força de trabalho, terá um encaminhamento na medida em que movimentos populares urbanos conectados à luta que se opera nas esferas do trabalho puserem em xeque a forma do domínio tradicionalmente exercido pelo Estado no Brasil, onde se condensam as contradições de uma sociedade plena de desigualdade e oposições.

Consideramos como essa a alternativa para a diminuição do problema urbano e habitacional.

Apesar destas feitas, não assumimos uma constatação fatalista da política, mesmo percebendo que o déficit habitacional é criado pela forma de apropriação privada do solo utilizado pelo sistema econômico vigente.

Destacamos as lutas dos movimentos sociais e a organização da sociedade civil para utilizar a política pública enquanto espaço de correlação de forças, na qual o Estado é forçado a intervir em forma de resposta.

O planejamento estratégico e o gerenciamento empresarial da cidade tende a ampliar o déficit habitacional tanto no que se refere as autoconstruções em favelas como o aqueles que dedicam uma relevante parte do seu salário para pagar aluguel já que não conseguem se inserir no mercado formal.

Consideramos que as lutas pelo direito à cidade convergem para a luta contra a civilização do capital, posto que este sistema tem em seu cerne a exploração e a desigualdade, características que se revelam no ordenamento espacial excluindo parte da população da participação da cidade tanto que tange à moradia enquanto mercadoria como no acesso a bens e serviços públicos de qualidade, já que estes são , preferencialmente, direcionados para áreas centrais.

Convém ressaltar que por direito à cidade entendemos a criação de uma nova sociabilidade na qual os sujeitos participam de todos os processos de criação de espaços e serviços básicos.

Por fim, reiteramos que a política pública, em especial a que aqui detalhamos, não se propõe a resolver a questão habitacional pois está vinculada ao sistema econômico, contudo, confere espaço importante de lutas e pressão por parte da população em prol da ampliação e garantia de direitos

## REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Pedro. A regulação urbana e o regime urbano: a estrutura urbana, sua reprodutibilidade e o capital. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, n. 16, p. 510-555, 1995.
- AGLIETTA, Michel. **Regulação e crise do capitalismo**: a experiência dos Estados unidos. [S.l.]: [s.n.], 1976.
- AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de serviços e programas sociais**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.
- ANDRADE, Mariana Alves. De Marx a Mézaros: a inseparável relação entre Estado e a reprodução do capital. *In*: **Marx, Mézaros e o Estado**. São Paulo: Instituto Lukács, 2012. p. 11-29.
- ANTUNES, Ricardo Luis Coltro. **Os sentidos do trabalho**: ensaios sobre a afirmação e negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2009.
- ARANTES, Otília Beatriz Fiori. Uma Estratégia Fatal. *In*: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 11-74.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Tendências no estudo da avaliação. *In*: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação das políticas sociais**: uma questão em debate. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999. p. 107-127.
- BAPTISTA, Dulce Maria Tourinho. O debate sobre o uso de técnicas qualitativas e quantitativas de pesquisa. *In*: MARTINELLI, Maria Lúcia (Org.). **Pesquisa qualitativa**: um instigante desafio. São Paulo: Veras, 1999. p. 31-40.
- BECKER, Howard. **Uma teoria da ação coletiva**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.
- BEHRING, Elaine Rossetti. Política social no contexto da crise capitalista. *In*: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS: ABEPSS, 2009. p. 301-320..
- \_\_\_\_\_. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2007.
- BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação liberdade, 2011.
- \_\_\_\_\_. Origens da habitação social no Brasil. **Análise Social**, Lisboa, v. 29, n. 127, p. 711-732, 1994.

BRAGA, Elza Maria Franco. **Os labirintos da habitação popular** (conjunturas, programas e atores). Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1995.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Brasília, 2006.

CAMPOS FILHO, Candido Malta. **Reinvente seu bairro**: caminhos para você participar do planejamento de sua cidade. São Paulo: Editora 34, 2003.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade**. São Paulo: Contexto, 2001.

CARNOY, Martim. **Estado e teoria política**. Campinas: Papyrus, 1994.

CHESNAIS, François. Mundialização: o capital financeiro no comando. **Les Temps Moderns**, Paris, n. 607, p. 7-28, out. 2000. Disponível em: <[http://www.revistaoutubro.com.br/edicoes/05/out5\\_02.pdf](http://www.revistaoutubro.com.br/edicoes/05/out5_02.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2013.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993.

COUTINHO, Ronaldo. A “crise” urbana: urbanização da pobreza e lógica do capital. São Paulo: Expressão Popular, [2008?]. Disponível em: <<http://editora.expressaopopular.com.br/batalha-das-ideias/%E2%80%9Ccrise-urbana%E2%80%9D-urbaniza%C3%A7%C3%A3o-da-pobreza-e-l%C3%B3gica-do-capital>>. Acesso em: 18 abr. 2013.

DAVIS, Mike. **Planeta favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

DEMO, Pedro. **Desafios modernos de educação**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1993.

DIAS, Sharon Darling de Araújo. O processo de urbanização e metropolização de Fortaleza: a constituição histórica de uma cidade desigual. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS, 17., 2012, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: UFMG, 2012. Disponível em: <<http://eng2012.agb.org.br/lista-de-artigos?download=1717:artigo-eng&start=2320>>. Acesso em: 27 set. 2013.

FARIAS, José Airton de. **História do Ceará**. Fortaleza: Tropical, 1998.

FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. *In*: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Claudia (Org.). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades, 2010. p. 55-70.

FERREIRA, João Sette Whitaker. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. SIMPÓSIO INTERFACES DAS REPRESENTAÇÕES URBANAS EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO, 2005, Bauru. **Anais...** Bauru: Unesp: Sesc, 2005. p. 1-20. Disponível em: <[http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/j\\_whitaker/propurbcred.doc](http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/j_whitaker/propurbcred.doc)>. Acesso em: 11 jul. 2013.

FLEY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes a prática de análise das políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FORTALEZA (Cidade). Lei nº 8810, de 30 de dezembro de 2003. Autoriza a criação da Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza. **Diário Oficial do Município**, Fortaleza, CE, 5 jan. 2004. Disponível em: <<http://www.fortaleza.ce.gov.br/sites/default/files/arquivos/diariosoficiais/2004/01/dom12742.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil**. Brasília: [s.n.], 2006.

GOMES, Paulo Cesar da Costa. A condição urbana: ensaio de geopolítica das cidades. Rio de Janeiro: Bertran Brasil, 2002.

HARVEY, David. A liberdade da cidade. *In*: HARVEY, David *et al.* (Org.). **Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 27-34.

HOFLING, Eloisa de Matos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Caderno Cedes**, Campinas, ano 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001. Disponível em: <<http://scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539>>. Acesso em: 25 maio 2013.

HUBERMAN, Leo. **História da riqueza do homem**. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche: Capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2008.

IASI, Mauro Luis. A rebelião, a cidade e a consciência. *In*: HARVEY, David *et al.* **Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 41-47.

KOWARICK, Lucio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Moraes, 1991.

LEHER, Roberto. Educação no governo Lula da Silva: a ruptura que não aconteceu. *In*: MAGALHÃES, João Paulo de Almeida *et al.* **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003 – 2010**. Rio de Janeiro: Grammond Universitária, 2010. p. 369-418.

LIMA, Bruno Luiz Philip de; COSTA, Ademir Araújo da. O espaço urbano: perspectiva teórico-metodológica da análise espacial. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL GOVERNANÇA URBANA E DESENVOLVIMENTO METROPOLITANO, 2010, Natal. **Anais...** Natal: UFRN, 2010.

LOUREIRO, Bráulio Roberto de Castro; RIBEIRO, Danielle Cristine. Política social neoliberal: expressão da necessária relação estado/capital em tempos de crise estrutural do capital. **Mediações**, Londrina, v. 16, n. 1, p. 292-308, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/viewFile/9661/8507>>. Acesso em: 11 jul. 2013.

LUKÁCS, Geörgy. **Ontologia do ser social: os princípios ontológicos fundamentais de Marx**. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.

MACÁRIO, Epitácio *et al.* Crise capitalista, questão social e questão urbana: o contexto e as questões do seminário. **Revista da RET**, Marília, SP, ano III, n. 6, 2010.

MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido. *In:* HARVEY, David *et al.* **Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 19-26.

\_\_\_\_\_. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

\_\_\_\_\_. O Estatuto da cidade periférica. *In:* CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Claudia (Org.). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades, 2010. p. 5-22. Disponível em:  
<[http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CA\\_Images/PULICCOMPLETAPORT\\_alt.pdf](http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CA_Images/PULICCOMPLETAPORT_alt.pdf)>. Acesso em: 14 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. **Políticas Sociais - acompanhamento e análise**, n. 12, fev. 2006. Disponível em:  
<[http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/ensaio2\\_ministerio12.pdf](http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio2_ministerio12.pdf)>. Acesso em: 20 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-166, maio/ago. 2003. Disponível em:  
<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142003000200013](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200013)>. Acesso em: 23 maio 2013.

\_\_\_\_\_. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. *In:* ARANTES, Oflíia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

\_\_\_\_\_. **Habitação e cidade**. 3. ed. São Paulo: Atual, 1997. (Série Espaço & Debate).

\_\_\_\_\_. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_. Reforma Urbana: limites e possibilidades: uma trajetória incompleta. *In:* RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JR., Orlando Alves dos (Org.). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p. 309-325.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. **BNH: outras perspectivas**. [200-?]. Disponível em  
<<http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/Artigos%20REVISADOS/BNH,%20outra%20pespectiva.pdf>> Acesso em 02 /06/ 2011.

MELO, Marcus André. A não política da casa própria 1946-1947. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, ano 6, n. 15, p. 15-35, 1991.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas e habitação popular: continuidade e ruptura, 1979-1988. **Revista de Urbanismo e Arquitetura**, Salvador, v. 2, n. 2, p. 37-59, 1989. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/rua/article/view/3066/2198>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

MÉSZÁROS, István. **Beyond capital**. Londres: Merlin Press, 1995.

MONTAÑO, Carlos Eduardo. Pobreza, "questão social" e seu enfrentamento. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 110, jun. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n110/a04n110.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2013.

\_\_\_\_\_. **A natureza do Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2007.

MONTAÑO, Carlos Eduardo; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil. *In*: DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco Aurélio (Ed.). **Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: UFM, 2006. p. 61-85.

MOTA, Ana Elisabete. Crise contemporânea e as transformações na produção capitalista. *In*: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS: ABEPSS, 2009. p. 51-67.

MOTTA, Luana Dias. **A questão da habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e direito a cidade**. [2011]. Disponível em: <[http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/TAMC-MOTTA\\_Luana\\_-\\_A\\_questao\\_da\\_habitacao\\_no\\_Brasil.pdf](http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/TAMC-MOTTA_Luana_-_A_questao_da_habitacao_no_Brasil.pdf)> Acesso em: 10 set. 2012.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método em Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1992.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

NOBRE, Maria Cristina Queiroz. O Estado Capitalista: subsídios para uma discussão conceitual. **Revista de Humanidades**, Fortaleza, v. 18, n. 1, p.17-27, jan./jun. 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. **A economia brasileira: crítica à razão dualista**. São Paulo: Cebrap, 1972.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. *In*: BOSCHETTI, Ivanete (Org). **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008. p. 87-107.

PIANA, Maria Cristina. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional**. São Paulo: UNESP, 2009.

PONTE, Sebastião Rogério. **Fortaleza Belle Époque: reformas urbanas e controle social (1860-1930)**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha: Multigraf, 1993.

RAJOBAC, Raimundo; ROMANI, Simone. Jean-François Lyotard e a condição pós-moderna: perspectivas para os fundamentos da educação. **Signos**, Lajeado, RS, v. 32, n. 1, p. 9-17, 2011. Disponível em: <<http://www.univates.br/revistas/index.php/signos/article/viewArticle/184>>. Acesso em: 11 jul. 2013.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. **Reforma urbana: promessas e desafios do estatuto da cidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

SANTOS, Maria Aparecida Nunes dos. Estado moderno, fundo público e capital: uma tentativa de compreensão. *In*: DAVI, Jordeana; MARTINIANO, Claudia; PATRIOTA, Lucia Maria (Org.). **Seguridade social e saúde**. Campina Grande: EDUEPB, 2011. p. 41-57.

SILVA, Ademir Alves. **Políticas e cooperativas habitacionais**. São Paulo: Cortez, 1992.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. *In*: SILVA, Maria Ozanira da Silva (Org). **Pesquisa avaliativa: aspectos teóricos-metodológicos**. São Luis: GAEPP, 2008. p. 89-177.

\_\_\_\_\_. **Política habitacional brasileira: verso e reverso**. São Paulo: Cortez, 1989.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YASBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 12 ago. 2013.

SOUZA, Marcelo José Lopes. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos sociais**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

VAINER, Carlos Bernardo. Quando a cidade vai às ruas. *In*: MARICATO, Ermínia *et al.* **Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013. p. 35-40.

\_\_\_\_\_. **Pátria, Empresa e Mercadoria**. *In*: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Pétropolis: Vozes, 2000. p. 75-104.

## APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA

### 1. Identificação:

- 1.1 Nome:
- 1.2 Sexo: ( ) masculino ( ) feminino
- 1.3 Idade:
- 1.4 Formação acadêmica:
- 1.5 Instituição:
- 1.6 Ano:
- 1.7 Possui outra formação:
- 1.8 Tempo de profissão:

### 2. Sobre a atuação profissional:

- 2.1 Qual sua função dentro da instituição?
- 2.2 Há quanto tempo atua na área habitacional de interesse social?
- 2.3 O que conhece acerca dos direitos legalmente garantidos acerca da moradia adequada?
- 2.4 Já participou de capacitação técnica a respeito da política habitacional?

### 3. Sobre a demanda espontânea:

- 3.1 O que você entende por demanda espontânea?
- 3.2 Você sabe como foi criada?
- 3.3 O que você pensa sobre a existência dessa demanda dentro da instituição?
- 3.4 Como essa demanda chega até a instituição?
- 3.5 Quais os procedimentos para inscrição nessa demanda? Existem critérios?
- 3.6 Como a instituição pensa em escoar a demanda que recebe?
- 3.7 Qual o percentual de famílias atendidas e famílias que solicitam?