

O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA  
(PMCMV) E O DIREITO À MORADIA – A  
EXPERIÊNCIA DOS SEM TETO EM SALVADOR

THE MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV) AND  
HOUSING RIGHTS – THE EXPERIENCE OF THE SEM  
TETO IN SALVADOR

Maria Elisabete Pereira dos Santos\*  
Roseli de Fátima Afonso\*\*  
Suely Ribeiro\*\*\*  
Renata Rossi\*\*\*\*

Resumo

**E**sse trabalho tem como objetivo discutir o acesso da população situada nas menores faixas de renda ao PMCMV, tendo como exemplo a experiência dos Sem Teto em Salvador. O trabalho discute se o referido Programa é um exemplo de *autonomia* ou de *captura* do Estado e conclui que o PMCMV, de forma ambígua, torna possível o acesso a casa própria para a população pobre, porém agrava problemas relativos a inserção produtiva dos contemplados, deixa intocada questões estruturais relativas ao acesso a serviços e à terra urbana e coloca em primeiro plano os interesses da indústria da construção civil, setor estratégico no pacto *neodesenvolvimentista* em curso no país. Com base em uma *proposta metodológica de triangulação*, o texto se fundamenta em dados, documentos oficiais e pesquisa empírica, tendo como referências teóricas o institucionalismo histórico e a Escola de Frankfurt, que consubstanciam a discussão sobre Estado e política pública.

**Palavras-chave:** Estado. Autonomia. Direito à Moradia. Minha Casa Minha Vida. Sem Teto.

Abstract

**T**his article aims to discuss how people situated in the lowest salary range have access to the PMCMV, using as an example the experience of the “Sem Teto” in Salvador. This work discusses whether this Program expresses the *autonomy* or the *capture* of the state, and concludes that the PMCMV, ambiguously, allows the poor to have access to homeownership. Nonetheless, this program

\* *Doutorado em Sociologia (UNICAMP), Professora da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. Coordenou a elaboração do Projeto Atlas sobre o Direito de Morar em Salvador, financiado pela FAPESB e atualmente coordena o Grupo ÁGUAS (DG/CNPq). E-mail: betesantos@ufba.br*

\*\* *Mestrado em Sociologia pela UNICAMP, é Professora do Instituto Federal da Bahia (Campus Faria de Santana) e integrou a equipe do Projeto Atlas sobre o Direito de Morar em Salvador. E-mail: roseli\_afonso@hotmail.com*

\*\*\* *Mestrado em Filosofia Contemporânea pela Universidade Federal da Bahia, é professora da Faculdade 2 de Julho e Faculdade Ruy Barbosa e integrou a equipe do Projeto Atlas sobre o Direito de Morar em Salvador. E-mail: suelymsribeiro@gmail.com*

\*\*\*\* *Doutoranda em Administração pela Universidade Federal da Bahia, pesquisadora do Grupo ÁGUAS (DG/CNPQ) e integrou a equipe do Projeto Atlas sobre o Direito de Morar em Salvador. E-mail: renatarossi2011@gmail.com*

aggravates the problems related to the productive insertion of these people, it leaves untouched structural issues regarding the access to services and to the urban land, and prioritises the interests of the civil construction industry, a strategic sector in the *neo development* pact currently taking place in Brazil. Based on a triangulation method, the text bases itself in statistics, official documents and empirical research, having as a theoretical reference the historic institutionalism and the Frankfurt School, that established the basis of a discussion regarding State and public policy.

**Keywords:** State. Autonomy. Housing Rights. "Minha Casa Minha Vida". "Sem Teto".

## Introdução

Esse trabalho tem como objetivo discutir o acesso à moradia pela população situada nas menores faixas de renda, através do Programa Habitacional Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), tendo como exemplo os Sem Teto de Salvador. Ressaltamos o significado social e político do acesso a uma casa própria, mas também as dificuldades de arcar com os seus custos, o acesso limitado à infraestrutura e serviços urbanos, os problemas decorrentes da localização das novas unidades habitacionais em áreas periféricas, distantes das suas fontes de renda e trabalho. Desse modo, a implementação do PMCMV (instituído em todo o país através da Lei Nº 11.977, de 7 de julho de 2009), um fato novo na história recente das políticas habitacionais, ao invés de se contrapor, alimenta e reforça o histórico processo de segregação socioespacial, uma vez que desloca a população considerada como pobre, originalmente localizada em áreas centrais e infraestruturadas, para áreas periféricas, ou seja, sem infraestrutura, serviços e distante dos seus locais de trabalho, não proporcionando as condições necessárias à inserção produtiva das famílias, conduzindo-as ao endividamento e, em muitas situações, à devolução do imóvel recém-adquirido. O fato é que o financiamento de moradia popular, através do estímulo ao crédito e de subsídios, não tem criado as condições necessárias à garantia do direito à moradia, se constituindo, como demonstram as análises de conjuntura realizadas pela imprensa nacional e internacional, sobretudo, em um mecanismo de dinamização da indústria da construção civil e estímulo ao mercado imobiliário, voltado para a população situada nas menores faixas de renda.

Desse modo, apesar de atender uma demanda histórica dos movimentos sociais de luta pelo acesso à moradia nas últimas décadas, o PMCMV não se constitui em exemplo de intervenção autônoma do Estado, beneficiando, sobretudo, segmentos econômicos estratégicos no projeto de desenvolvimento e pacto de poder que têm na terra urbana seu objeto de acumulação. Trata-se, portanto, de discutir a seguinte questão: o PMCMV é um exemplo de autonomia do Estado em relação aos segmentos do capital, que têm na terra urbana seu objeto de realização do lucro? Discutimos, nesse texto, a tese de que apesar de inovar na implementação de política habitacional voltada para a população situada nas menores faixas de renda, o PMCMV garante precariamente o direito constitucionalmente instituído, não sendo exatamente um exemplo de autonomia, mas de concretização de interesses econômicos da indústria da construção civil e do mercado imobiliário, parceiros estratégicos das forças políticas à frente do governo e que, em tempos de crise, potencializam seus lucros através da ampliação de mercados. O PMCMV atende precariamente a população situada nas menores faixas de renda e se constitui em uma ferramenta estratégica de poder, do que a literatura qualifica como neodesenvolvimentismo, que agrega elementos da tradição keynesiana e do neoliberalismo em crise. Nesse contexto, a conquista da moradia, sonho dos Sem Teto, corre o risco de tornar-se um pesadelo, pela dificuldade de arcar com os custos da moradia (a mensalidade, o Imposto Territorial Urbano – IPTU, a taxa de condomínio, as contas de água, luz e esgoto); pelas limitações de acesso aos serviços de educação, saúde e transporte e pela inexistência de programas

de inserção produtiva, capazes de estimular a geração de emprego e renda voltados para a uma população que, historicamente, encontra-se inserida na “informalidade”, nas “franjas” do sistema capitalista.

Fundamenta essa discussão teórica a reflexão sobre a natureza da política pública (compreendida como o Estado, de forma mais ou menos ampliada, em ação) no contexto de projetos políticos originalmente qualificados como de “esquerda” e que, apesar do discurso antineoliberal e democratizante, implementam programas e projetos, que subordinam processos e demandas sociais à lógica da acumulação. Esse trabalho se propõe, portanto, a fazer uma reflexão teórica sobre as possibilidades e limites de universalização do acesso à moradia no atual contexto de redemocratização e crise capitalista em cidades situadas na periferia do sistema, espaços que, nas últimas décadas, passaram pela experiência de reconstrução democrática, mas que reproduzem, com algumas poucas inovações, modelos de gestão que poderiam ser qualificados como variantes social-democratas do neoliberalismo.

Perpassa essa reflexão a discussão sobre as possibilidades e impossibilidades de autonomia ou captura do Estado nas sociedades situadas na periferia capitalista, do sucesso na implementação de programas e projetos voltados ao atendimento de demandas de segmentos sociais historicamente excluídos, sem que sejam introduzidas modificações nas suas formas de inserção produtiva, nos processos de apropriação da terra urbana, de periferização e mecanismos de acumulação e produção do valor. A existência de políticas públicas voltadas para os “pobres”, por si só, não se constitui em um indicador de mudança da natureza da intervenção do Estado, do seu distanciamento de históricos interesses de classe. A análise das formas de acesso ao PMCMV sugere estarmos diante da captura do Estado, da reprodução, em condição política diversa, do tradicional *modus operandi* do Estado capitalista – que converte a democracia em emplastro, em um ritual destituído de significado propriamente social, uma vez que subordina o atendimento de demandas sociais e coletivas à lógica da acumulação.

Essa reflexão se fundamenta no debate sobre o significado de *bringing the state back in* no atual cenário de crise do modelo neoliberal e sobre as limitações, de caráter estrutural, de produção de políticas públicas autônomas, no referido contexto. Para isso, travaremos um debate sobre a teoria do Estado, partindo de algumas formulações de cunho institucionalista, a partir de Theda Skocpol e, de inspiração frankfurtiana, com as contribuições de Joachim Hirsch. Inspirados na proposta metodológica de triangulação de Uwe Flick são analisados dados e documentos oficiais, publicações nacionais e internacionais relativas ao tema e indicadores sobre as ocupações dos Sem Teto em Salvador, resultado da aplicação de questionários e realização de entrevistas com lideranças do Movimento de Luta por Moradia em Salvador (projeto financiado pela Fapesb, no período de 2009-2012). Adicionalmente, temos como referência autores como Boaventura de Sousa Santos, José Geraldo de Sousa Júnior e Ângela Gordilho, dentre outros, que abordam questões estruturais relativas ao direito à moradia e à cidade e que ajudam a refletir sobre a possibilidade de constituição de políticas públicas no atual contexto de globalização e flexibilização produtiva.

## Estado e Política Pública – autonomia ou captura?

A discussão sobre o significado da ação do Estado no atual contexto de crise e de redemocratização recoloca o debate sobre a possibilidade de políticas públicas autônomas, ou seja, desvinculadas de interesses de grupos, de classes ou segmentos de classes, o que requer o retorno à macro teoria, às teorias da sociedade e do Estado, uma vez que a aludida possibilidade de autonomia encontra-se sobredeterminada pelas complexas relações entre estado e sociedade em uma sociedade de classes e, nesse caso específico, na periferia do sistema capitalista. Padecemos, há algum tempo, de um certo esquecimento do debate sobre a *natureza* do Estado, o que, em certa medida, reflete o fato histórico de estarmos voltados, sobretudo, para a reflexão sobre o seu *modus operandi* – basta observar os conceitos que povoam a nossa reflexão (a exemplo de governabilidade, *accountability*, eficiência, eficácia), quase sempre voltados

à avaliação de desempenho, de processos, de resultados. Esse esquecimento reflete, em certa medida, a complexa e contraditória relação da teoria com as suas condições sociais e políticas de produção, entre conhecimento e interesse (aqui compreendido como a relação entre o sujeito de uma necessidade e um bem – material ou simbólico, apto a satisfazê-la). Em tempos de absoluta hegemonia capitalista trata-se, quase que sempre, de refletir sobre as condições necessárias à reprodução do sistema e não, exatamente, questionar seus pressupostos ou fundamentos.

Em plena década de oitenta, Theda Skocpol chamava a atenção para a necessidade do que ela denomina *bringing the state back in*. (SKOCPOL, 1985) Essa conclusão tem um significado teórico como também prático-político. Skocpol defende a tese do necessário retorno do Estado no contexto do que ela qualifica como falência das abordagens neomarxistas, que o conceituam como instrumento de classe, garantidor das relações de produção e de acumulação ou de arena, na qual, é travada a luta de classe. O Estado é, então, concebido como um conjunto de organizações através das quais são implementadas estratégias e políticas públicas, devendo o mesmo ser compreendido como um ator, autônomo, capaz de moldar estruturas sociais. (SKOCPOL, 1985) Recorrendo a Max Weber e Otto Hintze, Skocpol considera que o Estado pode ser concebido como uma organização que exerce o controle do território, constrói políticas, media relações entre a dimensão nacional e transnacional, se constitui em fonte de norma, procedimentos e convenções, sendo condicionado por mudanças e relações de competição. (SKOCPOL, 1985) Em sendo assim, a tese que define o Estado a partir do conceito de classe social exclui a possibilidade de conceber a sua ação de uma perspectiva mais autônoma, como também de perceber a diversidade de funções dessa estrutura em um mesmo contexto histórico ou modo de produção. (SKOCPOL, 1985)

O significado prático-político da tese *bringing the state back in* e das possibilidades de autonomia do Estado, em tempos de crise neoliberal, se explicita quando, se referindo à realidade americana, Skocpol afirma, de modo enfático, que “at this critical juncture, new private, public, and private-public investments would be cost-effective uses of economic resources”. (SKOCPOL, 2011, p. A8) Ela chega mesmo a ressaltar o papel do Estado e dos investimentos públicos na constituição das grandes fortunas: “even a cursory survey of the last century shows that national economic fortunes have always depended upon robust synergies between public and private investment”. (SKOCPOL, 2011, p. A9) A tese defendida por Skocpol atribui um papel central ao Estado na economia e no desenvolvimento capitalista e tem como um dos seus pressupostos a possibilidade de uma intervenção autônoma desse ente na vida econômica, social e política. Ela se propõe, então, a identificar a possibilidade de constituição de *instances of state autonomy*, na condução de processos e situações de embate, o que remete ao clássico confronto entre as formulações que consideram o Estado sujeito a influências de interesses de classes (*groups and classes*), corporativos ou coletivos (*official collectivities*) na construção da política econômica e social, nos processos de mudança social e na agenda pública. (SKOCPOL, 1985)

Várias são as críticas às teorias que afirmam as possibilidades de autonomia do Estado, como formulada por Skocpol. De uma perspectiva teórico-epistemológica, como afirmam Peter Hall e Rosemary Taylor, esse tipo de formulação, que se situa no campo de reflexão do institucionalismo, sobretudo o de caráter histórico, tende a associar instituições e organizações a regras, “enfatizando as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições”, como também “tendem a formar uma concepção do desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias, as situações críticas e as conseqüências imprevistas”. (HALL; TAYLOR, 2003, p. 2) As proposições de Skocpol, ao pretenderem explicar a natureza da ação do Estado afastando-se de determinações econômicas, de classe e da noção de interesse, de inspiração marxista ou não, correm o risco de cair em um certo vazio teórico, uma vez que perdem o nexo entre instituição, poder e determinações estruturais. Afinal, a instituição não se explica de *per se*, e os nexos que ela tenta estabelecer entre a instituição e o seu “ambiente” são frágeis, e não basta recorrer aos tradicionais e abstratos conceitos de liderança e de poder para explicá-la.

Por outro lado, não se trata aqui, como sugere Przeworski, de se perder no infindável embate sobre a natureza da determinação dos processos sociais. São as relações sociais de produção que determinam as instituições econômicas e políticas (como pretende o materialismo) ou são as instituições que moldam a vida econômica e o tecido social (como afirma o institucionalismo)? Para o referido autor, apesar das narrativas diferentes, tanto o marxismo como o institucionalismo recaem sobre a mesma armadilha ao se perguntarem sobre o que é primordial. Przeworski conclui afirmando que “há algo de errado com uma questão cuja resposta é a primazia disso ou daquilo” e que “o único motor da história é a endogeneidade”. (PRZEWORSKI, 2005, p. 4)

Sem querer avançar no debate sobre o significado da noção de determinação no âmbito dos processos sociais retomemos aqui a discussão sobre o significado *bringing the state back in* e a possibilidade de identificação de *instances of state autonomy* do Estado no contexto histórico do capitalismo periférico, particularmente de crise do modelo neoliberal e de redemocratização, para melhor compreender o significado das políticas públicas em curso no Brasil. É possível conceber as atuais formas de regulação, a política habitacional no Brasil como uma possibilidade de construção de *instances of state autonomy* ou trata-se de uma iniciativa ambígua, motivada por questões de natureza econômica, social e política – sendo ainda necessário recorrer a conceitos de classe e consequentemente de captura (e não exatamente de *autonomy*) para compreender o significado das atuais formas de acesso à moradia pelos Sem Teto, através do Programa Minha Casa, Minha Vida?

Voltemos, então, a alguns dos pressupostos que Skocpol e o institucionalismo pretendem ter superado, ou seja, a abordagem marxista da sociedade e do Estado que, em tempos de crise, parece passar por uma certa “reabilitação”. Faremos essa reaproximação guiados pela questão suscitada pela própria Skocpol: como criar sinergia entre investimentos públicos e privados e assegurar a autonomia do Estado? Recorremos aqui a uma das variantes da escola de Frankfurt, particularmente a Joachim Hirsch, que reafirma o caráter de classe do Estado, ainda que não deixe de levar em conta a possibilidade de uma certa *autonomy*, resultado, não exatamente da natureza institucional da sua relação com o seu ambiente, termos por demais abstratos, mas do embate entre interesses, da correlação de força entre classes ou frações de classes que se cristalizam no Estado.

Para Hirsch, o Estado é uma expressão particular, histórica, de relações de poder, consequentemente de dominação e apropriação do excedente socialmente produzido (HIRSCH, 2010). Nesse caso, a possibilidade de “autonomia” tem um significado particular, uma vez que o mesmo continua circunscrito pela noção de conflito, de *luta de classe* (que Skocpol compreende como superado). O Estado é, então, o *locus* onde se cristalizam relações sociais antagônicas, campo no qual relações e interesses de classes se materializam institucionalmente. Hirsch afirma a possibilidade de construção de consensos, de acordos entre grupos, dominantes, sendo os mesmos mais ou menos permeáveis às demandas sociais ou coletivas, o que confere uma dimensão política à ação do Estado. (HIRSCH, 2003) Desse modo, a possibilidade de existência de algo que se assemelhe a noção de *instances of state autonomy* em Hirsch, na verdade, nos remete ao conceito de hegemonia de Antonio Gramsci, ou seja, o conteúdo da política pública, da ação do Estado é determinado no âmbito da luta de classes e frações de classe economicamente dominantes e representa os interesses que, efetivamente, têm a possibilidade ou a capacidade de determinar a direção dos processos econômicos, sociais e políticos, sendo a noção de *autonomy* um recurso de legitimação, portanto, de poder. Desse modo, para Hirsch, a possibilidade de negação de interesses hegemônicos resulta, exatamente, da capacidade política de segmentos sociais de defender interesses qualificados como mais amplos, coletivos e difusos, no embate entre classes e grupos de interesses.

O debate sobre o significado do acesso à moradia, através do PMCMV, nos remete, desse modo, à luta política entre interesses privados e coletivos, aos direitos coletivos positivados, mas não concretizados, ao conflito social que envolve, em tempos de crise, a apropriação e uso da terra urbana por segmentos da indústria da construção

civil e mercado imobiliário e a demanda da população situada nas menores faixas de renda – conflito “mediado” pelo Estado que, em tese, desde meados do século passado não tinha como prioridade o financiamento de programas habitacionais voltados para os “pobres”. Nesse sentido, as formulações de Hirsch parecem melhor adequar-se a natureza do objeto dessa reflexão, particularmente por envolver conflito e por implicar em relações de força entre classes, dominação, legitimação e processos de construção de hegemonia no capitalismo tardio e periférico.

O acesso à moradia pelos Sem Teto nos situa, portanto, no contexto do debate e do embate relativos ao direito à moradia e à cidade, às aporias relativas à construção de políticas públicas no contexto do que Francisco de Oliveira qualifica como hegemonia às avessas. (OLIVEIRA, 2010) Nesse âmbito, discute-se, por exemplo, quais as possibilidades de universalização do direito à moradia (constitucionalmente instituído), em contextos nos quais o Estado encontra-se comprometido com interesses privados. Nesse caso particular deve ser destacado o fato de que a incorporação pelo Estado de demandas originárias dos movimentos sociais (a exemplo da Constituição Cidadã em 1989 e do Estatuto da Cidade em 2001), mesmo que em contexto de redemocratização, não assegura a sua concretização, sobretudo em realidades socialmente estratificadas e marcadamente desiguais como a brasileira. (SOUZA JUNIOR, 1982) Por serem divergentes, os interesses sobre o acesso à terra urbana e à moradia somente poderão ser equacionados no âmbito da luta política e não apenas através da institucionalização de instrumentos de gestão ou mesmo pela implementação de políticas públicas, sobretudo quando estas não vêm acompanhadas da ampliação do acesso a serviços públicos e da inserção produtiva. Ademais, é preciso ressaltar que a implementação de políticas públicas voltadas ao atendimento das necessidades dos pobres, particularmente no contexto brasileiro, (tanto em meados do século passado como agora), tem um caráter político-partidário muito forte – devendo ser destacada a polêmica noção de complementaridade entre as demandas de acesso à moradia, interesses da indústria da construção civil e a necessidade de impulsionar o desenvolvimento econômico.

É nesse contexto que nos deparamos com ações dos movimentos sociais que, a exemplo dos Movimentos de Luta pela Moradia, buscam transformar em realidade, direitos positivamente instituídos, porém não efetivados. A conversão de uma “invasão” em uma “ocupação” situa-nos no campo da luta pelo direito à cidade e da defesa da função social da propriedade e, por extensão, à construção de um conjunto de estratégias (que regulam o cotidiano das ocupações e dos referidos movimentos), com o objetivo de garantir a sobrevivência e de viabilizar o acesso à moradia a uma parcela da população que não tem como adquiri-la através do mercado. (SANTOS, 1980) As ocupações dos Sem Teto, em muitas das capitais brasileiras, em tempos de constituição cidadã e de neodesenvolvimentismo (aqui compreendido como uma variação terceiro mundista do keynesiano, que se mescla e confunde com traços de neoliberalismo) reproduzem a condição de exclusão das “favelas” e dos “mocambos” dos tempos do “milagre” brasileiro. Agora, como antes, a ocupação “ilegal” da terra urbana determina a relação entre os moradores das ocupações com o seu entorno, com o conjunto da sociedade e com o Estado, *locus* dos conflitos com os proprietários da terra urbana, que buscam subordinar o uso da terra e do imóvel a interesses de classe. Nesse caso particular, quando nos reportamos ao *direito à moradia* estamos nos referindo ao direito, já incorporado pelo Estado, a uma habitação com condições de infraestrutura e acesso a serviços de consumo coletivo, fruto da luta organizada dos diversos movimentos sociais, que conseguiram incorporar no ordenamento jurídico vigente o reconhecimento de que todo cidadão tem direito à moradia, independente da sua capacidade de pagar por esse bem. (SANTOS, 1980)

Desse modo, no atual contexto neodesenvolvimentista não basta *bringing the state back in*, é preciso colocar, de novo, questões relativas à relação entre Estado e interesses de classe – estando a possibilidade de *state autonomy* sobredeterminada por questões de natureza econômica e política e não, exatamente, pelo seu caráter “institucional”, pelas relações internas de poder e pela natureza das suas lideranças (ainda que esses aspectos possam ter alguma relevância explicativa), como afirma o institucionalismo em suas várias vertentes.

## O percurso metodológico

O percurso metodológico desse trabalho revela a adesão a uma perspectiva teórico-metodológica e epistemológica crítica e pressupõe a construção de uma relação dialógica entre sujeito e objeto do conhecimento, além da possibilidade de interpenetração das dimensões quali-quantitativa, ou seja, o real se revela e é revelado pelo sujeito, mesmo enquanto fragmento, como síntese de múltiplas e complexas relações e determinações. A compreensão da realidade implica, portanto, na conjugação, sempre complexa, de relações e significados, passíveis ou não de quantificação, o que significa, do ponto de vista do método, que a pesquisa quantitativa pode apoiar a qualitativa e vice-versa, o que torna possível a adequada articulação entre as dimensões micro e macro, estrutural e processual de análise. (FLICK, 2009)

Do ponto de vista epistemológico, isso significa reconhecer o caráter histórico e parcial de todo e qualquer conhecimento, como também a constatação de que o modo fragmentado como o real se revela não pode se constituir em uma limitação à percepção da totalidade, nem nos torna prisioneiros da compartimentação do saber em campos disciplinares. A combinação de elementos de métodos qualitativo e quantitativo, a possibilidade de triangulação, como afirma Flick, se constitui em um recurso heurístico, em uma tentativa de apreender a realidade em suas múltiplas determinações, compensando, assim, deficiências e elucidando pontos obscuros de métodos ou campos disciplinares isolados. Fundamenta a referida proposta metodológica de triangulação o princípio de que métodos qualitativos e quantitativos devem ser vistos como campos complementares e não como rivais. (FLICK, 2009) Nesse caso particular, o exercício da triangulação não tem como objetivo exatamente a validação recíproca de cada método ou instrumento de pesquisa (ainda que possa secundariamente servir a esse propósito), mas a complementaridade entre as distintas formas de qualificação e mensuração da realidade.

Os dados primários que fundamentam essa reflexão foram produzidos no período de 2009 a 2012, envolveu o universo de 36 ocupações dos Sem Teto em Salvador, tendo sido aplicados questionários (1845) e realizado entrevistas semidirigidas (59), com moradores e lideranças dos Sem Teto e representantes da Defensoria Pública (1). O questionário, com 137 questões, contém dados relativos à caracterização socioeconômica dos moradores, dinâmica da moradia, condições de habitabilidade, mobilidade, acesso aos serviços de educação, saúde, lazer, segurança e justiça, além da relação com o movimento social, questões relativas a gênero, raça, etnia e acesso à moradia, sendo composto de perguntas abertas e fechadas, tendo sua aplicação abrangido um universo de 5.562 domicílios. A seleção dos domicílios pesquisados foi feita por amostra probabilística aleatória simples, sem reposição, com margem de erro 5% para mais ou para menos, e os questionários tabulados em banco de dados *MsQuery* e *front-end* em *Access*, com tratamento estatístico gerado a partir do módulo Solver do MS Excel (com dados sem formato de planilha Excel versão 2007). As entrevistas realizadas com lideranças do Sem Teto abordaram questões relativas ao processo de formação do Movimento de Luta pela Moradia em Salvador e no país, sobre a experiência de viver em uma ocupação, sobre política habitacional e direito à moradia e à cidade. Nesse trabalho, serão analisados os dados da referida pesquisa que, de forma mais direta, permitem uma caracterização do universo dos Sem Teto e que tratam mais especificamente do acesso do Sem Teto ao PMCMV. De forma complementar, foram feitas pesquisas em periódicos da grande imprensa que analisam o processo de implementação do PMCMV.

Adicionalmente, com o objetivo de melhor caracterizar o referido Programa, são feitas análises de dados e indicadores produzidos pelo IBGE e pela Fundação João Pinheiro, além do conteúdo de documentos que instituem as políticas federal, estadual e municipal de habitação, a exemplo da Política Nacional de Habitação – PNH de 2004, instituída pelo Ministério das Cidades, a Lei Nº 11.977, de julho de 2009, que institui o PMCMV, a Portaria Nº 140, de 5 de abril de 2010, que institui os critérios de elegibilidade e seleção dos beneficiários e a Portaria Nº 610, de 26 de dezembro de 2011, que dispõe sobre os parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários

do PMCMV. No âmbito estadual destacam-se a Lei Nº 11.041 de 7 de maio de 2008, que institui a Política e o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social, cria o Fundo Estadual de Interesse Social e define os fundamentos da política estadual e, no âmbito do município, o Plano Municipal de Habitação de Salvador, elaborado pela Prefeitura Municipal de Salvador em 2008, além das ações da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente – SEDHAM (atualmente Semut – Secretaria de Urbanismo e Transporte), relativas à implementação do PMCMV.

## O Programa Minha Casa Minha Vida e o Direito à Moradia

Sem pretender realizar um levantamento extenso da história das políticas habitacionais voltadas para a população situada nas menores faixas de renda, é na década de quarenta, com a criação da Fundação Casa Popular (FCP), que identificamos uma das iniciativas mais arrojadas de implementação de política habitacional para a população situada nas menores faixas de renda. Vale registrar que a FCP como também o PMCMV emergem em contextos qualificados como desenvolvimentistas e de redemocratização, com forte presença do Estado e projetos políticos qualificados como populares ou populistas. Retomando o debate sobre o significado de *bringing the state back in* e da possibilidade de construção de *instances of state autonomy*, nesse momento no qual se destaca a ação do Estado na implementação de uma política habitacional para a população situada nas menores faixas de renda, o que exatamente fundamentou a criação da FCP foi, segundo Marcus André de Melo: (i) a necessidade de redução dos custos da força de trabalho; (ii) a consolidação de um pacto político a partir da incorporação de interesses, tidos como convergentes, de setores populares e da indústria de construção civil; (iii) tentativa de cooptação política, no contexto da “ameaça comunista” na primeira metade do século XX. (MELO, 1990)

Segundo Melo, a FCP surge no contexto da industrialização substituidora de importação e da necessidade de assegurar as condições básicas de reprodução da força de trabalho. Conforme o Decreto-Lei Nº 9.777, de setembro de 1946, diante da “gravidade da crise habitacional” nos anos quarenta, a habitação se transforma em um problema de Estado. Segundo o referido decreto, a FCP objetiva: “proporcionar a brasileiros e a estrangeiros, com mais de dez anos de residência no país, ou com mais de cinco anos quando tenham filhos brasileiros, a aquisição, ou construção, de moradia própria, na zona urbana ou rural”. (BRASIL, 1946)

No padrão de acumulação urbano-industrial de então, a questão da moradia nos grandes centros urbanos, particularmente no Distrito Federal, no Rio de Janeiro, passa a ser considerada um problema de Estado, que incorpora parcela dos custos da reprodução da força de trabalho – a solução do problema de moradia deveria evitar o aumento dos níveis salariais. A FCP surge em um contexto de ampliação do aparato estatal, com a criação do Ministério do Trabalho e unificação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, da politização do discurso sobre as favelas e mocambos. (MELO, 1990, p. 39) A Segunda Guerra mundial encareceu os preços dos insumos importados pela construção civil e a canalização para o mercado imobiliário de capitais excedentes, gerados em outros circuitos econômicos, terminou por estimular a especulação imobiliária, tornando os preços dos imóveis proibitivos para a população situada nas menores faixas de renda. Conforme Melo, a crise habitacional estava estampada em todo lugar: “Morar, conseguir um apartamento ou uma casa tornou-se um dos pequenos dramas dos cidadãos contemporâneos... No Rio de Janeiro, por exemplo, para ficarmos em casa, nunca se construiu tanto como nos últimos quatro ou cinco anos e nunca houve tanta procura de habitação.” Porém, a população “pobre” não tinha como integrar-se a esse dinâmico mercado imobiliário. (BRASIL 1946 apud MELO, 1990, p. 40)

Como afirma o referido autor, era evidente a contradição entre a lógica privada de produção da habitação e as necessidades sociais de moradia. É nesse contexto que deve ser compreendida a substituição da política de aluguel pela política da casa

própria, para a população situada nas menores faixas de renda. A politização da favela e dos mocambos, na primeira metade do século passado, está diretamente relacionada com “cooptação das massas urbanas, que se assistiu na década de trinta, e que o populismo aprofunda”. (MELO, 1990, p. 41) A Igreja e forças políticas conservadoras, assustadas com o peso eleitoral do Partido Comunista Brasileiro nos anos quarenta, destacavam o significado da criação da FCP e da casa própria no imaginário das classes populares: “(a FCP) será igualmente um importante fator na política de revigoração das bases de nossa organização social capaz de opor-se as influências dissolventes que se alimentam desses desajustamentos sociais e econômicos” (JORNAL DO COMÉRCIO, 2-3/5/1946:3 apud MELO, 1990, p. 44)

Referindo-se ao discurso de posse do primeiro superintendente da FCP em 1946, Melo ressalta o caráter de classe da política de casa própria: “a FCP visa fortalecer, na mente do trabalhador, a impressão, que com o tempo se transformará em convicção, de que o regime democrata capitalista não o desampara e, efetivamente, é o mais convincente à nossa ordem político-social”. (GODOY, 1946 apud MELO, 1990, p. 44)<sup>1</sup> Se contrapondo à política oficial, João Amazonas, do Partido Comunista Brasileiro, constrói um discurso de crítica ao estímulo à propriedade privada da moradia, acirrando o embate entre os defensores da “casa para alugar *versus* para vender”. (MELO, 1990, p. 46) Melo destaca que

[...] o único setor da política social em que se poderia postular medidas novas era o da habitação, que parecia ser potencialmente consensual por poder incorporar as demandas dos setores populares e dos setores capitalistas vinculados à indústria de materiais de construção e da construção civil e, em menor medida, das companhias de seguro. (MELO, 1990, p. 44)

O projeto político que fundamenta a construção da FCP era um certo reformismo conservador (que se contrapunha à luta travada por segmentos políticos mais radicais que defendiam reformas de base no país), que tentava criar as condições econômicas, sociais e políticas para a industrialização brasileira. (MELO, 1990, p. 48)

A política habitacional especificamente voltada para a população situada nas menores faixas de renda é praticamente esquecida ao longo da expansão capitalista dos anos setenta, oitenta e noventa e é retomada, em escala nacional, na última década no governo do Partido dos Trabalhadores. Situamo-nos, então, no âmbito de um pacto de poder que se aproxima do que Bresser Pereira qualifica como neodesenvolvimentismo, onde o Estado retorna como investidor, como garantidor da concorrência e promotor da poupança interna, além de agente da inovação, disciplina fiscal, controle de juros e inflação. (BRESSER PEREIRA, 2006, p. 16) Muitos são os questionamentos sobre o modelo de desenvolvimento em curso (em que medida se aproxima ou se afasta do antigo desenvolvimentismo – em suas mais variadas versões, ou da ortodoxia convencional, de cunho neoliberal) e muitas são as dúvidas relativas à natureza do modelo de gestão (uma complexa relação entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo). Afinal, em que consiste exatamente o modelo de desenvolvimento em curso no país? Qual seria então o significado de *bringing the state back in* no âmbito do chamado neodesenvolvimentismo? Há a possibilidade de construção de políticas universalizantes (fruto de demandas dos movimentos sociais urbanos gestadas nas décadas de setenta, oitenta e noventa), que subordine interesses particularistas e hegemônicos, uma vez que o PMCMV surge no contexto de um projeto de poder forjado por forças políticas qualificadas como de esquerda?

Vejamos em que medida a política habitacional instituída na última década, que reafirma princípios de caráter universalizante, consagrados em documentos nacionais e internacionais, relativos ao direito à moradia, rompe com o paradigma populista e desenvolvimentista que inspiraram a criação da FCP na metade do século passado. Segundo a atual Política Nacional de Habitação (PNH-2004), a ação do Estado “visa

1 Discurso de posse de A. Godoy.

promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social". (BRASIL, 2004, p. 29) Ademais, reconhecendo a necessidade de intervenção em relação ao acesso à terra como forma de garantir esse direito, o referido texto coloca como um dos seus pilares a política fundiária "cabendo a ela estabelecer as bases das políticas urbanas no âmbito dos Municípios capazes de viabilizar a realização de programas habitacionais". Os Planos Diretores Municipais devem garantir a "função social da propriedade urbana" como também a regularização fundiária de modo a "ampliar o acesso da população de menor renda a terra urbanizada". (BRASIL, 2004, p. 29)

Com iniciativas como a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), em 2005, do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), em 2009 e do PMCMV, também em 2009, voltados à construção de moradia para a população sem renda ou situada nas menores faixas de renda, o governo afirma o objetivo de avançar no equacionamento do déficit habitacional existente no país – concentrado nas regiões mais pobres e nas menores faixas de renda. (MARICATO, 2011) Segundo o referido PlanHab, "historicamente, a falta de alternativas habitacionais, gerada por fatores como o intenso processo de urbanização, baixa renda das famílias, apropriação especulativa de terra urbanizada e inadequação das políticas de habitação, levou um contingente significativo da população a viver em assentamentos precários". Para a referida política, portanto, enfrentar "o déficit habitacional, acumulado ao longo de décadas e a demanda habitacional futura representam um desafio de cerca de 31 milhões de novos atendimentos habitacionais até 2023". (BRASIL, 2010, p. 6)

Ademais, segundo o Plano de Habitação, a política habitacional em curso visa atender a duas necessidades: a primeira, de melhoria da renda da população; a segunda, de amenizar os efeitos da crise econômica internacional no país. Desse modo, a "elevação expressiva do volume de crédito e dos investimentos no setor habitacional acabaram por desenhar um cenário propício para garantir o sucesso de uma política habitacional de longo prazo, especialmente voltada para a baixa renda". (BRASIL, 2010 p. 6) Desenha-se, assim, um "círculo virtuoso" no qual o setor habitacional e da construção civil passam a se constituir em "vetores de inclusão social e desenvolvimento econômico do país". (BRASIL, 2010, p. 6) Em que consiste exatamente essa virtuosidade que associa a produção de habitação de "interesse social" ao desenvolvimento, no atual contexto de crise econômica e de neodesenvolvimentismo? Do ponto de vista do setor da construção civil, o PMCMV tem se constituído no estímulo, há muito esperado: "[...] o setor imobiliário tem se mostrado otimista com o programa. 'Maria Fernanda [presidente da Caixa Econômica Federal em 2009] e sua equipe ganhou a confiança das empresas'" [...], afirma o presidente da Tenda, braço da Gafisa na construção para baixa renda. Segundo a mesma fonte: "nos próximos três anos, a Tenda planeja construir 20.000 unidades populares. O grupo Odebrecht, para aproveitar a oportunidade, constituiu uma subsidiária, a Bairro Novo, e até 2011 pretende investir 500 milhões de reais na construção de 50.000 moradias [...]. (PIMENTA, 2009, p. 64)

Em 2009, o presidente da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), entidade que reúne 62 associações do setor no país (mercado imobiliário, construção, produção e comércio de material), ressalta que "na primeira fornada" em torno 200.000 unidades de casas devem ser construídas no país, envolvendo "11 grandes empresas, como MRV, Tenda e Odebrecht. Um pelotão de 25 construtoras de médio porte, como a Cury e a Direcional". (PIMENTA, 2009, p. 64) Nesse cenário, a MRV se consolida como construtora especializada em imóveis para a "baixa renda". A Caixa Econômica Federal tem sido ágil na desburocratização da liberação do financiamento para as construtoras: "Internamente, desde que o programa foi lançado, já houve um corte na quantidade de procedimentos burocráticos impostos às construtoras que buscam financiamento – o número de normas caiu de absurdos 250 para 50." Segundo representantes da Caixa: "Só mantivemos o essencial à segurança jurídica e ao Habite-se das construções [...]. Empreiteiros reclamam que o trâmite ainda é moroso e que se demora até seis meses para obter créditos". (PIMENTA, 2009, p. 64)

*The Financial Times* chama à atenção do significado do referido Programa no contexto de combate à crise: "O governo brasileiro anunciou uma série de medidas

“anti-cíclicas” para impulsionar o crescimento desde o início da crise econômica global. Algumas não são mais que aumentos salariais dos trabalhadores do setor público, que continuarão assim que a crise passar, acumulando problemas fiscais para o futuro”. Entretanto, “Minha Casa, Minha Vida parece ser a coisa real. Numa altura em que a indústria da construção no Brasil estava em declínio, depois de vários anos de forte crescimento, Minha Casa Minha Vida tem aparecido como uma tábua de salvação” (THE FINANCIAL TIMESWHITE, 2009, p. 8). Destacando o *Latin America’s housing boom*, no Brasil, Peru, Colômbia e Panamá, em 2011, *The Economist* afirma: “O ambicioso projeto governamental de habitação de baixa renda, Minha Casa Minha Vida irá fornecer financiamento para um milhão de casas, e está consumindo uma grande parte da força de trabalho na construção civil e empurrando para cima os salários”. Essa iniciativa se consolida em meio a grandes projetos, cujo objetivo é ampliar a infraestrutura para o desenvolvimento: “Grandes projetos de infraestrutura, como portos e ferrovias no norte do país, competem por tudo, de operadores de guindaste até cimento e aço. O índice oficial de preços de construção está sendo executado à frente da inflação geral, e a diferença está aumentando” (It’S NOT..., 2011, p. 77)

O fato é que, considerado como grande absorvedor de mão de obra (com distintos níveis de qualificação), capital, tecnologia e insumo, sobretudo nacionais, a indústria da construção civil passa a ter um papel estratégico na retomada do desenvolvimento em tempos de crise, destacando a sua capacidade de distribuir renda, segundo discurso do próprio setor e também do poder público. “Entre os fatores positivos que irão manter o alto nível de vendas de revestimentos residenciais acima de 1 bilhão de litros por ano, é a prioridade que o governo tem dado à construção como um instrumento para promover o desenvolvimento econômico e social, como foi evidenciado pelo lançamento do programa de habitação Minha Casa Minha Vida 2 e a extensão da redução do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados)”. (COATINGS WORLD, 2011)

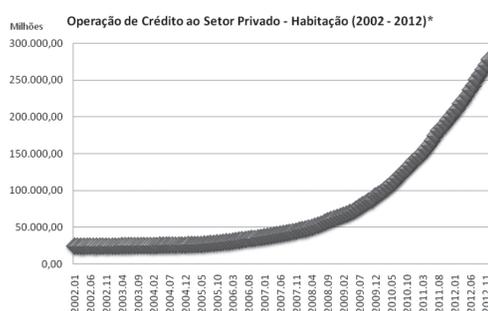
O fato é que o PMCMV vem ao encontro de demandas históricas de amplos segmentos da população que não têm a possibilidade de adquirir a moradia através do mercado, como registra *The Financial Times*, e da formação de uma “nova safra de consumidores”, que tem impulsionado empresas nacionais e estrangeiras, nos vários setores da economia – das telecomunicações, a habitação, bens de consumo os mais variados, educação e entretenimento. “Grupos, apoiados por um conjunto de investidores estrangeiros, estão na fila para dar o que eles querem. Nós acreditamos em investir em mudanças estruturais e isso é algo que você vê na América Latina, especialmente o Brasil”, diz Peter van Rooyen, da Investimentos Cyрте, sediada na Holanda [...]”. (LEAHY, 2012, p. 9)

“Vai uma casa aí?” É assim que o mercado imobiliário noticia, com júbilo, a explosão de crédito destinado à população de baixa renda. “Vale tudo - de ‘arrastões’ na fila do ônibus a bolas de futebol para os filhos de potenciais clientes”. (FOGAÇA, 2010, p. 44) O mercado de imóveis para baixa renda ganhou vida própria. “Vamos à guerra!” - uma senhora interessada na compra da casa própria já pedia informações. Minutos depois, as dezenas de pessoas enfileiradas que aguardavam no terminal a chegada dos ônibus carregavam nas mãos o folheto verde com a informação de que é possível adquirir um imóvel por 56.000 reais.” Como resultado do trabalho de um dia “os corretores contabilizavam nas pranchetas 311 cadastros de interessados. O ‘arrastão’ da casa própria, feito também em saídas de estações de metrô, ruas de comércio popular e dentro de grandes empresas, é uma das estratégias usadas pelos 300 corretores da Sol para vender casas e apartamentos a consumidores que nem sequer sabem que têm renda suficiente para adquiri-los”. (FOGAÇA, 2010, p. 44)

Celebrado como O incrível Hulk da baixa renda, esse mercado tornou-se alvo de investimento. “Até o início deste ano, o setor era visto como uma operação marginal pela empresa de Elie Horn, que tinha seus principais lançamentos voltados para as classes A e B e para o setor empresarial. Com as mudanças no cenário econômico e o lançamento do programa de habitação popular Minha Casa, Minha Vida, a Cyrela mudou seus planos”. (PIMENTEL, 2009, p. 10) A Sol Imobiliária, segmento da imobiliária paulista Fernandes Mera, deve superar a matriz: “a expectativa da Sol é lançar 6.000 unidades no segundo semestre – o triplo da Fernandez Mera. Na Lopes Brasil,

maior imobiliária do país, o ritmo das vendas para a baixa renda também vem surpreendendo. 'Estamos vendendo 60% das unidades no próprio lançamento. Na alta renda, leva cerca de seis meses para chegar a esse nível'[...]'. (FOGAÇA, 2010, p. 44) Além disso, é preciso convencer o poder público de arcar com os custos dos serviços, um dos maiores problemas na implantação do PMCMV: "O aumento da quota que significaria persuadir os estados e cidades a oferecer terrenos, estradas e outros serviços, em vez de exigir estes dos desenvolvedores. Abramam teve de abrir estradas, construir um sistema de drenagem de água de superfície para a área ao redor Colina do Cedro e mais, o que tomou um grande pedaço de margens já apertadas". (IF YOU..., 2013, p. 39)

Referindo-se à instituição de um novo marco regulatório no país, para o financiamento da moradia, em particular da Lei 10.931, Antonio Palocci, quando ministro do governo do Partido dos Trabalhadores afirmou: "o governo Lula e o Congresso Nacional fizeram renascer o setor imobiliário, que viviam em estado quase catatônico". (PALOCCI apud DIAS, 2012, p. 77) Segundo Dias, existe uma confluência de interesses entre o governo federal e o setor de construção civil e "estas relações se estreitam ao longo do tempo, em razão das políticas adotadas e da recuperação da atividade setorial e econômica, em forte contraste com o ocorrido com a administração de Fernando Henrique Cardoso, quando o setor viu frustradas suas expectativas de crescimento". (DIAS, 2012, p. 108) A esse respeito é preciso que se avalie o significado político da aglutinação desse setor do empresariado em torno da União Nacional da Construção (UNC) e da construção de um "projeto de desenvolvimento sólido e sustentável para a cadeia produtiva e para o país". (DIAS, 2012, p. 110) Como afirma Dias, a despeito de diferenças no interior da UNC e da postura sempre exigente da entidade em relação ao poder executivo, a relação do governo com empresários da construção civil, em geral, pode ser qualificada como sendo muito boa. As construtoras e as empresas de material de construção "tiveram grande sucesso na garantia de seus interesses no PMCMV" e pesquisa de percepção com executivos da construção civil revela que 87,7% declararam serem os investimentos do governo importantes para a realização dos seus empreendimentos – o referido autor conclui afirmando que a política habitacional se constitui em uma peça chave no projeto político e que atende a duas motivações muito claras: os empresários do setor da construção civil precisam e querem mais negócios e o governo do Partido dos Trabalhadores mais votos. (DIAS, 2012) A associação de interesses entre o governo e setor da construção civil encontra a devida expressão nos dados que demonstram o acelerado crescimento do PIB da Construção Civil (mesmo quando o PIB nacional não apresenta um bom desempenho), como também das operações de crédito ao setor privado, na última década, particularmente a partir de 2009, quando do lançamento do PMCMV, conforme ilustração a seguir.



Esse cenário de complementaridade entre crescimento econômico, estímulo ao setor da construção civil e o atendimento das necessidades de moradia da população situada nas menores faixas de renda não resiste a uma análise mais apurada de como tem se dado o acesso à moradia por parte da população situada nas menores faixas de renda, a exemplo dos Sem Teto em Salvador. Recorrendo ao embate entre autonomia

e captura do Estado, como assegurar ao Sem Teto, uma casa, nas condições sugeridas pelas declarações de princípios, documentos internacionais, texto constitucional e programa de governo e, simultaneamente, estimular a indústria da construção civil – que tem como um dos seus mecanismos de acumulação a terra urbana? Ou seja, como questiona Dias: como implementar política de caráter universal, em cidades situadas na periferia, a partir do estímulo e dinamização da atividade da indústria construção civil? Enfim, essa política é exemplo de autonomia ou de captura do Estado?

## Os Sem Teto de Salvador e o Acesso à Moradia

A iniciativa de implantação de um novo marco regulatório para a habitação no país se concretiza na Bahia a partir da Lei nº 11.041/2008, que institui a Política e o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social e cria o Fundo Estadual de Interesse Social. O objetivo da Política Estadual de Habitação de Interesse Social – PEHIS é, segundo seus próprios termos, fundamentar a elaboração de planos, programas, projetos e ações dos órgãos e entidades que compõem o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social – SEHIS, proporcionado à população urbana ou rural sem renda ou com renda familiar mensal equivalente a até três salários mínimos vigentes, o acesso à moradia digna. O PEHIS prevê a concessão de subsídio com a finalidade de complementar o pagamento do beneficiário para o acesso à moradia.

Reproduzindo as existências e requisitos da Portaria nº 140, de 5 de abril de 2010, que institui os critérios de elegibilidade e seleção dos beneficiários e da Portaria nº 610, de 26 dezembro de 2011, que dispõe sobre os parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários do PMCMV, são definidos como alvo do programa as famílias: (i) que têm vinculação com os Movimentos de Luta pela Moradia, movimentos que têm “assento no Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação ou no Conselho Municipal de Salvador e atuação comprovada na Bahia há mais de 2 (dois) anos”; (ii) que residem em ocupação ou em “situação de conflito fundiário há mais de 2 (dois) anos”; (iv) que estão na condição de “aluguel social ou situação de remanejamento em razão de obras públicas ou Servidor Público”. (SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO, HABITAÇÃO E MEIO AMBIENTE, 2011, p. 4) A população Sem Teto de Salvador se enquadra nos requisitos instituídos pela Lei nº 11.041/2008 para admissão aos programas de financiamento de habitação de interesse social (a renda média por domicílio apurada no universo das ocupações investigadas é de R\$ 426,20 e renda *per capita* de R\$ 99,92). Isso significa que, de acordo com o art. 15, VII, da referida lei, as famílias com rendimento de até um salário mínimo (inclusive), têm direito ao subsídio integral da moradia. (SANTOS, 2012)

Mas, afinal, quem é exatamente esse público alvo do PMCMV? Os Sem Teto de Salvador são, predominantemente, filhos dessa cidade, o que significa dizer que eles são fruto do processo histórico de segregação socioespacial, que se ampliou nas últimas décadas. Segundo Mira Nascimento, liderança do Movimento de Luta pela Moradia, “os Sem Teto de hoje são os *filhos do êxodo*”, dos migrantes das décadas de sessenta, setenta e oitenta que, de forma renitente, construíram Salvador. O fato é que 60,49 % dos Sem Teto nasceram em Salvador, 24,55% vieram do entorno metropolitano e de municípios do interior da Bahia e 5,85% de Pernambuco, Sergipe, Alagoas e de São Paulo. Dos moradores que vieram de outro município ou estado, 81,28 % já residem em Salvador há mais de 5 anos e afirmam ter se deslocado em direção à capital do estado em busca de melhores condições de vida. (SANTOS, 2012)

Os atuais moradores das ocupações são provenientes de bairros populares ou de origem popular, cuja população se situa predominantemente na faixa de 0 a 3 salários mínimos e metade das ocupações está situada em terrenos, localizadas principalmente no Subúrbio Ferroviário e no “miolo” de Salvador. Cerca de 39% das ocupações estão localizadas em prédios, 5,5% em galpões e 5,5% podem ser qualificadas como mistas, por associarem a ocupação de terreno e prédio. As ocupações em prédios e galpões estão localizadas, sobretudo, em áreas de ocupação consolidada, infraestruturada, porém degradadas, situadas em imóveis antigos, outrora utilizados

como fábricas de confecções, como a Alfred e Toster nos Mares e Bonfim, prédios da administração pública, a exemplo da Secretaria da Fazenda do Município, no Centro, a Escola Nossa Senhora da Penha, na Ribeira e galpões da Rede Ferroviária Federal, na Calçada e são, em sua maioria (60%), de propriedade pública. Quando questionados sobre a condição do imóvel anterior 50% afirmaram morar em imóveis alugados e os demais em casa de parentes e casa própria. (SANTOS, 2012)

### Minha Casa, Minha Vida: do sonho à realidade

Mas, afinal, do ponto de vista dos Sem Teto de Salvador, das lideranças do Movimento de Luta pela Moradia, o PMCMV é um bom exemplo de ação autônoma do Estado, como sugere o conceito de Estado de Skocpol ou de captura inspirado na teoria do Estado de Hirsch? Vejamos em que medida os dados da pesquisa realizada confirmam a tese aqui afirmada de que o referido programa realiza de forma limitada e precária o acesso à moradia, sendo a indústria de construção civil a principal beneficiária da política habitacional em curso.

Em primeiro lugar, é preciso registrar que os dados relativos à construção de novas unidades habitacionais voltadas ao atendimento da população situada nas menores faixas de renda estão, em muito, distantes do atendimento do déficit habitacional de Salvador e de sua região. Não se trata de cobrar do referido programa o atendimento, em um curto espaço de tempo, de demandas historicamente consolidadas, mas de reconhecer as possibilidades e limites do referido programa. Estudo realizado pela Fundação João Pinheiro a partir de dados do IBGE, traz um quadro ilustrativo da composição do déficit, por faixa de renda, nas regiões metropolitanas brasileiras, particularmente de Salvador.

Segundo dados da PNAD de 2008, o déficit habitacional no país é de 5.546 milhões de domicílios, sendo que, desses, 4.629 milhões estão localizados nas áreas urbanas. A distribuição regional apresenta o seguinte quadro: "36,9% localizam-se na região Sudeste, o que corresponde a 2.046 milhões de unidades. Em seguida vem a região Nordeste com 1.946 milhão de moradias estimadas como déficit, o que corresponde a 35,1% do total." (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2011, p. 29) Os valores mais expressivos de déficit estão concentrados em São Paulo, "único estado cuja necessidade de novas unidades habitacionais ultrapassa um milhão de moradias, correspondendo a 1.060 milhão, com 8,2% dos seus domicílios particulares permanentes". Desse conjunto, 510 mil unidades estão concentradas na Região Metropolitana de São Paulo. "Em seguida vem a Bahia, com 485 mil moradias em déficit habitacional ou 11,5%, sendo 116 mil na RM de Salvador." O estado de "Minas Gerais, apresenta 474 mil ou 7,8%, dos quais 115 mil estão na RM de Belo Horizonte; Maranhão, com 434 mil, 26,9%; e Rio de Janeiro, com 426 mil ou 8,1%, e na RM estão 320 mil domicílios". (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2011, p. 31)

Quando se qualifica o déficit habitacional percebe-se que a coabitação familiar (a soma das famílias conviventes secundárias) totaliza 1.182 milhões nas áreas urbanas, e o ônus excessivo com aluguel (o comprometimento de mais de trinta por cento da renda com aluguel por parte das famílias de até três salários mínimos), em torno de 1.888 milhão de famílias, estando os referidos números concentrados na região Sudeste. A habitação precária (compreendida aqui como domicílios improvisados e rústicos), com 1.138 milhão de habitações, está concentrada, sobretudo, nas áreas rurais e no Nordeste. A análise do déficit habitacional urbano revela que, comparativamente, a Região Metropolitana de Salvador ocupa o quinto lugar com um déficit de 114.524 mil domicílios, sendo superada por Belém, Distrito Federal, Recife e Fortaleza. A composição do déficit urbano da Região Metropolitana de Salvador segue o padrão nacional, sendo 48,6% qualificado como coabitação e 46,4% como decorrente do ônus excessivo com o aluguel. A análise da distribuição do déficit urbano revela a sua concentração na faixa de zero a três salários mínimos, sendo que em Salvador isso corresponde a 92,5% do déficit regional. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2011) Segundo a Fundação João Pinheiro, a discussão em torno do déficit e a possibilidade

de equacioná-lo remete ao montante de domicílios vagos nas capitais metropolitanas. Na Região Metropolitana de Salvador enquanto o *déficit* habitacional urbano é de 114.524 o número de domicílios vagos é de 140.890, o que significa que temos imóveis suficientes para acabar com o déficit habitacional sem necessidade de construir um único imóvel. Utilizando um conceito de déficit mais amplo (incluindo o acesso à infraestrutura urbana e regularização fundiária) Angela Gordilho, afirma que o déficit habitacional qualitativo de Salvador estimado está em torno de 400 mil domicílios, o que equivale a dizer que cerca de 60% da população mora em condições precárias. (GORDILHO-SOUZA, 2008)

Dentre os moradores das ocupações pesquisadas, cerca de 98% aderiram ao PMCMV e dentre as 36 ocupações do Sem Teto existentes em Salvador apenas 13 ou 36,1% foram contemplados como imóveis do Programa – muitos dos moradores dessas ocupações ainda estão em “aluguel social”, ou seja, aluguel pago pelo Estado em função da necessidade de desocupação da área ou do imóvel, decorrente de despejo ou de situação de risco, ainda residindo na própria ocupação ou em casas de parentes. Além disso, alguns moradores, por questões burocráticas (problemas de documentação), foram remanejados para outras ocupações. Dentre as, aproximadamente, 5.025 famílias existentes apenas 944 foram contempladas, ou seja, 18,8% o que significa que das 21.415 pessoas apenas 17,63%, ou seja, aproximadamente 3.776 foram contemplados pelo referido programa. (SANTOS, 2012) O modo como o movimento está sendo contemplado com as unidades habitacionais é objeto de crítica de Gilberto dos Santos Cruz, liderança do Movimento pelo Direito à Moradia e ao Trabalho – MDMT, conforme declaração a seguir:

O Programa Minha Casa Minha Vida não está contemplando a todos. É uma política pela metade. Ele gera emprego, ele estimula a construção civil, mas não atende a todos. Ele deveria priorizar o movimento social, mas temos hoje que concorrer a sorteio para ter acesso a casa. Estamos decididos a marchar até Brasília pra reivindicar que o movimento social seja priorizado. As pessoas que vivem em condições precárias não podem concorrer com quem se cadastrou pela internet. Na verdade, o Minha Casa, Minha Vida tem um caráter político. (CRUZ apud SANTOS 2012)<sup>2</sup>

Apesar do subsídio do Programa Minha Casa Minha Vida, o preço do imóvel é um dos fatores limitantes do acesso à moradia pelos Sem Teto. A condição de morador de uma ocupação os libera dos custos do aluguel, da conta de luz, de água, do esgoto, do condomínio e do IPTU. Como muitas declarações dos moradores das ocupações atestam ou o morador arca com os referidos custos da moradia ou “coloca comida em casa”. O quadro de distribuição de renda dos moradores das Ocupações de Salvador revela que 60,33% dos responsáveis pelos domicílios não têm rendimento, estando 37,86% situados na faixa de até um salário mínimo. De uma maneira geral os Sem Teto são desempregados, aposentados, trabalhadores dos serviços domésticos, vendedores ambulantes, biscateiros, ajudantes da construção civil, catadores de material reciclável, porteiros e vigias, pequenos comerciantes, manicures, cabeleireiros, pintores, marceneiros, eletricitas, mecânicos, garçons, cozinheiros, auxiliares de serviços gerais e do comércio, pescadores, dentre outras atividades do setor “informal”, em sua grande maioria sem vínculo empregatício e acesso a direitos trabalhistas. O fato é que as pessoas estão tendo acesso às casas, mas não têm como pagar, afirma Maria José da Silva, liderança nacional do Movimento Nacional de Luta pela Moradia – MNLM:

Em 2007 e 2008 discutíamos a necessidade do FNHIS, que foi criado com muita luta. Discutimos de onde iria se tirar recursos para a moradia. O Minha Casa, Minha Vida veio depois. Com o FNHIS a pessoa não iria pagar nada. Uma pessoa que está catando lixo hoje, que está limpando retrovisor de carro, que não tem o que comer, teria que ter uma qualificação profissional antes de ser contemplado com o Minha Casa, Minha Vida. O governo não preparou o povo para receber o Programa. O Programa,

2 Entrevista de Gilberto dos Santos Cruz – Movimento pelo Direito a Moradia e ao Trabalho (MDMT).

hoje, cobra um valor simbólico, mas muita gente não tem. O governo financia a elite, no transporte, na habitação e às vezes o cara nem paga o que deve. Eu gostaria de ter o meu dinheiro pra comprar a minha casa onde eu quisesse. No Programa, você é obrigado a morar *ali* – se quiser é *ali*, se não, fica sem. Por que a elite tem a casa financiada onde quer e nós não? Isso é tenebroso, um golpe da direita que está no poder com o disfarce de esquerda. O povo tem que disputar a cidade. Historicamente nós como negros, principalmente aqui na Bahia, somos colocados em segundo ou terceiro plano. (SILVA apud SANTOS 2012)<sup>3</sup>

Esse tipo de formulação reafirma a constatação da necessidade de associar o acesso à moradia a programas de inserção produtiva, condição necessária à garantia de que o morador possa ter, de fato, acesso à moradia, aos serviços públicos e à terra urbana. Apesar das diferenças político-ideológicas entre as várias lideranças do Movimento de Luta pela Moradia é amplo o reconhecimento da necessidade de associar a política habitacional a programas de geração de trabalho e renda. Como afirma Idelmário Proença, liderança do Movimento dos Sem Teto de Salvador – MSTs nos depoimentos a seguir:

A falta de emprego pode inviabilizar a conquista da moradia. Quando se entrega a moradia é preciso pensar no trabalho e renda para que o morador possa pagar a mensalidade e as tarifas públicas. Apesar de subsidiada, a mensalidade precisa ser paga. Os moradores da Alfred que foram para o conjunto habitacional construído pelo Programa já estão passando por dificuldades. Em torno de 99,00% dos que receberam a casa na Estrada Velha do Aeroporto já estão inadimplentes e muitos estão com a água e luz cortadas. Então, é preciso pensar a moradia de forma associada com o trabalho.

Os moradores da ocupação do Clube Português, por exemplo, quando foram transferidos para Pirajá e Valéria começaram a passar necessidades. Eles viviam de reciclagem no bairro da Pituba, quando foram transferidos para um bairro periférico e pobre não tiveram mais como trabalhar. A matéria-prima do trabalho deles é o resíduo sólido gerado no bairro rico e eles não têm como pagar transporte para se deslocar de Valéria a Pituba. (PROENÇA apud SANTOS 2012)<sup>4</sup>

### ○ acesso aos serviços de consumo infraestrutura e a periferização

O PMCMV está proporcionando o acesso à casa a quem nunca teve, mas as casas estão sendo construídas em áreas sem infraestrutura e serviços urbanos. Segundo Rita Sebadelhe, militante da Frente de Luta Popular – FLP:

Esses programas estão jogando as pessoas em lugares sem nenhuma infra-estrutura, sem nenhum controle social. E se não tiver um controle social, aquilo ali vai se transformar em uma Cidade de Deus em Salvador. Os traficantes já estão lá, eles foram junto com suas famílias. E aí? O povo tá perdido e tá todo mundo sem saber o que fazer. Não tem reciclagem, não tem pesca. Como eles vão sobreviver? (SEBADELHE apud SANTOS 2012)<sup>5</sup>

Naelson Cléon, da Frente de Luta Popular – FLP, reafirma essa posição quando discute o significado da ausência do Estado ou a inexistência de infraestrutura e serviços nos novos empreendimentos, o que termina por reproduzir o estado de abandono existente nas ocupações:

3 Maria José da Silva – Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN).

4 Idelmário Proença – Movimento dos Sem Teto de Salvador (MSTs).

5 Rita Sebadelhe – Frente de Luta Popular (FLP).

Na verdade, com a ausência do Estado nesses espaços, as comunidades acabam criando suas próprias regras e a marginalidade é quem se impõe. Depois vai ter que se usar tanque de guerra para levar o Estado lá pra dentro. O Estado precisa estar presente nesses empreendimentos desde sempre. Caso contrário, em vez de criar dignidade, estará construindo favelas de concreto. O governo da Bahia precisa perceber que se ele não estiver presente, ele vai gastar milhões para resolver esse problema depois. É comum as pessoas ficarem escandalizadas quando sabem que o morador vendeu sua casa por um pequeno valor, mas a verdade é que ninguém 'come parede'. A pessoa vende o imóvel por necessidade e volta a ocupar, a morar em uma ocupação de novo. Não adianta dar a casa e a pessoa não ter como pagar, como comer. (CLÉON apud SANTOS 2012)<sup>6</sup>

Essa colocação vai ao encontro de muitos dos depoimentos que ressaltam o fato de que o PMCMV, com a promessa de realizar o sonho da casa própria de milhares de brasileiros, está reafirmando, em tempos de democracia, o velho padrão periférico de urbanização, com o aprofundamento da segregação socioespacial, devidamente marcada por traços étnicos e raciais. Pedro Cardoso, do Movimento dos Sem Teto da Bahia – MSTB, afirma:

A política habitacional em curso privilegia, na verdade, a indústria da construção civil e aquece a economia capitalista em tempos de crise. Em primeiro lugar, não tem casa para todo mundo que precisa. Em segundo, quem é contemplado e que realmente precisa, tem dificuldade de realizar o sonho da casa própria, pois quem pode ter a casa é quem pode pagar. Precisamos da casa sim, mas precisamos também de acesso ao trabalho. Esse é o dilema do sistema capitalista. (CARDOSO apud SANTOS 2012)<sup>7</sup>

Corroboram com esses depoimentos os resultados de estudos realizados em outras capitais, a exemplo do Rio de Janeiro, pelo Observatório das Metrôpoles, segundo os quais, os beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida estão recebendo "moradias mal edificadas, mal localizadas, sem infraestrutura e serviços". O PMCMV

[...] atropelou as conquistas do SNHIS, do FNHIS e Conselhos de política, aprofundando a periferização nas grandes cidades e agravando problemas estruturais relacionados com a falta de emprego, trabalho e renda – com o agravamento de problemas sociais como a prostituição. (ARAUJO; ARAGÃO, 2013, p. 19-20)

Ainda segundo Araújo e Aragão, o PMCMV tem se concentrado em "em territórios onde o mercado imobiliário é mais dinâmico, priorizando a implantação de grandes conjuntos parcelados, visando o ganho de produção". Ademais, chama a atenção a baixa qualidade dos imóveis construídos, resultado da terceirização e subcontratação de serviços por parte das grandes construtoras. Nesse processo, não foram "criadas as condições necessárias para que empresas de menor porte pudessem participar." Em síntese, o que se tem observado com o PMCMV é o investimento em habitação "sem acompanhamento de cidadania que os projetos exigem". (ARAUJO; ARAGÃO, 2013, p. 19-20)

## Conclusões

A experiência de implementação do PMCMV para os Sem Teto em Salvador coloca em questão a tese da autonomia do Estado, como formulada por Skocpol (1985), e nos aproxima da noção de captura, inspirada na Teoria Materialista do Estado, de Hirsch (2010). Em verdade, o que poderíamos, à luz das formulações de Skocpol,

6 Naelson Cléon – Frente de Luta Popular (FLP).

7 Pedro Cardoso – Movimento dos Sem Teto da Bahia (MSTB).

qualificar como ação autônoma do Estado, voltada ao atendimento de demandas sociais, se mescla e se confunde com um projeto de poder, de fomento da indústria da construção civil e do mercado imobiliário, em tempos de crise. Em sendo assim, o conceito de Estado como expressão particular e histórica, de relações de poder, dominação e apropriação do excedente socialmente produzido, formulado por Hirsch, explica de forma mais adequada a experiência analisada. O modo como o PMCMV tem sido implementado, particularmente no que diz respeito às limitações de acesso à terra urbana e aos serviços de infraestrutura e a dissociação entre o direito à moradia e ao trabalho sugere estarmos diante de um padrão de intervenção estatal que não rompe com as tradicionais políticas habitacionais, com o agravante de que muitas das unidades construídas são de padrão construtivo considerado como pouco satisfatório.

De forma conclusiva reafirmamos a tese de que o acesso à casa, sonho dos Sem Teto, é evitado de limitações pelos seguintes motivos: (i) o PMCMV não contempla o conjunto das pessoas que efetivamente precisam de moradia; (ii) parcela considerável da população Sem Teto contemplada não tem condições de arcar com os custos da moradia, o que tem resultado na insólita situação de abandono e venda, por preços irrisórios, do imóvel recém-adquirido; (iii) as unidades habitacionais estão sendo construídas em terrenos "periféricos", ou seja, distantes dos bairros consolidados (local de trabalho e fonte de renda de muitos dos moradores das ocupações) e sem infraestrutura e serviços urbanos (como transporte, equipamentos de saúde e educação). Ao deslocar os moradores de ocupações situadas em bairros consolidados e centrais (degradados ou não) para áreas periféricas e sem infraestrutura urbana, o PMCMV reproduz, em tempos de redemocratização e flexibilização produtiva, o velho padrão periférico e segregador de urbanização; (iv) existe uma incompatibilidade entre a dupla condição de direito e de mercadoria da habitação – prevalecendo, nessa relação, os interesses da indústria da construção civil, conforme demonstrado pelos dados e indicadores de crescimento desse segmento da economia.

Ademais, a análise do acesso dos moradores das ocupações dos Sem Teto em Salvador ao PMCMV revela que um programa de tal natureza precisa associar reforma fundiária, inserção produtiva, controle de uso e ocupação do solo e controle social, o que implica em: (i) avançar na implementação dos instrumentos de gestão urbana, capazes de tornar realidade a segurança da posse, com especial ênfase na construção de uma política fundiária, com a ocupação prioritária de vazios urbanos e regulamentação das Zonas Especiais de Interesse Social – Zeis, capazes de se contrapor à lógica de acumulação e periferação urbana e de aumentar a oferta de terras para o mercado urbano de baixa renda; (ii) construir uma política de prevenção de despejos e institucionalizar medidas contra despejos forçados; (iii) implementar os mecanismos, já instituídos, como parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo, com o objetivo de viabilizar a recuperação da mais-valia urbana, fruto dos investimentos públicos no espaço urbano. Como ressalta Maricato (2008), é preciso chamar a atenção para o fato de que a ausência de controle público sobre a propriedade da terra, que coloque em primeiro plano o interesse coletivo, contribui para a carência habitacional, segregação territorial, aumento do custo de infraestrutura e serviço, comprometendo a qualidade de vida na cidade e impondo sacrifícios adicionais à população excluída. (MARICATO, 2008)

O problema da moradia no Brasil não resulta da falta de planejamento ou de leis. O país tem uma das melhores legislações do mundo relativas à questão urbana. O que se constata é que apesar dos avanços no processo de democratização da sociedade brasileira nos últimos vinte anos, da institucionalização de instrumentos de gestão voltados à ampliação do acesso à terra e à moradia, a radicalização dos processos de mercantilização da terra urbana agrava a situação da população que se insere de forma precária no contexto das sociedades globalizadas. A conjuntura econômica tem impulsionado a indústria da construção civil e o mercado imobiliário, ampliando as fronteiras e possibilidades de investimento nas grandes cidades, passando a habitação, para os segmentos situados nas menores faixas de renda, a se constituir em um campo promissor de investimento. Ademais, a análise do processo histórico mais recente demonstra que a efetividade de uma política habitacional depende da possibilidade de

inserção social e produtiva. Como afirmam os moradores das ocupações: não basta ter a casa, para mantê-la é preciso ter trabalho. A implementação de uma política habitacional sem se contrapor à lógica capitalista de valorização especulativa do solo urbano, sem o combate à periferização, sem regularização fundiária e segurança da posse e sem trabalho, tem pouca efetividade. Desse modo, a política habitacional em curso precisa ser revista em seus fundamentos, sobretudo, se pretende, de fato, equacionar os graves problemas de moradia em realidades periféricas, a exemplo de Salvador e sua região metropolitana. Em síntese, reafirmamos a tese de que o PMCMV se constitui em exemplo de captura do Estado, em tempos de *bringing the state back in*. Ao atender, precariamente, necessidades históricas da população situada nas menores faixas de renda, o PMCMV contempla, sobretudo, o interesse da indústria da construção civil e do mercado imobiliário, setores estratégicos do projeto de poder e do pacto neodesenvolvimentista em curso no país.

## Referências

- ARAUJO, F.de S.; ARAGÃO, Thêmis Amorim. *O Programa Minha Casa Minha Vida – Quem Ganha, Quem Perde?* 2011. Disponível em <http://bentorubiao.org.br/habitacao/wp-content/uploads/2011/11/6.-O-Programa-Minha-Casa-Minha-Vida.pdf>> Acessado em Março de 2013.
- BRASIL. Decreto-Lei Nº 9.777 de 6 de setembro de 1946. Estabelece bases financeiras para a “Fundação da Casa Popular” e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del9777.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del9777.htm)>. Acesso em: 12 jul. 2014.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Plano Nacional de Habitação*. (versão para debates). Brasília, 2010.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Política Nacional de Habitação*. Brasília, 2004.
- BRESSER PEREIRA, L. C. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. *São Paulo em Perspectiva*, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. 2006.
- DIAS, Edney Cielici. *Do plano real ao Programa Minha Casa Minha Vida: negócios, votos e as reformas da habitação*. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2012.
- FLICK, Uwe. *Desenho da pesquisa qualitativa*. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil 2008*. Brasília: Ministério das Cidades, 2011.
- COATINGS WORLD. Slower growth in the Brazilian coatings industry in 2011. September 12, 2011. Disponível in: <[http://www.coatingsworld.com/contents/view\\_breaking-news/2011-09-12/slower-growth-in-the-brazilian-coatings-industry-in-2011/](http://www.coatingsworld.com/contents/view_breaking-news/2011-09-12/slower-growth-in-the-brazilian-coatings-industry-in-2011/)>. Acessa em: jan. 2013.
- GOHN, M. da G. M. *Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil Contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2010.
- GORDILHO-SOUZA, A. M. *Limites do habitar*. Salvador: Edufba, 2008. v. 1.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, 2003. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>>. Acesso em: abr. 2012.
- HIRSCH, J. *Teoria Materialista do Estado*. Rio de Janeiro: Renavan, 2010.
- HIRSCH, J. *La Internacionalización del Estado: Acerca de algunas preguntas actuales de la teoría del Estado*. Mexico, D.F.: [s.n.], 2003. Mimeo.

- HIRSCH, J. *Globalización, capital y Estado*. México DF: UAM-X, CSH, Depto. de Relaciones Sociales; 1996.
- IT'S NOT all froth; Latin America's housing boom. 399.8732. *The Economist*, 7 may, 2011. p. 77. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/18651524>>. Acesso em: set. 2012.
- IF YOU build it; Housing in Brazil. *The Economist*, 16 feb. 2013. Disponível em <<http://go.galegroup.com.ez10.periodicos.capes.gov.br/ps/i.do?id=GALE%7CA318720176&v=2.1&u=capes58&it=r&p=AONE&sw=w>>. Acesso em: mar. 2013.
- LEAHY J. Fortune favours the favelas. *The Financial Times*, 9 feb. 2012. Disponível em <<http://go.galegroup.com.ez10.periodicos.capes.gov.br/ps/i.do?id=GALE%7CA279428953&v=2.1&u=capes58&it=r&p=AONE&sw=w>>. Acesso em: mar. 2013.
- MARICATO, E. Globalização e política urbana na periferia do capitalismo. *Revista Territórios*, Bogotá, 2008.
- MARICATO, E. *Construindo uma política urbana: participação democrática e o direito a cidade*. Disponível em: <[http://www.undp.org/legalempowerment/reports/National%20Consultation%20Reports/Country%20Files/7\\_Brazil/7\\_5\\_Urban\\_Policy.pdf](http://www.undp.org/legalempowerment/reports/National%20Consultation%20Reports/Country%20Files/7_Brazil/7_5_Urban_Policy.pdf)>. Acesso em: 3 nov. 2010.
- MARICATO, E. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.
- MELO, M. A. B. C. de. Política de habitação e populismo: o caso da Fundação da Casa População (1946-1964). *Rua, Revista de Arquitetura e Urbanismo*, v. 3, p. 39-62, 1990.
- OLIVEIRA, F. de; BRAGA, R. *Hegemonia as avessas*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.
- PIMENTA A. A mestre das obras: a frente da Caixa Econômica Federal, Maria Fernanda Coelho tem a missão de por de pé o Minha Casa, Minha Vida, programa que promete gerar 1 milhão de moradias populares e muitos milhões de votos em 2010. *EXAME*, v. 43, n. 15, p. 64, 12 ago. 2009.
- PRZEWORSKI, A. A última instância - as instituições são a causa primordial do desenvolvimento econômico? *Novos Estudos*, n. 72, p. 59-77, jul. 2005.
- ROLNIK, R.; KLINK, J. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? *Novos Estudos CEBRAP* [online], n. 89, p. 89-109, 2011. ISSN 0101-3300. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002011000100006>>. Acesso em: fev. 2012.
- SANTOS, B. de S. *Notas sobre a História Jurídico-Social de Pasárgada*. 1980. Disponível em: <[geocities.ws/b3centaurus/livros/s/boaventurapassargada.doc](http://geocities.ws/b3centaurus/livros/s/boaventurapassargada.doc)>. Acesso em: jun. 2010.
- SANTOS, B. de S. O Estado, o direito e a questão urbana. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 9, Coimbra, 1982.
- SANTOS, M. E. et al. *Atlas sobre o direito de morar*. Salvador: Edufba, 2012.
- SALVADOR. SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO, HABITAÇÃO E MEIO AMBIENTE (SEDHAM). *Relatório sobre o Programa Minha Casa Minha Vida*. Salvador: PMS, 2011. (mimeo).
- SKOCPOL, T. *Bringing the State Back In*. Co-edited with Peter Evans and Dietrich Rueschemeyer. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- SKOCPOL, T. Time for national greatness liberalism. *The American Prospect*, february 7, 2011.
- SKOCPOL T. Bringing the state back in: retrospect and prospect. *Scandinavian Political Studies*, v. 31, n. 2, p. 109-24, 2008.

SOUSA JUNIOR, J. G. de. Fundamentação teórica do direito de moradia: direito e avesso. *Boletim da Nova Escola Jurídica Brasileira*, Brasília, ano 1, n. 2, 1982.

SOUSA JUNIOR, J. G. de. *Direito de Moradia*. Edição Independente. São Paulo: Grupo Artístico e Cultural Vinícius de Moraes, 1983.

THE AMERICAN prospect. *Time for National Greatness Liberalism*, 7 feb. 2011.

FOGAÇA, G. Vai uma casa ai? *Exame*. 2 june 2010: 44. Disponível em <<http://exame.abril.com.br/negocios/noticias/vai-casa-ai-571805>>. Acesso em: mar. 2013.

WHITE, D. Support for affordable housing and construction sector. *The Financial Times*, nov. 5, p. 8, 2009. Disponível em: <[http://link.periodicos.capes.gov.br.ez10.periodicos.capes.gov.br/sfxlcl41?ctx\\_ver=Z39.88-2004&ctx\\_enc=info:ofi/enc:UTF-8&ctx\\_tim=2013-03](http://link.periodicos.capes.gov.br.ez10.periodicos.capes.gov.br/sfxlcl41?ctx_ver=Z39.88-2004&ctx_enc=info:ofi/enc:UTF-8&ctx_tim=2013-03)>. Acesso em: jan. 2013.

**Submissão: 31/03/2013**

**Aprovação: 20/05/2014**

