

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SOCIOECONÔMICO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

**OS INTERESSES DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL  
PARA A POLÍTICA URBANA BRASILEIRA E A  
CONSOLIDAÇÃO DA HEGEMONIA BURGUESA ENTRE 2003  
E 2013**

**ISABELA RAMOS RIBEIRO**

Florianópolis, fevereiro de 2015.



ISABELA RAMOS RIBEIRO

**OS INTERESSES DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL  
PARA A POLÍTICA URBANA BRASILEIRA E A  
CONSOLIDAÇÃO DA HEGEMONIA BURGUESA ENTRE 2003  
E 2013**

Dissertação de mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ivete Simionatto

Linha de pesquisa: Direitos, Sociedade Civil e Políticas Sociais na América Latina

Florianópolis, fevereiro de 2015.



ISABELA RAMOS RIBEIRO

Esta dissertação foi julgada adequada para obtenção do título de “Mestre em Serviço Social”, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 27 de fevereiro de 2015.

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Vania Maria Manfroi

Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social -  
UFSC

**Banca examinadora:**

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ivete Simionatto - UFSC

Presidente da banca

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rosa Maria Cortês de Lima - UFPE

Membro titular

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Inês Sugai - UFSC

Membro titular

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Beatriz Augusto de Paiva - UFSC

Membro titular

## AGRADECIMENTOS

Devo agradecer a todos os seres maravilhosos que tiveram imensa paciência comigo neste período complexo de “escrever a dissertação”...

À toda a família de São Paulo e de Minas Gerais, apoio constante e determinante.

Agradeço muito a vocês pelo que foi materialmente imprescindível à concretização deste trabalho, mas também pelo que não se explica, tal como o amor infindável que nos rodeia.

À minha mãe, Joseli, por todos os preciosos ensinamentos, e por ter me mostrado, de um jeito muito próprio, que podemos ser diferentes de tudo aquilo que não gostamos nesse mundo.

Ao rimão, Yuri, por saber expressar tudo num simples olhar, reflexo da cumplicidade gostosa que só há mesmo entre irmãos!

Ao meu pai, Silvio, desde o apoio em todas as etapas da vida à leitura e revisão atentas deste trabalho. Foi um longo caminho, e embora possa agora continuar com meus próprios pés, sei que estaremos sempre juntos nessa caminhada.

À família emprestada, Beth e Caio, por me concederem um ninho pra lá de acolhedor. Beth, inspiração, obrigada por ser maravilhosa!

Aos amigos e amigas, que contribuíram direta e indiretamente com inúmeras reflexões e com a manutenção da minha sanidade. Agradeço em especial à Nana e ao Viet, cada um a sua maneira, por me

entenderem por completo. Também aos novos companheiros de mestrado, pelas aulas e bares felizmente compartilhados.

À orientadora deste trabalho, Ivete Simionatto, pela atenção e carinho com a pesquisa, bem como com a pesquisadora.

Às professoras Maria Inês, Beatriz e Rosa, membros da banca de qualificação e defesa, por todas as contribuições. Também à professora Mariana, pela prontidão em compor a banca como membro suplente.

Ao Tomás, marido (!), por existir e preencher minha vida com alegria e esperança.

Por fim, agradeço aos intelectuais e militantes que têm se dedicado à elaboração de análises críticas sobre a realidade brasileira e à luta pela superação do capitalismo, por não desistirem de sonhar com um “mundo novo”.

À CAPES, pela bolsa de estudos concedida durante o período do mestrado.





Existe um único lugar onde o ontem e o hoje se encontram e se reconhecem e se abraçam, e este lugar é o amanhã.

Soam como futuras certas vozes do passado americano muito antigo. As antigas vozes, digamos, que ainda nos dizem que somos filhos da terra, e que mãe a gente não vende nem aluga. Enquanto chovem pássaros mortos sobre a Cidade do México e os rios se transformam em cloacas, os mares em depósitos de lixo e as selvas em deserto, essas vozes teimosamente vivas nos anunciam outro mundo que não seja este, envenenador da água, do solo, do ar e da alma.

Também nos anunciam outro mundo possível as vozes antigas que nos falam de comunidade. A comunidade, o modo comunitário de produção e de vida, é a mais remota tradição das Américas, a mais americana de todas: pertence aos primeiros tempos e às primeiras pessoas, mas pertence também aos tempos que vêm e pressentem um novo Mundo Novo. Porque nada existe menos estrangeiro que o socialismo nestas terras nossas. Estrangeiro é, na verdade, o capitalismo: como a varíola, como a gripe, veio de longe.

*As Tradições Futuras, de Eduardo Galeano*



## RESUMO

A presente dissertação trata dos interesses da indústria da construção civil no Brasil, por meio da análise de documentos da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC). Tem como objetivo principal denotar as contribuições do setor da construção civil para a consolidação da hegemonia burguesa na década de 2000, a partir de suas influências sobre a política urbana brasileira entre 2003 e 2013. Para concretizar tal tarefa, o trabalho destaca alguns elementos para a compreensão da política urbana no contexto do capitalismo dependente brasileiro, e busca demonstrar a relação entre o Estado e o capital na condução das políticas sociais e econômicas e seus reflexos sobre o espaço urbano. Assim, verificam-se as principais características da consolidação da hegemonia burguesa no Brasil nos anos 2000, através da recomposição do bloco no poder no governo Lula. A base empírica da pesquisa, que se realizou por meio da análise dos documentos da Câmara Brasileira da Indústria da Construção, possibilitou identificar os principais interesses do setor e como foram incorporados pelo Estado através da política urbana entre 2003 e 2013. Por fim, a partir dos estudos realizados, foi possível concluir que a indústria da construção civil teve papel fundamental na consolidação da hegemonia burguesa no Brasil na última década. Concluiu-se ainda, considerando os limites da pesquisa, que a construção civil foi capaz de determinar os rumos da política urbana, tendo sido priorizada pelos principais programas desta área implementados nos governos Lula e Dilma (PAC e PMCMV), tornando-se protagonista no pacto de classes calcado na ideologia neodesenvolvimetista.

## **ABSTRACT**

This dissertation deals with the interests of the construction industry in Brazil, through the analysis of documents of the Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC). The main objective denotes the contributions of the construction sector for the consolidation of bourgeois hegemony in the 2000s, from their influence on the Brazilian urban policy between 2003 and 2013. To achieve this task, the work provides some elements for understanding urban policy in the context of the Brazilian dependent capitalism, and seeks to show the relationship between the state and capital in the conduct of social and economic policies and their effects on the urban space. Thus, there are the main features of the bourgeois hegemony consolidation in Brazil in the 2000s, through the rearrangement of the power bloc in the Lula government. The empirical basis of the research, which was conducted by analyzing the documents of the Câmara Brasileira da Indústria da Construção, aiming to identify the main interests of the sector and how they were incorporated by the State through urban policy between 2003 and 2013. Finally, it was concluded that the construction industry played a key role in the consolidation of bourgeois hegemony in Brazil in the last decade. It was also concluded, considering the limits of the research, the building sector was able to determine the direction of urban policy, having been prioritized by the major programs (PAC and MCMV) implemented in this area by Lula and Dilma administration, becoming the protagonist in the classes pact underpinned on neodesenvolvimetista ideology.

## LISTA DE FIGURAS E TABELAS

Figura 1 - Evolução dos Recursos Destinados ao PRONAF e ao Financiamento de “Produtores e Cooperativas” no Primeiro Mandato do Governo Lula. ....	84
Figura 2 - Evolução dos Recursos Destinados ao PRONAF e ao Financiamento de “Produtores e Cooperativas” no Segundo Mandato do Governo Lula. ....	85
Figura 3- Crescimento de veículos 2003-2010.....	98
Figura 4 - Financiamento imobiliário.....	111
Figura 5 - Evolução do estoque de trabalhadores na construção.....	119
Figura 6 - Saldo de empregos formais no Brasil (jan. 2003-dez. 2010) por faixa de renda.....	120
Figura 7 - Investimento em habitação entre 2003 e 2014.....	137
Figura 8 - Investimentos do PAC – Eixo Social e Urbano.....	138
Figura 9 - Investimentos do PAC – Grandes eixos .....	151
Figura 10 - Números do Programa Minha Casa Minha Vida de 2009 a novembro de 2014.....	162
Tabela 1 - Recursos Destinados ao PRONAF e ao Financiamento de “Produtores e Cooperativas” no Primeiro Mandato do Governo Dilma.....	85
Tabela 2- Documentos da CBIC .....	105
Tabela 3 - Indicadores da construção civil no Brasil .....	111
Tabela 4 - Evolução da contratação dos investimentos PAC Habitação .....	153
Tabela 5 - Investimentos PAC 2.....	154
Tabela 6 - Déficit acumulado e as metas do programa Minha Casa, Minha Vida – distribuição do déficit por faixa de renda.....	169

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES**

BID – Banco Interamericano para o Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH – Banco Nacional de Habitação

CBIC – Câmara Brasileira da Indústria da Construção

CICA – Confederação de Associações Internacionais de Empreiteiros

CNA – Confederação Nacional da Agricultura

CNC – Confederação Nacional do Comércio

CNI – Confederação Nacional da Indústria

CRIs – Certificados de Recebíveis Imobiliários

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-Econômicos

FAR – Fundo de Arrendamento Residencial

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FIIC – Federação Interamericana da Indústria da Construção

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

HIS – Habitação de Interesse Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPI – Imposto sobre Produto Industrializado

MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens

MST – Movimento dos Trabalhadores Sem Terra

OGU – Orçamento Geral da União

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PIB – Produto Interno Bruto

PlanHab – Plano Nacional de Habitação

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

PPP – Parceria Público-Privada

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PT – Partido dos Trabalhadores

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SFH – Sistema Financeiro Habitacional

SFI – Sistema Financeiro Imobiliário

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social





## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>19</b>
<b>1.1 O tema: por que discutir a política urbana no contexto da hegemonia do capital</b> .....	<b>19</b>
<b>1.2 O percurso metodológico</b> .....	<b>28</b>
<b>1.3 A centralidade da terra para a política urbana</b> .....	<b>35</b>
<b>2. A POLÍTICA URBANA SOB O CAPITALISMO DEPENDENTE</b> .....	<b>45</b>
<b>3. O ESTADO E A CONSTITUIÇÃO DA HEGEMONIA BURGUESA NO BRASIL NA DÉCADA DE 2000</b> .....	<b>67</b>
<b>4. OS INTERESSES DA CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO (CBIC) NA CONDUÇÃO DA POLÍTICA URBANA</b> .....	<b>103</b>
<b>4.1 Apontamentos gerais sobre os documentos</b> .....	<b>103</b>
<b>4.2 A indústria da construção civil na política urbana brasileira</b> .	<b>129</b>
4.2.1 A indústria da construção civil e o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.....	141
4.2.2 A indústria da construção civil e o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV .....	157
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS: A CONSOLIDAÇÃO DA HEGEMONIA BURGUESA A PARTIR DOS INTERESSES DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO</b> .....	<b>175</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>185</b>
<b>APÊNDICE 1</b> .....	<b>199</b>



## **1. INTRODUÇÃO**

### **1.1 O tema: por que discutir a política urbana no contexto da hegemonia do capital**

Como em quaisquer das políticas sociais no capitalismo, a política urbana é permeada pela luta de classes e suas múltiplas determinações decorrentes do processo produtivo e da acumulação de capital. Isso quer dizer que a conquista de direitos que ampliem o acesso à cidade, através das políticas setoriais de habitação, mobilidade, saneamento, uso do solo e dos espaços públicos, exige disputas e embates econômicos e políticos entre as classes sociais e suas frações.

Por estas razões, pretende-se elaborar uma análise que auxilie a compreensão das correlações de forças e embates presentes neste processo, apreendendo os interesses do capital na condução da política urbana brasileira, bem como as estratégias utilizadas pela classe dominante na disputa pela definição dessa política conforme os interesses das diversas frações do capital.

Para isso, é necessário buscar entender como e com que peculiaridades se realizam a incorporação dos governos e das diferentes frações da burguesia brasileiros às proposições do capital financeiro imperialista; a relação concreta entre Estado e sociedade civil no Brasil contemporâneo; e como são formuladas as políticas públicas neste contexto. Os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) e o discurso do chamado novo desenvolvimentismo travaram novos desafios para a análise desta realidade, especialmente se considerado “o consentimento

ativo e passivo de grande parte dos trabalhadores” ao governo Lula (MOTA, 2012, p. 37). Assim, compreender a base material deste processo e da *consolidação da hegemonia do bloco no poder* apresenta-se como tarefa desafiante aos intelectuais orgânicos vinculados às classes subalternas.

Não é secundário que o processo [de construção da hegemonia das frações que se consolidaram como dominantes no bloco de poder] conte com relevante participação das principais organizações políticas e sindicais da classe trabalhadora construídas no período após a ditadura empresarial-militar. Certamente, a colaboração de classes não é nova na esquerda. Contudo, a saturação das formulações dominantes em todos os domínios da política empreendidos pelo PT em contraste com a agenda (proclamada) universalista da social-democracia é, possivelmente, algo inédito, considerando a trajetória da agremiação que chegou a ser inspiração para parcela relevante da esquerda mundial (LEHER, 2012, p. 17).

É importante destacar que, com base nas elaborações de Antonio Gramsci, o Estado em sua dimensão ampliada é entendido como espaço de condensação da luta de classes, reflexo da correlação de forças presentes na sociedade civil, onde se confrontam os interesses de classes na disputa pela hegemonia.

Por enquanto, podem-se fixar dois grandes “planos” superestruturais: o que pode ser chamado de “sociedade civil”, (isto é, o conjunto dos organismos designados vulgarmente como “privados”) e o da “sociedade política ou do Estado”, planos que correspondem respectivamente a função de “hegemonia” que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e aquela de “domínio direto” ou de comando, que se expressa no estado e no governo “jurídico”. Essas

funções são precisamente organizativas e conectivas (GRAMSCI, 2000b, p. 20).

A partir dessa base teórica, quando se analisam políticas de determinados governos, está pressuposto que o aparelho estatal corresponde à sociedade política, que juntamente com os aparelhos privados de hegemonia presentes na sociedade civil compõem o fenômeno de ampliação do Estado. Por essa razão, “para compreender o Estado, é preciso ter em mente a organização das classes sociais e suas frações no âmbito da sociedade civil” (CAMPOS, 2012, p. 29).

O Estatuto da Cidade, aprovado pela Lei Federal 10.257 de 2001, veio respaldar os mecanismos de participação popular na discussão do espaço urbano. É possível asseverar que este foi um avanço e uma vitória de grande relevância para os movimentos populares e para a política urbana no Brasil (MARICATO, 2011). No entanto, não se pode duvidar da capacidade do capital, associado ao Estado, de apropriar-se de demandas da classe trabalhadora e fragmentá-las em discursos ideológicos de dominação de classe. Neste contexto, Harvey (2006, p. 86) afirma que a relação entre os interesses do capital e do Estado torna-se nebulosa, o que, segundo o autor, “é vantajoso, pois é muito mais fácil para o Estado manter a aparência de árbitro neutro entre todos os interesses”.

A configuração de novos canais institucionais de participação social referentes à formulação das políticas nacionais para as cidades a partir de 2003, tais quais as Conferências Nacionais das Cidades e o Conselho das Cidades, evidenciou análises contraditórias no que se refere à definição da política urbana, gerando novas indagações e

desafios que remetem aos mecanismos utilizados pelas classes sociais na consolidação de seus objetivos.

Nesta sociedade conduzida sob a hegemonia do capital, é fundamental a organização das classes subalternas para a desmistificação da ideologia dominante e para a construção de uma nova hegemonia que possibilite o avanço de direitos sociais com protagonismo popular na pressão sobre o Estado e o capital, com vistas à criação de um novo patamar na luta política por uma sociedade sem classes. Sob esta direção, cabe às áreas de conhecimento que discutem o direito à cidade, e em especial ao Serviço Social, pensar e intervir sobre a realidade urbana e as políticas sociais urbanas, estabelecendo um vínculo orgânico com as lutas sociais das classes subalternas e contribuindo para universalizá-las em interesses ético-políticos. A esfera da política é, nesse sentido, “dos processos de superação de uma práxis de mera recepção passiva, imediata e subalterna da vida social para uma forma de práxis ativa, propositiva e que se orienta para a universalidade” (DURIGUETTO, 2007, p. 65).

Costa e Simionatto (2012, p. 215, grifo nosso) reforçam esta ideia quando afirmam que “uma das questões necessárias para que as correlações de força sejam alteradas e a classe trabalhadora possa conquistar a hegemonia, tornando-se dirigente, é buscar a compreensão de *como os dominantes dominam, suas ideologias, formas de ação e criação de consensos*”. Procurar-se-á, então, possíveis respostas a estas questões no contexto de definição da política urbana, com objetivo de apreender as estratégias utilizadas pela fração da classe dominante associada à indústria da construção civil na condução da política urbana

brasileira entre 2003 e 2013, e como isso contribui para a consolidação da hegemonia burguesa.

Cabe aqui a menção de que a influência da construção civil sobre a política urbana estatal não teve início nos governos petistas. A história brasileira exhibe diversos exemplos de pactuações entre classes e frações de classes com vistas à manutenção da hegemonia dominante. A implementação da política habitacional no período da ditadura militar, principalmente por meio do BNH (Banco Nacional de Habitação), já evidenciava a satisfação dos interesses do setor da construção civil, ao passo em que supria parte do déficit habitacional. Campos (2012) reforça este fato ao discorrer sobre a enorme ampliação de ganhos da indústria da construção a partir do governo JK, e que ao final da ditadura militar contava com um capital monopolizado e internacionalizado, representado por construtoras como Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Mendes Junior, figuradas entre as maiores empresas brasileiras e latino-americanas em patrimônio e taxa de lucro no ano de 1985<sup>1</sup>.

Entretanto, considera-se que o governo Lula trouxe características bastante específicas para a configuração da hegemonia no Brasil, especialmente por se tratar de um governo que tinha como base os movimentos sindical e popular, e sobre o qual erguiam-se expectativas de grande parte da esquerda brasileira. Além disso, como será demonstrado no decorrer do trabalho, a indústria da construção civil, juntamente com outros setores da burguesia interna, recebeu um

---

<sup>1</sup> Para um aprofundamento sobre as grandes construtoras no período da ditadura militar, ver tese de doutorado de Pedro Henrique Pedreira Campos (2012).

novo impulso para a reprodução de seus capitais durante os governos do PT, como não vinha acontecendo durante a década de 1990.

O tema se conforma e se justifica pelo momento histórico pelo qual passa o Brasil, mas também por inúmeras questões de ordem pessoal. A aproximação com o próprio Serviço Social e a escolha por este curso de graduação em 2008 se deu devido ao interesse pela atuação na política urbana. As questões referentes ao tema sempre perpassaram a trajetória da pesquisadora em estudos individuais, disciplinas optativas e em núcleos de extensão e pesquisa. Estas experiências acadêmicas durante a graduação foram de extrema importância para incitar questões de pesquisa referentes ao Estado, às lutas sociais, e em especial ao direito à cidade. Houve também o desejo de contribuir para o Serviço Social com o estudo da política urbana, posto que ainda é um tema pouco discutido. A maior parte dos estudos dessa área advindos do Serviço Social era focada na política habitacional, e mesmo esses ainda pouco difundidos se comparados com as políticas de assistência, saúde, criança e adolescente, entre outros. Assim, com o objetivo de pensar o acesso à cidade em sua totalidade, a partir de políticas sociais relacionadas que em seu conjunto caracterizam a política urbana – habitação, mobilidade, saneamento, uso do solo, utilização dos espaços públicos, etc – fez com que, durante a graduação, buscasse autores dos campos do urbanismo, geografia e sociologia urbana, além de alguns do próprio Serviço Social, que iluminassem estudos sobre o tema.

Além disso, a militância no movimento estudantil e em organizações com horizonte socialista sempre pautou a necessidade de



compreensão das correlações de forças e embates presentes na realidade sobre a qual deveríamos atuar e intervir.

Já na pós-graduação, a participação em um grupo de análise da conjuntura nacional<sup>2</sup> agudizou a necessidade de compreender dois aspectos que associados parecem essenciais para as pesquisas atuais: i) como a classe dominante burguesa se articula para impor suas demandas ao Estado, ou nas palavras de Costa e Simionatto (2012), “como os dominantes dominam”; ii) o momento histórico pelo qual passa o país desde 2003, com a chegada do PT ao governo federal. A ideologia neodesenvolvimentista, o suposto pacto de classes e os rearranjos na luta de classes<sup>3</sup> são questões que perpassam também a produção do espaço e a condução da política urbana. É possível ressaltar ainda como esta política teve e tem importância para a legitimação dos governos Lula e Dilma, se considerada a estruturação de diversas políticas, programas,

---

<sup>2</sup> O grupo citado procura realizar discussões e análises de conjuntura sobre a realidade brasileira atual, em suas dimensões política, econômica e social. Cabe destacar que este não é um grupo institucionalizado, seus membros não são permanentes, e a participação (via Grupos do Google) visa coletivizar os estudos em andamento e divulgar informações relevantes para elaborações de análises de conjuntura.

<sup>3</sup> É possível afirmar que medidas como o “Bolsa Família, ampliação do sistema universitário federal com patrocínio das cotas, reajuste do salário mínimo, retomada dos investimentos em infraestrutura, incentivo ao consumo de massas por meio do crédito consignado” (BRAGA, 2010, p. 12), alimentam uma conciliação de classes que respalda o governo federal perante as classes subalternas, ao mesmo tempo em que é legitimado pelos setores industriais e financeiros da burguesia. Nessa direção, Mota (2012, p. 35) afirma que “através da mediação do mercado e do crescimento econômico induzido pelo Estado, o governo atendeu algumas das reivindicações das classes subalternas, ao tempo em que assegurou as exigências das classes dominantes”. A autora segue dizendo que “fato é que a partir do governo Lula da Silva, o atendimento de parte das reivindicações e necessidades das classes subalternizadas se fez afastando-se dos referenciais classistas de socialização da riqueza socialmente produzida” (MOTA, 2012, p. 37).

planos, fundos e espaços institucionais de participação social – como as Conferências e o Conselho das Cidades – vinculados ao Ministério das Cidades. Postas estas questões, cabe aos intelectuais orgânicos das classes subalternas investigar a essência destes processos, para que não se tornem apenas formas de legitimação do Estado capitalista e da classe dominante.

Constatou-se, durante a pesquisa, que os movimentos sociais costumam reivindicar e negociar suas demandas nos espaços públicos de participação e formulação – em sua maioria apenas consultivos, sem poder real de deliberação – enquanto os empresários utilizam outras estratégias de intervenção, tornando mais difícil visualizar e apreender a forma como se articulam. Ainda assim, a análise dos documentos de entidades da burguesia aponta para os interesses destes setores, e torna possível a investigação de suas influências sobre a condução da política urbana no Brasil.

Conforme Boito Jr (2012a, p. 74),

Uma análise rigorosa do bloco no poder vigente no capitalismo neoliberal brasileiro exigiria, de um lado, estabelecer com precisão quais são os segmentos econômicos organizados como frações da classe burguesa e, de outro lado, comparar as demandas, estratégicas e secundárias, das diferentes frações burguesas com as medidas do governo que compõem a política econômica do Estado.

Dentro desta perspectiva mais geral, que se coloca como um programa de pesquisa para a esquerda brasileira atualmente, o presente trabalho procura particularizar e, longe de esgotar o tema, traçar

elementos que auxiliem na compreensão das demandas e interesses de um dos setores que compõe a fração industrial do capital: a indústria da construção civil. Este setor tem sido favorecido em diversas políticas e programas dos governos do PT, e tem contribuído para a conformação e consolidação da hegemonia burguesa no Brasil através de suas organizações de classe, com destaque aqui para a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC). Por isso, parece merecer especial atenção e uma análise detalhada de suas formas e ação e intervenção nas políticas urbana e econômica brasileiras.

Ressalta-se que o setor da construção civil não é homogêneo e, ao mesmo tempo em que é composto por grandes empresas internacionalizadas – geralmente responsáveis pelas obras de infraestrutura –, compreende também pequenas e médias empresas. Conforme estudo de Campos (2012, p. 205), por constituir-se como uma congregação de entidades patronais, possui uma “estrutura próxima das confederações empresariais nacionais, como CNI, CNC e CNA, atuando como grande representação econômica e política dos interesses do setor construtor, o que implica em uma heterogeneidade de visões, objetivos e anseios em seu interior”. Dessa forma, dentro da própria CBIC se configuram disputas e divergências de grupos ligados à construção pesada, construção leve e mercado imobiliário. No entanto, feita a ressalva, não será objeto deste trabalho esmiuçar o setor<sup>4</sup>, mas sim entender o papel que cumpre como fração da classe dominante na condução da política urbana e na constituição da hegemonia no Brasil.

---

<sup>4</sup> Ainda assim, por ser uma questão de grande relevância, cabe a indicação dessa discussão em pesquisas futuras.

## 1.2 O percurso metodológico

A realidade nos impõe análises bem fundamentadas para a compreensão de seus fenômenos, sejam quais forem. O suposto papel da ciência é dar respostas a eles, e no caso das ciências humanas e sociais, das questões advindas da realidade social. Todavia, as elaborações teóricas de Marx dão indicações claras de que o conhecimento deve servir à compreensão e transformação da realidade. Ao tratar do modo de produção capitalista e suas amplas conseqüências à reprodução da vida social, Marx aponta claramente para sua superação. A ciência, então, não é neutra e está de acordo com os interesses das classes sociais presentes na sociedade. Conforme Lowy (1989, p. 19), Lenin já afirmara que “numa sociedade fundamentada sobre a luta de classes não poderia haver ciência social imparcial”.

Também Engels (2011, p. 22) nos ajuda neste sentido, ao expor que

Marx foi o primeiro a descobrir a grande lei do movimento da história, a lei segundo a qual todas as lutas históricas travadas no âmbito político, religioso, filosófico ou em qualquer outro campo ideológico são de fato apenas a expressão mais ou menos nítida de lutas entre classes sociais.

Esta afirmação se faz primordial, uma vez que demonstra a necessidade de vinculação das manifestações sociais à luta de classes. O legado marxiano traz à centralidade a apropriação privada da riqueza socialmente produzida como base de sustentação da sociedade capitalista, sendo que a inserção dos atores que objetivam esta relação no processo de produção e reprodução acaba por estabelecer a divisão

da sociedade em classes sociais, com diferentes níveis de acesso ao que é produzido coletivamente. Este processo tem como consequência uma série de desigualdades e contradições, que se expressam em todos os campos da vida social.

Conforme explicitado por Marx (2009, p. 122), “tudo o que existe, tudo o que vive sobre a terra e sob a água, existe e vive graças a um movimento qualquer. Assim, o movimento da história produz as relações sociais”. Isso quer dizer que entender o movimento da realidade e das classes sociais na condução da história permite evidenciar desdobramentos das relações sociais nos mais diversos âmbitos da vida social. A partir da história que precede e em que se insere o objeto, denota-se a possibilidade de compreender sua particularidade em determinados momentos históricos. Para tal tarefa, é imprescindível romper com a fragmentação e superficialidade da ciência burguesa – e em especial com as teorias sociais que buscam adequar os sujeitos à ordem capitalista – procurando a essência dos fatos que se apresentam na totalidade da vida social.

Segundo Coutinho (2010, p. 22), no período histórico em que a burguesia se apresentava como classe revolucionária, pautava-se em uma apropriação da realidade racional, que deixa de existir a partir do momento em que precisa estabelecer-se como classe dominante e torna-se conservadora da ordem. Assim, se faz necessário para sua existência que encubra a essência da realidade: “Ao tornar-se uma classe conservadora, interessada na perpetuação e justificação teórica do

existente, a burguesia estreita cada vez mais a margem para uma apreensão objetiva e global da realidade”.

Marx (2013, p. 91) já apontava para esta diferenciação entre a dialética hegeliana mistificada<sup>5</sup> e a dialética *em sua configuração racional*:

Em sua forma mistificada, a dialética esteve em moda na Alemanha porque parecia glorificar o existente. Em sua configuração racional, ela constitui um escândalo e um horror para a burguesia e seus porta-vozes doutrinários, uma vez que, na inteligência positiva do existente, inclui, ao mesmo tempo, a inteligência de sua negação, de seu necessário perecimento.

Dessa forma, desenvolve-se na ciência burguesa o que Coutinho (2010, p. 39) denomina a miséria da razão, aonde o pensamento limita-se ao que é imediato, superficial e fragmentado. “É exatamente por se limitar à apreensão imediata da realidade, em vez de elaborar as categorias a partir de sua essência econômica, que o pensamento da decadência serve ideologicamente aos interesses da burguesia”.

Em contraposição à ciência burguesa, Marx (2013, p. 91) ressalta que a *dialética em sua configuração racional*, ou em outras palavras, o materialismo histórico-dialético, “apreende toda forma desenvolvida no fluxo do movimento, portanto, incluindo o seu lado transitório; porque não se deixa intimidar por nada e é, por essência,

---

<sup>5</sup> Segundo Marx (2013, p. 91), “a mistificação que a dialética sofre nas mãos de Hegel não impede em absoluto que ele tenha sido o primeiro a expor, de modo amplo e consciente, suas formas gerais de movimento. Nele, ela se encontra de cabeça para baixo. É preciso desvirá-la, a fim de descobrir o cerne racional dentro do invólucro místico”.

crítica e revolucionária”. Dessa forma, se estabelece a luta de classes como motor da história e de suas transições.

Considera-se, portanto, que o ponto de vista de classe define o que uma teoria social produz em termos de conhecimento (LOWY, 1989). Por esta razão, na análise do movimento da sociedade civil na condução das políticas, é fundamental buscar a totalidade, a dinâmica da luta de classes e o papel conservador da classe burguesa – aliada ao Estado – na produção de seus instrumentos políticos e ideológicos de manutenção da hegemonia.

Nesta direção, a presente pesquisa baseia-se na busca pelo desvendamento de como os interesses da fração burguesa associada à indústria da construção civil estão representados na condução da política urbana por meio de suas organizações de classe, bem como sua respectiva contribuição para a consolidação da hegemonia do atual bloco no poder. Assim, pretende-se contribuir para a construção das ferramentas necessárias capazes de armar as classes subalternas para uma disputa pela hegemonia.

Em síntese, a pesquisa desenvolveu-se no seguinte percurso metodológico: num primeiro momento, com base em importantes referências teóricas, foram aprofundados alguns temas necessários para o trabalho, tais como análises sobre o governo Lula, neodesenvolvimentismo, capitalismo dependente e subdesenvolvimento, Estado, hegemonia, democracia e participação social, produção do espaço urbano e política urbana.

Também a revisão da literatura possibilitou visualizar e sistematizar as principais concepções acerca da política urbana atual e dos interesses que a permeiam, permitindo a observação e análise do que vinha sendo produzido, ao passo em que indicava os principais autores, documentos e materiais relevantes para a área. O principal critério utilizado foi a procura por textos que remetessem diretamente à política urbana brasileira, e apontassem para os interesses em conflito inseridos na condução desta política na última década, e em especial para os interesses do capital. Os demais critérios utilizados foram: discussão em âmbito nacional; período tratado pela publicação entre 2003 e 2013; e priorização da discussão acerca da política urbana em sua totalidade – embora seja inegável um maior aprofundamento da literatura acerca da questão da habitação, visto que esta foi a que recebeu maior atenção e investimentos por parte dos governos Lula e Dilma, como será demonstrado adiante.

No decorrer do processo, houve a participação como observadora na 5ª Conferência Nacional das Cidades, realizada em Brasília entre os dias 20 e 24 de novembro de 2013, a partir da qual foi elaborado o *relato de observação direta*, também tomado como referência para o aprofundamento do objeto (Ver Apêndice 1). As declarações feitas por parte dos empresários em reunião deste segmento durante a Conferência foram de extrema importância para a apreensão de suas demandas e de alguns dos mecanismos utilizados pelo setor da indústria da construção na formulação da política urbana.

Com a pesquisa, de caráter documental, procurou-se realizar a análise crítica dos documentos do setor da indústria da construção civil



representado pela Câmara da Indústria da Construção (CBIC), associado à fração industrial da burguesia brasileira. A CBIC participa dos espaços de formulação da política urbana, mas também possui uma atuação ativa em espaços tangenciais, como a elaboração de projetos de lei em parceria com o governo. Foi necessário também um aprofundamento sobre as principais políticas e programas governamentais referentes à política urbana em âmbito federal, que levou a identificar, no decorrer da pesquisa, os dois maiores programas do governo nesta área: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Assim, a análise dos documentos da fração do capital ligada à Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) aponta para os interesses deste setor, e torna possível a investigação de suas influências sobre a condução da política urbana no Brasil, procurando identificar e sistematizar os interesses e estratégias travados pela CBIC na incorporação dos mesmos na esfera estatal, através da implementação da política urbana. Esta entidade foi escolhida por representar os principais setores vinculados à elaboração das políticas urbanas, e devido ao seu peso no Conselho Nacional das Cidades desde a conformação deste espaço institucional em 2004, tendo sido eleita como membro titular – com duas cadeiras – em plenária do segmento dos empresários em todas as Conferências Nacionais das Cidades que se seguiram<sup>6</sup>. A CBIC

---

<sup>6</sup> Além da CBIC, outras seis entidades completam as oito cadeiras titulares do segmento empresarial no ConCidades. São elas: Confederação Nacional da Indústria (CNI); Associação Brasileira de Cimento Portland (ABCP); Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF); Confederação Nacional do Comércio (CNC); Confederação Nacional do Transporte (CNT); e

disponibiliza publicamente diversos documentos sobre o tema e, de acordo com Campos (2012, p. 204), a entidade se apresenta como “o primeiro e mais sólido aparelho privado de hegemonia de caráter nacional no ramo da indústria de construção”.

Para expor o conteúdo estudado, o trabalho foi organizado em cinco seções incluindo esta introdução – seção primeira. A segunda seção remete à discussão sobre a política urbana no contexto do capitalismo dependente brasileiro, com as implicações e peculiaridades que as políticas sociais carregam devido à inserção subordinada no capitalismo mundial. A seção 3 traz a discussão sobre a relação entre o Estado e o capital, e as principais características da consolidação da hegemonia burguesa no Brasil nos anos 2000, através da recomposição do bloco no poder no governo Lula. Na quarta seção, apresenta-se a base empírica da pesquisa, que se realizou por meio da análise dos documentos da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), com intuito de identificar os principais interesses do setor e como foram incorporados pelo Estado através da política urbana entre 2003 e 2013. Por fim, a seção 5 remete às considerações finais, onde buscou-se relacionar e sintetizar os estudos, sendo possível concluir que a indústria da construção civil teve papel fundamental na consolidação da hegemonia burguesa no Brasil na última década.

### 1.3 A centralidade da terra para a política urbana

Milton Santos (1977), ao relacionar espaço e realidade social, ressalta que resgatar a história da sociedade, nos âmbitos mundial e local, é fundamental à compreensão da realidade espacial e à sua transformação, pois, segundo o autor, “a história não escreve fora do espaço, e não há sociedade aespacial. O espaço, ele mesmo, é social” (SANTOS, 1977, p. 81).

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

A compreensão deste processo é importante para que não se desvincule a produção do espaço da própria produção social e econômica da sociedade, base material para o desenvolvimento das relações sociais em todos os campos da vida humana. Ana Fani Carlos (1994, p. 22) aponta que “o espaço produzido pelo capital fundamenta-se na apropriação privada, que aliena do produtor o produto; nesse sentido, o espaço se produz a partir da contradição entre sua produção socializada e apropriação individual”.

Dessa forma, as contradições sociais se expressam na paisagem urbana através das desigualdades no acesso ao espaço em todas as suas dimensões, tais quais acesso à moradia, sistema de saneamento básico, mobilidade urbana e demais serviços essenciais. Entretanto, o aspecto mais elementar, sobre o qual erguem-se todos os demais, é a propriedade da terra. Maricato (2011, p. 185) ressalta esta questão quando afirma que “no campo ou na cidade, a propriedade da terra continua a ser um nó na sociedade brasileira”. Para esta autora, a terra alimenta a desigualdade e a relação entre propriedade, poder político e poder econômico.

Marx<sup>7</sup> notara, em seu tempo, que “a propriedade do solo é a fonte original de toda a riqueza e tornou-se o grande problema de cuja solução depende o futuro da classe operária”. Já no Livro 3 d’O Capital, dedica-se à compreensão da renda da terra<sup>8</sup>, destacando dois aspectos: i) fertilidade e ii) localização (MARX, 2008). Afere-se, portanto, que no caso do espaço urbano a localização é o elemento fundamental para entender como a terra se ajusta ao processo de produção e reprodução das classes sociais. Isso se dá porque, nas cidades, não se escolhe um local de moradia em função da fertilidade do solo, mas sim por proporcionar as condições de reprodução das classes sociais enquanto tais.

---

<sup>7</sup> Disponível em <<http://www.marxists.org/portugues/marx/1872/06/15.htm>>. Acesso em 27/12/2014.

<sup>8</sup> A renda da terra é uma das formas que assume o mais-valor (como o lucro e o juro). Depende, portanto, da expropriação de trabalho não pago dos trabalhadores exercida pelo capital (MARX, 2008). A elevação da renda da terra exige i) maior exploração da classe trabalhadora e/ou ii) redistribuição entre as formas do mais-valor em prejuízo ao lucro e/ou juro.

Dando sequência ao raciocínio marxiano, Harvey (2014, p. 172) comenta que “toda renda se baseia no poder monopolista de proprietários privados sobre certos ativos”. Conforme o autor, o controle exclusivo de determinados itens direta ou indiretamente comercializáveis permite a existência da renda de monopólios, a qual pode adquirir maior importância quando “alguns agentes sociais controlam algum recurso, mercadoria ou localização com qualidades especiais que, em relação a certo tipo de atividade, lhes permite extrair rendas de monopólio daqueles que os desejem usar”. No caso da localização, os principais elementos para a extração da renda de monopólio referem-se à centralidade (rede de transportes e comunicações) e à proximidade de alguma atividade altamente concentrada (HARVEY, 2014).

O desenvolvimento das forças produtivas tem um efeito ambíguo sobre a localização, pois se por um lado ajuda a homogeneizar o espaço, por outro cria também suas diferenças. Nas palavras de Marx (2008, p. 869),

É claro que o progresso da produção social atua no sentido de anular a localização como causa da renda diferencial, criando mercados locais ou facilitando a localização de meios de comunicação e de transportes; mas, por outro lado, acentua as diferenças na localização das terras, ao separar a agricultura da manufatura, ao formar grandes centros de produção, ao mesmo tempo abandonando relativamente o campo.

Como exemplo atual, se pode pensar sobre o papel desempenhado pelo transporte coletivo dos metrô nos centros urbanos.

Ao passo em que torna mais fácil a locomoção e diminui as distâncias entre um local e outro – amenizando a importância da localização – aprofunda as diferenças entre classes sociais por resultar em desigualdades no acesso aos serviços de mobilidade, visto que os preços das moradias passam a ser reconfigurados de acordo com suas posições em relação às estações de metrô.

Estas desigualdades urbanas geradas no processo de produção do espaço capitalista tornam-se ainda mais evidentes através da segregação socioespacial. É comum observar a segregação social localizada espacialmente nas periferias, morros ou em cortiços e/ou ocupações nos centros das cidades.<sup>9</sup> Assim, resta à população pobre trabalhadora ou marginalizada do processo de trabalho viver em locais afastados, sem infraestrutura adequada e sem o direito de apropriar-se de fato da cidade, pois é no espaço intra-urbano onde são materializadas as contradições e desigualdades (SUGAI, 2002).

Pautada não somente na aliança com o Estado no que se refere à coerção, a burguesia lança mão da ideologia para manter sua hegemonia, ao passo que mantém os trabalhadores conformados com sua posição de subalternidade e alinhados com a ideologia dominante. Gramsci, nos Cadernos do Cárcere, afirma que o Estado consiste em "todo o complexo de atividades práticas e teóricas com os quais a classe dirigente não só justifica e mantém o seu domínio, mas consegue obter o consenso ativo dos governados" (GRAMSCI, 2000, p. 331). Dessa

---

<sup>9</sup> É interessante observar o processo de “revitalização” dos centros urbanos, acoplado à revalorização financeira destes locais. Para mais detalhes, ver: VARGAS, H.; CASTILHO, A. (Orgs.). *Intervenções em Centros Urbanos: Objetivos, Estratégias e Resultados*. São Paulo: Manole, 2009.

forma, entende-se que a ideologia burguesa é incorporada pelas classes subalternas, tendo como objetivo sustentar a dominação de classe que mantém a base econômica e a dinâmica capitalista. Segundo Simionatto (2004, p. 80),

A classe dominante consegue impor a sua ideologia porque, em primeiro lugar, detém a posse do Estado e dos principais instrumentos hegemônicos [...]; e, em segundo, possui o poder econômico que representa uma grande força no seio da sociedade civil, pois, além de controlar a produção e distribuição dos bens econômicos, organiza e distribui as idéias.

Desta maneira, a segregação socioespacial se coloca também como uma forma de dominação política da burguesia sobre os trabalhadores, na relação dialética de retroalimentação das desigualdades sociais. Conforme apontado por Villaça (1998, p. 150), “a segregação é um processo necessário à dominação social, econômica e política por meio do espaço”.

Villaça (1998, p. 328) destaca ainda que o principal benefício que se disputa nas cidades é o tempo gasto no percurso de um local a outro, e que “as burguesias produzem para si um espaço urbano tal que otimiza suas condições de deslocamento. Ao fazê-lo, tornam piores as condições de deslocamento das demais classes”. Esta afirmação do autor reitera a importância da localização da terra na sociedade atual, e explicita como o processo de segregação exclui o direito à cidade aos moradores sem condições financeiras para viver em um local bem situado. Isto se expressa não somente no acesso à terra urbanizada e à

moradia, mas também aos serviços de saúde, educação, transporte, nas opções de lazer e cultura.

Neste contexto, a classe dominante consegue transformar e estruturar o espaço urbano de acordo com seus interesses econômicos e de consumo (VILLAÇA, 1998). Para isso, a articulação com o poder público é fundamental, com aprovação de leis que vão conformando o espaço de acordo com os interesses do capital, especialmente no âmbito municipal.

Na produção dessa estrutura espacial de poder atuam diversos agentes, mas em especial o Estado, através dos investimentos públicos, legislações e outros instrumentos, os quais, em última instância, visam criar condições para viabilizar o processo de acumulação, dominação e a reprodução das classes sociais (SUGAI, 2002, p. 13).

O fluxo do capital e seus processos de acumulação fazem com que novos espaços e relações sociais sejam produzidos constantemente. Com isso, desenvolve-se o que David Harvey (2011) denomina a destruição criativa da terra, em processos de transformação destrutiva da natureza, mas também na constante renovação dos espaços já construídos quando o capital investido na terra precisa se manter rentável, e este “não pode ser movido sem ser destruído”. Nesta direção, Harvey (2011, p. 156) explicita que

Por um lado, se a paisagem geográfica já não atende às necessidades do capital móvel, então deve ser destruída e reconstruída com uma configuração completamente diferente. Ou isso ou os fluxos de capitais devem estar em



conformidade com os requisitos da remuneração do capital investido na terra. Um aeroporto para o qual não vêm vôos não é nem rentável nem viável.

Em outro momento, o autor afirma ainda que a propriedade da terra e os valores dos ativos e rendas das terras cumprem papel importante na acumulação de capital, e por isso não surpreende que os governos tratem as infraestruturas urbanas como componentes fundamentais nos pacotes de estímulo às suas economias. Além disso, é vital ver o poder dos proprietários da terra como um poder ativo e não passivo, “pois é justamente por meio da realização de novas geografias que os proprietários (em aliança com desenvolvedores, interesses da construção e, claro, financiadores onipresentes) avançam sua posição de classe” (HARVEY, 2011, p. 149).

Ademais, os proprietários fundiários tendem a ser incorporados pelo grande capital monopolista, através de grupos financeiros internacionais que dominam o mercado fundiário e imobiliário. Segundo Lojkin (1997, p. 188),

Ao estágio clássico do capitalismo marcado pela oposição entre o capital industrial e a propriedade fundiária agrícola sucede pois o estágio monopolista marcado pela fusão do capital financeiro com a renda fundiária. Fusão que, longe de suprimir a contradição entre o capital e a renda fundiária, pode desenvolvê-la integrando-a à contradição mais geral que opõe as tendências parasitárias, especulativas do capital à sua tendência a aumentar a taxa de mais-valia pelo aumento de seu investimento na produção.

Marx (2008, p. 1026) acresce que “nas cidades de progresso rápido [...] o que constitui objeto principal da especulação [...] não é o imóvel construído, mas a renda fundiária”. Assim, se pode asseverar que o processo de urbanização e a propriedade da terra têm papel fundamental na compreensão do funcionamento atual do capitalismo e das formas de reprodução do capital em escala sempre crescente.

No entanto, é importante destacar que esta não é uma relação linear, mecânica ou estável, mas está imbricada necessariamente à luta de classes. Isto significa que existem possibilidades de transformação a partir da organização coletiva de resistência a este padrão de dominação. A luta por políticas públicas urbanas que busquem ampliar o direito à cidade em contraposição aos interesses do capital pode ser considerada um dos pontos de partida para a superação da lógica mercantil capitalista, rumo a perspectiva de socialização da riqueza e também do espaço socialmente produzidos. Conforme Lefebvre (1991), a cidade deve ser compreendida como obra dos homens em suas condições históricas, e por isso é espaço para atividade humana criativa e criadora de novas relações de produção e reprodução sociais.

Diversas questões associadas aos instrumentos urbanísticos que buscam a função social da propriedade estão previstas no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), “que restringe e limita o direito de propriedade, subordinando-o ao ‘bem coletivo’ e ao ‘interesse social’” (MARICATO, 2011, p. 189). Maricato enfatiza, ainda, a necessidade de buscar a implementação dos instrumentos legais, que embora não suficientes, são requisitados para respaldar as reivindicações populares no que se refere à ampliação do acesso à cidade.

A função social da propriedade e o direito à moradia estão previstos na Constituição Federal, mas entre a retórica e a prática vai um abismo. É comum que a aplicação da lei ocorra de forma inversa ao motivo que a inspirou – isto é, na prática, afirma-se a concentração da propriedade e a exclusão ou despejo dos pobres (MARICATO, 2011, p. 189).

Num esforço dos movimentos populares em conjunto com diversos intelectuais e militantes pela reforma urbana, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano surgira com intuito de, dentre outros elementos, regular a propriedade da terra, ressaltando sua função social. Para isso, pauta a necessidade de implementação dos instrumentos fundiários do Estatuto da Cidade e indica que o desenvolvimento urbano, entendido como afirmação do direito à cidade para todos, “não será viável enquanto a propriedade fundiária e imobiliária continuar capturando, via preços de um mercado altamente especulativo, os ganhos resultantes do investimento público e do processo de urbanização” (CIDADES, 2004, p. 55). A Política indica ainda que:

Embora o planejamento e a gestão territorial e fundiária urbana sejam políticas a serem desenvolvidas no âmbito de cada um dos municípios brasileiros, o apoio do Governo Federal é fundamental, não apenas porque este concentra parcela significativa dos meios de financiamento à implementação destas políticas, mas também em função da conhecida fragilidade técnico-institucional de boa parte das administrações municipais para levar a cabo esta importante tarefa. O estabelecimento de processos inovadores de planejamento urbano e gestão fundiária nos municípios exige a atuação decidida do Governo Federal no sentido de disponibilizar

meios e recursos, assim como mobilizar e sensibilizar o País para a necessidade de implementação do Estatuto da Cidade.

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

## **2. A POLÍTICA URBANA SOB O CAPITALISMO DEPENDENTE**

A política social deve ser pensada de acordo com as construções históricas específicas brasileiras. Coloca-se como desafio buscar a particularidade da realidade brasileira no contexto social em que estamos inseridos de forma mais ampla. A unidade dialética entre o geral e o particular permite uma análise coerente da inserção do Brasil no âmbito da acumulação de capital em escala mundial. Fernandes (2012, p. 130) ressalta que “particularização e generalização não se excluem. Elas são necessária e reciprocamente interdependentes e complementares, caminhos para chegar à representação do real como totalidade concreta”. Compreende-se, portanto, desenvolvimento e subdesenvolvimento, riqueza e pobreza, como condições necessárias à manutenção da acumulação de capital em escala mundial.

Neste sentido, a caracterização do Brasil enquanto país dependente no sistema capitalista mundial se deve ao processo histórico específico que constituiu o povo e a nação brasileiros, que desde sua formação estiveram subordinados aos interesses estrangeiros. Fernandes (1975, p. 13) afirma que “o tipo legal e político de dominação colonial [na América Latina] adquiriu o caráter de exploração ilimitada, em todos os níveis da existência humana e da produção, para o benefício das Coroas e dos colonizadores”.

Este autor faz um resgate, definindo fatores estruturais ou históricos que explicam este processo, dando ênfase a quatro tipos de

dominação externa: i) as economias portuguesa e espanhola não tinham força suficiente para manter o financiamento das atividades referentes à colonização, cumprindo papéis intermediários subordinados à outros países, como Holanda, França e Inglaterra. “No caso do açúcar brasileiro, por exemplo, o ‘produtor’ colonial retinha um lucro bruto que variava de 12 a 18%; a Coroa absorvia aproximadamente de 25 a 30%; os mercadores holandeses recebiam o saldo e outras vantagens, economicamente mais importantes” (FERNANDES, 1975, p. 14); ii) as nações européias, em especial a Inglaterra, que conquistaram controle de exportação e importação na América Latina se interessavam mais no comércio que na produção local. Neste período, a dominação externa tornou-se indireta, pois as ex-colônias agora produziam bens primários e “recebiam o primeiro impulso para a internacionalização de um mercado capitalista moderno. Entretanto, a dominação externa era uma realidade concreta e permanente” (FERNANDES, 1975, p. 15); iii) a reorganização da economia mundial, a partir da revolução industrial na Europa, revelou o terceiro tipo de dominação externa com a criação de novas formas de articulação entre as economias periféricas e sua relação com as economias centrais, estendendo-se a todas as esferas da economia, da sociedade e da cultura. Assim, conforme Fernandes (1975, p. 16), “a dominação externa tornou-se imperialista, e o capitalismo dependente surgiu como uma realidade histórica na América Latina”.

O lado negativo desse padrão de dominação imperialista aparece claramente em dois níveis diferentes. Primeiro, no condicionamento e reforço externos das estruturas econômicas arcaicas, necessárias à preservação do esquema da exportação-importação, baseado na produção de matérias-primas e de bens primários.

Segundo, no malogro do “modelo” de desenvolvimento absorvido pela burguesia emergente das nações européias hegemônicas. [...] Tanto para o “moderno” como para o “antigo” colonialismo (em termos dos dois padrões de dominação imperialista), a integração nacional das economias dependentes sempre foi negligenciada. Os objetivos manifestos e latentes foram dirigidos para os ganhos líquidos, isto é, para a *transferência do excedente econômico das economias satélites para os países hegemônicos* (FERNANDES, 1975, p. 17, grifo nosso).

Fernandes (1975, p. 18) define, por fim, o quarto tipo de dominação externa a partir da expansão das grandes empresas corporativas nos países latino-americanos (esferas comerciais, de serviços e financeiras, mas a maioria nos campos da indústria leve e pesada), caracterizando o capitalismo corporativo ou monopolista e trazendo novos mecanismos de “controle interno das economias dependentes pelos interesses externos”

Nesta fase de integração monopólica, Vânia Bambirra (2012, p. 125) explicita os novos mecanismos de subordinação das burguesias latino-americanas ao capital estrangeiro.

O imperialismo, em sua corrida expansionista e integradora, não irá se orientar, a partir de então [final dos anos 1940], somente para o domínio das fontes de matérias-primas e mercados, pois, já tendo assegurado um nível fundamental de controle sobre essas fontes, pode dirigir sua atuação para a busca dos investimentos que passam a ser mais vantajosos na atual fase: os investimentos no setor manufatureiro.

Conforme Bamberger (2012, p. 126), este novo caráter adquirido pela dependência, através da intensificação de investimentos externos no setor manufatureiro, em especial do capital estadunidense, produz efeitos para o desenvolvimento da indústria e para a constituição de uma burguesia subordinada, tais quais: “o controle e domínio, por parte do capital estrangeiro, dos novos setores e ramos produtivos industriais”; “monopolização, concentração e centralização da economia”; desnacionalização progressiva da propriedade privada dos meios de produção”; e “a integração, cada vez mais articulada, dos interesses das empresas estrangeiras aos interesses das classes dominantes locais”.

Estes aspectos devem ser relevados para a apreensão da impossibilidade de desenvolvimento de um projeto nacional autônomo levado a cabo pelas classes dominantes no capitalismo dependente, visto que a própria constituição da industrialização brasileira ocorreu através da importação de máquinas e equipamentos fabricados nos países capitalistas centrais, condicionando a burguesia brasileira aos interesses externos. Além disso, a partir da década de 1950, o Estado passa a apresentar estímulos e facilidades à penetração do capital estrangeiro no setor industrial, através de políticas econômicas preconizadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), “com objetivo de criar as condições para manter uma estabilidade monetária mínima, que assegure um nível mais alto de acumulação e estimule a concentração e centralização de capitais” (BAMBERGER, 2012, p. 136).

Através destas elaborações, torna-se claro como os países latino-americanos, com destaque aqui para o Brasil, estiveram sempre subordinados aos interesses estrangeiros, e impossibilitados de



estabelecer um desenvolvimento autônomo sob as bases do capitalismo. Este padrão de reprodução do capital voltado às exportações e ao abastecimento das economias centrais (OSORIO, 2012), caracteriza a América Latina como dependente em relação ao imperialismo. Dentro desta compreensão, é possível fazer a crítica de que a ciência burguesa separa e fragmenta pobreza e riqueza, desenvolvimento e subdesenvolvimento, enquanto o materialismo histórico dialético busca a perspectiva da totalidade social, compreendendo ambos como uma relação unitária, necessários à manutenção da acumulação de capital em escala mundial.

Na busca por uma profunda compreensão dos mecanismos que constituem e possibilitam a manutenção da dependência, Ruy Mauro Marini aponta três características fundamentais: i) transferência de valor; ii) superexploração da força de trabalho; iii) ruptura entre produção e consumo das massas. Para o autor “nos marcos da dialética do desenvolvimento capitalista mundial, o capitalismo latino-americano reproduziu as leis gerais que regem o sistema em seu conjunto, mas, em sua especificidade, acentuou-as até o limite” (MARINI, 2012, p. 63).

Por transferência de valor, processo explicitado também por Fernandes (1975), compreende-se o excedente produzido através do trabalho não pago (mais-valia)<sup>10</sup> e transferido para os países centrais, “tanto na forma de lucros quanto na forma de juros” (AMARAL,

---

<sup>10</sup> Segundo Marx (2010, p. 253), “o segundo período do processo de trabalho, quando o trabalhador opera além dos limites do trabalho necessário, embora constitua trabalho, dispêndio de força de trabalho, não apresenta para ele nenhum valor. Gera a mais-valia, que tem, para o capitalista, o encanto de uma criação que surgiu do nada”.

CARCANHOLO, 2012, p. 88). Nesta direção, Marini afirma que (2012, p. 52), “uma parte variável da mais-valia que aqui se produz é drenada para as economias centrais, pela estrutura de preços vigente no mercado mundial, pelas práticas financeiras impostas por essas economias, ou pela ação direta dos investidores estrangeiros no campo da produção”.

Outro aspecto inerente às economias dependentes é a ruptura entre produção e necessidade de consumo das massas (MARINI, 2000). No primeiro e segundo tipos de dominação externa, citados por Fernandes (1975), o consumo interno se realizava através das importações, enquanto a produção interna – de bens primários – era escoada pelas exportações. No entanto, após o desenvolvimento da industrialização e da vinculação orgânica entre burguesia brasileira e capital internacional imperialista, no que Fernandes (1975) afirma ser o terceiro tipo de dominação externa, esta ruptura passa a ocorrer no próprio mercado interno, entre esfera baixa – trabalhadores – e esfera alta de consumo – burguesia.

Nas economias centrais, com o avanço das tecnologias e incorporação às exigências determinantes para a reprodução da vida do trabalhador, as mercadorias destinadas à esfera alta passam a compor o que Marx chamou de elemento histórico-moral do valor da força de trabalho, transformando-se em produtos de consumo popular<sup>11</sup> (LUCE,

---

<sup>11</sup> Conforme Luce (2013, p. 159), “produtos que antes eram francamente suntuários, isto é, bens de consumo de luxo, com o tempo passaram à condição de bens de consumo corrente ou bens-salário, ou seja, bens de consumo necessário que fazem parte da cesta de consumo dos trabalhadores. Dois exemplos notórios, o televisor e a máquina de lavar, que eram bens suntuários nas décadas de 1960 e 1970 hoje são valores de uso encontrados inclusive nos

2013). No entanto, este processo não se dá da mesma forma nas economias dependentes.

Luce (2013, p. 160) questiona que “e se a única forma de o trabalhador acessar tais bens de consumo que se tornaram bens necessários for endividar-se ou submeter-se a uma carga extra de trabalho?” Neste caso, segundo o autor, “estaremos diante de uma alteração do elemento histórico-moral sem ser acompanhada pela remuneração”.

Se é somente à custa da redução do fundo de consumo do trabalhador (consumir menos alimento para ter um televisor ou uma lavadora) e de seu fundo de vida (trabalhar redobrado, além da duração normal e da intensidade normal da jornada) que o trabalhador consegue acessar tais bens que se tornaram necessários, isso significa que do ponto de vista da relação-capital tais valores de uso não passaram a integrar o valor da força de trabalho (LUCE, 2013, p. 161).

Isto ocorre porque a produção industrial latinoamericana não depende exclusivamente das condições de salário dos trabalhadores, isto é, o valor das mercadorias produzidas não determina o valor da força de trabalho (MARINI, 2000). Ou, em outras palavras, o aumento da produtividade não é acompanhado pelo aumento dos salários.

---

lares de famílias que vivem em moradias precárias e com renda familiar abaixo do necessário. Tais valores de uso deixaram a condição de bens de luxo tanto porque o avanço da fronteira tecnológica barateou a sua produção como porque passaram a expressar necessidades que a sociabilidade capitalista colocou para os trabalhadores”.

Com relação à superexploração da força de trabalho, Marini (2000) considera que esta constitui o princípio fundamental da economia subdesenvolvida. Isto significa que, para a garantia da acumulação de capital em escala mundial e para a manutenção da taxa de lucro das burguesias nacionais associadas ao capital estrangeiro, há uma dupla expropriação da força de trabalho, através do aumento da intensidade do trabalho, prolongamento da jornada ou remuneração da força de trabalho abaixo de seu valor. Este processo evidencia ainda mais os níveis de desigualdade social e pobreza, implicando a não satisfação de necessidades consideradas básicas ou essenciais para a reprodução da vida do trabalhador.

Estes aspectos são fundamentais para pensar a realidade brasileira, pois não só constituem a história como apresentam elementos atuais sobre as particularidades da utilização do excedente nos países dependentes. Baran e Sweezy (1966, p. 17) ao pensar “a criação e absorção do excedente, num regime de capitalismo monopolista” afirmam que o retorno ao processo produtivo e o consumo são as duas formas de utilização tradicional do excedente. Os autores associam a elas as formas de utilização lucrativa do excedente, tais quais gasto com publicidade, armamento e administração civil<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Rocha (2009, p. 73-74) afirma que, nos países dependentes, a parte do excedente apropriada pelo Estado toma três destinos: i) “financiar o processo de acumulação a partir de frentes diversas, tais como, investimento em infraestrutura, subvenções financeiras ao capital internacional, isenção ou redução de impostos, manipulação de preços, etc”; ii) “pagar a dívida externa e seus juros, bem como os empréstimos realizados, dividendos diversos e amortizações, enviando assim parte considerável do excedente diretamente aos

Assim, se inserem na administração civil as políticas sociais. Esta correlação é importante, pois possibilita a compreensão das políticas de acordo com o excedente econômico gerado em cada país, isto é, conforme os processos específicos de acumulação de capital e exploração da força de trabalho. Isto implica que se uma parte do excedente produzido nos países dependentes é transferido para o centro, o gasto estatal em políticas públicas é reduzido (PAIVA, ROCHA, CARRARO, 2010). Como desdobramento deste processo observa-se, por exemplo, a constituição de um Estado de bem-estar social nos países centrais, enquanto que este conjunto de políticas não se estabeleceu na América Latina, e em especial no Brasil. Conforme Paiva, Rocha e Carraro (2010, p. 159),

A análise concreta da política social, portanto, deve levar em conta dois determinantes que condicionam sua materialidade: a participação do Estado no processo de acumulação de capital e a dinâmica da luta de classes. Todavia, realizar as promessas da política social, permeada pela luta de classes, implica a existência de um excedente econômico produzido pelos trabalhadores e, assim, apropriado pelo Estado.

Diante desses elementos, pode-se afirmar, de maneira coloquial, que os problemas são maiores e os recursos para lidar com eles, menores. A apresentação de tais condições não tem por objetivo traçar uma relação fatalista ou conformista com a realidade, mas ao contrário, evidenciar que a luta de classes nos países dependentes tem peculiaridades, posto que a luta por reformas tensiona o capital de

---

países centrais”; iii) “sustentar o financiamento de precários mecanismos de proteção social, a segurança pública e demais investimentos internos”.

maneira mais acirrada que nos centros capitalistas, tornando-a, muitas vezes, revolucionária nas condições em que se estabelece.

Carlos (2007, p. 32-33) caminha nesta direção quando aponta que

Refletir, hoje, sobre a cidade no Brasil significa pensá-la enquanto materialização do processo de “urbanização dependente”, em que as contradições emergem de modo mais gritante, e a acumulação da riqueza que caminha *paripassu* com a miséria, leva a um tipo de reivindicação diferenciada, se comparada àquelas emergentes nos países ditos desenvolvidos [...] Aqui ainda se trava uma árdua luta por condições mínimas de vida, por direitos básicos já amplamente conquistados naqueles países.

A população que se estabeleceu nas cidades brasileiras a partir da década de 1960 era superior à capacidade de absorção da força de trabalho pela indústria, fazendo com que grande parcela da população fosse empregada no setor terciário, principalmente no terciário informal. A oferta insuficiente do setor secundário se dava por dois motivos: i) a industrialização que aqui ocorrera não era orgânica, não ocorrera de forma gradual, de modo que já se inicia oligopolizada, com elevada concentração de capital (SANTOS, 2010); ii) a utilização de tecnologia estrangeira faz com que as mudanças tecnológicas não dependam do desenvolvimento interno brasileiro (BAMBIRRA, 2012; MARINI, 2012).

Os poucos empregos oferecidos pela indústria, em função da superexploração, levam parte das classes subalternas ao subemprego. O

elevado contingente populacional das cidades, o chamado exército industrial de reserva, e os poucos empregos oferecidos pela indústria constituíram uma “industrialização dos baixos salários” e com ela uma urbanização “dos baixos salários” (MARICATO, 1995).

Outra característica da urbanização dependente brasileira, é a destinação de tempo excedente à jornada de trabalho para a construção da moradia, sendo esta elemento fundamental para a reprodução da força de trabalho (MARICATO, 1995; MARINI, 2012). Constitui-se, desta forma, uma fração da jornada de trabalho necessária à autoreprodução da força de trabalho pela qual o trabalhador não é remunerado, constituindo assim um dos aspectos da superexploração. Alguns elementos da reprodução da força de trabalho que estão intimamente ligados com o espaço urbano e a urbanização serão condicionados ao trabalho e aos salários, levando, por exemplo, a um déficit habitacional de 5,5 milhões de pessoas em 2008 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012).

Neste contexto, pode-se concluir que a urbanização nos países dependentes tem particularidades se comparada com o centro capitalista, a exemplo da maior concentração populacional em grandes centros urbanos (SANTOS, 2010), enorme déficit habitacional e autoconstrução de moradias (DAVIS, 2006).

Assim, o processo de urbanização nas cidades brasileiras ocorre em consonância com todas as contradições sociais inerentes à lei geral de acumulação capitalista, “acentuadas ao limite” (MARINI, 2012) em sua condição dependente. O surgimento da questão urbana, como

expressão da questão social, é congruente ao desenvolvimento das cidades capitalistas e ao acirramento de suas contradições. Neste contexto se inserem as políticas sociais urbanas, como possibilidades de concretização dos direitos sociais referentes ao acesso à cidade. No entanto, a política urbana, da mesma forma que as demais políticas sociais no capitalismo dependente, tende a ser focalizada e fragmentada. Davis (2006) apresenta um estudo consistente acerca das políticas urbanas focalizadas indicadas aos países periféricos pelo Banco Mundial e FMI desde a década de 1970. Para o autor, “melhorar as favelas em vez de substituí-las tornou-se a meta menos ambiciosa de intervenção pública e privada” (DAVIS, 2006, p. 80).

Todavia, em acordo com Paiva, Rocha e Carraro (2010, p. 172), “na disputa com a alocação autoritária, fruto de decisões do governo e das agências multilaterais, as políticas sociais devem almejar o horizonte da ação coletiva que realmente concretiza direitos sociais, em busca da satisfação das necessidades humanas”. Por isso, cabe às classes subalternas a organização popular para a conquista e concretização de direitos essenciais para a reprodução da vida social nas cidades, desde a disputa pela utilização do excedente, tornando explícitos os processos de espoliação a que são submetidos os trabalhadores no capitalismo.

Davis (2006, p. 201) aponta as diferentes formas de “reação à privação e à negligência estruturais” por parte da população pobre nos países periféricos, indicando as bases para uma ruptura das classes subalternas com a ordem estabelecida pelo capital.

Até dentro de uma só cidade, a população das favelas pode apresentar variedade enlouquecedora



de reações à privação e à negligência estruturais, que vão das Igrejas carismáticas e cultos proféticos às milícias étnicas, gangues de rua, ONGs neoliberais e movimentos sociais revolucionários. No entanto, se não há um tema monolítico nem uma tendência unilateral na favela global, ainda assim há uma miríade de atos de resistência. Com efeito, o futuro da solidariedade humana depende da recusa combativa dos novos pobres urbanos a aceitar a sua marginalidade terminal dentro do capitalismo global”.

A compreensão da dependência como uma tendência histórica do capitalismo nos ajuda a observar a atuação do Estado capitalista na condução econômica, política e ideológica desta sociedade. Isto se explicita com nitidez quando interesses estrangeiros expressos através do Banco Mundial e demais organismos do capital internacional são incorporados e defendidos tanto pelo Estado, na figura dos diferentes governos, como pela burguesia brasileira e suas frações internas. Conforme Trigo (2008, p. 89), com exceção de raras resistências pontuais, “os governos brasileiros têm, em geral, mantido alinhamento com as posições defendidas pelo BM [Banco Mundial], o que, aliado à condição estratégica do Brasil no subcontinente e à própria dimensão do país, explica o interesse do BM”.

As recomendações e ações de organismos internacionais e instituições financeiras multilaterais para a política urbana dos países periféricos, e em especial para o Brasil, evidenciam que há interesses do capital na produção e reprodução do espaço urbano em nosso país. Com destaque para o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização das Nações Unidas (ONU),

através do programa ONU-HABITAT para assentamentos humanos<sup>13</sup> e do programa *Aliança das Cidades*<sup>14</sup>, são elaboradas políticas baseadas em parcerias público-privadas e na “boa governança”, com condicionantes para a implantação de programas que beneficiam interesses privados do capital (ARANTES, 2006).

Mesmo que a cartilha não seja implementada exatamente como prescrito – afinal, existe uma etapa na qual os governos locais negociam o quanto aceitam desses tópicos –, o empréstimo internacional para as cidades carrega consigo uma agenda afirmativa. Não é, assim, um recurso financeiro stricto sensu. Ele contém diversas “condicionalidades” e pretende modelar um determinado padrão de uso do recurso público e de organização do Estado (ARANTES, 2006, p. 69).

Nesta direção, Leher (2010, p. 372, grifo nosso) faz uma ressalva de grande relevância referente à política educacional, e que pode ser incorporada também na análise da política urbana:

A partir da correta consideração de que as políticas educacionais estão relacionadas com as diretrizes, recomendações e condicionalidades dos organismos internacionais, muitos estudos buscam correlações imediatas e lineares entre as medidas de um dado governo e as referidas diretrizes. A imagem é que as políticas neoliberais dos governos têm origem externa e eles seguem aplicando passivamente essas medidas, desconsiderando que estas são recontextualizadas

---

<sup>13</sup> <http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/onu-habitat/>

<sup>14</sup> A Aliança das Cidades é uma iniciativa conjunta entre ONU-HABITAT e o Banco Mundial, da qual o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal são parceiros. Ver em <<http://www.citiesalliance.org/brazil>>.

em virtude de dimensões históricas, políticas, econômicas, culturais etc. *A agenda bancomundialista está sendo implementada pelas frações burguesas locais, que a opera ativamente.* Não se trata da mera aplicação de um dado receituário, mas de uma ativa recontextualização da agenda, considerando aspectos históricos, conceituais e correlação de forças. Ignorar que o aprofundamento do capitalismo dependente somente é possível com o protagonismo das frações burguesas locais é um erro teórico que provoca pesadas conseqüências políticas e estratégicas como a circunscrição do campo de análise ao Estado-nação. Nesta chave, os problemas sempre são “externos”, e os governos podem ser acusados, no máximo, de omissos, ocultando que os mesmos são sujeitos relevantes dessas medidas.

Por estes motivos, as análises de conjuntura, dos sujeitos sociais, das correlações de forças e do movimento das *frações burguesas locais* na condução das políticas são importantes em demasia para o avanço na luta política. Ao considerar toda esta realidade, a luta por políticas públicas urbanas e contra a mercantilização da cidade se faz fundamental, pois tensiona o capital e permite despertar uma consciência de classe contra-hegemônica, na consolidação de projetos de classe contra a hegemonia burguesa.

Elaborar um projeto radicalmente democrático hoje significa, na linguagem de Gramsci, construir alianças com as instituições da sociedade civil que expressam as demandas das classes subalternas, com vistas a superar a esfera dos interesses “econômico-corporativos” e elevá-los ao nível “ético-político”, ou seja, da grande política calcada na “afirmação de valores e interesses universais”. E isso depende, evidentemente, de uma **“concreta análise da correlação de forças presente em cada**

**momento**”, para que se definam as potencialidades da disputa de hegemonia, também relacionada à efetiva construção democrática, implicando a superação entre “dirigentes” e “dirigidos”, entre “governantes” e “governados” (COSTA, SIMIONATTO, 2012, p. 234, grifo nosso).

O conceito de sociedade civil pressupõe o espaço de construção, apresentação e disputa de interesses e projetos das classes sociais; o espaço privilegiado da luta de classes e da construção de hegemonia “de um grupo social sobre a sociedade nacional inteira exercida através das chamadas organizações privadas, como a Igreja, os sindicatos, as escolas, etc” (GRAMSCI, 2005, p. 84). E, ainda, na síntese de Fontes (2010, p. 133, grifos da autora), “em Gramsci, o conceito de sociedade civil procura dar conta dos fundamentos da *produção social, da organização das vontades coletivas e de sua conversão em aceitação de dominação, através do Estado*”.

A sociedade civil é, portanto, um “duplo espaço de luta de classes intra e entreclasses, através de organizações nas quais se formulam e moldam as vontades e a partir das quais as formas de dominação se irradiam como práticas e como convencimento” (FONTES, 2010, p. 136). A autora ressalta que, “tal como Lenin, Gramsci procura compreender o duplo movimento característico do capitalismo imperialista: uma expansão concomitante ao aumento da concorrência (e da tensão) interna às classes dominantes, com os seus embates entre diferentes grupos e frações”.

Gramsci (2000, p. 42) nos Cadernos do Cárcere, afirma que “a vida estatal é concebida como uma contínua formação e superação de

equilíbrios instáveis [...] entre os interesses do grupo fundamental e os interesses dos grupos subordinados”. Para o autor, estes interesses “implicam-se reciprocamente [...] segundo as atividades econômicas e segundo os territórios”. Esta concepção é apresentada por Gramsci e por inúmeros autores que aprofundam as categorias e conceitos traçados pelo pensador italiano<sup>15</sup>. Dentro deste arcabouço teórico, sociedade civil e sociedade política estão em permanente inter-relação e compõem o fenômeno de ampliação do Estado, esferas da superestrutura ideológica e política, vinculadas necessariamente à estrutura econômica da sociedade.

Enquanto na sociedade política as classes exercem seu poder e sua dominação por uma ditadura através dos “aparelhos coercitivos de Estado” [em sentido restrito], na sociedade civil esse exercício do poder ocorre intermédio de uma relação de hegemonia que é construída pela direção política e pelo consenso (DURIGUETTO, 2007, p. 56).

Assim, o conceito gramsciano de sociedade civil é caro para a análise da realidade atual, onde, para a manutenção da hegemonia dominante, constroem-se consensos em torno da sociabilidade burguesa. Sob o capitalismo, abre-se uma diferenciação formal entre poder político e poder econômico, que permite posicionar o Estado como um mediador neutro de interesses, ignorando as lutas de classes e os processos econômico-sociais. Afinal, segundo Harvey (2006, p. 87), “a democracia burguesa sobrevive apenas com o consentimento da maioria dos governados”. Por isso, ao passo em que atende as exigências do

---

<sup>15</sup> Dentre os autores utilizados que auxiliam a compreensão da obra de Gramsci estão Coutinho, 2012; Simionatto, 2004; Fontes, 2010; Duriguetto, 2007; Dias, 2006; Neves, 2010; Buci-Gluckmann, 1980; Harvey, 2006.

capital, torna-se necessário ao Estado ampliado incorporar demandas das classes subalternas organizadas no âmbito da sociedade civil (BUCI-GLUCKMANN, 1980).

Todavia, Gramsci ressalta que o processo de incorporação das demandas das classes subalternas pode acontecer contanto que não toque no que é essencial para a acumulação de capital. Neste ponto, a luta passa a ser necessariamente contra-hegemônica.

O fato da hegemonia pressupõe indubitavelmente que sejam levados em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida, que se forme um certo equilíbrio de compromisso, isto é, que o grupo dirigente faça sacrifícios de ordem econômico-corporativa; mas também é indubitável que tais sacrifícios e tal compromisso não podem envolver o essencial, dado que, se a hegemonia é ético-política, não pode deixar de ser também econômica, não pode deixar de ter seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica (GRAMSCI, 2000, p. 48).

Muitas vezes, as reivindicações dos trabalhadores são parcialmente atendidas, mas reconfiguradas de forma a atender às exigências do capital. Os conflitos nas cidades em torno da propriedade da terra e da função social das cidades acaba sendo abafado por questões que não tratam do essencial. A organização das classes subalternas é revertida para a administração da política, mas não sobre sua formulação efetiva, no que Coutinho (2010b) sintetizou como “hegemonia da

pequena política”<sup>16</sup>. As teses encaminhadas pelo Banco Mundial acerca da boa governança retiram a possibilidade revolucionária da construção de uma contra-hegemonia, para ater-se em problemas focalizados e administrativos.

A verdade é que as negociações e relações desenvolvidas por meio de organizações multilaterais permitem e facilitam a transformação dos problemas políticos e econômicos envolvidos nas relações imperialistas em problemas de administração, eficácia, adequação prática de meios e fins, ou performance (IANNI, 1974, p. 101).

Este processo não é novidade, visto que Marx (2010, p. 54), em um texto referente à reforma social na Prússia, já tecia considerações a respeito da tentativa de transformar ou ideologizar o Estado como aparelho administrativo, retirando-lhe o caráter político e de organização econômica da sociedade:

A lição geral que a política da Inglaterra tirou do pauperismo se limita ao fato de que, no curso do desenvolvimento, apesar das medidas administrativas, o pauperismo foi configurando-se como uma instituição nacional e chegou por isso, inevitavelmente, a ser objeto de uma administração ramificada e bastante extensa, uma administração, no entanto, que não tem mais a

---

<sup>16</sup> Gramsci (2000, p. 21), nos Cadernos do Cárcere, caracteriza a *grande política* como “as questões ligadas à fundação de novos Estados, à luta pela destruição, pela defesa pela conservação de determinadas estruturas orgânicas econômico-sociais”, enquanto que a *pequena política* “compreende as questões parciais e cotidianas que se apresentam no interior de uma estrutura já estabelecida em decorrência de lutas pela predominância entre as diversas frações de uma mesma classe política”. Para ele, se trata da política do dia a dia, política parlamentar, etc, e ressalta que faz parte da grande política tentar “reduzir tudo a pequena política”.

tarefa de eliminá-lo, mas, ao contrário, de discipliná-lo e eternizá-lo.

Considera-se, portanto, fundamental retomar a dimensão política do Estado e as formas de criação de consenso – levadas a cabo em conjunto com as classes dominantes – para que se possa desconstruí-las e desmistificá-las. Isso implica em buscar a construção de uma nova hegemonia, na universalização das lutas econômico-corporativas em interesses ético-políticos. Para realizar tal tarefa, as organizações das classes subalternas enfrentam o desafio da mediação entre a conquista de direitos sociais e a luta política mais ampla. Assim, a participação social inserida nos canais institucionais de “interação entre Estado e sociedade civil” pode ser considerada parte importante da luta, mas, se reduzida a estes espaços, corre o risco de adequar-se a pura administração do capitalismo, como assinala Netto (2004, p. 79):

Na medida em que a participação das agências das classes subalternas da sociedade civil, organizadas democraticamente, não se articula com instâncias de universalização e totalização da vontade política, elas podem objetivamente contribuir para a constituição – não de uma democracia de massas – mas de uma ordem política *liberal-corporativa* reprodutora da ordem capitalista.

Netto (2004, p. 80) ressalta que a real democracia, ou *democracia-condição social*<sup>17</sup>, é perpassada pelo questionamento ao estatuto da propriedade e, “em consequência, às modalidades de apropriação e destinação do excedente econômico”.

---

<sup>17</sup> Netto parte da análise de Umberto Cerroni, marxista italiano que distingue *democracia-método* e *democracia-condição social* (NETTO, 2004, p. 80).



No Brasil, a configuração de diversos canais institucionais de participação da sociedade civil para a consulta acerca da formulação das políticas públicas levantou novas questões referentes aos mecanismos e estratégias utilizados por organizações e movimentos para a discussão de suas demandas. Nesse processo, muitas das organizações vinculadas às classes subalternas foram incorporadas aos Conselhos e Conferências, significando, conforme escreve Dias (2006, p. 200), que “não se trata apenas de capturar as subjetividades antagonistas, mas de incorporá-las ativamente ao bloco de poder”.

Da mesma forma, para a formulação da política urbana, surgiram novos espaços de participação a partir de 2003, tais como as Conferências Nacionais das Cidades e o Conselho das Cidades. As conferências têm o intuito de discutir e articular acordos, propostas e resoluções referentes à política urbana e suas respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento, transporte e mobilidade e regularização fundiária. O Ministério das Cidades (2013) indica que as Conferências têm por objetivo “fortalecer e estimular a participação social e contribuir para o avanço das políticas públicas de desenvolvimento urbano”. Este processo, nos âmbitos municipal, estadual e federal, envolve administradores públicos e legisladores; militantes de movimentos sociais e populares; representantes de entidades sindicais de trabalhadores; delegados de ONGs e entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; e empresários relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano (CIDADES, 2013). Ou seja, uma multiplicidade de sujeitos que compõem a sociedade civil com diferentes projetos de classe.

A tarefa que se coloca diante desse cenário envolve a compreensão sobre os mecanismos de incorporação dos interesses de classes e frações de classes na esfera estatal e como constituem a hegemonia dominante na atualidade.

### **3. O ESTADO E A CONSTITUIÇÃO DA HEGEMONIA BURGUESA NO BRASIL NA DÉCADA DE 2000**

Conforme traçado anteriormente, a compreensão da política urbana no Brasil exige alguns pressupostos, os quais são tomados como ponto de partida para a análise do objeto proposto. O caminho percorrido parte da premissa de que as políticas sociais nos países dependentes carregam peculiaridades. Da mesma forma, o processo de urbanização dependente traz características específicas para a política urbana brasileira, elaborada no âmbito dos interesses de classe presentes na sociedade civil e condensada no Estado, em sua dimensão ampliada. Com base nas elaborações gramscianas, considera-se a sociedade civil como espaço da luta de classes (COUTINHO, 1999; NETTO, 2004; SIMIONATTO, 2004), onde se expressam conflitos e/ou confluências de interesses entre burguesia e classes subalternas. Se o Estado capitalista é a condensação da luta de classes, expressão da hegemonia da classe dominante burguesa, é a sociedade civil o espaço de construção de hegemonia, conforme o nível de organização das classes e frações de classes. Para Poulantzas (1984, p.128)

A classe ou fração hegemônica polariza os interesses contraditórios específicos das diversas classes ou frações do bloco no poder, constituindo os seus interesses econômicos em interesses políticos, representando o interesse geral comum das classes ou frações do bloco no poder: interesse geral que consiste na exploração econômica e na dominação política.

Ainda na década de 1960, Ianni afirmara que a fração da burguesia industrial definia de modo claro sua relação com o Estado:

“Tendo em vista a necessidade de converter as relações de produção em relações de dominação, em seu favor, essa burguesia infiltra-se no aparelho estatal ou procura fazê-lo operar em seu benefício” (IANNI, 1989, p. 93). Segundo o autor, os aspectos básicos das relações entre a burguesia e o Estado baseiam-se na atuação estatal voltada ao desenvolvimento do mercado e à produção de mais-valia, bem como na formulação da política econômica com representantes diretos da burguesia. Além disso, muitas vezes os técnicos e políticos colocam-se como mediações entre a burguesia e o Estado. Nesse viés, “o processo de conversão do poder econômico em poder político, imprescindível à preservação do mercado e do tipo de apropriação vigente, depende de técnicas cada vez mais refinadas” (IANNI, 1989, p. 93).

Agora não se discute mais se o Estado é ou não o principal centro de decisão; discute-se como ele deve intervir. Cada classe social luta para que a atuação do poder público se oriente num ou noutro sentido. No seio de cada classe, muitas vezes, formam-se correntes adversas. Em todas, no entanto, está em discussão a maneira direta, indireta ou conjugada pela qual o Estado deve intervir. Ninguém mais nega que o Estado é a instituição através da qual as relações de produção se convertem em relações de dominação (IANNI, 1989, p. 97).

Conforme Ianni (1989, p. 94), as vinculações econômicas diretas entre as empresas privadas e o Estado sintetizam-se em três aspectos: i) a maior parte dos negócios dos grandes empresários depende de órgãos de crédito governamentais, que possibilitam financiamentos, empréstimos, subsídios, etc; ii) “boa parte das grandes empresas está em débito permanente para com institutos da previdência

social, débitos estes que são utilizados na formação de capital de giro, com vantagem sobre qualquer outro, pelos juros baixíssimos”; iii) os governos sempre são grandes consumidores dos “serviços” das empresas privadas no que se refere à empreendimentos nos setores de transportes, energia, portos, sistema escolar e de saúde, etc., e por isso concedem estímulos para o desenvolvimento destes empreendimentos.

Entretanto, o autor alerta que nem sempre a consciência do empresariado está em harmonia com as diretrizes estatais. Isso quer dizer que nem todos os setores se veem imediatamente representados pelas medidas advindas dos governos, criticando-as ou mesmo negando-as. “Como o Estado é uma instituição ‘privilegiada’, em face do sistema como um todo, por ser a confluência entre as relações de apropriação e dominação, [...] ele muitas vezes ‘representa’ uma consciência que o empresário nem sempre apanha plenamente” (IANNI, 1989, p. 116). Assim, por vezes surgem tensionamentos entre as expectativas de alguns setores da burguesia e a atuação do Estado.

Poderíamos afirmar que essas flutuações e descompassos exprimem nitidamente a distância que separa a consciência individual ou mesmo de grupos sociais e as manifestações reais da consciência de classe. [...] É que, na forma em que está constituído, o Estado assume o ponto de vista da economia em geral (a produção de mais-valia), a curto, médio e longo prazos, ao passo que a burguesia, em muitos momentos, assume o ponto de vista do setor ou da empresa, a curto, médio ou longo prazos. Nem sempre um e outro se encadeiam [...]. A situação do empresário, por mais rica que seja, nem sempre lhe abre toda a perspectiva possível à classe. Além do mais, na especialização progressiva das tarefas, de

conformidade com as determinações da racionalidade possível no sistema, o técnico surge como o intelectual da classe, formulando as ações desta. Por isso é que nasce a teoria do Estado como instituição superior, autônoma, neutra.

O autor prossegue argumentando que o Estado, como expressão das relações de classes no processo de acumulação capitalista, muitas vezes “assume a configuração que a consciência histórica do grupo ou classe pode elaborar, por isso é que às vezes parece um gigante animado, ao passo que outras vezes neutro”.

*Em verdade, o Estado resulta das relações de classes sociais. Ao constituir-se, adquire certos contornos e individualidade, para que possa existir. Já que se trata de mediação nas relações entre classes hierarquizadas, ele ganha vinculações mais ou menos estreitas com a classe dominante. Constitui-se nessas relações como órgão da classe dirigente. Mas não perde nunca o seu caráter de produto das relações de classes sociais antagônicas.* Por isso é que não pode ser reduzido à condição de instrumento puro e simples da classe dominante. Como esta classe não existe senão em suas relações com as outras, ao produzir-se a mercantilização da força de trabalho e nos meios de produção e consumo, o Estado se empobreceria se fosse definido apenas como instrumento unívoco num sistema de dominação. Para que ele se preserve como órgão da classe dirigente, é preciso que se mantenha mediação das classes sociais (IANNI, 1989, p. 116-117, grifos nossos).

É nesse contexto que se inserem as organizações de classe do capital. Com objetivo de representar os interesses da burguesia e suas frações de classe e sustentar sua dominação política e econômica, estas entidades – aparelhos privados de hegemonia – criam uma relação direta

e orgânica com o Estado, podendo variar de acordo com a correlação de forças interna no bloco no poder, mas também com as relações com os movimentos dos trabalhadores e as lutas de classes em geral.

Neste sentido, Fontes (2010, p. 139) afirma que a análise gramsciana de Estado, correlacionada aos aparelhos privados de hegemonia, permite compreender a extensa rede de associatividade que consolida o capitalismo monopolista e constitui a ampliação do Estado.

Embora em Gramsci essa reflexão partisse sobremaneira dos embates entre as classes, sua argúcia permite analisar também as modalidades interburguesas de associatividade e de organização, através de aparelhos privados de hegemonia que, em geral resultando de conflitos ou divergências no interior da classe dominante, precisam espalhar-se para além dos limites estreitos da própria classe, envolvendo de maneira educativa e formadora setores subalternos e ampliando o Estado, no sentido de conter distintos projetos burgueses.

Dessa forma, cabe aos empresários – ou a uma parte deles – a administração da produção e reprodução do capital, mas também “a capacidade de organizar a sociedade em geral e até mesmo o organismo estatal de modo a criar as condições necessárias à expansão de sua classe, ou possuir a capacidade de escolher os ‘delegados’ responsáveis pelas relações gerais externas à empresa” (BIANCHI, 2001, p. 28).

Bianchi (2001), em seu estudo acerca da organização do Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE), explicita a tese de que durante a expansão da atividade industrial no Brasil, no período entre 1945 e 1964, desenvolve-se também a ampliação da ação

empresarial e disseminam-se inúmeras associações industriais paralelas. Estas organizações setoriais criadas pelos empresários deveriam ser “capazes de articular com maior eficácia, junto ao governo federal, os interesses econômico-corporativos de cada ramo de atividade”, num momento em que o governo de Juscelino Kubitschek abria as portas para “representantes do setor privado e estatal para definir e acompanhar a implementação dos objetivos setoriais do Plano de Metas<sup>18</sup>” (BIANCHI, 2001, p. 39).

Nas décadas que se seguiram, houve um aperfeiçoamento do sistema de representação empresarial por meio da formação de entidades que articulavam os interesses setoriais do empresariado, com participação direta dos empresários no aparelho estatal, normalmente restrita “à definição de políticas localizadas, relacionadas aos interesses mais imediatos dos setores representados” (BIANCHI, 2001, p. 49).

Neste sentido, Bianchi (2001, p. 31) faz uma importante ressalva conceitual quanto aos empresários:

A ideia fundamental que é preciso reter é que os empresários são os organizadores do capital. Ou seja, eles ocupam um papel determinado no processo de produção e reprodução ampliada do capital, que os vinculam de maneira indissociável à classe dos capitalistas. Seu pertencimento à classe dos capitalistas não é, portanto, definido por uma relação jurídica de propriedade e sim pelo lugar ocupado no conjunto das relações de produção.

---

<sup>18</sup> O Plano de Metas foi um conjunto de medidas setoriais desenvolvidas no governo JK que objetivava impulsionar a industrialização e modernização do Brasil no período entre 1955 e 1960.



Como vinha sendo delineado, a hegemonia se configura pelo lugar ocupado nas relações de produção, mas também pela capacidade de direção política e ideológica da classe ou fração de classe dirigente, o que “implicam formas institucionalizadas e eficazes de representação. [...] Torna-se, assim, evidente que o exercício da hegemonia é incompatível com uma crise de representação” (BIANCHI, 2001, p. 48). O autor destaca, então, que a crise de representação – ou crise de hegemonia – do empresariado brasileiro manifestou-se com toda sua força na década de 1980, quando multiplicaram-se entidades com diferentes visões sobre como deveriam ser conduzidas as políticas estatais, com destaque para a política econômica<sup>19</sup>.

Por esta razão, de acordo com Bianchi (2001), foi necessária uma reconfiguração da organização burguesa no país, com objetivo de recompor a hegemonia abalada. A falta de articulação entre as diferentes frações do capital e o medo da vitória do então candidato Luiz Inácio Lula da Silva, fez com houvesse uma unidade em torno do voto útil ao candidato Fernando Collor de Mello na eleição de 1989. Totalmente insatisfeitas com este governo, as frações de classe burguesas voltaram a se alinhar para a derrubada de Collor e, a partir de seu *impeachment*, em 1992, “os primeiros passos para uma superação da crise de direção da burguesia começavam a ser dados” (BIANCHI, 2001, p. 136).

Bianchi (2001, p. 137) afirma que a eleição de Fernando Henrique Cardoso, em 1994, representava para os empresários a

---

<sup>19</sup> Para um estudo aprofundado sobre este tema, conferir “Hegemonia em construção: a trajetória do PNBE”, livro de Álvaro Bianchi (2001) derivado de sua dissertação de mestrado.

possibilidade de superação definitiva da crise de representação das classes dominantes.

Em torno da candidatura de Fernando Henrique Cardoso articulou-se um bloco que passou a disputar a hegemonia política da sociedade brasileira. Com um programa que tinha por objetivo compatibilizar o Brasil com o curso geral de reformas estruturantes representado pelo chamado “Consenso de Washington” esse bloco permitiu que as elites brasileiras rompessem a postura defensiva com a qual enfrentaram a crise dos anos 1980.

Para o autor, “ao invés da direção de uma classe sobre toda a sociedade consolidou-se a direção de uma fração da classe dominante sobre o seu conjunto através da mediação do Estado”. Isto significa que o governo de FHC “viabilizou a direção do capital financeiro sobre o conjunto da burguesia” (BIANCHI, 2001, p. 162). Entretanto, este não foi um fato que encerrou as disputas intra-burguesas ou delas com o restante da sociedade, posto que estão em constante reconfiguração.

Já no segundo mandato de FHC (1998-2002), os efeitos da crise internacional de 1997 trouxeram novamente os protestos dos empresários. Bianchi (2001, p. 163) destaca que “as possibilidades de distribuição no interior das diferentes frações do capital dos ganhos financeiros diminuiram. E a voz dos industriais começou a assumir um tom mais elevado”. A partir dali, mais uma vez apontava-se para a crise de hegemonia no interior do bloco no poder.

Conforme indica Simionatto (2004, p. 48),

Nas situações de crise, pode ocorrer, de um lado, a rearticulação da classe dominante, que através da coerção procura recompor a sua hegemonia (uma vez que possui uma capacidade maior de organização) através de “sacrifícios”, concessões ou promessas demagógicas. De outro, as classes dominadas podem ampliar a sua articulação e, portanto, o seu consenso, e reverter as relações hegemônicas a seu favor, ocupando espaços para se tornar classe dirigente (através do consenso) e dominante (isto é, condutora do poder).

Da mesma forma, segundo Bianchi (2001), uma crise de hegemonia não atinge apenas a burguesia e o parlamento, mas é também uma crise de direção das classes subalternas, que em determinados momentos encontram-se desarticuladas e sem o necessário acúmulo de forças para disputar projetos hegemônicos.

As possibilidades de articular um projeto alternativo ou de alinhar defensores atrás desses projetos, criando tentativas de resolução da crise, são, entretanto, assimétricas. As classes dominantes tradicionais, ao contrário das classes subalternas, contam com grande número de intelectuais, numeroso pessoal especializado capaz de formular esses projetos e organizar seus defensores. *Podem mudar de pessoal dirigente, de programa e mesmo de partido, de modo a oferecer, rapidamente, uma saída para a crise.* Não raro, constroem a unidade que até então parecia impossível que atingissem, perfilando-se sob a direção do partido que melhor encarna as necessidades de todas as classes dominantes naquele momento. E as necessidades, nessas ocasiões, não são outras que a superação da própria crise (BIANCHI, 2001, p. 24, grifo nosso).

Se houve nas décadas de 1980 e 1990 uma crise de hegemonia<sup>20</sup> no Brasil, relacionada à “crise do Estado e das formas de organização política, ideológica e cultural da classe dirigente” (BIANCHI, 2001, p. 21), nos anos 2000 a burguesia soube reconfigurar-se de forma a obter novamente o consenso do bloco no poder, através da mediação do Partido dos Trabalhadores. Bianchi (2001, p. 23) reforça esta ideia quando afirma que “a cada tentativa de resolução dessa crise ela cobra um novo desenho. O fracasso dessas tentativas não conduz, entretanto ao ponto de origem. Ganhos e perdas são contabilizados por cada grupo ou fração”. No entanto, a análise dos governos petistas ainda traz novos elementos que complexificam a compreensão acerca da construção da hegemonia burguesa no Brasil, pois não só redimensionaram os conflitos intra-burgueses, como também obtiveram o consenso das classes subalternas no que se pode caracterizar como um pacto de classes regido sob a ideologia neodesenvolvimentista.

Neste sentido, Armando Boito Jr indica que houve o fortalecimento da burguesia interna promovido pelos governos do PT, com a melhoria da posição desta fração do capital no bloco no poder. Este autor utiliza o conceito elaborado por Poulantzas, que compreende bloco no poder como a complexidade da relação da burguesia com a política de Estado e a relação de unidade e confronto entre as frações burguesas. Também o conceito de burguesia interna é tomado com base nas elaborações de Poulantzas:

---

<sup>20</sup> Para Bianchi (2001), trata-se de uma hegemonia em sentido restrito, no interior da própria burguesia.

Nos países dependentes, essa burguesia ocuparia, na análise de Poulantzas, uma posição intermediária entre a antiga burguesia nacional, passível de adotar práticas anti-imperialistas, e a velha burguesia compradora, mera extensão do imperialismo no interior desses países. A burguesia interna ocuparia, então, uma posição intermediária entre dois extremos – entre a burguesia nacional e a burguesia compradora – teria base de acumulação própria e poderia buscar, ao mesmo tempo, associar-se ao capital imperialista e limitar a sua expansão no interior do país (BOITO JR, 2012a, p. 67).

Ademais, o autor explicita que nos governos FHC, como já demarcado por Bianchi (2001), a fração da grande burguesia compradora e o capital financeiro internacional detinham a hegemonia no bloco no poder. Entretanto, o que Boito Jr (2012a) caracteriza como a frente neodesenvolvimentista – composta pela burguesia interna como força dirigente e com a base social calcada no movimento sindical e popular – estabeleceu uma melhor posição no bloco no poder, tendo sido estes setores mais favorecidos pelas políticas econômicas e sociais, especialmente no segundo mandato do governo Lula (2006-2010).

Para buscar o crescimento econômico, os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff lançaram mão de alguns elementos importantes de política econômica e social que estavam ausentes nas gestões de Fernando Henrique Cardoso [...]: a) políticas de recuperação do salário mínimo e de transferência de renda que aumentaram o poder aquisitivo das camadas mais pobres, isto é, daqueles que apresentam maior propensão ao consumo; b) forte elevação da dotação orçamentária do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) para financiamento das grandes empresas nacionais a uma taxa de juro favorecida ou subsidiada; c)

política externa de apoio às grandes empresas brasileiras ou instaladas no Brasil para exportação de mercadorias e de capitais [...]; d) política econômica anticíclica – medidas para manter a demanda agregada nos momentos de crise econômica e e) incremento do investimento estatal em infraestrutura (BOITO JR, 2012b, p. 5).

Outro elemento destacado “é a busca de superávits na balança comercial que favoreceu enormemente o agronegócio, a mineração e outros setores ligados à exportação de produtos agropecuários e de recursos naturais” (BOITO JR, 2012b, p. 7).

Algumas considerações acerca deste novo-desenvolvimentismo foram traçadas por Boito Jr (2012a), e merecem ser reproduzidas aqui. Para ele, “o projeto econômico que expressa essa relação de representação política entre os governos Lula e a grande burguesia interna é o projeto que poderíamos denominar neodesenvolvimentista” (BOITO JR, 2012a, p. 68). Entretanto, o autor afirma que este deve ser diferenciado do desenvolvimentismo do período de 1930-1980 especialmente por três questões:

A primeira característica é que o novo desenvolvimentismo produz índices mais modestos de crescimento econômico porque está limitado pela acumulação financeira ainda em vigor, aspecto fundamental do modelo capitalista neoliberal. O peso da dívida pública e o do juro elevado sobre a receita do Estado e sobre os lucros das empresas do setor produtivo inibe o investimento e o crescimento econômico. Uma segunda característica diferencial do novo desenvolvimentismo é que ele aceita a especialização regressiva, recuo que o modelo capitalista neoliberal impôs aos países dependentes que tinham logrado desenvolver um

parque industrial mais complexo, como foi o caso do Brasil. Assim, o novo desenvolvimentismo concentra-se nos setores de processamento de produtos agrícolas, pecuários ou de recursos naturais, e no caso da indústria de transformação, está focado nos segmentos de baixa densidade tecnológica. [...] Finalmente, estamos, na década de 2000, diante de um desenvolvimento voltado, muito mais que o seu antecessor, para o mercado externo, isto é, para a exportação. Também essa característica resulta da manutenção do modelo capitalista neoliberal (BOITO JR, 2012a, p. 69).

Neste cenário, configura-se a mediação dos governos do PT sobre a frente neodesenvolvimentista. Segundo Boito Jr (2012a), os setores representados nesta frente tiveram capacidade de sustentar a governabilidade e manutenção dos governos petistas, especialmente a partir da “crise do mensalão” em 2005. Quando se cogitou a crise política do governo Lula, a frente se manteve unida e consolidou a base do governo principalmente através da grande burguesia interna, que “reúne setores variados”<sup>21</sup> como grupos industriais, bancos, agronegócio, construção civil e outros” (BOITO JR, 2012a, p. 77), e do movimento sindical e popular:

---

<sup>21</sup> Conforme Boito Jr (2012a, p.77), “o que unifica setores tão heterogêneos da classe capitalista brasileira numa mesma fração burguesa é a sua disputa com o capital financeiro internacional, tanto no interior do país quanto – e cada vez mais – na arena internacional, principalmente em países do Hemisfério Sul. [...] Diante do grande capital financeiro internacional, a grande burguesia interna, mesmo tendo interesse em atrair investimentos estrangeiros para o Brasil, procura preservar e ampliar as posições que detém no sistema econômico internacional e no exterior. Para isso, conta com a ação protetora e ativa do Estado brasileiro”. Esta proteção se deu principalmente via investimentos do BNDES, através de “programas especiais de crédito e de participação acionária” (Id. Ibid., p. 81).

O presidente tem um trunfo político próprio: pode se apoiar, graças aos programas de transferência de renda, nos trabalhadores pauperizados e desorganizados, com os quais logrou estabelecer uma relação política do tipo populista. A política econômica do governo propiciou também algum ganho ao sindicalismo – aumento do emprego no setor público e privado, melhoria salarial do funcionalismo público, pequena recuperação do salário mínimo – além de oferecer uma isca ao movimento sindical: a oficialização das centrais sindicais. Como resultado, ganhou apoio da maior parte do movimento sindical. O governo implementou, também, políticas públicas dirigidas a reivindicações populares organizadas. O maior exemplo é o programa de construção e financiamento da casa própria denominado “Minha casa, minha vida”, programa que atende, ainda que de maneira limitada, reivindicações dos atuantes movimentos de sem-teto espalhados por todo o Brasil. Essas concessões a algumas reivindicações populares são motivo de insatisfação da burguesia, inclusive da grande burguesia interna que o governo representa (BOITO JR, 2012a, p. 73).

Neste último ponto, parece inevitável evidenciar uma discordância com o exemplo mencionado pelo autor. Como melhor explicitado em outros itens do presente trabalho, o “Programa Minha Casa, Minha Vida” foi elaborado para atender prioritariamente aos interesses da indústria da construção civil, num momento de crise econômica internacional. Indubitavelmente, teria impactos também na geração de empregos e no suprimento do déficit habitacional para a população de baixa renda. Entretanto, o caráter dos empregos criados, o atendimento pormenorizado às famílias com menor renda, a lógica voltada ao fortalecimento do crédito para o acesso ao consumo, gerando uma hiperinflação imobiliária, e a falta de articulação com as demais



políticas urbanas são questões que fazem enorme diferença na avaliação deste programa. Ademais, o maior erro desta afirmação de Boito Jr (2012a) refere-se à suposta insatisfação da grande burguesia interna com “essas concessões a reivindicações populares”. Ao contrário, a avaliação tanto do PAC como do PMCMV foi extremamente positiva por parte dos empresários representados pelas entidades da indústria e da construção civil (CNI e CBIC)<sup>22</sup>. Em texto posterior, Boito Jr (2012b, p. 10) afirmou que o Programa Minha Casa Minha Vida “ensejou uma convergência de interesses entre os sem-teto e todo um ramo da construção civil – a convergência de interesses não exclui a luta em torno do modelo de casa, do modo de financiamento e de outros pontos do programa”. Feita esta ressalva, o próprio autor recupera a ideia de que, mesmo com o atendimento a algumas das reivindicações dos movimentos sindical e popular, “o governo, no entanto, preserva os interesses estratégicos da burguesia interna” (BOITO JR, 2012a, p. 73).

Pois, ainda que com a manutenção de uma frente ampla em torno da consolidação da hegemonia da grande burguesia interna e dos governos petistas, guardam-se contradições iminentes no interior desta frente neodesenvolvimentista. Tais contradições referem-se a interesses que se opõem, tanto no seio da grande burguesia interna como dela com o movimento operário e popular.

---

<sup>22</sup> Com relação à Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC, é possível evidenciar esta avaliação positiva nos documentos apresentados no item 4.1 deste trabalho. Em relação à Confederação Nacional da Indústria (CNI, 2012), ver *Cidades: mobilidade, habitação e escala: um chamado à ação*.

No primeiro caso, os principais embates são: i) da grande indústria com o sistema bancário nacional, especialmente pelos conflitos em torno das taxas de juros. Neste caso, “a solução encontrada pelo governo Lula [...] foi a expansão do orçamento do BNDES [...] e a multiplicação de programas de crédito subsidiado” (BOITO JR, 2012a, p. 100); ii) da grande indústria com o agronegócio, que aparece na política de comércio exterior; iii) do capital estatal com o capital privado, que ensejam uma relação de unidade e parceria, porém “a delimitação da parte da produção e do mercado que cabe a cada segmento [...] é motivo de disputa no interior da burguesia interna”. No entanto, a demissão de Carlos Lessa da presidência do BNDES no primeiro mandato do governo Lula expressa a “vitória da ala privatista sobre a ala estatizante desse governo” (BOITO JR, 2012a, p. 101).

Já no segundo aspecto, dos interesses opostos entre a grande burguesia interna e o movimento operário e popular, os principais embates estão localizados principalmente na i) redução/ampliação de direitos trabalhistas e aumentos salariais e ii) a incompatibilidade entre os interesses do agronegócio e a reforma agrária, que acabam por marginalizar certos setores do movimento popular.

Os grandes empresários querem: juros mais baixos, investimento estatal em infraestrutura, proteção alfandegária, BNDES a seu serviço e diplomacia empresarial e outras benesses, mas rejeitam a contratação de novos funcionários, reajustes para o funcionalismo, reajuste do salário mínimo, o gasto da previdência etc. É o que já sabemos: querem um Estado enxuto para os trabalhadores e dadivoso para os empresários (BOITO JR, 2012a, p. 102).

O maior exemplo citado pelo autor é o setor mais pauperizado de trabalhadores sem terra, que não se encontra assentado e por isso tem fortes embates com o agronegócio, fração do capital que também compõe a frente e a qual o governo opta por priorizar. Por isso, o número de desapropriações de terras nos governos do PT foi baixíssimo. Em contrapartida, para manter o movimento popular na frente neodesenvolvimentista, o governo faz concessões aos setores dos movimentos por terra que já estão “remediados”, como se vê através da implementação de maiores subsídios para agricultura familiar (BOITO JR, 2012b, p. 9).

Nessa direção, o trabalho de Costa (2013) apresenta dados que evidenciam a ampliação de investimentos para o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF durante os governos Lula<sup>23</sup>.

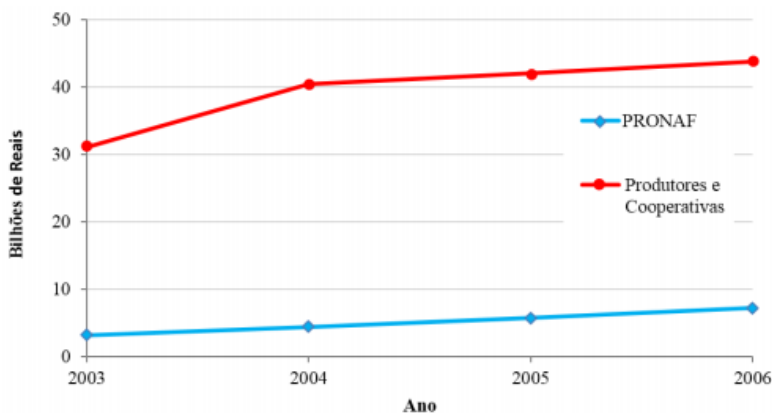
No primeiro ano do primeiro mandato de Lula ele foi de R\$ 3.158.400.036,64, no primeiro ano do segundo mandato de Lula foi de R\$7.122.941.867,34 e no primeiro ano do primeiro mandato de Dilma foi de R\$ 13.304.696.799,44, sendo que em 2012 este valor já passou para R\$ 16.358.978.153,12, o que nos leva a constatar que de 2003 a 2012 o valor destinando ao financiamento do PRONAF ampliou-se, aproximadamente, 416,2%. Este é sem dúvida um número bastante expressivo.

---

<sup>23</sup> Para um maior aprofundamento sobre o PRONAF nos governos petistas, ver a dissertação de Carolina Rodrigues Costa, “Políticas públicas e lutas sociais no meio rural: dilemas e contradições do PRONAF”, de 2013.

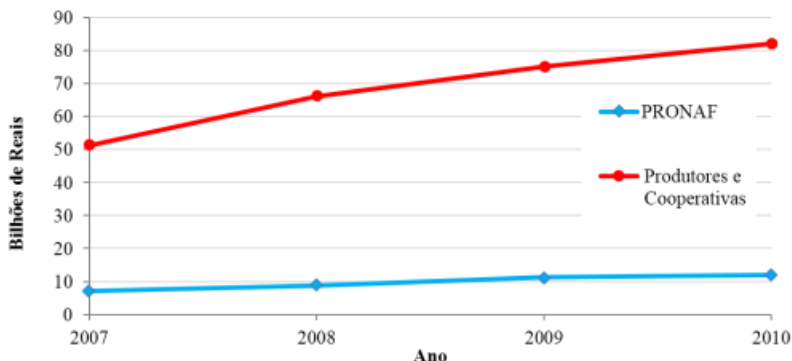
Entretanto, a autora ressalta que “apesar de tal evolução, os investimentos feitos pelo governo no segmento de ‘Produtores e Cooperativas’ foram, durante estes dez anos, bem maiores que aqueles destinados ao PRONAF” (COSTA, 2013, p. 169). Isto significa que a “grande produção rural” recebe uma quantidade de recursos bastante superior aos dedicados à agricultura familiar, como mostram as figuras a seguir.

**Figura 1 - Evolução dos Recursos Destinados ao PRONAF e ao Financiamento de “Produtores e Cooperativas” no Primeiro Mandato do Governo Lula.**



Fonte: COSTA, 2013.

**Figura 2 - Evolução dos Recursos Destinados ao PRONAF e ao Financiamento de “Produtores e Cooperativas” no Segundo Mandato do Governo Lula.**



Fonte: COSTA, 2013.

Nos anos de 2011 e 2012, correspondentes aos dois primeiros anos do mandato de Dilma Rousseff, a proporção se manteve a mesma, como se pode observar na tabela abaixo:

**Tabela 1 - Recursos Destinados ao PRONAF e ao Financiamento de “Produtores e Cooperativas” no Primeiro Mandato do Governo Dilma.**

	<b>PRONAF (R\$)</b>	<b>Produtores e Cooperativas (R\$)</b>
<b>2011</b>	13.304.696.799,44	94.112.666.478,40
<b>2012</b>	16.358.978.153,12	114.846.299.913,99

Fonte: COSTA, 2013.

Além disso, Costa (2013) demonstra que as culturas que receberam maiores financiamentos do PRONAF foram o milho e a soja. No segundo mandato de Lula, “em todos os anos, de 2007 a 2010, a

soma dos valores que foram destinados ao financiamento de milho e soja foi maior do que aqueles que foram dispensados para o PRONAF como um todo”. Estes dados explicitam o fortalecimento do agronegócio e a primarização de *commodities* para exportação.

Ao retomar Boito Jr (2012a), fica claro que nem todos os setores do agronegócio apoiaram o governo Lula, já que esse “é um setor amplo, heterogêneo e composto por segmentos que possuem poder econômico e lucratividade muito desigual”. Todavia, segundo o autor, “o segmento superior e mais poderoso do setor tem os seus interesses contemplados pela política governamental” (BOITO JR, 2012a, p. 98). O exemplo citado pelo autor que ilustra esta afirmação é relacionado à empresa de produção e comercialização de carne Friboi, que se tornou a maior do mundo em poucos anos graças ao apoio econômico do governo Lula.

Os poucos e grandes frigoríficos, as processadoras de suco, as usinas e os bancos estão nas mãos de grupos economicamente muito mais poderosos que os proprietários de terra [latifundiários], e os seus interesses não coincidem, exatamente, com os interesses desses últimos. São os segmentos mais poderosos do agronegócio que apoiam o governo e que estamos incluindo na grande burguesia interna (BOITO JR, 2012 a, p 99).

No entanto, mesmo com as contradições advindas de uma junção entre classes e frações de classes distintas e até antagônicas no processo de produção e reprodução do capital, esta frente neodesenvolvimentista se mantém, segundo Boito Jr (2012a), por uma unidade necessária na disputa com a burguesia compradora pela

hegemonia no bloco no poder. Para o autor, embora em quaisquer dos dois cenários a política de desenvolvimento priorize o grande capital monopolista em detrimento das pequenas empresas e dos interesses dos trabalhadores, estas duas frações guardam diferenças centrais no que se refere à posição diante do imperialismo.

Tanto a grande burguesia compradora quanto a grande burguesia interna integram o mundo do grande capital. Trata-se das grandes empresas dotadas de poder econômico e que, na maioria dos casos, atuam como empresas monopolistas – ou oligopolistas – nos seus ramos de atividade. O deslocamento da hegemonia política no interior do bloco no poder monopolista de uma dessas duas frações para outra não é, portanto, uma mudança política de alcance maior (Saes, 2001). A grande burguesia compradora e a grande burguesia interna podem se revezar na posição central nesse bloco no poder sem promoverem alterações de fundo na política econômica e social e sem provocarem rupturas institucionais no Estado ou no regime político [...]. (BOITO JR, 2012a, p. 74).

Este não é um debate simples e traz diversos desdobramentos para a discussão do momento atual. A principal questão apresentada é que a burguesia interna estaria muito bem acomodada em associação ao capital financeiro internacional, já que as perdas pela expropriação que de fato ocorre deste sobre aquela são compensadas por mecanismos de expropriação sobre os trabalhadores, no que já foi aqui caracterizado como a superexploração da força de trabalho.

Nesse sentido, alguns aspectos podem ser ressaltados. Reconhecer que houve mudanças no interior do bloco no poder e a ascensão da grande burguesia interna nos governos Lula e Dilma é

somente o início do problema. Este reconhecimento pode levar, de um lado, a uma exaltação do governo e da ideologia neodesenvolvimentista, e de outro, a um aprofundamento maior sobre quais consequências isso trouxe para as diversas políticas públicas brasileiras e para o estabelecimento da hegemonia dominante. Foi possível acumular forças na luta pela conformação de um projeto de sociedade socialista, ou ao menos anti-capitalista? A classe trabalhadora se encontra hoje mais organizada e consciente de seu papel na contradição entre capital e trabalho? Ou este foi mesmo um período de hegemonia da pequena política<sup>24</sup>, onde houve uma “simples aceitação resignada do existente como algo ‘natural’” (COUTINHO, 2010, p. 31), ao passo em que realizou-se uma adequação das demandas dos trabalhadores em prol da hegemonia burguesa e da manutenção da ordem capitalista?

Embora as respostas possam ser apressadas em torno de um grande “não, não houve acúmulo para as lutas contra-hegemônicas por conta do projeto petista do novo desenvolvimentismo”, seria importante trabalhar estes elementos com um pouco mais de cuidado e atenção, posto que esta discussão causou e ainda tem causado polêmicas e diversas rupturas na esquerda brasileira. Além disso, há questionamentos sobre em que grau é possível separar, no capitalismo de hoje, “presidido pela lógica e pelos imperativos da valorização financeira” (PAULANI, 2010, p. 109), o capital financeiro internacional

---

<sup>24</sup> O livro “Hegemonia às avessas”, organizado por Oliveira, Braga e Rizek (2010), traz diferentes hipóteses interpretativas acerca da caracterização das relações de hegemonia no Brasil atual, tais como “revolução passiva à brasileira” (BRAGA, 2010), hegemonia da pequena política (COUTINHO, 2010) ou hegemonia às avessas (OLIVEIRA, 2010). Todas estas confluem para análises críticas em relação à política desenvolvida nos governos Lula.



do capital interno, posto que o processo de financeirização está presente nas atividades produtivas e de serviços<sup>25</sup>.

Conforme Rodrigo Castelo (2012), o novo desenvolvimentismo é consequência de um discurso social-liberal que faz confluír redução da pobreza com a respectiva manutenção dos elementos estruturais da ordem capitalista e da dependência. Segundo este autor, desde o governo de Fernando Henrique Cardoso impera no Brasil a ideologia social-liberal<sup>26</sup>.

Formou-se um novo bloco ideológico conservador que congrega no seu interior representantes da economia vulgar na sua versão atual do social-liberalismo e o novo-desenvolvimentismo, com hegemonia dos primeiros, que trazem consigo a miséria ideológica da economia neoclássica do bem-estar. (CASTELO, 2012, p. 51 e 52)

Castelo (2012) expõe que a ideologia do social-liberalismo mistifica as causas do pauperismo, pois não pretende ir à essência para resolver os problemas sociais e permanece camuflando a realidade ao apresentar soluções administrativas para atuar sobre ela, justamente

---

<sup>25</sup> Um exemplo neste campo é a atuação dos grupos econômicos que se inserem na educação, tanto por meio da propriedade de instituições educacionais, como na abertura de capital na bolsa de valores. Ver <<http://g1.globo.com/educacao/noticia/2014/12/maior-grupo-de-educacao-dos-eua-compra-faculdade-do-parana.html>>. Acesso em 05/12/2014.

<sup>26</sup> Segundo Castelo (2012, p. 51), “não há um consenso entre os especialistas acerca da data de desembarque do social-liberalismo no Brasil”, pois alguns consideram que seria a partir do Governo Lula, enquanto outros, dentre os quais inclui-se o autor, apostam que desde o governo FHC dissemina-se a ideologia social-liberal no país, tomando imensa força legitimadora com os governos do PT.

como trazido por Marx (2010) quando afirma que o Estado, associado às classes dominantes, busca fragmentar a pobreza, tornando-a mero problema administrativo (RIBEIRO, 2013a). “Os direitos de propriedade privada dos meios de produção, o assalariamento dos trabalhadores e o caráter classista do Estado, para citarmos alguns aspectos estruturais do capitalismo, não são analisados” (CASTELO, 2012, p. 68).

Na visão do social-liberalismo, o pauperismo não deveria ser atribuído à dinâmica da acumulação capitalista e a inserção subordinada do Brasil no mercado mundial – como fazem as pesquisas baseadas da perspectiva da totalidade –, mas sim às falhas de mercado e não dotação de certos ativos por parte dos pobres (CASTELO, 2012, p. 64).

Assim, o neodesenvolvimentismo ergue-se nesse contexto de disseminação de uma ideologia social-liberal, sendo por ela influenciada. Esta ideia de crescimento econômico com desenvolvimento social é criticada por diversos autores<sup>27</sup>, especialmente por focalizar as políticas de combate à extrema pobreza, expansão das exportações e ampliação do crédito e do consumo como as principais medidas associadas ao suposto desenvolvimento social com conciliação de classes (MOTA, 2012; ROCHA, PAIVA, 2011).

---

<sup>27</sup> Ao mesmo tempo, esta visão é defendida por muitos intelectuais e também pelo setor mais importante de base do governo, que Boito Jr (2012a, 2012b) caracteriza como a frente neodesenvolvimentista. Dentre muitos outros, poderíamos citar Marcelo Neri, André Singer, Marcio Pochmann e Emir Sader como os principais intelectuais identificados com a representação da visão governista.

De acordo com o documento [Plano Brasil de Todos], residia aí o grande desafio do país sob coordenação do PPA 2004-2007: eliminar os principais obstáculos ao crescimento continuado da economia, na direção do incremento ao consumo de massa em âmbito interno, bem como a redução da vulnerabilidade externa, considerando a influência positiva de tal redução para a expansão do volume de exportações. A combinação era conhecida: incitar a expansão do consumo bem como a expansão do investimento e das exportações. [...] Há uma perceptível nostalgia do desenvolvimentismo neste projeto, sem a ousadia do enfrentamento das causas da dependência (ROCHA, PAIVA, 2011, p. 5).

Dessa forma, o discurso neodesenvolvimentista passa, retomando Mota (2012, p. 33, grifos da autora), a “transitar por uma espécie de *juízo moral* que, ao criticar os maus e desonestos capitalistas – qualificados de especuladores irresponsáveis – defendem o capitalismo *sério, real, produtivo, democrático e redistributivo*”.

Neste sentido, a tese de Aloizio Mercadante Oliva (2010) é bastante elucidativa no que se refere à política de desenvolvimento implementada pelo Partido dos Trabalhadores. Em suposta contraposição ao já desgastado discurso de defesa do neoliberalismo, Mercadante coloca em palavras certas o projeto que se implementou durante os governos Lula, quando afirma que o padrão de desenvolvimento proposto consistia na

elevação do social à condição de eixo estruturante do crescimento econômico, por meio da constituição de um amplo mercado de consumo de massa, com políticas de renda e inclusão social. Esse fortalecimento do consumo popular e do mercado interno geraria uma nova dinâmica para

o crescimento acelerado, bem como escala e produtividade para a disputa do comércio globalizado, impulsionando as exportações e consolidando a trajetória de crescimento acelerado e sustentado (OLIVA, 2010, p. 2).

Para ele, no entanto, foi necessário realizar um “ajuste tático” no início do governo Lula referente às medidas de estabilização monetária que muito tinham em comum com as já proclamadas durante os governos de FHC. Estes compromissos com a renúncia de grandes mudanças na política econômica foram explicitados na “Carta ao Povo Brasileiro”, lançada em julho de 2002, ainda durante a campanha presidencial.

A grave fragilidade macroeconômica do país, agravada pela estratégia do medo impulsionada pela candidatura da continuidade do governo FHC e as incertezas geradas pela eventual vitória de um candidato de perfil popular como Lula impulsionaram um poderoso ataque especulativo financeiro contra o Real, crescente ao longo de toda campanha eleitoral de 2002. A fuga de capitais aumentava diariamente, o câmbio se desvalorizava de forma acelerada, praticamente não tínhamos mais reservas cambiais e a pressão inflacionária ameaçava o que restava da precária estabilidade econômica. Foi nesse ambiente e no calor da campanha que lançamos a “Carta ao Povo Brasileiro”.

Na “Carta ao Povo Brasileiro” [...] *abdicávamos publicamente de uma estratégia de ruptura e assumíamos o compromisso com uma transição progressiva e pactuada para o novo modelo de desenvolvimento.* O compromisso com a estabilidade econômica era apresentado como inegociável e o regime de metas inflacionárias, o câmbio flutuante, o superávit primário e o respeito aos contratos eram claramente incorporados ao

programa de governo. Acredito que a opção por uma transição progressiva foi acertada e fundamental para *assegurar a governabilidade democrática*, administrar politicamente a condição de minoria no parlamento, especialmente no Senado Federal, e acumular forças para que pudéssemos avançar em direção ao novo padrão de desenvolvimento (OLIVA, 2010, p. 3-4, grifos nossos).

Aí está presente o que Paulani (2010) denomina o estado de emergência econômico permanente. Segundo a autora, este “regime de exceção que se tornou regra” justifica todo tipo de medida neoliberal<sup>28</sup>, bem ajustadas ao discurso do crescimento com desenvolvimento social. Entretanto, os intelectuais do governo saíram em defesa às críticas que o acusavam de dar continuidade às políticas econômicas de cunho neoliberal, como se pode observar no texto de Mercadante Oliva (2010, p. 4):

Na época, e mesmo depois, em pleno governo Lula, muitos confundiram a “Carta ao Povo Brasileiro” com uma mudança de estratégia, uma guinada conservadora em relação às diretrizes estabelecidas no documento “Um Outro Brasil é Possível”. Alguns afirmaram, e ainda afirmam, que o governo Lula havia apenas copiado a política econômica do governo anterior. Na realidade, a Carta constituiu-se em uma necessária revisão tática do tempo e dos meios para atingir o objetivo estratégico de concretizar o crescimento econômico sustentado com a formação de um amplo mercado de consumo de massa. As realizações ao longo do governo Lula, especialmente no seu segundo mandato,

---

<sup>28</sup> Para entender mais sobre a tese da autora, ver “Capitalismo financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia às avessas no Brasil” (PAULANI, 2010).

comprovam, como demonstraremos nesta tese, que o governo Lula implantou um novo padrão econômico e social no Brasil, muito distinto do anterior, pautado pela agenda neoliberal.

Como já visto, a agenda neoliberal não deixou de pautar a atuação dos governos do PT, e se houve alterações significativas no bloco no poder e na constituição da hegemonia burguesa, isso ocorreu em consonância com os pressupostos da política neoliberal. Boito Jr (2012a) já assinalava que o projeto neodesenvolvimentista encontra-se inserido no modelo capitalista neoliberal, e por isso não altera em essência as políticas que mantêm sua reprodução, embora possa haver, na tese já demonstrada deste autor, uma busca da burguesia interna por limitar a expansão do capital financeiro internacional no Brasil.

Pois bem, mesmo nesta linha de pensamento, é inegável que há uma participação ativa do Estado brasileiro no processo de valorização financeira, da mesma forma em que atua no fortalecimento da burguesia interna. Paulani (2010, p. 131) explicita que o acesso privilegiado a informações sobre papéis públicos, concorrências públicas, fundos públicos e vendas de ativos públicos torna-se fundamental para evitar riscos aos rentistas, e “tornar o jogo capitalista cada vez mais um jogo de cartas marcadas”. Segundo a autora, “o poder público maneja negócios e recursos sempre volumosos, de modo que atrelar o rentismo ao poder do Estado parece a forma mais segura de aliar retorno elevado e liquidez a segurança (poder e dinheiro cada vez mais juntos)”. Portanto, o capitalismo financeiro é o avesso da ausência do Estado, desmistificando que o neoliberalismo implicaria estabelecer um mercado livre da intervenção estatal.

Mota (2012, p. 169), dentre outros autores, assinala que houve de fato um crescimento econômico na economia dos países da América Latina, “em especial com as exportações de *commodities* (soja, milho, trigo, cana-de-açúcar, petróleo, níquel, cobre, latão) para a Índia e para a China”. No entanto, segundo a autora, “o crescimento alcançado pela América Latina se apoia, por um lado, na crescente exploração de *commodities* e, fundamentalmente, na superexploração do trabalho como estratégia de geração de excedente na periferia do capitalismo a ser apropriado no centro deste” (MOTA, 2012, p. 170). Dessa forma, é desenvolvida uma intervenção social nestes países sem que se alterem os pilares das relações sociais capitalistas, permitindo “o controle dos ingressos gerados pela primarização com a extensão do bem-estar para os pobres” (MOTA, 2012, p. 172).

Sob esta perspectiva, aloja-se a despolitização das lutas e do caráter de classes das desigualdades sociais que passam a ser entendidas ora como exclusão, ora como evidência da desfiliação em relação à proteção estatal, ambas confluindo na defesa de estratégias de inserção – particularmente o acesso ao crédito e ao mercado consumidor –, permitindo que o existente se transforme em ideal, sitiando, assim, a construção de projetos societais emancipatórios, posto que a manutenção da ordem, sem pobreza absoluta, deve se transformar no ideário social das classes subalternas (MOTA, 2012, p. 172-173).

Tais elementos se expressam na realidade através de políticas governamentais como o acesso ao crédito para o Programa Minha Casa

Minha Vida e Programa Minha Casa Melhor<sup>29</sup>, o crédito consignado em folha de pagamento, os cartões de crédito, o crédito rural<sup>30</sup>, entre outros. Todos esses estão voltados para a ampliação do consumo e inserção social via a mercantilização cada vez maior do acesso aos bens e serviços, ao passo em que fortalece as empresas privadas e o capital bancário.

O crédito possui importante papel na economia, uma vez que é essencial ao financiamento do consumo das famílias e do investimento dos setores produtivos. Uma das razões que explicam o crescimento da economia brasileira no período recente é, exatamente, a ampliação do mercado de crédito. Em dezembro de 2002, a relação crédito/PIB era de 23,8%, passando a 55,8% em fevereiro de 2014 (DIEESE, 2014, p. 2).

Observa-se que, mesmo com este aumento exponencial do crédito, as entidades de classe da burguesia demandam mais, como evidenciado em documento da Confederação Nacional da Indústria (CNI, 2012, p. 59):

Por que as políticas de moradia não contemplam a família como núcleo das decisões? Por que não lhe garantem o crédito para que possa escolher onde e como morar? Por que os empresários não são chamados a empreender moradias que interessarão portadores do crédito universalizado (com subsídio, se necessário)?

---

<sup>29</sup> O Programa, lançado em 2013, libera acesso ao crédito para móveis e eletrodomésticos direcionado aos usuários do PMCMV. Ver em <<https://minhacasamelhor.com>> e <[https://minhacasamelhor.com.br/cartilha\\_minhaCasaMelhor.pdf](https://minhacasamelhor.com.br/cartilha_minhaCasaMelhor.pdf)>. Acessos em 08/11/2014.

<sup>30</sup> Ver em <<http://www.creditoruralcaixa.com.br/>>. Acesso em 01/12/2014.

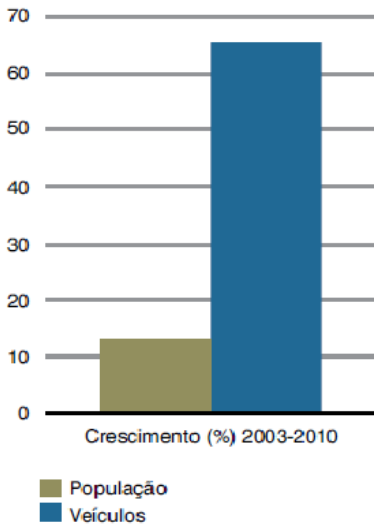


Outra medida governamental que chama a atenção neste campo é a redução do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) para automóveis, realizada desde 2008 pelos governos Lula e Dilma, com o objetivo declarado de impulsionar a economia brasileira em um contexto de crise internacional. Este processo tem gerado aprovação tanto por parte dos trabalhadores, que passaram a ter acesso à compra de carros, como por parte das grandes montadoras automobilísticas, as quais têm recebido inúmeros incentivos fiscais.

Porém, medidas como essa desencadeiam sérias consequências para a vida nas cidades. As políticas públicas urbanas não priorizam a mobilidade e o transporte público universal, mas os governantes continuam a discursar sobre a necessidade de ampliar vias e construir pontes, ao passo que cedem estímulos à compra de carros como forma de “manter a economia aquecida”<sup>31</sup> (RIBEIRO, 2013b). O número de veículos subiu velozmente, como se pode observar na figura 3, e agravou o problema do tráfego saturado e do aumento da poluição do ar.

---

<sup>31</sup> Disponível em <http://g1.globo.com/platb/mundo-sustentavel/2013/04/01/reduzir-ipi-de-carro-e-miopia-economica/>. Acessado em 17/08/2013.

**Figura 3- Crescimento de veículos 2003-2010**

Fonte: CNI, 2012. Com dados da ANTP.

Enfim, não somente no que se refere à política de mobilidade, mas também em relação à política habitacional, espreado-se às demais políticas urbanas, medidas voltadas ao consumo e ao aquecimento da economia foram implementadas sem qualquer respeito à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (BRASIL, 2004), que supõe uma articulação entre as políticas setoriais urbanas para viabilizar o direito à cidade para todos. Ao contrário, os problemas históricos da renda da terra e sua localização tornaram os conjuntos habitacionais viabilizados pelo PMCMV distantes dos centros, agravando ainda mais as questões de mobilidade urbana e tornando mais difícil a vida nas cidades para os setores mais pobres das classes subalternas. E a saída indicada pela burguesia é que o governo continue ampliando o crédito:

Habitação e transporte desenham majoritariamente as cidades brasileiras. A cidade informal das favelas e dos loteamentos constitui-se como fundamental patrimônio das cidades, produzido pela poupança das famílias, que demanda a urbanização e a regularização fundiária. Mas é a *universalização do crédito imobiliário* que produzirá a cidade na regularidade urbanística e com a qualidade desejada (CNI, 2012, p. 92, grifo nosso).

Estes fatores trouxeram manifestações sociais diversas dos movimentos por moradia e acesso à cidade, mas também manifestações por vezes contraditórias e intrigantes, como o caso do fenômeno dos “rolezinhos” nos centros urbanos. Caracterizados inicialmente como encontros de jovens das periferias nos *shoppings* das grandes cidades com fins de lazer, estes eventos ganharam visibilidade e forte veiculação midiática entre dezembro de 2013 e fevereiro de 2014, gerando reações controversas por parte de toda a sociedade.

Podendo ser caracterizado como a expressão simbólica da centralização do capital, o *shopping* se apresenta como um dos poucos espaços coletivos de convívio, convenientemente adequado ao consumo. Embora a ausência de espaços públicos nas cidades possa explicar parte deste fenômeno – já que faltam opções tais como centros de cultura e lazer gratuitos –, o maior acesso ao consumo viabilizado através das políticas econômicas foi um elemento importante para o surgimento dos “rolezinhos”. É claro que, numa sociedade injusta e que conta com o forte aparato repressivo do Estado, o preconceito de classe e étnico-racial tornou-se evidente a partir do momento em que os jovens das

periferias foram criminalizados e reprimidos, e em diversas situações proibidos de entrar nos *shoppings*.

Neste sentido, a inserção social viabilizada pelo consumo durante os governos Lula e Dilma priorizou tornar o consumo viável a setores da classe trabalhadora através do aumento de linhas de crédito, valorização do salário mínimo e programas de transferência de renda. No entanto, não houve uma disputa política e ideológica em torno da conquista de direitos e da construção de sujeitos políticos, fazendo com que uma grande parcela da população trabalhadora saísse da extrema pobreza vinculada ao fetiche da mercadoria e sem qualquer protagonismo político<sup>32</sup>. Nesta esteira, retira-se o caráter contestatório da luta de massas e das políticas sociais, num processo que obscurece os antagonismos de classe (ROCHA, PAIVA, 2011), fortalecendo a “hegemonia da pequena política” (COUTINHO, 2010).

Esse processo também estimula o que Potyara Pereira (2012, p. 748) denomina de monetarização da política social, “uma vez que esta não mais visa concretizar direitos sociais, mas fortalecer o mérito individual do pobre de conseguir, por meio do mercado, a satisfação de suas necessidades”.

As privilegiadas opções governamentais de repassar dinheiro aos pobres em lugar de garantir-lhes, como dever de cidadania, serviços

---

<sup>32</sup> Sobre este tema, ver: ROCHA, M. (*Novo*) *Desenvolvimento e cidadania?* Análise crítica ao projeto político do novodesenvolvimentismo tupiniquim no Governo Rouseff. In: Anais NIEP-Marx, 2013. Disponível em <<http://www.uff.br/niepmarxmarxismo/MManteriores/MM2013/Trabalhos/Amc323.pdf>>.

sociais públicos, empregos e salários de qualidade, não são ingênuas e nem assistenciais. Tais opções apostam no poder mágico, fetichista, do dinheiro, que transforma os pobres em consumidores; e, no Brasil, também os transforma em uma significativa massa de pagadores de impostos, já que o sistema tributário brasileiro é altamente regressivo e grandemente incidente no consumo. Ademais, um efeito secundário da monetarização da política social é a transformação desse tipo de consumidor em portador de cartão de crédito ou comprador de produtos a prazo e, por conta disso, permanentemente endividado. Assim, embora muitas dessas pessoas sintam que melhoraram de vida e demonstrem otimismo em relação ao futuro, esse sentimento se apoia num nível crescente de endividamento, geralmente impagável. Entretanto, esse esquema funciona como uma bomba relógio porque, se por um lado o mercado lança na praça facilidades de compra, produtos antes escassos e fatura com as altas taxas de juros ao consumidor, por outro há o risco de inadimplência generalizada, gerador de futuras consequências que, em relação aos pobres, não terão nada de assistenciais.

Em suma, a política pautada no novo desenvolvimentismo pode ser considerada a farsa após a tragédia<sup>33</sup> do desenvolvimentismo no capitalismo dependente. Isso porque todos os elementos, mesmo os que apresentam novidades no que se refere à composição do bloco no poder, continuam a apontar para a manutenção e aprofundamento da dependência, com a economia voltada ao padrão exportador de reprodução do capital (OSORIO, 2012). Com o discurso de

---

<sup>33</sup> Na conhecida passagem de sua obra *O 18 de brumário de Luís Bonaparte*, Marx (2011, p. 25) nos apresenta esta reflexão: “Hegel comenta que todos os grandes fatos e todos os grandes personagens da história mundial são encenados, por assim dizer, duas vezes. Ele se esqueceu de acrescentar: a primeira vez como tragédia, a segunda como farsa”.

fortalecimento do mercado interno, o país se volta cada vez mais para fora, seja através da saída de capitais via valorização financeira, seja por meio das grandes obras de infraestrutura que ligam os latifúndios das monoculturas aos portos para exportação. Inclusive, obras estas realizadas pelo setor da construção civil, um dos maiores beneficiados da burguesia interna pelas políticas dos governos Lula e Dilma.

Nesse ponto, retoma-se o objeto central do presente trabalho: os interesses de um setor da fração industrial do capital, representado pela indústria da construção civil, na condução da política urbana brasileira e na consolidação da hegemonia burguesa nos governos Lula e Dilma (2003-2013). Identificar os mecanismos e estratégias utilizados pelo capital, e apresentar a incorporação dos interesses de suas diferentes frações no Estado certifica um programa de estudos mais amplo, com o qual se pretende contribuir.

## **4. OS INTERESSES DA CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO (CBIC) NA CONDUÇÃO DA POLÍTICA URBANA**

### **4.1 Apontamentos gerais sobre os documentos**

Com o objetivo de entender as demandas e propostas advindas do setor da indústria da construção, bem como suas formas de intervenção na política urbana durante os governos Lula e Dilma, optou-se por realizar uma pesquisa documental, com base nos documentos elaborados pela entidade nacional que agrega as principais análises e demandas do setor, a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC).

A seleção desta entidade se deu pelo seu reconhecimento como a principal representante do setor da construção na Conferência Nacional das Cidades, onde houve participação como observadora. O segmento dos empresários é composto por diversas entidades, e a CBIC representa este segmento no Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) desde sua conformação. Também é a única que possui duas cadeiras titulares no Conselho desde 2004, sendo reeleita em todas as Conferências pelas demais entidades do segmento. Representa inúmeras associações de empresários que atuam em diversos ramos da construção civil no Brasil, e é a maior expoente dos interesses do setor. A partir das análises de seus documentos, foi possível apreender suas demandas, interesses e estratégias, e como influem e confluem com a atual política urbana implementada pelo Estado.

Para concretizar o resultado esperado nesta pesquisa, foram utilizados também alguns documentos dos governos, apresentados através do Ministério das Cidades e Ministério do Planejamento, principalmente relacionados aos programas PAC<sup>34</sup> e Minha Casa Minha Vida<sup>35</sup>, visto que estes foram os maiores programas implementados no período. Além disso, utilizou-se como referência a *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU* de 2004<sup>36</sup>, que estabelece as diretrizes gerais para a política urbana nacional, articulando as políticas setoriais de habitação, regularização fundiária, saneamento ambiental, transporte e mobilidade.

Os documentos selecionados para análise, disponibilizados publicamente no Banco de Dados da CBIC<sup>37</sup>, correspondem a proposições e apresentações de balanços e perspectivas por parte da fração burguesa representada pela indústria da construção civil, no que se refere à interferência nas cidades. Alguns são direcionados ao próprio setor e outros ao Estado e à sociedade em geral. São eles:

---

<sup>34</sup> Lei Nº 11.578, de 26 de novembro de 2007. Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH nos exercícios de 2007 e 2008.

<sup>35</sup> Lei Nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

<sup>36</sup> <http://www.seplan.ro.gov.br/Uploads/Arquivos/PDF/Conf.%20Cidades/ministerio/1PoliticaNacionalDesenvolvimentoUrbano.pdf>

<sup>37</sup> <http://www.cbicdados.com.br/institucional/>



**Tabela 2- Documentos da CBIC**

<b>CBIC</b>
<i>Construção: cenário e perspectivas</i> [Balanço 2007] <sup>38</sup> ;
<i>Desempenho da economia nacional e do setor da construção em 2008 e perspectivas para 2009</i> [Balanço 2008];
<i>Construção civil: análise e perspectivas</i> [Balanço 2009];
<i>Construção civil: análise e perspectivas</i> [Balanço 2010];
<i>Construção civil: desempenho e perspectivas</i> [Balanço 2011];
<i>Visão do Setor Privado</i> [Balanço 2013];
<i>O desafio de pensar o futuro das cidades, 2012</i> <sup>39</sup> ;
<i>A Inovação na Construção Civil no Brasil sob a ótica do consumidor, 2014</i> <sup>40</sup> .

Fonte: Elaboração própria.

Para além da elaboração sobre aspectos que incluem-se na política urbana em específico, a CBIC apresenta anualmente análises de conjuntura sobre o Brasil, nos âmbitos econômico, político e social, trazendo suas consequências para a indústria da construção. Nesse sentido, os balanços realizados pela CBIC de 2007 a 2013 – com exceção do ano de 2012, em que não houve balanço divulgado –

<sup>38</sup> Todos os balanços podem ser encontrados na página: <http://www.cbicdados.com.br/menu/estudos-especificos-da-construcao-civil/balanco-nacional-da-industria-da-construcao>

<sup>39</sup> <http://www.cbic.org.br/sites/default/files/LIVRO%20BAIXA%20RES.pdf>

<sup>40</sup> [http://cbic.org.br/inovacao/CBIC\\_Web.pdf](http://cbic.org.br/inovacao/CBIC_Web.pdf)

serviram como principal base documental para apreensão das análises e demandas do setor. Além dos balanços, os outros estudos já citados realizados pela entidade complementam a presente pesquisa com dados e elementos ideológicos importantes.

A CBIC, fundada na década de 1950, representa os diversos segmentos da construção civil no Brasil. Em 2012, reunia 62 organizações e associações de empresários presentes em todos os estados brasileiros (CBIC, 2012). Além disso, vincula-se em parcerias com a Confederação Nacional da Indústria (CNI), Federação Interamericana da Indústria da Construção (FIIC) e Confederação de Associações Internacionais de Empreiteiros (CICA). As duas últimas entidades citadas remetem às associações da construção civil nos âmbitos latinoamericano e internacional, e ambas são vinculadas a organismos multilaterais, como Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID) e Banco Mundial.

As consequências políticas e ideológicas dessas parcerias com os organismos multilaterais se explicitam no documento *O desafio de pensar o futuro das cidades*. Nele, a CBIC (2012) defende um “novo modelo de gestão urbana compartilhada”, onde as cidades brasileiras devem buscar suas “vocações” para que possam se inserir no mundo como “cidades globais competitivas”. Conforme o documento, a resolução das desigualdades regionais se dará através da criação de “ilhas de produtividade”, que encontrem sua “vocação regional”, e da recuperação do sentimento de pertencimento ao município. Além disso, defende a “participação cidadã”, onde há maior interação entre as ações públicas e privadas, bem como a “gestão compartilhada entre os atores

locais” - segmentos da sociedade civil, setor privado e governo<sup>41</sup>. Tal documento ressalta, ainda, que a participação da sociedade civil deve ocorrer via redes sociais (*facebook, twitter*, etc), possibilitando uma “sociedade inclusiva e pacífica”. Quaisquer semelhanças com os documentos do Banco Mundial e da ONU não são mera coincidência.

O documento *Sistemas de Cidades: Estratégia Urbana e de Governo Local do Banco Mundial*<sup>42</sup>, elaborado no ano 2009 pelo Banco Mundial, tinha o objetivo de expor as novas estratégias para o desenvolvimento urbano, em especial para os países periféricos e “em desenvolvimento”. Afirma-se que “as cidades bem sucedidas mudam seus caminhos, melhoram suas finanças, atraem investidores privados e cuidam dos pobres”, e que “a nova Estratégia Urbana se concentra nos principais elementos da cidade: gestão, finanças e governança” (BANCO MUNDIAL, 2009). Segundo o documento, este novo paradigma, apoiado por uma literatura crescente, “ênfatisa os benefícios da urbanização, impulsionado pelo aumento na produtividade, mercados de trabalho fluidos e maior acesso ao mercado”.

Ajudar as cidades a fortalecer os sistemas de coleta de dados e gestão será um dos principais

---

<sup>41</sup> Destaque para a concepção de sociedade civil, onde não se insere o setor privado. Simionatto (2010) afirma que esta concepção destacou-se como um dos pilares da hegemonia neoliberal, onde o “Terceiro Setor”, situado entre o Estado e o mercado, é associado à sociedade civil. “É nesse contexto que se fortalece uma concepção homogeneizante de sociedade civil como um sujeito de cooperação, abstraindo das relações entre Estado e sociedade os conflitos e a disputa entre projetos de classe, os quais são substituídos pela perspectiva da renovação democrática, do capital social, do empoderamento e da governabilidade” (SIMIONATTO, 2010, p, 154-155).

<sup>42</sup> <[http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPURBDEV/Resources/UrbanStrategy\\_web\\_Portuguese.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPURBDEV/Resources/UrbanStrategy_web_Portuguese.pdf)>. Acesso em 25/10/2013.

focos do apoio do Banco ao desenvolvimento urbano na próxima década. O novo Programa Global de Indicadores de Cidade, criado pelo Banco e outros parceiros de desenvolvimento, será fundamental neste sentido. O programa, liderado pelas cidades, pretende apresentar um conjunto de indicadores padronizados que permitam que as cidades comparem seu desempenho de ano a ano, bem como em relação aos seus pares (BANCO MUNDIAL, 2009, p. 7)

Com as cidades como propulsoras do crescimento econômico, esta linha de atividade descreve um conjunto de estratégias que as cidades podem usar para promover o crescimento e a prosperidade. Estas estratégias incluem a melhoria do clima de investimento subnacional, maior competitividade e parcerias com o setor privado (BANCO MUNDIAL, 2009, p. 12).

Logo, o estímulo à competitividade faz parte deste “novo” modelo de gestão urbana, onde as cidades devem ser gerenciadas como empresas e disputar investimentos entre si, com auxílio dos programas de indicadores padronizados gentilmente administrados pelo Banco Mundial. João Whitaker Ferreira (2010) evidencia que este modelo do urbanismo internacional foi gerado com o avanço liberal na era Reagan/Thatcher e se apropriou mesmo de conceitos da gestão empresarial, como *planejamento estratégico* e *marketing urbano* para promover a ascensão das *cidades globais*: “um modelo de submissão absoluta ao mercado, que parecia ter feito suas provas em cidades europeias e norte-americanas e passava a ser importado para nossa realidade, na velha tradição das ‘ideias fora do lugar’” (FERREIRA, 2010, p. 186). Royer, Gomes e Pereira (2013, p. 16) também abordam esta questão, ao afirmarem que

Para o Banco Mundial e para todas as organizações “market-oriented” a questão urbana e mesmo a habitacional não são exatamente uma questão de direito social, mas sim problemas de crédito, de renda, enfim, problema individual de consumidores. As cidades que resultam desses investimentos tendem assim a se estruturarem como cidades onde seus espaços públicos, gratuitos e de livre convivência social são subsumidos por lugares de consumo, de compra e venda, lugares onde o retorno ao investidor pode ser produzido, fazendo girar o circuito econômico-financeiro de financiamento desses mesmos espaços.

Nesse contexto, tais ideias se reproduzem também no documento mencionado da CBIC (2012), permitindo visualizar que, embora componha a burguesia interna que ascendeu no governo Lula, está em consonância com o discurso e ação propostos pelo capital internacional, através do Banco Mundial.

Esses elementos de propagação ideológica se materializam na interferência da CBIC na política urbana brasileira. A entidade tem representado ativamente os interesses do setor da construção civil, que culminaram em diversas leis e programas, como indicado nos documentos analisados.

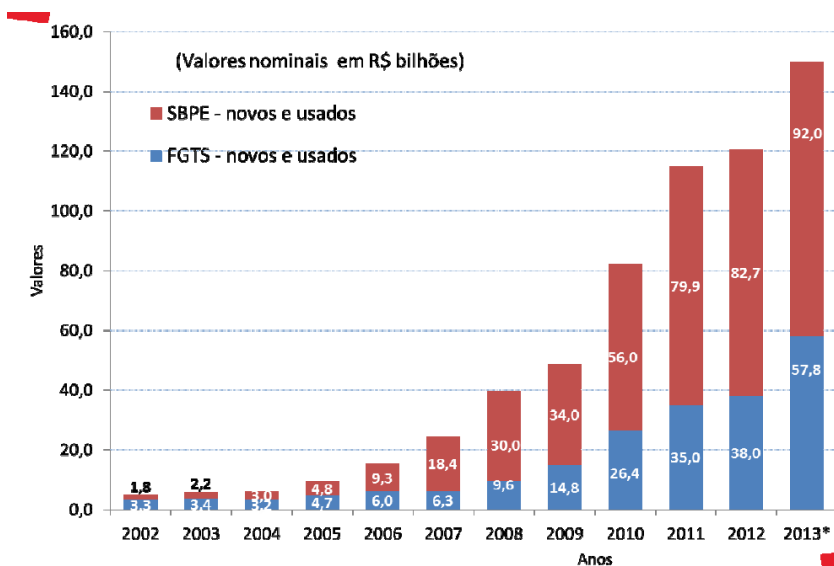
Ao longo da sua trajetória, a CBIC tem contribuído com a formulação e o aperfeiçoamento de políticas públicas voltadas a questões estratégicas para o desenvolvimento econômico e social do país, que passam por atividades ligadas à indústria da construção, como infraestrutura, moradia de interesse social, qualificação profissional, saneamento básico, inovação tecnológica, sustentabilidade social e ambiental, entre outros. Exemplo da atuação da

CBIC é a mobilização que culminou com a aprovação da Lei nº 10.931/2004, conhecida com Lei do Mercado Imobiliário – considerada um marco histórico na economia brasileira – resultado de uma ação articulada da Câmara e de todo o setor junto ao Governo Federal e ao Congresso Nacional. Outro exemplo é o Programa Minha Casa, Minha Vida, lançado em 2009 e formulado pelo Governo Federal com contribuições da indústria da construção (CBIC, 2012, p. 6).

A Lei 10.931/2004 mencionada dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, entre outras providências. Segundo outro documento da CBIC (2014, p. 7), a indústria da construção, em especial o segmento imobiliário, tem tido um papel destacado na economia brasileira nos últimos anos. Após um longo período de pouco investimento na produção habitacional, que se seguiu à crise do BNH nos anos 80, “o setor retomou seu dinamismo a partir de 2004, com a lei 10.931<sup>43</sup>, conhecida como o marco regulatório do setor imobiliário”. A aprovação desta lei, aliada à efetiva aplicação dos recursos dos principais fundos habitacionais (SBPE e FGTS), provocou uma expansão exponencial do crédito habitacional, como se vê na figura 4:

---

<sup>43</sup> Segundo a CBIC (2014b), os principais avanços introduzidos por essa lei foram: disciplinamento da aplicação da alienação fiduciária, facilitando a retomada do bem imóvel em caso de não pagamento de prestações; instituição do valor incontroverso, instrumento que estabelece, nos casos de disputas judiciais, a continuidade do pagamento da parte da prestação não contestada; criação do patrimônio de afetação, que deu segurança jurídica ao comprador do imóvel em caso de problemas financeiros da empresa responsável pelo empreendimento.

**Figura 4 - Financiamento imobiliário**

Fonte: CBIC, 2013. Com dados da ABECIP e BACEN

Por consequência, houve um crescimento proporcional ao investimento no setor da construção. A tabela abaixo exhibe alguns indicadores que explicitam este crescimento da construção civil no Brasil de 2004 a 2011:

**Tabela 3 - Indicadores da construção civil no Brasil**

Indicadores	Período							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
PIB Setorial <sup>(1)</sup> - Taxa de crescimento (%)	6,6	1,8	4,7	4,9	7,9	-0,7	11,6	3,8
Geração de empregos formais <sup>(2)</sup> - número de vagas geradas	70.319	126.825	148.051	224.543	296.607	217.692	376.634	309.425
Taxa de Desemprego <sup>(3)</sup> - Média anual	7,1	5,7	5,5	4,9	3,9	4,1	2,9	3,1
CUB Brasil - Custo Unitário Básico <sup>(4)</sup> - Variação %	...	...	...	6,19	11,26	3,05	6,59	6,15
INCC - Índice Nacional de Custos de Construção <sup>(6)</sup>	11,02	6,84	5,04	6,15	11,87	3,25	7,77	6,61

Fonte: CBIC, 2011<sup>44</sup>.

<sup>44</sup> (1) Refere-se ao VABpb [valor adicionado bruto a preços de base] da Construção Civil. Para o ano de 2011 os dados do PIB da Construção referem-se ao % de crescimento acumulado nos 3 primeiros trimestres do ano em

Em alguns dos documentos, a participação da CBIC na construção das políticas públicas fica evidente. O balanço do ano de 2009 afirma que “a escolha do setor da construção pelo governo frente aos demais setores não foi um acaso. Neste sentido, a CBIC foi determinante na edificação dessas bases” (CBIC, 2010a, p. 6).

Os documentos, em sua totalidade, apresentam defesa constante do conjunto de medidas adotadas pelo governo referentes à ampliação do mercado interno de massa e à retomada de investimentos em infraestrutura. Também ressalta a ascensão do Brasil no cenário internacional, especialmente por três pontos: considerar o país livre de riscos aos investidores, direito de sediar a Copa 2014 e as Olimpíadas 2016, e a extração do pré-sal (CBIC, 2010a). Poderia ser acrescentado aqui o papel que o Brasil tem cumprido, a partir das grandes construtoras e empreendimentos, de ampliação do capital nacional em diversos países, majoritariamente da América Latina e da África. Conforme artigo<sup>45</sup> de Marcelo Odebrecht, publicado no jornal Folha de S. Paulo (2014), a construtora Odebrecht possui filiais em 22 países, e exporta para outros 70.

---

relação igual período ano anterior. (2) Para o ano de 2011 os dados do CAGED referem-se ao período de janeiro a outubro. (3) Para o ano de 2011 os dados da PME referem-se ao período de janeiro a outubro. (4) Para o ano de 2007 os dados do CUB referem-se ao acumulado no período de março a dezembro. Para o ano de 2011 os dados do CUB referem-se ao acumulado no período de janeiro a setembro. (5) Para o ano de 2011 os dados do INCC referem-se ao acumulado no período de janeiro a outubro.

<sup>45</sup> O artigo citado foi escrito em defesa do ex-presidente Lula e da iniciativa da construtora Odebrecht de enviá-lo como seu representante a outros países. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/102513-viaje-mais-presidente.shtml>>. Acesso em 25/07/2014.



Nas análises de conjuntura, todos os documentos ressaltam o momento positivo pelo qual passava o Brasil, exaltando aspectos como estabilidade macroeconômica, aumento dos investimentos, fortalecimento do mercado interno e expansão e popularização do crédito. Segundo a CBIC (2010b, p. 3), “os resultados do PIB demonstraram que o consumo das famílias foi um fator importante para impulsionar as atividades produtivas do país. Aliás, segundo os dados do IBGE, este consumo cresce desde o final de 2003. [...] Neste contexto, vale destacar a expansão do crédito”. O mesmo documento destaca que “o crédito imobiliário é um instrumento importante na aquisição de imóveis e muito contribui para dar impulso às atividades da construção civil” (CBIC, 2010b, p. 22).

Ainda que apresentem um balanço extremamente positivo da última década, os documentos apontam também reivindicações e reclamações. Em diversos momentos, as pressões exercidas pelo capital chegam a determinar a atuação do Estado, como se pode observar no episódio citado por um dos documentos analisados, onde o governo cede à pressão do mercado através da alteração da Medida Provisória 443 de 2008:

Em 22 de outubro [de 2008], foi assinada uma Medida Provisória (MP 443) que, entre outros autorizava aos bancos públicos brasileiros (Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil) adquirir participações em instituições financeiras no país sem passar por um processo de licitação, além de autorizar a criação de subsidiárias (Banco de Investimento e Participações) que, em última instância, poderiam adquirir ações com direito de participar da gestão de empresas, inclusive

construtoras. Esta Medida, que tinha como finalidade tranquilizar o mercado acabou tendo efeito inverso, pois além de gerar questionamentos sobre a solvência das empresas existentes, levantou a discussão sobre a estatização dos processos de financiamento e construção, em um mercado concorrencial e que demonstra ser relativamente eficiente. Desta maneira, foram realizados ajustes na Medida Provisória para minimizar os fatores de insegurança gerados por ela (CBIC, 2008, p. 24).

Os aspectos reivindicatórios mais gerais que aparecem nos documentos remetem à redução dos gastos públicos com custeio e elevação do gasto em investimentos, redução das taxas de juros e realização de reformas estruturantes (previdência, tributária, política). Conforme declarado nos documentos,

É fundamental reduzir os gastos de custeio que elevam a cunha fiscal em detrimento do investimento, criando as condições de balancear a política fiscal e monetária, permitindo, desta forma, a redução da taxa básica de juros sem comprometer os ganhos já alcançados (CBIC, 2007, p. 5).

O Brasil precisa urgentemente resolver o dilema dos juros altos. [...] Mas, para isso, é sabido que o *governo necessita reduzir seus gastos*. O Brasil não pode mais postergar a utilização de maior austeridade nos gastos públicos. É de conhecimento geral que se gasta muito e com pouco critério. *Reduzir gastos do governo significa reduzir gastos de custeio e não de investimento*. Além disso, o ambiente para os negócios precisa ser mais saudável. É necessário também reduzir a burocracia, os impostos incidentes sobre os investimentos e sobre as exportações, além, é claro, da excessiva carga trabalhista (CBIC, 2010b, p. 6, grifo nosso).

As demandas são claras, e visam beneficiar o setor da burguesia vinculado à indústria da construção. A redução de gastos em custeio significa reduzir empregos, congelar salários, reduzir despesas com materiais e serviços de manutenção de escolas, hospitais, etc. Já elevar investimentos quer dizer injetar maior quantidade de recursos às construtoras para novos projetos, que posteriormente necessitarão novamente de recursos para sua manutenção<sup>46</sup>. Além disso, as reformas estruturantes requisitadas pelo setor explicitam a necessidade de reduzir direitos trabalhistas e diminuir cargas tributárias no processo de reprodução do capital.

Da mesma forma, o aumento da taxa de juros é criticado sistematicamente por elevar o gasto fiscal e reduzir a capacidade de investimento por parte dos empresários que dependem de empréstimos bancários, ao passo em que reduz também a capacidade de endividamento da população consumidora. No entanto, a autora Virgínia Fontes (2010) chama a atenção para a elaboração marxiana de que o juro é uma parcela do mais-valor, resulta e depende da extração de mais-valor através da expropriação do trabalho vivo. Por isso,

[...] é preciso lutar contra a suposição ingênua de que o juro derivaria de um acordo entre os capitalistas, através do qual decidiriam “quanto custa o dinheiro”. Ou, ainda, que o juro derivaria de uma imposição do Estado, definindo abstratamente quanto deveria “custar o dinheiro”. Os governos intervêm no processo? Certamente, uma vez que se constituem sempre procurando

---

<sup>46</sup> Sobre este tema, ver artigo de Amir Khair (2010), “Investimento X Custeio”. Disponível em <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,investimento-x-custeio,542628>. Acesso em 15/10/2014.

assegurar um equilíbrio, ainda que instável, entre os diferentes setores capitalistas. No entanto, o excedente numa sociedade capitalista é fruto do trabalho humano, trabalho vivo que fertiliza as imensas massas de capital monetário, que é trabalho morto. A extração desse excedente torna-se distante dos olhos dos grandes proprietários, e sua partilha entre eles depende sobremaneira da escala da concentração do capital monetário e de seu grau de autonomização. Em todos os casos, resulta da mesma base social, e para ambos, quanto maior a extração de mais-valor, melhor o resultado final. Que seja mais ou menos complicado esse processo de divisão, que gere tensões e conflitos – como em alguns momentos – ou, ao contrário, que as reclamações contra as taxas de juros se tornem uma ladainha coletiva quase unânime da qual os próprios bancos participam, é outro desafio a compreender. O que não se pode é esquecer a base social desse processo (FONTES, 2010, p. 29-30).

Outras reclamações do setor, ainda sobre questões que tem “atrasado o avanço brasileiro”, referem-se à burocracia excessiva no licenciamento dos empreendimentos, rigidez das regras do mercado de trabalho, elevado custo da *mão-de-obra*<sup>47</sup>, infraestrutura precária e baixa taxa de investimento, principalmente da parcela pública (CBIC, 2010a; 2010b; 2011). É importante ressaltar, também, a preocupação apresentada nos documentos em relação à falta de qualificação da mão-de-obra, a qual, segundo a CBIC (2011, p. 20), “é reflexo da estagnação

---

<sup>47</sup> O termo “mão-de-obra” não se enquadra na perspectiva teórica a que nos vinculamos. Considera-se que a categoria “força de trabalho” imprime melhor sentido à relação entre o trabalhador e o que ele tem a oferecer para o capitalista: a venda de sua força de trabalho (MARX, 2013, p. 242). No entanto, para manter fidelidade ao que os documentos analisados expressam, será utilizado o termo “mão-de-obra” em todas as vezes que referimo-nos a eles. Para um maior aprofundamento sobre a categoria força de trabalho, ver capítulo 4 d’O Capital, de Marx (2013).

e do tímido crescimento observado no segmento por cerca de duas décadas”. Por esta razão, o setor tem investido em programas de capacitação, em parcerias com o SENAI, canteiros de obras, universidades, etc.

Neste contexto, merece destaque a criação, em 2011, do Instituto da Construção. Tal instituição surgiu com objetivo de formar profissionais para os diversos ramos da indústria da construção, e em 2014 já conta com mais de 50 franquias pelo Brasil. Existem cursos para formação em mestre de obras, instalador de alvenaria assentador e azulejista, eletricista, instalador hidráulico, pintor de obras, decoração, jardinagem, paisagismo, manutenção predial, especialista em vendas para construção civil, entre outros. Os preços e períodos de tempo variam de acordo com a área pretendida. O curso de alvenaria, um dos mais baratos, tem duração de seis meses e pode ser pago em sete parcelas de R\$275,00 mais a taxa de matrícula de R\$180,00, totalizando R\$2.105,00<sup>48</sup>: um verdadeiro mercado de capacitação, voltado principalmente às camadas mais pobres da classe trabalhadora<sup>49</sup>.

Este mercado está baseado na concepção de “capital humano”, cuja ideologia prega que o trabalhador deve investir em sua formação

---

<sup>48</sup> As informações acerca dos preços dos cursos foram obtidas por telefone na unidade de Florianópolis. O restante das informações advém da página do Instituto na internet: <<http://www.institutodaconstrucao.com.br/>>.

<sup>49</sup> Sobre o perfil do trabalhador da construção – com menor renda e baixa escolaridade –, ver artigo de Marcelo Neri (2011). Disponível em <<http://www.cps.fgv.br/cps/bd/clippings/nc0197a.pdf>>. Dados disponíveis também no Estudo Setorial da Construção 2012, elaborado pelo DIEESE: <<http://www.dieese.org.br/estudosetorial/2012/estPesq65setorialConstrucaoCivi12012.pdf>>. Acessos em 20/10/2014.

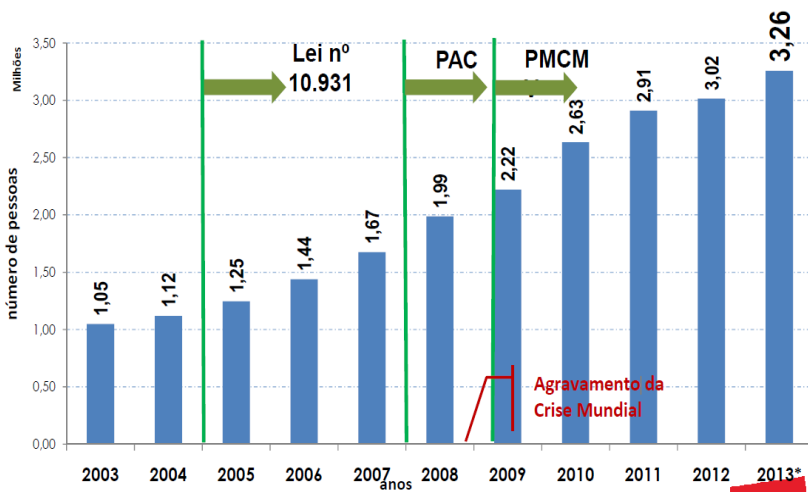
para valorizar sua força de trabalho e, dessa forma, obter melhores salários. Para Maranhão (2012), este discurso – propagandeado pelos organismos multilaterais e sob inspiração nas teses de Amartya Sen – está voltado ao desenvolvimento das oportunidades e das capacidades do indivíduo, e tem servido como uma forma de incorporar os sujeitos à ordem liberal a partir do maior acesso ao mercado e ao consumo. De acordo com o autor, esta estratégia tem se apresentado “desde a escolha do público-alvo, baseada nas estatísticas de desenvolvimento humano e nos mapas de exclusão social, passando pela execução de políticas, tais como transferência de renda, crédito popular ou qualificação profissional [...]”. Maranhão (2012, p. 102) afirma, ainda, que “tais concepções são as principais influências na elaboração e implementação das diversas estratégias governamentais de desenvolvimento econômico e social”.

Conforme divulgado em um jornal do estado de São Paulo, Gilberto Batista, de 59 anos, é mestre de obras e professor do Instituto da Construção, na franquia de Sorocaba. De acordo com a reportagem,

Ele, que trabalha no setor da construção civil há mais de 30 anos, passou por todo o tipo de tarefa em uma obra e viveu os altos e baixos do segmento nesse período, nunca pensou recomendar a mesma carreira a um de seus filhos, mas foi o que aconteceu. “Hoje, tenho orgulho do que faço e acredito que as pessoas estão perdendo o preconceito em relação aos profissionais da construção civil. Uma escola profissionalizante, como essa, também irá ajudar na conscientização dos trabalhadores sobre sua importância e na diminuição da discriminação pela sociedade” (JORNAL DA PAULISTA, 2014).

Essas questões evidenciam a concretização de um pacto de classes onde houve, de fato, uma ampliação bastante grande da demanda por trabalhadores na construção civil, considerando o aumento expressivo de empreendimentos e investimentos para o setor, como se pode constatar no gráfico a seguir.

**Figura 5 - Evolução do estoque de trabalhadores na construção**



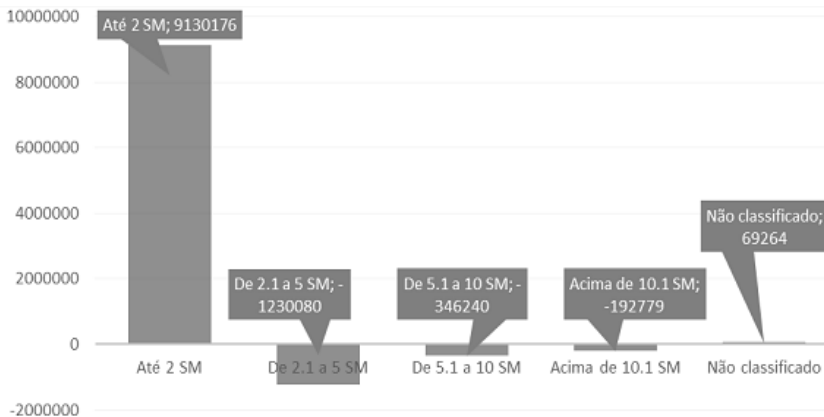
Fonte: CBIC, 2013. Com dados do MTE.

Entretanto, segundo estudo do DIEESE (2011, p. 14), “mesmo com muitos empregos gerados, a construção civil tem como grande problema a rotatividade da mão de obra: enquanto 2,4 milhões de trabalhadores foram contratados em 2010, outros 2,2 milhões perderam o emprego”. O estudo do ano seguinte (DIEESE, 2012) afirma que esta rotatividade gera insegurança em relação à manutenção do posto de trabalho e rebaixamento da remuneração, enquanto que, para o empregador, a rotatividade representa mais um mecanismo de redução de custos. Ainda nesta direção, destaca-se:

Quanto às condições de trabalho, sabe-se que são muitos os desafios a serem vencidos na busca de melhorias para os trabalhadores deste setor, marcado por grande e intensa informalidade, altos índices de acidentes de trabalho, alta rotatividade e baixa remuneração, ainda que não se possa desconsiderar que melhorias já são verificadas, como o aumento da formalização do emprego e a obtenção de ganhos reais de salários nos últimos anos (DIEESE, 2012, p. 32).

A formalização do emprego, como se pode ver na figura que segue, foi focalizada na faixa de renda de até dois salários mínimos, muitos desses representados pelos empregos no setor da construção civil, mas também em outros ramos como comércio varejista e serviços.

**Figura 6 - Saldo de empregos formais no Brasil (jan. 2003-dez. 2010) por faixa de renda**



Fonte: SEKI, 2014. Com dados do CAGED.

Todavia, as construtoras continuam a reclamar do custo da mão-de-obra e suas demandas remetem à redução dos direitos trabalhistas e à mercantilização cada vez maior das condições de reprodução da força de



trabalho. Esse aspecto parece merecer atenção especial, uma vez que os cursos pagos de capacitação, por exemplo, tendem a precarizar ainda mais os trabalhadores que não tem recursos para financiar sua formação, tornando mais baixa a remuneração dos que já estão em piores postos de trabalho. Esta é, também, uma das formas de superexplorar a força de trabalho. Os estudos dos trabalhadores elevam o valor de sua força de trabalho, devido ao tempo dispendido para tal atividade. Esta elevação não é, contudo, acompanhada de um aumento correspondente dos salários, o que leva a que uma parte maior de sua jornada de trabalho seja transformada em fundo de acumulação do capital, negando à classe trabalhadora mais uma parte do seu fundo de reprodução (MARINI, 2000).

Outro aspecto demandado pela CBIC nos documentos é a valorização da atividade industrial nacional. O balanço de 2010 (CBIC, 2010b, p. 5) constata que a valorização do real no mercado financeiro mundial “não tem efeito satisfatório sobre a competitividade dos produtos da indústria nacional”. São apresentados dados acerca das importações e exportações no ano de 2010, com intuito de demonstrar que “o Brasil apresenta dificuldades para conseguir manter a velocidade das atividades industriais”. Apesar disso, segundo o documento, há um esforço para ampliar a capacidade produtiva via importações de bens de capital.

Os dólares disponíveis no mundo escolhem mercados atraentes e o Brasil parece ser um grande favorito. Os motivos são fáceis de serem percebidos. Uma economia forte, aquecida, com um mercado interno robusto, e o melhor (para

eles, é claro), tem um imã muito potente: a maior taxa de juros real do planeta, o que puxa, naturalmente, a entrada de dólares. O capital externo chega sedento de ganhos no mercado financeiro. Assim, os capitais afluem para o país e contribuem para uma valorização do real diante do dólar (CBIC, 2010b, p. 5).

O documento diz ainda que “conter os gastos públicos para possibilitar a redução da taxa de juros e assim deixar de ser a principal atração do capital especulativo, sem dúvida, é uma medida eficiente” (CBIC, 2010b, p. 7). Tais afirmações levam a crer que há uma disputa intra-burguesa entre os setores industrial produtivo e financeiro especulativo. Embora haja, em determinados momentos históricos, efetivas disputas entre setores da burguesia, é importante destacar que há uma associação direta entre capital industrial e capital financeiro, no que Lenin (1982) considerou uma fusão entre capital industrial e capital bancário, sob hegemonia de uma oligarquia financeira associada aos Estados.

Fontes (2010, p. 22) aponta que os ensinamentos marxianos evidenciam a tendência capitalista à concentração de capitais e da *pura propriedade*, onde “o relativo isolamento dos grandes proprietários de capital monetário (portador de juros)<sup>50</sup> diante do capital funcionante (extrator de mais-valor) não significa a redução deste último, mas sua maior expansão”. A autora explicita que isso não significa uma redução da importância da propriedade dos meios de produção, mas “demonstra o quanto, na expansão monopólica do capital, o fundamental é a

---

<sup>50</sup> Conforme Fontes (2010, p. 23), Marx “não denomina a concentração de recursos sob forma monetária de capital bancário, utilizando os termos capital portador de juros, prestamista ou capital monetário [...]”.

propriedade sobre o trabalho morto, sob forma monetária, capaz de permitir a propriedade direta ou indireta sobre os meios de produção” (FONTES, 2010, p. 23). Fontes ressalta, ainda, que os mitos i) da produção do lucro a partir da atividade de gestão intelectual e ii) de que o trabalho vivo não teria mais função na vida social, escondem esta relação do capital monetário com os processos produtivos e a extração de mais-valor. Agrega-se à concentração do capital monetário o capital fictício ou especulativo<sup>51</sup>, e, “embora analiticamente cumpram papéis diferenciados, o capital sob a forma dinheiro que precisa valorizar-se [...] é o mesmo nas mãos concentradas de alguns poucos proprietários podendo, portanto, deslocar-se de uma situação para outra” (FONTES, 2010, p. 36). O significado social da existência do capital fictício, acoplado ao capital monetário, é um aprofundamento das expropriações e intensificação das maneiras de subalternização dos trabalhadores.

Na segunda metade do século XX ocorreria uma efetiva “união íntima” entre capitais de quaisquer origens, embora de outro tipo, que, progressivamente, perderia o formato de uma união evidente entre “espécies” diversas de capitalistas, aproximando-se mais da formulação marxiana da concentração do capital sob pura forma monetária, do capital portador de juros ou, ainda, do predomínio da *pura propriedade de recursos sociais de produção*. Com isso, a concentração da propriedade superaria de fato a

---

<sup>51</sup> “O crédito é apenas uma das formas corriqueiras da formação de capital fictício, à qual vale incorporar as demais formas, como a circulação de letras de câmbio como meio de pagamento (uma vez que não se sabe se a produção que lastreiam ou a venda que afirmam efetivamente se realizou); e a dívida pública, a qual designa originalmente um comprometimento futuro do Estado com a produção de recursos inexistentes no presente e que lastreiam a emissão dos títulos da dívida. [...] Evidentemente, tal processo enseja e estimula todo tipo de fraudes e especulações” (FONTES, 2010, p. 37).

propriedade imediata dos meios diretos de produção, indo muito além de uma junção entre capitalistas industriais e bancários. O novo patamar de concentração deriva do impulso monopólico propiciado pelo estreitamento da relação entre dois tipos específicos de grandes capitalistas (o capitão de indústria e o banqueiro) característico do início (e de boa parte) do século XX, porém desembocou na constituição de imensos conglomerados multinacionais para, finalmente, se encaminhar em direção a uma propriedade quase descarnada do capital, transformando-se num capital-imperialismo tentacular e abrangendo alguns países até então periféricos (FONTES, 2010, p. 155, grifos da autora).

Neste sentido, a própria CBIC, já em outro documento, demonstra como o setor da construção civil se integra ao capital financeiro ao apontar com entusiasmo a possibilidade de abertura de capital por empresas do setor da construção via ações, e negociação de títulos (CRIs – Certificados de Recebíveis Imobiliários) no mercado de capitais, afirmando que “não se pode transitar nestes espaços econômicos [financeiros] sem bons níveis de estabilidade e, principalmente, governança corporativa<sup>52</sup>” (CBIC, 2007, p.17).

Entretanto, conforme Filgueiras e Gonçalves (2007, p. 180),

Embora todos os grupos econômicos e as frações do capital estejam financeirizados – no sentido de estarem subordinados à lógica financeira e

---

<sup>52</sup> Torres (2012, p. 46) afirma que “cada vez mais as empresas se atentam e se especializam tecnicamente em suas transações com o mercado, com os ‘parceiros’, acionistas e investidores institucionais – com destaque para os fundos de pensão e grupos de seguros [...], fornecedores, produtores, distribuidores e consumidores em uma rede de interdependência, configurando uma ‘governança corporativa’”.

aplicarem seus excedentes no mercado financeiro, em particular nos títulos da dívida pública –, apenas aqueles que se articulam organicamente com a esfera financeira, pelo controle e a propriedade de uma ou mais instituições financeiras, são os sujeitos fundamentais dessa lógica, que subordina inclusive o Estado, a política econômica e social, e a ação política em geral. Apesar de a maioria dos grandes grupos econômicos não estar ligada organicamente ao capital financeiro – pela propriedade de um banco ou outro tipo de instituição financeira –, esses grupos também se beneficiam da especulação e do financiamento da dívida pública, ganhando com as elevadas taxas de juros.

Essas afirmações levam a crer que a fração industrial do capital, incluída aí a indústria da construção civil, consegue estabelecer uma relação com seu processo de financeirização que acarreta maior segurança para a reprodução de seus capitais. Isso quer dizer que, se por um lado, os documentos da CBIC demandam redução das taxas de juros porque isso facilita empréstimos tanto para as empresas quanto para seus consumidores, por outro lado o setor se garante a partir da entrada no mercado de capitais, fazendo com que tenha ganhos com a redução dos juros, bem como com sua elevação.

Inclusive, há uma relação intrínseca entre o mercado de capitais e o mercado imobiliário, que é considerada por diversos autores (ARANTES e FIX, 2009; SHIMBO, 2010, 2011, 2013; ROYER et al, 2013; VIEIRA, 2013) como determinante para a configuração do espaço atual nas cidades.

Nesta direção, Shimbo (2013, p, 7-8) afirma que

A “nova” política nacional de habitação, elaborada em 2004 pelo primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), buscava ampliar o mercado para atingir os “setores populares”, permitindo a “otimização econômica dos recursos públicos e privados investidos no setor habitacional” (Brasil, 2004). Para tanto, era prevista a criação de mecanismos tanto de proteção aos financiamentos habitacionais como de captação de recursos, entre os quais, aqueles disponíveis no mercado de capitais. [...] Tais mecanismos previstos na “nova” política foram implementados paulatinamente, embora não tenham sido a princípio operacionalizados dentro de programas habitacionais específicos, o que aconteceria mais adiante com o Programa “Minha Casa, Minha Vida”. Desde aquele momento, entretanto, os agentes privados souberam atuar na liminaridade entre o que a política especificava como “habitação de interesse social” e como “habitação de mercado”, tirando proveito disso. Passaram a atuar maciçamente no “segmento econômico”, assim considerado pelo mercado, ou da “habitação social de mercado”. [...] A aproximação entre mercado financeiro e setor imobiliário, portanto, se potencializou. Com a injeção de recursos financeiros provenientes, por um lado, de fundos públicos e semi-públicos e, de outro, do mercado de capitais, as empresas construtoras expandiram de modo vertiginoso sua produção habitacional.

A partir dos elementos gerais pontuados até aqui, são destacados pela CBIC (2010b, p. 28; 2011, p. 19) os grandes desafios colocados ao setor da construção: i) investir em inovação tecnológica e capacitação, com objetivo de atingir maior produtividade e eficiência – destaque para o Programa de Inovação Tecnológica da CBIC<sup>53</sup>; ii)

---

<sup>53</sup> O Programa Inovação Tecnológica na Construção (PIT) é uma iniciativa da CBIC e visa estudar, analisar e definir diretrizes para o desenvolvimento,

Reduzir “o elevado custo da mão-de-obra”; iii) avançar no Regime Diferenciado de Contratação<sup>54</sup>; iv) tornar-se sustentável; v) reduzir os custos dos terrenos nas Regiões Metropolitanas, pois a escassez e alto custo da terra incentivam a busca por espaços mais afastados; vi) tornar mais atrativa as operações habitacionais para faixa 1 (até R\$1600,00); vii) Unir esforços para desenvolver o Programa *Sanear é Viver*<sup>55</sup>, da CBIC; viii) criar novas fontes de financiamento para atender a demanda habitacional e fortalecer o mercado secundário<sup>56</sup>, pois “os recursos do

---

difusão e avaliação de inovações tecnológicas na construção civil brasileira. Ver em <<http://www.pit.org.br/>>. Acesso em 27/09/2014.

<sup>54</sup> O Regime Diferenciado de Contratações é uma nova modalidade de licitação instituída pela Lei 12.462 de 2011, aplicável exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016; da Copa das Confederações Fifa 2013; da Copa do Mundo Fifa 2014; de obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos estados da federação distantes até 350 km das cidades sedes dos mundiais; das ações integrantes do PAC; das obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS; às licitações e contratos necessários à realização de obras e serviços de engenharia no âmbito dos sistemas públicos de ensino. Ver em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm)>. Acesso em 30/10/2014.

<sup>55</sup> O projeto objetiva “propor ao governo e à sociedade ações que melhorem o desempenho do saneamento do país e elevem o tema ao status de prioridade da agenda política”. Disponível em <<http://www.cbic.org.br/sites/default/files/Sanear%20%C3%A9%20viver%2030%2009%202011.pdf>>.

<sup>56</sup> Segundo o Portal do Investidor (2014, grifo nosso), “o mercado primário é aquele em os valores mobiliários de uma nova emissão da companhia são negociados diretamente entre a companhia e os investidores – subscritores da emissão -, e os recursos são destinados para os projetos de investimento da empresa ou para o caixa. [...] O mercado secundário [...] é o local onde *os investidores negociam e transferem entre si* os valores mobiliários emitidos pelas companhias. Nesse mercado ocorre apenas a transferência de propriedade e de recursos entre investidores. *A companhia não tem participação*. Portanto, o mercado secundário oferece liquidez aos títulos emitidos no mercado primário”. Disponível em <[http://www.portaldoinvestidor.gov.br/menu/Menu\\_Investidor/funcionamento\\_mercado/mercado\\_primario.html](http://www.portaldoinvestidor.gov.br/menu/Menu_Investidor/funcionamento_mercado/mercado_primario.html)>. Acesso em 28/02/2014.

FGTS e da poupança [SBPE] não conseguirão, no futuro não muito distante, atenderem sozinhos a contínua expansão do crédito”; e ix) aumentar a participação do crédito imobiliário no volume total de crédito do país, posto que, segundo a CBIC (2010b; 2011), ainda é muito baixo no país, cerca de 3,7% do PIB.

Por fim, a CBIC indica que “as janelas de oportunidades foram abertas e o país não pode correr o risco de deixá-las fechar, por isto é necessário vencer os desafios. Investir na construção significa solidificar as bases para o próprio crescimento da economia” (CBIC, 2010b, p. 29). Isso evidencia a centralidade da indústria da construção civil para a política econômica e para a legitimação da hegemonia nos últimos anos, bem como denota os acordos realizados no interior da burguesia e dela com o governo federal, o qual tem priorizado implementar a política urbana de forma a melhor atender as reivindicações do setor da construção indicadas pela CBIC, como será demonstrado nos itens que seguem.



## **4.2 A indústria da construção civil na política urbana brasileira**

Em relação aos benefícios ao setor da construção que repercutem diretamente sobre o espaço e a política urbana, os documentos analisados retomam o crescimento dos investimentos em habitação e infraestrutura realizados pelos governos do PT, especialmente durante o segundo mandato do governo Lula (2007-2010). Os principais programas do período – Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – tiveram forte apelo, pois representariam os interesses da indústria da construção civil ao passo em que supririam parte do enorme déficit habitacional e de infraestrutura do país.

A partir da constatação de que a política urbana em âmbito federal durante os governos Lula e Dilma (2003-2013) foi pautada principalmente nos programas PAC e PMCMV, pretende-se aqui evidenciar como a indústria da construção, representada pela CBIC, participou na elaboração e condução desses programas.

Tanto o PAC quanto o PMCMV foram estratégicos para o setor da construção civil, tendo ocupado espaço prioritário nos documentos da CBIC. Além disso, ambos os programas tiveram volumes de investimentos e subsídios por parte dos governos que trouxeram impactos para a configuração do espaço e para a política urbana em todo o país.

As considerações realizadas nos documentos da CBIC acerca do PAC geralmente têm caráter mais técnico<sup>57</sup>, muitas vezes voltadas a ampliar e facilitar as condições de reprodução do capital. Ainda que apresentem mudanças substantivas na configuração do espaço, as obras de infraestrutura tendem a impactar diretamente a reprodução do capital em sua logística. A construção de estradas, por exemplo, remete ao escoamento de mercadorias inter-regiões e à abertura de novos mercados, bem como demonstra o padrão de reprodução exportador das economias dependentes (OSORIO, 2012) direcionando bens primários aos grandes portos do país. Indubitavelmente, existem efeitos imediatos a setores da classe trabalhadora, em especial aos trabalhadores de áreas rurais que compõem movimentos como Movimento dos Trabalhadores Sem Terra - MST<sup>58</sup>, Movimento dos Atingidos por Barragens - MAB, etc, geralmente removidos e desapropriados em função de grandes obras de infraestrutura como estradas e hidrelétricas.

Todavia, os impactos imediatos de um programa como o Minha Casa Minha Vida - PMCMV, por estar concentrado nos centros urbanos e referir-se diretamente ao acesso ao valor de uso moradia, são mais facilmente associáveis à reprodução da força de trabalho. Assim, nas considerações feitas pela CBIC sobre o PMCMV, é possível notar

---

<sup>57</sup> As propostas para o governo giram em torno de convênios e contratos de repasse, tais como: licitação somente com projeto pronto; mecanismo de financiamento para elaboração de projetos; disponibilizar regras completas dos órgãos controladores e gestores; considerar as especificidades dos projetos para as referências de custos unitários; exigir a comprovação de desapropriação, regularização fundiária e licenciamento ambiental; considerar orçamentos plurianuais para obras de investimento com verbas definidas para mais de um exercício fiscal; atuar firmemente em obras urbanas estabelecendo regras mínimas para inclusão dos projetos (CBIC, 2010a, p. 15).

<sup>58</sup> Ver <<http://www.mst.org.br/node/5696>>. Acesso em 24/10/2014.

propostas mais explícitas politicamente, como será demonstrado a seguir. De qualquer forma, a CBIC teve participação na construção de ambos os programas, e apresenta uma atuação articulada ao governo. Em 2011, indicava que “em relação a ajustes fiscais, o governo já ressaltou, por várias vezes, que os investimentos no PAC e no PMCMV serão mantidos. Isso também é um fator estimulante para o setor” (CBIC, 2011, p. 21).

Até o ano de 2003 a construção civil nacional vivenciou um período de altas e baixas, caracterizado pela falta de incentivo às suas atividades, pela anêmica disponibilidade de recursos e por uma inexpressiva presença de financiamento imobiliário. [...] Diante desse cenário, a expansão de atividades era muito difícil para grande parte das empresas do segmento. Entretanto, a partir de 2004, o setor começou a escrever uma nova história de desenvolvimento, vencendo, inclusive, um freio forçado no início de 2009, em função da crise internacional. [...] De uma forma geral, a expansão vigorosa do setor pode ser creditada ao forte ritmo de investimentos na área habitacional e também na infraestrutura (CBIC, 2010b, p. 9).

Andrade (2011) enfatiza que o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o PMCMV representam um volume de investimentos de fato muito superior ao que vinha sendo direcionado para esta política nos governos anteriores. No entanto, a autora realiza uma importante comparação entre a política para habitação no período do BNH (1964-1986) e o PMCMV, tendo ambos relegado a integração com outros eixos da política urbana, “em empreendimentos localizados nas periferias das cidades, ao mesmo tempo em que são questionadas a qualidade e a padronização generalizada dos projetos” (ANDRADE,

2011, p. 12). A autora destaca também o papel protagonista do mercado imobiliário nas operações realizadas pelo PMCMV.

Os trabalhos de Shimbo (2013) e Silva e Carvalho (2013) caminham na mesma direção, explicitando o “empresariamento da produção da habitação”, em uma vinculação orgânica entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro (SHIMBO, 2013), além de destacar que a política habitacional, e em especial o PMCMV se enquadra no discurso novo desenvolvimentista propagandeado pelos governos Lula e Dilma a partir da ideologia de fortalecimento da economia associado a desenvolvimento social, no que se convencionou chamar “habitação social de mercado” (SHIMBO, 2013; SILVA, CARVALHO, 2013).

O capital [desde o processo de reorganização da acumulação para uma forma flexível na década de 1970] ao invés de ser investido nos processos produtivos, tem sido utilizado em ações especulativas e espoliativas. Diante de uma crise de sobreacumulação, em que excedentes de capital se encontram ociosos, o processo de despossessão ou espoliação libera um conjunto de ativos (por exemplo, terras ou força de trabalho) sobre o qual o capital sobreacumulado pode apoiar-se e dar um uso lucrativo. [...] Esta relação da acumulação por despossessão e expansão da reprodução é dada pelo capital financeiro e instituições de crédito, apoiadas como sempre pelo poder do Estado (SILVA, CARVALHO, 2013, p. 13).

Conforme estas autoras, o PMCMV foi elaborado em favor das empresas da construção civil e do setor imobiliário para amenizar os efeitos da crise econômica de 2008. Elas destacam também o

protagonismo da grande oferta de crédito para o financiamento das habitações, alertando para o risco de inadimplência generalizada em médio prazo.

Ainda que o sistema de crédito que possibilita a oferta habitacional seja muito distinto do sistema de hipotecas americano [...] pelos próprios procedimentos de análise da capacidade de endividamento dos mutuários, o problema da inadimplência pode aqui também surgir muito em breve. A análise para concessão do crédito, além de ser condicionada por uma organização do trabalho empresarial e competitiva, mesmo ocorrendo em bancos públicos (Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil), tem seu controle ainda mais fragilizado pela terceirização feita com construtoras e imobiliárias (SILVA, CARVALHO, 2013, p. 13).

Fix e Arantes (2009, p. 1) respaldam estas posições ao afirmarem que “o objetivo declarado do governo federal é dirigir o setor imobiliário para atender à demanda habitacional de baixa renda, que o mercado por si só não alcança”. Além disso, ressaltam, como em diversos outros trabalhos, que a faixa de renda de 3 a 10 salários mínimos<sup>59</sup> é a maior beneficiada, pois é a que mais se adequa aos interesses do mercado. Paralelamente, a camada de renda mais baixa – 0

---

<sup>59</sup> Esta maneira de medir a renda foi posteriormente alterada para números fechados, sem relação com os reajustes no salário mínimo. Atualmente, em 2014, a renda mensal bruta de até R\$1.600,00 corresponde à faixa 1; até R\$3.275 corresponde à faixa 2; e até R\$5.000 à faixa 3.

a 3 salários mínimos – continua a apresentar o maior déficit no acesso à moradia<sup>60</sup>.

Em outro pólo, Mercadante Oliva (2010, p. 340-341) aponta que:

Aprovada pelo Conselho das Cidades, em dezembro de 2004, a Política Nacional de Habitação (PNH) representou a retomada do processo de planejamento e a garantia de condições institucionais para facilitar o acesso da população à moradia digna, com atenção especial ao segmento de baixa renda. [...] Em 2005, foi criado também o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Depois de 2006, um novo conjunto de ações contribuiu para a consolidação do Sistema e da PNH, incluindo as ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), dentro do eixo Infraestrutura Social e Urbana, e, mais recentemente, o programa Minha Casa, Minha Vida. A mesma lei que criou o SNHIS instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e seu Conselho Gestor. [...] Com o apoio do governo federal, agregou-se a participação popular ao processo de implementação da política habitacional. O SNHIS centralizou os programas e projetos financiados pelo Fundo, pelo Orçamento Geral da União e pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), destinados à habitação de interesse social. Integram o Sistema os órgãos públicos e entidades privadas que atuam no setor habitacional e os agentes financeiros autorizados pelo CMN [Conselho Monetário Nacional]. No final de 2009, o SNHIS já contava com a adesão de todos os estados e mais de 90% dos

---

<sup>60</sup> Conforme apontado por Andrade (2011), o PMCMV atende às famílias mais pobres – até 3 salários mínimos – por meio de subsídios, mas com distribuição de recursos bastante inferior ao necessário para esta camada de renda: 40% de um déficit de 90%.

municípios. Com ele, o governo federal procurou atender as famílias de baixa renda por meio do aperfeiçoamento e da criação de novos programas de habitação popular. Já o FNHIS passou a centralizar os recursos orçamentários dos programas de urbanização, regularização e integração de assentamentos precários e de habitação de interesse social. Desde 2006, o Fundo destina R\$ 1 bilhão por ano para ações na área de habitação, e, desde 2007, integra o PAC.

Pois bem, Mercadante<sup>61</sup> apresenta as conquistas relacionadas à política habitacional no governo Lula. No entanto, quando se debruça sobre os dados que ele próprio traz no decorrer de sua tese, é possível observar a discrepância de investimentos entre as ações vinculadas ao SNHIS e ao PMCMV. Em 2006, o FNHIS – que possui um Conselho Gestor com participação popular instituído no ConCidades – destinou 1 bilhão de reais para ações na área da habitação. Já em 2007, foi incorporado pelo PAC. Os dados do relatório do Ministério do Planejamento (2010, p. 185-186) sobre o PAC 1, mostram que os investimentos advindos do FNHIS nos anos de 2007 e 2008 foram de R\$2,4 bilhões e nos anos de 2009 e 2010 foram R\$3,1 bilhões. Isso totaliza R\$6,5 bilhões. Já o PAC 2 (2011-2014) não conta com recursos do FNHIS, mas incorporou o eixo Minha Casa Minha Vida, que engloba: i) Programa MCMV 2, ii) Financiamento Habitacional e iii) Urbanização de Assentamentos Precários, totalizando R\$361,6 bilhões em investimentos para este novo eixo (PLANEJAMENTO, 2014).

---

<sup>61</sup> Aloizio Mercadante é membro do PT desde sua fundação, e foi senador pelo estado de São Paulo no período em que Lula esteve na presidência (2003-2010). Atualmente (2014), no governo Dilma, é ministro da Casa Civil.

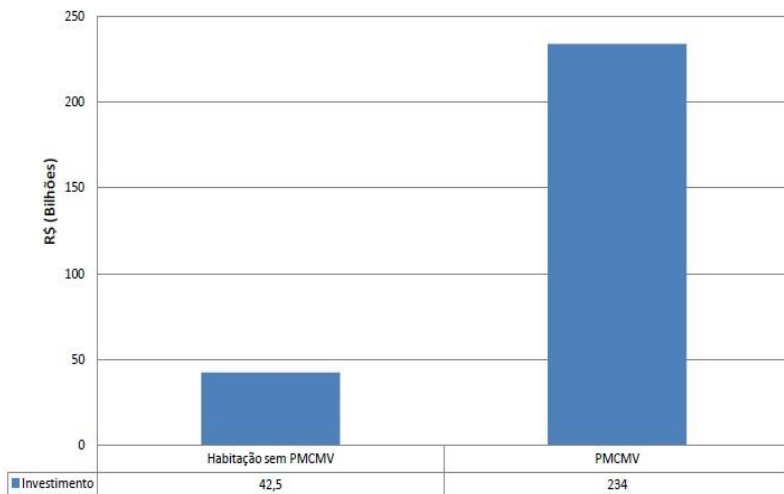
No período de 2003 a 2006, segundo Mercadante Oliva (2010, p. 342), foram investidos em habitação mais de R\$ 6 bilhões em recursos não onerosos (OGU e subsídio FGTS) e quase R\$ 30 bilhões em recursos onerosos (FGTS, FAR, FDS, OGU, FAT e CEF). Segundo o autor, esses recursos beneficiaram aproximadamente dois milhões de famílias, 75% delas com renda até cinco salários mínimos, e “foram destinados à construção e compra de moradias, urbanização de assentamentos precários, aquisição de material de construção, reforma e ampliação de unidades habitacionais, urbanização de lotes e requalificação de imóveis para uso habitacional”. O total investido foi R\$36 bilhões, que somados aos recursos do FNHIS demonstrados anteriormente chega a 42,5 bilhões de reais<sup>62</sup> investidos em ações na área de habitação de 2003 a 2010. Já a quantidade de recursos investidos no “Programa Minha Casa Minha Vida” 1 e 2, entre 2009 e 2014, foi de R\$234 bilhões<sup>63</sup>, quase seis vezes mais num período de cinco anos.

---

<sup>62</sup> Diferentemente do que foi possível apreender nos relatórios do PAC e nos dados trazidos por Mercadante, Maricato (2011, p. 60) afirma que, de 2003 a 2009, incluindo subsídios do OGU, foram investidos em habitação R\$68,5 bilhões. Mesmo com esse acréscimo, ainda é bem reduzido se comparado ao investimento no PMCMV. Portanto, sustenta-se o argumento.

<sup>63</sup> Dados disponíveis em <http://www20.caixa.gov.br/Paginas/Noticias/Noticia/Default.aspx?newsID=904>. Acesso em 28/11/2014.



**Figura 7 - Investimento em habitação entre 2003 e 2014**

Fonte: Elaboração própria com dados de Planejamento (2010)

O PMCMV não tem um conselho gestor como o FNHIS, e por isso não conta com participação popular nas suas decisões. As resoluções aprovadas nas Conferências Nacionais das Cidades, com maioria dos movimentos populares, não são obrigatoriamente incorporadas pelo Programa. Dessa forma, os empresários acreditam que estes espaços não apresentam riscos, pois não são deliberativos (RELATO DE OBSERVAÇÃO DIRETA, 2013).

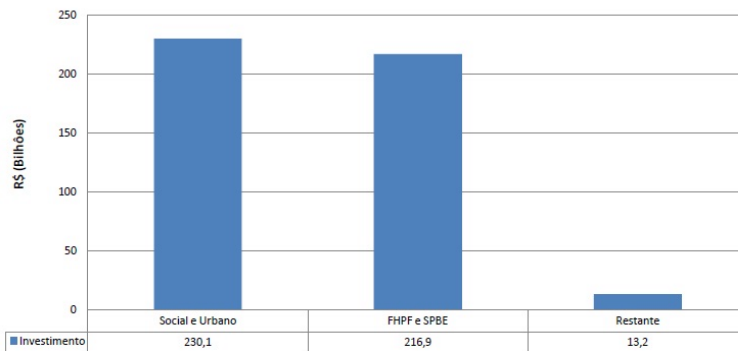
Nesta direção, Maricato (2011, p. 43) afirma que “a Casa Civil concentrou o desenho da grande política [PAC e PMCMV], diminuindo o poder do MCidades”. Conforme a autora,

Seguindo sua característica ambígua, o Governo Lula respondeu, de certo modo, com o FNHIS para os movimentos sociais e com o PMCMV

para os empresários, sendo que o primeiro, gerido por um conselho que tem a participação de representantes da sociedade, maneja recursos bem menos significativos do que o segundo (MARICATO, 2011, p. 56).

Já os recursos do PAC 1, entre 2007 e 2010, totalizaram 657 bilhões de reais investidos em contratações para obras de infraestrutura, dos quais foram efetivados R\$444 bilhões (PLANEJAMENTO, 2010). No eixo Social e Urbano, onde se situava a área da habitação, foram investidos R\$ 230,1 bilhões. Destes, R\$216,9 bilhões foram direcionados para o Financiamento Habitacional para Pessoa Física e SPBE. Para o restante das áreas deste eixo (Social e Urbano) foram direcionados 13,2 bilhões, divididos entre Luz para Todos, Recursos Hídricos, Saneamento, Metrô e Habitação, como se pode observar na figura 8.

**Figura 8 - Investimentos do PAC – Eixo Social e Urbano**



Fonte: Elaboração própria com dados de Planejamento (2010)

Esses dados<sup>64</sup> mostram que o foco da política está na concessão de crédito para financiamento da casa própria, favorecendo as construtoras, o setor imobiliário e o capital financeiro, em total desacordo com o que vinha sendo debatido nos espaços de participação popular e no SNHIS.

Ademais, a elaboração e mesmo aprovação dos Planos e Políticas que representam vinculação aos princípios da reforma urbana nem sempre representam alterações concretas na forma como são implementadas e operacionalizadas as políticas. No decorrer do estudo, foi possível notar que os mecanismos de participação popular não expressaram mudanças significativas na formulação e definição das políticas, posto que, apesar de aprovadas e regulamentadas, as propostas advindas dos movimentos pela reforma urbana foram atropeladas por medidas e decretos que sequer passaram pelo Conselho e demais canais participativos, ou, quando implementadas, tiveram volumes de investimentos muito pequenos se comparados com os recursos direcionados para programas como o PAC e PMCMV. Assim, de acordo com Netto (2004) e Iasi (2012), este processo tem servido mais como formas de “apassivamento” da classe trabalhadora para o favorecimento da acumulação de capital, do que para o aprofundamento da democracia.

É evidente que existem interesses em conflito nos espaços de definição das políticas, mas é necessário investigar até que ponto estes

---

<sup>64</sup> Dados obtidos no relatório divulgado pelo Ministério do Planejamento: *Balanco 4 anos (2007-2010)*. Disponível em <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/Pac\\_2\\_4.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/Pac_2_4.pdf)>. Acesso em 02/11/2014.

interesses influem na condução da política urbana. De acordo com o que se pôde constatar, os movimentos sociais urbanos compõem o segmento de movimentos populares nas Conferências Nacionais das Cidades e na composição do ConCidades, mas pouco determinam no processo final da política, visto que o próprio Conselho não tem caráter deliberativo. A questão que se apresenta é: se os maiores programas no que se refere aos investimentos e amplitude não passaram pelas decisões nos “espaços democráticos de participação”, tais quais PAC e PMCMV, por onde passou sua formulação? Evidentemente, a implementação deste tipo de política mostra o exercício e predomínio da hegemonia burguesa, mas como seus interesses são apresentados e incorporados à esfera estatal, e quais estratégias são utilizadas pela fração da indústria da construção civil neste processo ainda são questões latentes para a compreensão da política urbana no Brasil.

#### 4.2.1 A indústria da construção civil e o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC

O Programa de Aceleração do Crescimento, lançado em 2007, esteve desde o início vinculado ao Ministério do Planejamento, divulgado como uma política econômica. Para a CBIC (2010a, p. 14), “o PAC representa um conjunto de medidas e metas focadas em obras de infraestrutura que tem por mérito retomar a relevante questão dos investimentos no debate econômico”.

Outra participação da CBIC que ajuda a explicar o momento atual do setor da construção foi o projeto União Nacional da Construção (UNC), apresentado no último trimestre de 2006, na qual a entidade foi coordenadora. Esse Projeto consistia na elaboração de um documento que integrava toda a cadeia produtiva da construção e demonstrava tecnicamente os efeitos na economia de se investir na construção, tanto na geração de empregos, renda e tributos, quanto do aspecto do bem estar social da população brasileira [...] A proposta era gerar um volume de investimentos em construção nos anos seguintes, que impactasse em um primeiro instante na elevação das taxas de crescimento da economia, emprego e arrecadação [...]. (CBIC, 2010a, p. 7).

A meta total de investimentos para o programa em sua primeira fase (2007-2010) foi de 657 bilhões de reais<sup>65</sup> e em sua segunda fase – PAC 2 (2011-2014) – 955 bilhões (PLANEJAMENTO, 2011).

---

<sup>65</sup> Destes, foram efetivados 444 bilhões, com 82% das ações concluídas. Ver *Balanço 4 anos (2007-2010)*. Disponível em <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/Pac\\_2\\_4.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/Pac_2_4.pdf)>.

Neste contexto, Osorio (2012, p. 72) traz contribuições fundamentais para a compreensão da política econômica quando afirma que “por meio dos instrumentos de política econômica é possível ajudar o capital para que seu trânsito pelo ciclo seja mais fluido e favorável às suas necessidades”. O autor faz uma ressalva e expõe que embora se fale de capital em geral, “no nível de análise de um padrão de reprodução, é necessário distinguir frações do capital e setores. [...] Tais diferenciações são importantes porque a política econômica não pode resolver da mesma maneira as necessidades de reprodução de todas as frações e setores”. Isso significa, de acordo com Osório (2012, p. 72), que “no nível do Estado os setores mais favorecidos contam com maiores cotas de poder e as fazem sentir na aplicação de políticas econômicas que melhor propiciem seu desenvolvimento ou sua reprodução particular”. Para o autor, aí se manifesta a imbricação do econômico e do político na política econômica:

O que define que em determinado momento predomine e se aplique uma corrente de política econômica ou outra? A resposta se encontra na economia e na política. Na economia porque distintos padrões de reprodução do capital requerem políticas econômicas diferentes; e na política pelo fato de que as exigências dos setores do capital que se convertem em eixos de determinado padrão tendem a buscar as maiores cotas de poder estatal para, dessa forma, lograr a aplicação das políticas econômicas que melhor se ajustem a suas necessidades de reprodução.

Deve-se buscar, portanto, os componentes políticos e econômicos que levaram ao surgimento do PAC como política econômica. O alto déficit habitacional na sociedade brasileira leva

parcela significativa das populações das grandes cidades a se organizarem em movimentos pelo direito à cidade, exigindo respostas por parte dos governos. Ao mesmo tempo, diante de um cenário de baixíssima taxa de lucro (crise), o Estado busca reassegurar ao capital suas condições de reprodução isentando alguns impostos e estimulando o crédito habitacional, garantindo a reprodução ampliada do capital em setores capazes de conter o crescimento do desemprego.

Tais mudanças econômicas supõem fortes enfrentamentos sociais no plano político, já que tanto a mudança de padrão como a mudança de políticas econômicas implicam para certos agrupamentos humanos (classes, frações, setores, grupos) a perda de posições, quando não sua liquidação, e o avanço de outros. Isso, mais cedo do que tarde, deverá expressar-se em mudança de forças no âmbito do Estado, o centro ou ponto fundamental de condensação do poder político e do exercício da hegemonia (OSORIO, 2012, p. 72-73).

As correlações de forças refletem-se em mudanças significativas nas políticas econômicas e, dialeticamente, são por elas influenciadas. Neste sentido, o setor da construção civil foi um aliado imprescindível no oferecimento de “soluções” aos aspectos políticos e econômicos que determinaram o surgimento do PAC.

Na mesma direção, Filgueiras e Gonçalves (2007, p. 200) constatarem que o PAC teve o papel de investir em infraestrutura a partir da mobilização de escassos recursos públicos para consolidar a produção e exportação de produtos primários. Para os autores, “trata-se de reforçar um dos pilares do modelo liberal periférico, fortalecendo o

bloco dominante, no qual os produtores e exportadores tem papel protagonista”.

O balanço da CBIC de 2007 apontava a necessidade de o governo atuar como regulador do mercado e continuar investindo em infraestrutura, principalmente a partir de projetos na área de saneamento e da defesa dos leilões de concessões (rodovias, hidrelétricas). Conforme o documento, caberia ao mercado imobiliário “aproveitar o momento” para concretizar obras indispensáveis, como rodovias, portos, aeroportos, saneamento, hotéis, estádios e habitações de interesse social (CBIC, 2007, p. 27). Com relação aos processos de concessões, Filgueiras e Gonçalves (2007, p. 203) ressaltam que

Não são contempladas no PAC mudanças efetivamente estruturantes, como a redução do abuso de poder econômico por parte de empresas privadas concessionárias de serviços públicos de utilidade pública. O próprio Ministério Público e o Tribunal de Contas da União têm apresentado críticas severas ao processo de concessão de rodovias.

O programa contemplava, desde o início, inúmeros estímulos ao mercado que envolviam financiamento, incentivos fiscais e mudanças no marco regulatório<sup>66</sup> (FILGUEIRAS, GONÇALVES, 2007). O ano

---

<sup>66</sup> “No que se refere ao financiamento, o PAC sinaliza para: aumento dos recursos de empréstimo da Caixa Econômica Federal nas áreas de saneamento e habitação; melhores condições nas linhas de crédito do BNDES, com redução do custo de financiamento; a criação do Fundo de Investimento em Infraestrutura, com recursos do FGTS, no valor de R\$5 bilhões. Os investimentos fiscais referem-se, principalmente, à isenção de pagamentos de impostos (IRPJ, PIS e Cofins) nos novos projetos e maior prazo de recolhimento dos impostos. Além da infraestrutura, esses incentivos abrangem setores como TV digital, microcomputadores, aço, semicondutores e



seguinte foi marcado pela crise econômica, e com ela o forte investimento do Estado para frear seu impacto às grandes empresas e bancos. Para a CBIC (2008, p. 5), no contexto de crise internacional, o governo devia “intensificar as obras na infraestrutura nacional, acelerar as reformas estruturantes e do ambiente microeconômico elevando assim a competitividade dos produtos nacionais”.

Uma das medidas adotadas pelo governo federal para estimular as atividades do setor da construção civil foi a redução do IPI para alguns materiais de construção, com objetivo principal de superar os efeitos da crise em 2008. No entanto, “essa desoneração que acabaria em dezembro de 2010, foi prorrogada por mais um ano. [...] Uma iniciativa que certamente contribuirá para manter o dinamismo das atividades e impulsionar o segmento” (CBIC, 2010b, p. 13).

A CBIC (2011, p. 3) considera que o ano de 2011 correspondeu a uma nova fase da crise internacional<sup>67</sup>, todavia o Brasil encontrava-se mais forte economicamente em comparação a 2008, com sistema

---

construção. As medidas regulatórias envolvem, principalmente, recriação da Sudam e Sudene e a proposição de novas legislações sobre proteção ambiental, competência das agências reguladoras, defesa da concorrência, saneamento e resseguros” (FILGUEIRAS, GONÇALVES, 2007, p. 202). Para acessar estas informações na íntegra, ver <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/medidas>>. Acesso em 24/10/2014.

<sup>67</sup> Segundo a CBIC, a crise (do capital) de 2008 atravessou uma nova fase em 2011 em virtude, principalmente, do crescimento das dívidas soberanas da periferia europeia. Esse crescimento se deu porque os Estados nacionais tiveram que eliminar a possibilidade de quebra do sistema bancário e financeiro com dinheiro público. O aumento dessas dívidas foi tal que os referidos Estados nacionais já não podiam arcar com seus custos, precisando lançar mão da “ajuda internacional” do FMI e Banco Central Europeu. Esta nova fase da crise tornava os investidores mais receosos para realizar investimentos em países periféricos.

financeiro e mercado de crédito sólidos, bem como um “forte mercado doméstico com uma classe média crescente”. Ainda assim, houve redução dos juros e medidas de incentivo ao consumo que objetivaram dar um novo estímulo à economia em 2012.

No segmento de Energia Elétrica, a CBIC (2008, p. 28) evidencia que o bom desempenho do setor se explica pelos esforços realizados nos projetos do PAC (leilões de energia e de concessão de serviços públicos). Além disso, segundo os documentos, os desembolsos aumentaram por conta de algumas grandes operações relativas à aquisição e participação no mercado de capitais. Neste sentido, Torres (2012, p. 54) afirma que

O quadro brasileiro, amplamente inserido no processo de transnacionalização, delinea-se permeado por contradições e caminhos não lineares. A última década pode ser registrada como expansão capitalista brasileira. No entanto, é marcante a sua inserção subordinada ao mercado global (dependência estrutural da economia brasileira). Os recentes esforços governistas de atenção à burguesia industrial, a exemplo de estímulos ao setor como redução de impostos, programa PAC (Plano de Aceleração do Crescimento) e difusão de crédito contribuem para o mercado interno, ao mesmo tempo em que estimula a transnacionalização de capitais no país. Trata-se de um movimento de expansão do capital.

Para Osorio (2012, p. 73) “cada padrão de reprodução do capital apresenta especificidades quanto ao uso que faz do espaço geográfico. O capital intervém no território de maneiras diversas, segundo as necessidades particulares que sua metamorfose exige”. Assim,

condizente com o padrão agroexportador, com o qual a América Latina<sup>68</sup> se inseriu no mercado mundial,

É necessária uma infraestrutura (preferencialmente instalações ferroviárias e rodoviárias) que estabeleça a conexão entre os espaços produtivos e os portos, principal zona de saída das exportações e de chegada das importações, o que converte muitos deles em importantes centros comerciais, financeiros e populacionais. [...] O fato de ser um padrão com vocação exportadora (mas que requer, por sua vez, grandes quantidades de importações de bens de consumo, assim como meios de produção) exige uma forte infraestrutura em portos, aeroportos e rodovias (OSORIO, 2012, p. 74).

De acordo com o autor, a América Latina apresenta atualmente um padrão de reprodução do capital exportador de especialização produtiva. Tal padrão

adquire sentido no quadro das revoluções na microeletrônica, que multiplicam e aceleram as comunicações, a redução nos preços dos transportes de mercadorias e um novo estágio do capital financeiro. Tudo isso propiciou integrações mais intensas do mercado mundial, assim como novas possibilidades de segmentação dos processos produtivos, de realocização de indústrias e serviços, bem como uma elevada mobilidade do capital, processos que foram caracterizados com a noção de mundialização (OSORIO, 2012, p. 79).

A CBIC propunha, em 2008, alternativas para intensificar o ritmo das atividades do setor, no âmbito da infraestrutura. Duas delas

---

<sup>68</sup> Osorio (2012, p. 80) destaca que “a busca de tendências e traços gerais não deve supor a perda de capacidade para dar conta das particularidades”.

merecem ser ressaltadas<sup>69</sup>: i) proposta de criação de um grupo com participação do governo, iniciativa privada e TCU [Tribunal de Contas da União] para discutir os pontos que estavam “travando” a execução, isto é, a proposição de canais diretos entre governo e empresas para facilitar o processo de reprodução do capital; e ii) publicação de decreto que *agiliza o Licenciamento Ambiental* de obras executadas dentro de faixa de domínio de rodovias já implantadas (passarelas, viadutos, etc). Este segundo aspecto remete à crítica apresentada por Filgueiras e Gonçalves (2007, p. 204):

No contexto do PAC, a mudança do marco regulatório aponta no sentido aumentar riscos e incertezas no caso específico do meio ambiente. A percepção e a evidência disponível sinalizam que o governo Lula está acelerando os processos de licenciamento ambiental para os empreendimentos energéticos. Como destaca o documento do Conselho Regional de Economia do Rio de Janeiro (Corecon-RJ, 2007, p. 4), “investir no uso sustentável dos recursos naturais é também uma forma de garantir crescimento econômico, mas essa possibilidade não foi explorada pelo PAC, que adota a forma simplista de subsidiar a produção, desconsiderando os custos ambientais”. A crítica refere-se não somente à maior permissividade em relação aos custos ambientais dos grandes projetos de infraestrutura (por exemplo, hidrelétricas como a do Rio Madeira), mas também daqueles decorrentes das atividades orientadas para exploração de produtos primários (mineração, pecuária e produtos agrícolas). Os especialistas têm destacado os elevados e

---

<sup>69</sup> As demais são: formatar um banco de projetos; agilizar pagamento de fatura de obras públicas; reestruturar o gerenciamento das obras do PAC-OGU pela CAIXA (hoje são 45 mil contratos de 17 diferentes órgãos); direcionar recursos para obras que estejam em condições de serem executadas; e acelerar os procedimentos do DNIT (CBIC, 2008, p. 31).

crecentes custos ambientais decorrentes do avanço do modelo liberal periférico, que tem como um de seus pilares a expansão das exportações de produtos primários.

As inúmeras críticas realizadas sobre diversos aspectos do Programa não alcançaram as análises do governo que, em balanço<sup>70</sup> sobre a primeira fase do PAC (2007-2010), afirmava que

Pela primeira vez em décadas, o País teria um plano estratégico capaz de resgatar o planejamento em infraestrutura, retomar investimentos em setores estruturantes, fazer crescer o emprego e a renda, incentivar o investimento público e privado e, principalmente, construir a infraestrutura necessária para sustentar o crescimento do Brasil. Um plano que só teria êxito se houvesse forte articulação no Governo Federal e fosse executado em parceria com estados, municípios e com a iniciativa privada. Os resultados alcançados pelo PAC nesses quatro anos mostram o acerto da decisão de lançar o programa. A expansão média da economia brasileira deve atingir 4,6% ao ano no período 2007-2010, taxa significativamente maior que a verificada em períodos anteriores. Os investimentos públicos dobraram entre 2007 e 2010, passando de 1,62% do PIB, em 2006, para 3,27% do PIB nos 12 meses encerrados em outubro deste ano. Um dos fatores que contribuíram para o aumento dos investimentos foi a ampliação do crédito, com juros menores e prazos de pagamento maiores (PLANEJAMENTO, 2010, p. 3).

O aumento do crescimento econômico e a geração de empregos foram os maiores ganhos do PAC, segundo o balanço divulgado pelo Ministério do Planejamento (2010). As principais obras destacadas por

---

<sup>70</sup> Disponível em <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>>.

este documento foram: hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau, bem como o início das obras de Belo Monte; as Eclusas do Tucuruí, no Pará, “um empreendimento que estava em ritmo lento havia 30 anos e que foi retomado pelo PAC”; 6.377 quilômetros de rodovias e outros 909 quilômetros de ferrovias; no setor de Petróleo e Gás, “12 novos campos e 12 plataformas em operação, além de 3.776 quilômetros de gasodutos construídos”; e nas áreas de Habitação e Saneamento, 1.323 obras foram concluídas e 4.016 estavam sendo executadas em 2010 em todo o território nacional, em parceria com governos estaduais e municipais.

Conforme o balanço do Ministério do Planejamento (2010), “um dos fatores relevantes para a elevação dos investimentos na economia brasileira, no âmbito do PAC, foi a expansão do crédito bancário, em especial para o setor imobiliário, assim como nos desembolsos do BNDES”. Esta posição do governo explicita o que Boito Jr (2012a) afirmara sobre o forte papel do BNDES na consolidação da burguesia interna no bloco no poder<sup>71</sup>.

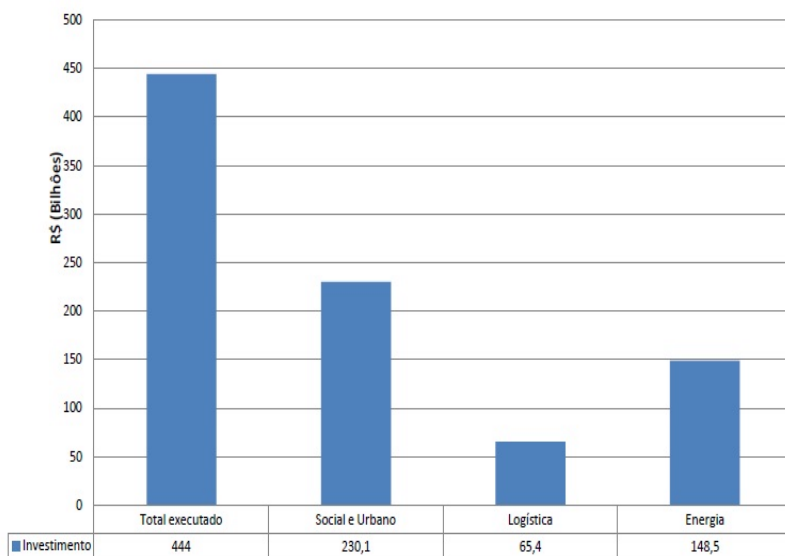
O financiamento habitacional para pessoa física, inserido no eixo Social e Urbano, tomou grande parte dos investimentos. 82% das ações concluídas do PAC no período de 2007 a 2010 correspondiam a

---

<sup>71</sup> “Os desembolsos do BNDES mantiveram-se em patamares recordes (R\$ 170,8 bilhões no acumulado em 12 meses até outubro de 2010) [...]. A União fez mais dois aportes ao BNDES durante o ano de 2010, num total superior a R\$ 100 bilhões, preservando a capacidade do banco de alavancar investimentos. Estas operações contribuíram para que os bancos públicos sustentassem o crescimento de crédito na crise, especialmente para capital de giro e imobiliário” (PLANEJAMENTO, 2010, p. 8).

444 bilhões de reais<sup>72</sup>; desses, R\$216,9 bilhões foram direcionados para o Financiamento Habitacional para Pessoa Física e SBPE, quase metade do total. Para o restante das áreas deste eixo (Social e Urbano) foram direcionados 13,2 bilhões, divididos entre Luz para Todos, Recursos Hídricos, Saneamento, Metrô e Habitação. No eixo de Logística, foram investidos R\$65,4 bilhões e no eixo de Energia, R\$148,5 bilhões (PLANEJAMENTO, 2010, p. 37), conforme explicitado na figura a seguir.

**Figura 9 - Investimentos do PAC – Grandes eixos**



Fonte: Elaboração própria com dados de Planejamento (2010)

<sup>72</sup> Estes dados são de outubro de 2010. O balanço estendido ao dia 31 de dezembro de 2010 apresenta a quantidade de R\$488 bilhões investidos em obras concluídas. Ver em <<http://www.contasabertas.com.br/website/arquivos/7827>>. Acesso em 12/12/2014.

Tais dados evidenciam a prioridade do Programa de Aceleração do Crescimento em conceder crédito às famílias. Os financiamentos podem servir à aquisição de imóveis novos, usados e para reformas, destinados ao mercado imobiliário, da construção civil ou dos materiais de construção.

Nesta primeira fase a urbanização de favelas e assentamentos precários foi incorporada ao PAC com recursos provenientes do Orçamento Geral da União e financiamento do setor público (empréstimos para prefeituras, ou companhias habitacionais, por exemplo), num total de R\$11,8 bilhões contratados (PLANEJAMENTO, 2010, p. 181). O montante para urbanização de favelas é exaltado por Maricato (2011, p. 67) como um ponto positivo, ao afirmar que “o PAC não ignora a cidade existente, mas propõe justamente incorporar esse passivo urbano elevando seu padrão de urbanidade”.

Todavia, a quantidade de contratações para Financiamento Habitacional para Pessoa Física e Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) ultrapassou em 243% os recursos previstos, como se pode ver na tabela 4.



**Tabela 4 - Evolução da contratação dos investimentos PAC Habitação**

R\$ bilhões

PAC Habitação	Previsão 2007-2010	Selecionado	Contratado até out/10	Previsão de contratação até dez/10	% contratação em dez/10 em relação ao previsto
OGU e Financiamento Setor Público	16,9	19,1	17,8	18,6	110%
Financiamento SBPE e Pessoa Física	89,4	197,8	197,8	216,9	243%
<b>TOTAL</b>	<b>106,3</b>	<b>216,9</b>	<b>215,6</b>	<b>235,5</b>	<b>221%</b>

Fonte: PLANEJAMENTO, 2010, p. 180.

Também no PAC 2 houve este fenômeno, e os financiamentos habitacionais às pessoas físicas representaram, em ambas as edições do Programa, a maior parcela do total investido. “De 2007 a 2013, R\$ 1,4 trilhão foi aplicado por meio do programa. Do valor global, R\$ 470,7 bilhões foram destinados aos financiamentos” (CONTAS ABERTAS, 2014).

Em sua segunda fase (PAC 2 – 2011 a 2014), o programa se expandiu dos três eixos base (Energia; Logística e Transportes; Social e Urbano) para seis eixos (Transportes; Energia; Cidade Melhor; Comunidade Cidadã; Minha Casa, Minha Vida; e Água e Luz para Todos) “elevando sua ação nas áreas urbanas” (CBIC, 2011, p. 14). Dentre eles, ainda chamam atenção os investimentos no eixo Minha Casa, Minha Vida, para onde foram destinados 361,6 bilhões de reais, divididos entre o Programa MCMV 2, Financiamento Habitacional (realizados por meio do SBPE) e Urbanização de Assentamentos Precários. Somados os três tipos de iniciativas do eixo, “em termos de ações concluídas, R\$ 545 bilhões foram aplicados nos sete anos de

programa. O valor equivale a 53% do 1 trilhão de reais já aplicados em iniciativas finalizadas” (CONTAS ABERTAS, 2014).

**Tabela 5 - Investimentos PAC 2**

TRANSPORTES (Rodovias, ferrovias, aeroportos, portos, hidrovias, equipamentos para estradas vicinais)	R\$ 58,9 bilhões
ENERGIA (Geração de Energia, Transmissão de Energia, Exploração e Produção de Petróleo e Gás, Refino e Petroquímica, Fertilizantes e Gás Natural, Combustíveis Renováveis, Indústria Naval)	R\$ 233,1 bilhões
CIDADE MELHOR (Saneamento, prevenção em áreas de risco, mobilidade urbana, pavimentação)	R\$ 9 bilhões
COMUNIDADE CIDADÃ (Unidades Básicas de Saúde, Unidades de Pronto Atendimento, Creches e pré-escolas, Centros de Artes e Esportes Unificados)	R\$ 4,5 bilhões
ÁGUA E LUZ PARA TODOS (Recursos hídricos, Água em áreas urbanas e Luz para todos)	R\$ 8,7 bilhões
MINHA CASA MINHA VIDA (Programa MCMV 2, Financiamento Habitacional e Urbanização de Assentamentos Precários)	<b>R\$ 361,6 bilhões</b>

Fonte: Elaboração própria com dados de Planejamento (2010).

Em balanço acerca do programa, Mercadante (2010, p. 8) afirma que

No segundo governo Lula, após a consolidação da estabilidade econômica e dos fundamentos macroeconômicos, recompondo as bases para um crescimento sustentado, foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Este programa representou a retomada do planejamento estratégico do Estado, a coordenação e acompanhamento dos investimentos públicos, o aprimoramento da parceria com o setor privado e a implementação de projetos estruturantes com grande impacto regional. As obras do PAC, que visam à superação dos gargalos logísticos e de infraestrutura ao desenvolvimento sustentado, têm tido grande relevância no impulso para um novo padrão de desenvolvimento.

Este “novo padrão de desenvolvimento”, pautado na concessão de crédito como principal maneira de acessar os direitos tais como moradia, é o que pautou toda a política dos governos petistas, como já explicitado no capítulo anterior. Assim, o PAC, com a ambição de alavancar o crescimento econômico com base em investimentos em infraestrutura, ao passo em que amplia a possibilidade de a população consumir “moradia”, contribuiu para o projeto novo desenvolvimentista e para a consolidação da hegemonia da burguesia interna no bloco no poder, com especial ênfase para a indústria da construção civil, responsável por erguer os grandes empreendimentos vinculados ao Programa.

Todavia, conforme Shimbo (2010, p. 92), “a lentidão do PAC como um todo, em todas as áreas de atuação previstas, influenciou

diretamente a idealização de um programa específico para a área habitacional: o Pacote Habitacional Minha Casa, Minha Vida", o qual será tratado no item a seguir.

#### **4.2.2 A indústria da construção civil e o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV**

Em 2008, a CBIC (2010a, p. 7) desenvolveu o Projeto Moradia Digna<sup>73</sup>, que tinha como objetivo traçar um conjunto de medidas para a construção de novas moradias para população de renda mais baixa, “visto que o déficit habitacional concentra-se justamente nessa faixa de renda, mas essa camada social tem dificuldade (ou mesmo impossibilidade) de acessar linhas de financiamento de mercado para suprir sua necessidade de moradia”. Segundo a entidade, esse projeto serviu como base para a elaboração do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

Como consequência, o PMCMV foi lançado em março de 2009, e apresentava a meta de construção de um milhão de moradias, atendendo a “um pleito antigo do setor da construção: a concessão de subsídios governamentais para facilitar o acesso das famílias de baixa renda à casa própria” (CBIC, 2010a, p. 12). Foram divulgados, em 2009, investimentos de 34 bilhões de reais para o programa.

Após o primeiro ano, o setor da construção reivindicava a continuidade do programa<sup>74</sup>, com objetivo declarado de suprir o déficit habitacional de seis milhões de unidades no Brasil, através da organização do setor para o cumprimento da “produção de moradias em

---

<sup>73</sup> Segundo o documento, “vale destacar que o conceito adotado de *moradia* visa exatamente ampliar o escopo de atuação da política, não apenas a habitação, mas a infraestrutura associada, ou seja, saneamento, transporte, segurança etc” (CBIC, 2010a, p. 7).

<sup>74</sup> Demanda atendida através do PMCMV 2, lançado em maio de 2011, já no governo Dilma.

escala com mais produtividade em seus processos” (CBIC, 2010a, p. 12).

Neste sentido, os documentos da CBIC trazem propostas direcionadas ao governo para o “aperfeiçoamento do PMCMV, em sua segunda fase”. Estas demandas são explicitadas nos documentos de forma clara e precisa: “No intuito, mais uma vez de contribuir para o desenvolvimento do país, a CBIC apresentou um conjunto de sugestões ao Governo no sentido de aperfeiçoar o PMCMV” (CBIC, 2010a, p. 13). Algumas delas<sup>75</sup> referem-se à atuação para aprovação de projetos de lei específicos, como o PL 285/2009-Moradia Digna, que foi efetivado com a implantação do PMCMV; instituição de parcerias público-privadas (PPP) e desenvolvimento de propostas de intervenção para loteamento de Habitação de Interesse Social (HIS).

No âmbito de discussão dessas demandas da indústria da construção, Filgueiras e Gonçalves (2007, p. 199) expressam um comentário pertinente no que se refere às parcerias público-privadas, quando afirmam que “também concebidas para estimular o investimento em infraestrutura, as PPP’s são, na verdade, mais uma forma de privatização de serviços tradicionalmente oferecidos pelo Estado”, já que os mesmos passam a ser executados pelas empresas privadas e tendem a direcionar-se para o atendimento de seus interesses. Neste

---

<sup>75</sup> Tal como consta no documento (CBIC, 2010a, p. 13): i) ressarcimento do empreendedor pela concessionária dos investimentos em infraestrutura correspondente; ii) atuar no sentido da aprovação do; iii) estimular à criação de Pólos Urbanísticos; iv) instituir mecanismo que permita PPP para criação de áreas com infraestrutura para empreendimentos de HIS; v) desenvolver propostas de intervenção em áreas degradadas e projetos específicos, para loteamento de HIS.

mesmo viés, Vieira (2013, p. 6) destaca que a legitimidade do tipo de consórcio baseado nas PPP's é sustentada pela perspectiva de geração de emprego e renda. Contudo, segundo a autora,

A grande maioria de empregos que são gerados é de baixa remuneração (segurança, faxineiros, garçons, manobristas, camareiras, entre outros) que obriga os trabalhadores a realizarem horas extras e muitas vezes com contratos temporários e sem laços com seus respectivos sindicatos. Também em sua grande maioria o poder público arca com os riscos e a iniciativa privada com os lucros.

Além disso, ainda no escopo da discussão sobre as demandas da indústria da construção em relação ao PMCMV, o exemplo da cidade de Londrina, citado em reportagem da sala de imprensa da CBIC<sup>76</sup>, mostra como a aprovação de projetos de leis que determinam a ampliação da área urbana e a transformação de áreas subutilizadas em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) está no âmbito dos interesses da construção civil. Com a aprovação do projeto requerido, “a área urbana que poderia receber construções no município passaria dos 171 km<sup>2</sup> atuais para 218 km<sup>2</sup>”. Com isso, a área urbana espalha-se e a população pobre é alocada para periferias cada vez mais distantes.

A CBIC defende a destinação de recursos para produção de imóveis novos, pois é “a produção que gera mais emprego, renda, tributos e, portanto, maior desenvolvimento para a economia” (CBIC, 2010a, p. 11). Os recursos provenientes do Sistema Brasileiro de

---

<sup>76</sup> Disponível em <<http://www.cbic.org.br/sala-de-imprensa/noticia/projeto-de-lei-propoe-a-regulamentacao-de-areas-para-habitacao-de-interesse>>. Acesso em 10/12/2014.

Poupança e Empréstimo (SBPE) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), somaram 49,9 bilhões de reais direcionados à habitação em 2009, valor recorde até o período.

O SBPE emprestou R\$2,2 bilhões para a habitação em 2003 – esse número saltou para R\$ 82,7 bilhões em 2012, ou seja, a cifra inicial foi multiplicada por 37 no período. O FGTS, por sua vez, aplicou em habitação R\$ 3,8 bilhões em 2003 e R\$ 36,0 bilhões em 2012, o que significa multiplicar por nove o primeiro valor. Na soma dos dois fundos, o montante de 2003 foi multiplicado por 20 em nove anos (CBIC, 2014, p. 7).

O desempenho da construção civil no período pós PMCMV, de acordo com o balanço do ano de 2010, esteve em seu melhor momento: geração de mais de 340 mil vagas formais, crédito imobiliário em expansão, indústria de materiais de construção com utilização de 87% da capacidade instalada, número recorde de trabalhadores com carteira assinada no setor. “Em um período de dez anos, consolidou-se um forte mercado imobiliário no país, com ampliação de acesso de famílias de renda mais baixa por meio de subsídios. Ao final de 2013, o PMCMV atingiu a marca de três milhões de unidades contratadas” (CBIC, 2014, p. 8).

A Caixa Econômica Federal contrata construtoras para efetivar as obras requeridas, mas os dados referentes à contratação não implicam entrega dos empreendimentos finalizados. Isto significa que foram efetivamente construídas e entregues às famílias, até julho de 2014, 1 milhão e 700 mil moradias, beneficiando cerca de 6,4 milhões de



pessoas<sup>77</sup>. Para as famílias com renda mensal de até R\$1.600,00 (faixa 1) existem duas maneiras de participar do programa. A primeira é por indicação do governo municipal ou estadual, através do cadastro no CADÚNICO. A segunda maneira é por indicação das Entidades Organizadoras<sup>78</sup> habilitadas pelo Ministério das Cidades, nas quais o usuário deve estar associado. Da mesma forma, as famílias devem estar cadastradas no CADÚNICO. As casas ou apartamentos são financiados em 120 prestações, e o valor das prestações é calculado de acordo com a renda familiar, sendo 5% da renda das famílias, mas nunca em prestações menores que R\$ 25,00<sup>79</sup>. Para esta camada de renda, as moradias são quase totalmente subsidiadas pelo governo. Já para as famílias com renda mensal de até R\$5.000,00, é necessário buscar um correspondente imobiliário da CAIXA ou agência da CAIXA para a escolha e financiamento de um imóvel, com pagamento em até 30 anos e com taxa de juros a partir de 5% ao ano.<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup> Dados disponíveis em <<http://www20.caixa.gov.br/Paginas/Noticias/Noticia/Default.aspx?newsID=1011>>. Acesso em 10/12/2014.

<sup>78</sup> “As entidades podem ser as cooperativas, associações ou entidades da sociedade civil sem fins lucrativos, com atribuições de organizar e apoiar as famílias no desenvolvimento de cada uma das etapas dos projetos voltados para a solução dos seus problemas habitacionais” (CAIXA, 2014).

<sup>79</sup> Dados disponíveis em <<http://mcmv.caixa.gov.br/minha-casa-minha-vida/>>. Acesso em 10/12/2014.

<sup>80</sup> <[http://www.caixa.gov.br/novo\\_habitacao/minha\\_casa/compra/mcmv/habitacao\\_urbana/fam\\_renda\\_5.000.00/aquisicao\\_de\\_imovel\\_novo/index.asp](http://www.caixa.gov.br/novo_habitacao/minha_casa/compra/mcmv/habitacao_urbana/fam_renda_5.000.00/aquisicao_de_imovel_novo/index.asp)>. Acesso em 10/12/2014.

**Figura 10 - Números do Programa Minha Casa Minha Vida de 2009 a novembro de 2014**



Fonte: CAIXA, 2014. Disponível em <<http://mcmv.caixa.gov.br/numeros/>>. Acesso em 10/12/2014.

Embora os dados fornecidos pelo governo apresentem um saldo bastante positivo do Programa, alguns aspectos mencionados pela literatura acadêmica não estão presentes nas análises e balanços governamentais. Como se pôde constatar a partir da revisão da literatura, o PMCMV previa dar impulso à economia brasileira num momento de crise internacional, e respondia a uma demanda do setor da construção civil ao passo em que supriria parte do déficit habitacional. No entanto, a parcela mais pobre da população, com renda de até R\$1.600,00 e que se enquadra no maior déficit – 40% de um déficit de 90% (ANDRADE, 2011) –, não foi prioridade para as construtoras, já que as margens para a lucratividade são reduzidas nesta faixa de renda. O que ocorre nos empreendimentos deste tipo é que as construtoras são contratadas e

devem realizar a obra com uma quantidade de recursos previamente aprovada pelo programa, mas são elas quem decidem o tipo de material que será utilizado, bem como a localização dos conjuntos habitacionais. Com isso, a qualidade das moradias e o processo de urbanização e configuração do espaço ficam a mercê das construtoras.

É importante destacar que o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) identifica o problema da localização da terra nas cidades, e institui instrumentos urbanísticos para promover a função social da propriedade e da cidade, como a demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)<sup>81</sup> nas áreas urbanas para a população de baixa renda. Um dos objetivos deste instrumento é destinar áreas vazias ou subutilizadas para habitação de interesse social, através do Plano Diretor ou outras leis municipais. No entanto, nem todos os municípios garantem a efetivação destas áreas – ou quando aplicam a lei, as ZEIS são alocadas em terrenos distantes – posto que deve passar pelas câmaras de vereadores e ultrapassar os interesses das construtoras e dos segmentos que tiram proveito da especulação imobiliária nas regiões bem localizadas.

Já para as famílias com renda de até R\$5.000,00, está colocada a possibilidade de que escolham o imóvel que desejam. A capacidade de endividamento é maior, e portanto é o mercado priorizado pelo setor da construção (FIX, ARANTES, 2009). Este fato fica explícito quando se

---

<sup>81</sup> O termo Zona Especial de Interesse Social aparece explicitamente definido em legislação federal apenas em 2009, na lei nº 11.977, artigo 47, sendo definida como: parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo (BRASIL, 2009).

observam os dados sobre a efetivação dos empreendimentos. O programa, na área urbana, é dividido por três faixas de renda mensal: até R\$ 1.600 (faixa 1), até R\$ 3.275 (2) e até R\$ 5 mil (3). O número de contratações na faixa 1 no PMCMV 2 até fevereiro de 2014 representava 47% do total, enquanto nas faixas 2 e 3 41% e 12%, respectivamente. No entanto, enquanto as duas últimas superaram a meta de contratações, a faixa 1 não teve o mesmo resultado. Além disso, “no quesito unidades entregues, as Faixas 1 e 3 representaram apenas 30% em relação ao total contratado, enquanto a Faixa 2 já atingiu 72%”.<sup>82</sup> Assim, se evidencia a preferência do atendimento às famílias que tem condições de pagar pelo imóvel, com financiamentos a perder de vista e com o devido pagamento de juros que favorecem as instituições provedoras de crédito.

Interessante observar, ainda, que o valor unitário das moradias foi questionado no início do programa por ser muito elevado, o que beneficiaria as empreiteiras, como consta na notícia<sup>83</sup> reproduzida a seguir:

O custo unitário de R\$ 35 mil para a construção das moradias do programa de habitação do governo federal Minha Casa, Minha Vida tem sido considerado elevado por alguns senadores. Na última terça-feira (28), durante debate ocorrido na CAE (Comissão de Assuntos Econômicos), o senador Osmar Dias (PDT-PR) demonstrou preocupação com o tema e disse que, com tal valor, daria para construir o dobro de casas.

---

<sup>82</sup> Dados disponíveis em <<http://construcomercado.pini.com.br/negocios-incorporacao-construcao/construcao/caixa-economica-federal-e-banco-do-brasil-divulgam-balanco-sobre-307627-1.aspx>>. Acesso em 11/12/2014.

<sup>83</sup> <http://economia.uol.com.br/ultnot/infomoney/2009/04/29/ult4040u19038.jhtm>

A previsão do governo é muito boa para empreiteiros, mas dá para fazer casas com metade desse valor. Eu tenho direito de alertar para que esse valor seja recalculado, senão vamos fazer a festa de muitas empreiteiras", disse, conforme publicado pela Agência Senado.

O custo elevado por unidade habitacional poderia ser comemorado caso fosse revertido em moradias com qualidade para a população. Mas ao contrário, a lógica do Programa permite que estes valores beneficiem as construtoras. De acordo com Shimbo (2013, p. 10),

[...] os extremos da pirâmide social do Brasil permanecem praticamente inalterados quanto à estrutura de produção habitacional. Ou seja, as camadas de renda mais altas, que integram o “mercado de alto padrão”, continuam sendo atendidas tanto por grandes construtoras e quanto por pequenos construtores, no caso da produção por encomenda. As camadas pobres – e, a partir do MCMV, cada vez mais pobres, pois são aquelas que não conseguem se integrar ao programa público – permanecem na lógica da autoconstrução, muitas vezes, em assentamentos não regularizados.

Segundo a autora, a grande alteração realizada pelo PMCMV ocorreu na produção de moradias voltada para as camadas de renda média, média-baixa e baixa, isto é, “no meio da pirâmide”, deixando de lado os setores mais pobres da classe trabalhadora para atender aqueles com capacidade de manter financiamentos a partir do crédito habitacional.

Assim, o segmento econômico, que atende as rendas média e média-baixa, articula grandes

empresas construtoras e incorporadoras (muitas delas, de capital aberto), que passam a desempenhar o papel principal dos agentes produtores, e o órgão operador dos programas e créditos habitacionais, a Caixa Econômica Federal (CAIXA), que se consolidou como a principal instituição pública desse mercado. Além do MCMV, na sua faixa que atende famílias com renda entre três e dez salários mínimos (SM), aproximadamente, outras linhas de financiamento habitacional são ofertadas pela CAIXA às grandes empresas. Nesse mercado, a articulação entre empresas e governo federal é direta, por intermédio da CAIXA – há, inclusive, um canal de atendimento prioritário às grandes empresas, como é o caso da Mesa Corporate<sup>84</sup>.

Dessa forma, o Estado provê a política habitacional e organiza a atividade capitalista. No entanto, Shimbo (2011, p. 8) afirma que a relação entre o mercado habitacional e o Estado mudou muito em comparação aos anos 1990, quando “o autofinanciamento foi uma resposta à ausência do poder público e de fontes de financiamento na obtenção da casa própria pelos estratos médios da população”.

Ao contrário, a partir de 2004, foi necessário muito Estado para que se viabilizasse o mercado habitacional, via ampliação do crédito habitacional diretamente ao consumidor. A obtenção desse crédito foi flexibilizada e sua distribuição foi facilitada enormemente, se comparada ao período anterior, pela ampliação dos recursos oferecidos pelo SFH [Sistema Financeiro Habitacional]. Esse vínculo fundamental entre produção de moradias e

---

<sup>84</sup> “Em 2008, foi criada a Mesa Corporate dentro da CAIXA com o objetivo de centralizar o atendimento para grandes construtoras e agilizar a análise de capital de giro dos empreendimentos. Para a CAIXA, o conceito de grande construtora diz respeito às empresas com atuação nacional e com faturamento anual bruto superior a R\$ 300 milhões” (SHIMBO, 2013, p. 10).

financiamento não se restringe à dinâmica imobiliária, mas diz respeito à acumulação capitalista contemporânea (SHIMBO, 2011, p. 8).

Além do SFH, instituiu-se, a partir de 1997, uma nova forma de financiamento que visava ampliar a relação entre o mercado de capitais e o mercado imobiliário. Este foi um dos mecanismos que “preparou o terreno” para a implementação do PMCMV posteriormente.

Anteriormente à abertura econômica dos anos 90, a política de financiamento imobiliário no Brasil estruturava-se em torno do Sistema Financeiro Habitacional (SFH), composto por duas diferentes fontes de recursos: o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Esse modelo, contudo, passou a ser acusado de ineficaz e incapaz de solucionar o déficit habitacional brasileiro. A solução apontada era a reestruturação da arquitetura financeira do sistema, defendendo-se a adoção de um modelo capaz de estabelecer um canal entre o mercado de capitais e o mercado imobiliário, liberalizando o mercado de crédito imobiliário e abrindo espaço para a participação de investidores privados. [...] A proposta do novo marco regulatório do financiamento imobiliário no Brasil, formulada pelo Ministro do Planejamento da época, foi apresentada pelo Poder Executivo em junho de 1997 e tramitou no Congresso Nacional sob regime de urgência. Em pouco mais de cinco meses, foi publicada a Lei 9.514/97, sendo instituído o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI). (ROYER, GOMES, PEREIRA, 2013, p. 4-5).

O Sistema Financeiro Imobiliário está alicerçado na captação de recursos junto ao mercado de capitais por meio da securitização, “e busca garantir a segurança jurídica das transações, especialmente quanto à rápida execução da garantia real, por meio da alienação fiduciária e do

patrimônio de afetação”. A partir da aplicação dessa lei, se consolidou no Brasil “a reprodução do capital financeiro por meio do espaço construído”. Afinal, de acordo com Royer, Gomes e Pereira (2013, p. 14), “o que a securitização imobiliária faz é justamente ligar o mercado de títulos (mercado de capitais) ao mercado imobiliário”.

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



**Tabela 6 - Déficit acumulado e as metas do programa Minha Casa, Minha Vida – distribuição do déficit por faixa de renda**

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

Fonte: BONDUKI, 2009.

Esta característica do programa já era reconhecida mesmo por setores ligados ao governo e ao PT, na época de seu lançamento. Bonduki (2009), embora defenda a política habitacional no governo Lula, afirma que o PMCMV não correspondeu ao que vinha sendo discutido pelos movimentos e intelectuais vinculados à esquerda desde o Projeto Moradia<sup>85</sup>, no que veio a ser constituído como o Plano Nacional

<sup>85</sup> O Projeto Moradia começou a ser elaborado em 1999, numa iniciativa do Instituto Cidadania, coordenado pelo então candidato Lula (SHIMBO, 2010). Segundo Bonduki (2009, p. 9), “o projeto propôs a criação do Sistema Nacional de Habitação, formado pelos três entes da Federação, que atuariam de forma estruturada sob a coordenação de um novo ministério (Cidades). O controle social seria exercido pelo Conselho Nacional das Cidades e órgãos nos estados e municípios, os quais caberia gerir fundos de habitação, que deviam concentrar recursos para subsidiar a baixa renda. [...] A política de subsídios previa um mix de recursos não onerosos – do Orçamento Geral da União (OGU) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) – com recursos retornáveis, para viabilizar o crédito e o acesso à moradia digna para a população de baixa renda. Para concentrar o FGTS na baixa renda, seria indispensável a retomada da produção habitacional pelo mercado, para atender a classe média, reativando o crédito imobiliário, particularmente do SPBE (recursos da poupança), que não vinha cumprindo os dispositivos legais que exigem a aplicação dos seus fundos em habitação, pois o governo FHC, baseado no rigor monetarista, enxergava o financiamento habitacional como inflacionário. A criação de um fundo de aval era considerado estratégico para reduzir os riscos de crédito e os juros”.

de Habitação (PlanHab)<sup>86</sup> – elaborado entre julho de 2007 e janeiro de 2009, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades. No que se refere à fixação das faixas de renda para a inserção no PMCMV, Bonduki (2009, p. 13) explicita que o programa instituiu limites superiores aos propostos pelo PlanHab, “esticando exageradamente as faixas de renda a serem atendidas, beneficiando segmentos de classe média e gerando mercado para o setor privado, com risco reduzido”.

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

Bonduki (2009, p. 13) destacava ainda em 2009 que o PMCMV, por não levar em consideração as estratégias indispensáveis indicadas pelo PlanHab para equacionar o problema habitacional, traria como consequência a localização inadequada dos empreendimentos, em áreas carentes de emprego, infraestrutura e equipamentos. Além disso, correria o risco “de gerar impactos negativos como a elevação do preço

---

<sup>86</sup> Para um aprofundamento maior sobre o PlanHab, bem como sobre o histórico recente da política habitacional no Brasil (1985-2010), ver capítulo 1 da parte II da tese de Lucia Shimbo (2010): *Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*.

da terra, que representaria a transferência do subsídio para a especulação imobiliária, desvirtuando os propósitos do programa”. Ao analisar os resultados do programa em 2013, tais colocações de Bonduki se mostram certas.

Para este autor, a crise econômica e a disposição do governo em dinamizar a construção civil realmente atropelaram a construção do PlanHab, pensado como uma estratégia de longo prazo. Contudo, Bonduki (2009) afirma que o lado positivo do PMCMV se encontra no eixo financeiro, posto que essas medidas de financiamento para as camadas de renda mais baixas, já lançadas pelo PlanHab, seriam muito mais demoradas sem a instituição do Programa. Pode-se concluir, então, que a concessão de crédito foi seu ponto alto. Importante lembrar, aqui, das colocações de Mercadante Oliva (2010), onde o crescimento econômico estava baseado na ampliação do consumo de massa.

Neste sentido, Shimbo (2010, p. 66) demonstra que, desde o governo FHC, além da ampliação da participação do setor privado, duas frentes se abriram para a política habitacional: a descentralização da alocação dos recursos federais e a introdução de política de crédito para o mutuário final. Estes elementos “abriram as portas para a centralidade da dinâmica privada na provisão habitacional brasileira”. Além disso, a manutenção da operacionalização da política pela Caixa Econômica Federal, vinculada ao Ministério da Fazenda, se manteve como herança da política habitacional implementada durante a ditadura militar, o BNH (Banco Nacional da Habitação). Segundo a autora,

Nessa “abordagem de mercado” da política habitacional de FHC, a introdução do financiamento direto ao mutuário final foi importante para a dinamização tanto do setor imobiliário como da construção civil e [...] será uma das fontes principais do “segmento econômico” a partir de 2005 (SHIMBO, 2010, p. 70).

É neste contexto que se constitui a política habitacional e o PMCMV no governo Lula. Para Shimbo (2010, p. 93), não se pode ver a aprovação do programa como uma “surpresa”, já que esta lógica orientada para o mercado vinha se desenhando desde meados dos anos 1990, e sem rupturas concretas por parte dos governos do PT. “As premissas e as motivações iniciais da ‘nova’ política de habitação, formulada em 2004 pelo governo Lula, já vinham sendo deslocadas e ganhava relevo a atuação privada tanto no Subsistema de Habitação de Interesse Social, como naquele de Habitação de Mercado”.

Portanto, se houve avanços importantes com a criação do Ministério das Cidades e com a aprovação de leis e políticas na área da habitação, não se pode afirmar que estas representaram avanços reais e que seus objetivos foram alcançados. Isto quer dizer que o esforço dos movimentos sociais e intelectuais militantes pela incorporação dos instrumentos para a concretização de uma reforma urbana deve ser reconhecido, mas é necessário ser realista na análise da política urbana que está em vigor. A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, a Política Nacional de Habitação, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social bem como seu respectivo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social foram importantes conquistas, mas não representaram mudanças reais no espaço urbano. O que de fato

influenciou a configuração do espaço nas cidades foi o Programa Minha Casa Minha Vida, que passou a centralizar praticamente todo o investimento em habitação (FGTS, SBPE, CAIXA, Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, OGU e BNDES), em detrimento a todos os outros planos e políticas que vinham sendo discutidos até então. E como evidenciado com a presente pesquisa, embora tenha suprido uma pequena parte do déficit habitacional para a população de baixa renda, contribuiu para a conformação de um espaço socialmente segregado e para uma política habitacional sem articulação com as demais políticas urbanas, repetindo os erros do BNH. Além disso, consolidou o papel protagonista das grandes construtoras e das instituições de crédito no provimento da “habitação social de mercado”, tendo contribuído para o pacto neodesenvolvimentista estabelecido nos governos petistas.



## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS: A CONSOLIDAÇÃO DA HEGEMONIA BURGUESA A PARTIR DOS INTERESSES DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO**

A moradia, tratamento de água e esgoto, luz, transporte, em suma, o direito de habitar a cidade deveria ser inalienável, parte da reprodução da vida. Entretanto, a transformação de todos os aspectos da vida humana em mercadorias, com seus respectivos valores de troca, inviabiliza o acesso a estes direitos quando não alinhados com o mercado.

Este fato se acentua no capitalismo dependente, onde os trabalhadores se deparam com limites maiores para a reprodução da vida, devido à superexploração da força de trabalho. As formas de apropriação do espaço, da maneira que é possível, muitas vezes estão alheias ao que é considerado importante ou mesmo pressuposto para a população dos países centrais. As favelas são uma característica do subdesenvolvimento, e milhões de pessoas vivem em condições sub humanas por todo o mundo (DAVIS, 2006).

A moradia como valor de uso não é mais debatida, posto que a lógica do capital impregna as perspectivas de mudança. Entender o habitar dessa forma, pelo que ele representa por seu valor de uso – um ponto de apoio, de segurança, uma necessidade elementar – vai contra os interesses do capital. É necessário para a engrenagem do sistema que se este direito fundamental se torne uma mercadoria, que as pessoas “entendam” que devem pagar para morar e viver na cidade. Mas a questão social e urbana, fruto das contradições entre capital e trabalho,

mostra que muitos trabalhadores não conseguem acessar esta mercadoria, que por seu alto valor, demanda altos salários e segurança no emprego, características que as classes subalternas dos países dependentes não costumam conhecer.

Pois bem, não se compartilha aqui da busca por alternativas que continuem a se subordinar ao capital; o horizonte almejado é o socialismo, a socialização da produção e da riqueza gerada pela humanidade, bem como a supressão da mercantilização da vida. Todavia, o processo para alcançar este objetivo é complexo e demanda análises coletivas e engajadas nesta transformação. O presente trabalho buscou contribuir para este processo, identificando a atuação do capital em sua perpetuação. Sem compreender a forma como as frações da classe burguesa se articulam para sustentar a hegemonia dominante, será impossível traçar estratégias de luta contra-hegemônicas.

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

No caso brasileiro recente, como se pôde observar no decorrer deste estudo, os interesses da fração da burguesia interna têm sido atendidos, possibilitando a recomposição da hegemonia dominante. Os



governos do Partido dos Trabalhadores deram um novo impulso aos setores dessa fração burguesa, e a indústria da construção civil teve um papel protagonista neste processo, juntamente com a indústria, o agronegócio e os bancos (BOITO JR, 2012).

Neste cenário, alguns fatores foram responsáveis por estas mudanças na conjuntura e na composição do bloco no poder. Como foi visto, a focalização nas políticas de combate à extrema pobreza, expansão das exportações e ampliação do crédito e do consumo foram as principais medidas associadas ao suposto desenvolvimento social com conciliação de classes, sob as bases da ideologia neodesenvolvimentista.

O PAC e o PMCMV, dois dos maiores programas implementados pelo Estado entre 2003 e 2013, tiveram conseqüências diretas para a indústria da construção civil, e foram exaltados por suas organizações de classe, com destaque para a CBIC. Esta entidade esteve presente nos debates e na elaboração dos projetos que deram origem aos programas estudados, em conjunto com o governo.

Dentro deste contexto, a política urbana federal foi revertida para suprir as demandas do projeto dominante em vigor. A ampliação de crédito foi um dos eixos do Programa Minha Casa Minha Vida e do PAC, e os financiamentos para pessoa física tiveram quantidades recordes de investimentos. A parcela mais pobre da população não foi priorizada, embora componha o maior déficit habitacional, pois atende menos aos interesses das construtoras, mercado imobiliário e instituições de crédito. Maricato (2011) evidencia que as empresas que

formularam a proposta do PMCMV em parceria com o governo não incorporaram os avanços conceituais sobre o tema da habitação social, e que inclusive houve um movimento por parte dos empresários para a ampliação dos limites de renda estabelecidos pelo programa para a aquisição das moradias.

As questões que vinham sendo discutidas pelos movimentos sociais e intelectuais vinculados à classe trabalhadora, até mesmo pelo próprio Ministério das Cidades e pela Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, foram desconsideradas e atropeladas em prol de um projeto que atendesse os interesses da construção civil, e também do mercado financeiro e instituições de crédito, bancárias ou não.

Os impactos deste processo para as cidades foi “a localização inadequada de grandes conjuntos habitacionais e o aumento do preço da terra e dos imóveis” (MARICATO, 2011, p. 68), além da baixa qualidade das moradias. Desde o lançamento do PMCMV, devido ao aumento dos investimentos sem a mudança nas bases fundiárias, houve um *boom* imobiliário nas grandes cidades, que elevou o padrão geral dos preços dos imóveis, tornando ainda mais difícil o acesso à moradia para a classe trabalhadora e aguçando a segregação socioespacial. O texto de Boulos, Ribeiro e Szermeta (2014), divulgado na revista Carta Capital, ilustra o que vem sendo debatido:

Em 2008, o número de famílias sem moradia no país era de 5.546.000 de acordo com o Ministério das Cidades. Em fevereiro de 2009, foi lançado o Programa MCMV com a promessa de redução drástica destes números. Ao final de 2010, o MCMV havia atingido a meta de 1 milhão de

casas construídas ou contratadas. Resultado: o número de famílias sem moradia no final de 2010 era de 6.940.000. Após 1 milhão financiadas pelo governo, a carência de moradias no Brasil aumentou praticamente 1,5 milhão.

Os autores seguem explicitando que esses números acompanham um enorme crescimento do setor imobiliário e da construção no Brasil, com estímulos suntuosos por parte do poder público.

O investimento em imóveis superou a rentabilidade de todos os outros investimentos financeiros e, de 2008 a 2013, rendeu cinco vezes acima da inflação. Enquanto a Bovespa, no mesmo período, teve desvalorização de 12%, o valor médio dos imóveis em São Paulo subiu 195% (Fipe/Zap). O acesso maior ao crédito, pilar do lulismo, foi importante para isso. Mas ainda mais decisivo foi a injeção de recursos públicos por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do BNDES nas grandes construtoras. O BNDES financiou a expansão e internacionalização das Cinco Irmãs (Odebrecht, Camargo Correia, OAS, Andrade Gutierrez e Queiroz Galvão). Elas abriram capital na bolsa, adquiriram um imenso banco de terras e expandiram seus horizontes para outros ramos como a telefonia, a geração de energia elétrica e a petroquímica.

Assim, a política urbana tem atendido aos interesses da construção civil, que tem como objetivo transformar o espaço e a casa em mercadorias rentáveis para o capital.

Na medida em que os construtores, ao investirem em terras o dinheiro das ações vendidas com a abertura de capital, tornaram-se também os maiores proprietários de imóveis urbanos e

passaram a ter em suas mãos a faca e o queijo da política urbana. Se têm as terras, podem definir o que farão em cada uma delas. Aqui, um condomínio de elite, ali um novo shopping, acolá habitação popular. Ou seja, o direcionamento da expansão e remodelação urbana tornou-se ainda mais refém dos interesses privados e de mercado. Com isso, regiões inteiras foram reconfiguradas sem aviso prévio aos que sempre estiveram por lá. Bairros antes periféricos viram, atônitos, torres serem erguidas ao seu lado. Novos moradores, novo perfil, novos preços. Com os investimentos de mercado veio a inflação descontrolada do valor dos aluguéis. Alguns bairros da periferia paulistana viram nos últimos cinco anos o valor médio do aluguel dobrar ou triplicar. O mesmo se deu no Rio de Janeiro e em outras capitais. Assim cresceu o déficit habitacional, configurado por uma explosão no valor dos aluguéis inclusive nas periferias urbanas (BOULOS, RIBEIRO, SZERMETA, 2014).

Por fim, se destaca a discussão sobre outro dos aspectos que foram centrais para a política nos governos Lula e Dilma: a expansão das exportações. Como apresentado durante o trabalho, embora tenha se disseminado o discurso do fortalecimento do mercado interno, o Brasil continua articulado ao capital financeiro internacional e manteve o padrão exportador de reprodução do capital, sustentando a dependência. Inclusive, é interessante ressaltar que o PAC, responsável por retomar os investimentos e fortalecer a burguesia interna brasileira, constrói a infraestrutura necessária para escoar a produção do agronegócio para exportação, ou, em outras palavras, cria as condições para a manutenção da inserção subordinada do Brasil no sistema capitalista mundial.

Por essas razões, é possível afirmar que a política urbana efetivamente implementada e a qual recebeu investimentos massivos

nos governos do PT não trouxe avanços reais para a classe trabalhadora ou para a configuração do espaço urbano. Minimamente, deveria ser retomado o que vinha sendo discutido pelos movimentos de reforma urbana durante a construção do Estatuto da Cidade, posto que este tem o intuito de regular a propriedade da terra através de inúmeros instrumentos urbanísticos, como IPTU progressivo; desapropriação com pagamento de títulos; instituição de ZEIS; concessão do direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; parcelamento, edificação ou utilização compulsória do solo; usocapião especial de imóvel urbano; direito de preempção, o qual confere ao poder público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano, e onde se inclui a regularização fundiária; outorga onerosa do direito de construir, dentre outros institutos tributários, jurídicos e políticos (BRASIL, 2001).

Tais instrumentos visam estabelecer a função social da propriedade<sup>87</sup>, e por isso devem ser pensados como caminhos para a democratização da terra. Como assinalado por Lefebvre (1991, p.135), “o direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade”.

Com este propósito, as reivindicações pela implementação do Estatuto da Cidade, associadas à luta pela socialização da terra, podem suscitar avanços no horizonte de luta pela socialização dos meios de

---

<sup>87</sup> Durante reunião do segmento dos empresários na 5ª Conferência Nacional das Cidades, “um dos delegados afirmou que a função social da propriedade é a destruição da propriedade, e que se destruímos o direito à propriedade, estaremos destruindo a nação” (RELATO DE OBSERVAÇÃO DIRETA, 2013). Isso auxilia a compreender a posição da burguesia com relação ao estabelecimento dos instrumentos de regulação do uso do solo.

produção e da riqueza socialmente produzida, visto que a propriedade privada – e também a propriedade sobre o solo – é a fonte de toda a riqueza, devendo ser questionada e, em última instância, destruída. Neste sentido, Harvey (2014, p. 245) menciona que

Da mesma maneira que Marx descreveu as restrições à duração da jornada de trabalho como um primeiro passo de uma trajetória revolucionária, reivindicar o direito de todos a viver em uma casa e um ambiente decentes pode ser visto como primeiro passo de um movimento revolucionário mais abrangente.

Este é um desafio à esquerda brasileira, que encontra grandes barreiras na busca por alternativas à política urbana que vem sendo coordenada pelo Estado em conjunto com o grande capital e suas frações. Embora grande parte dos mecanismos de regulação da terra exijam disputas no âmbito municipal, a implementação de programas federais como o Programa Minha Casa Minha Vida incentivam a concentração da terra e reforçam as desigualdades socioespaciais. Por isso, cabe aos movimentos com horizonte revolucionário o combate a esse tipo de política, e a luta por políticas urbanas que auxiliem no processo de desconcentração da riqueza e avancem para um novo patamar a luta política pelo socialismo.

Para isso, é necessário acumular forças contra-hegemônicas, e pressionar o capital de forma a diminuir seus ganhos a partir da terra. As frações burguesas representadas pela indústria da construção civil, bem como pelo capital imobiliário e fundiário, devem ser tomadas como algumas das responsáveis pela desigualdade socioespacial e situadas no outro lado da luta de classes, visto que a exaltação do crescimento

econômico com desenvolvimento social muitas vezes as coloca como aliadas, responsáveis pela ampliação do mercado interno e melhoria de vida dos trabalhadores. Assim, a desconstrução da ideologia dominante compõe também o campo de luta dos movimentos contra-hegemônicos, para a qual a presente dissertação buscou contribuir.





## REFERÊNCIAS

AMARAL, Marisa Silva; CARCANHOLO, Marcelo Dias. Superexploração da força de trabalho e transferência de valor: fundamentos da reprodução do capitalismo dependente. In: FERREIRA, Carla; OSÓRIO, Jaime; LUCE, Mathias (orgs.) *Padrão de reprodução do capital*. São Paulo: Boitempo, 2012.

ANDRADE, E. S. J. *Síntese histórica das políticas habitacionais no Brasil (1964 a 2010): avanços de antigas propostas e retorno a velhas práticas*. In: Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR, 2011.

ARANTES, Pedro Fiori. *O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades*. In: Pós. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP, São Paulo (SP), n. 20, p. 60-75, 2006. Disponível em: <<http://revistas.usp.br/posfau/article/view/43485>>. Acesso em: 08 de agosto de 2013.

BAMBIRRA, Vânia. *O capitalismo dependente latino-americano*. Florianópolis: Insular, 2012.

BANCO MUNDIAL. *Sistemas de Cidades: Estratégia Urbana e de Governo Local do Banco Mundial (2009)*. Disponível em [http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPURBDEV/Resources/UrbanStrategy\\_web\\_Portuguese.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPURBDEV/Resources/UrbanStrategy_web_Portuguese.pdf) >. Acesso em 25/10/2013.

BARAN, Paul; SWEEZY, Paul. *Capitalismo Monopolista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.

BIANCHI, Álvaro. *Hegemonia em construção: a trajetória do Pensamento Nacional das Bases Empresariais*. São Paulo: Xamã, 2001.

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

BOITO JR, Armando. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. Trabalho apresentado na edição de 2012 do Fórum Econômico da FGV / São Paulo, 2012b.

BONDUKI, Nabil. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa, Minha Vida. Revista Teoria e Debate [Fundação Perseu Abramo], n. 82, p. 8-14, maio/junho 2009.

BOULOS, Guilherme; RIBEIRO, Ana Paula; SZERMETA, Natalia. Como não fazer política urbana. In: Revista Carta Capital. Publicado em 30/01/2014. Disponível em <<http://www.cartacapital.com.br/politica/como-nao-fazer-politica-urbana-3066.html>>.

BRAGA, Ruy. Apresentação. In: OLIVEIRA, Fransico; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (Orgs.). *Hegemonia às avessas*. São Paulo: Boitempo, 2010.

BRASIL. Estatuto da Cidade. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)>. Acesso em 25/05/2013.

BRASIL. Lei nº 10.931, de 02 de agosto de 2004. Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei no 911, de 1o de outubro de 1969, as Leis no 4.591, de 16 de dezembro de 1964, no 4.728, de 14 de julho de 1965, e no 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.931.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.931.htm)>. Acesso em 23/08/2014.

BRASIL. Lei Nº 11.578, de 26 de novembro de 2007. Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH nos exercícios de 2007 e 2008.

BRASIL. Lei Nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização

fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

BUCI-GLUCKMANN, C. *Gramsci e o Estado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

CAIXA. Minha Casa Minha Vida prevê a entrega de 2 milhões de casas até o fim do ano. Disponível em <http://www20.caixa.gov.br/Paginas/Noticias/Noticia/Default.aspx?newSID=904>>. Acesso em setembro de 2014.

CAIXA. Minha Casa Minha Vida. Disponível em <http://mcmv.caixa.gov.br/minha-casa-minha-vida/>>. Acesso em setembro de 2014.

CAIXA. Habitação. Disponível em [http://www.caixa.gov.br/novo\\_habitacao/minha\\_casa/compra/mcmv/habitacao\\_urbana/fam\\_renda\\_5.000.00/aquisicao\\_de\\_imovel\\_novo/index.asp](http://www.caixa.gov.br/novo_habitacao/minha_casa/compra/mcmv/habitacao_urbana/fam_renda_5.000.00/aquisicao_de_imovel_novo/index.asp)>. Acesso em setembro de 2014.

CAIXA. Cartilha Minha Casa Melhor. Disponível em [https://minhacasamelhor.com.br/cartilha\\_minhaCasaMelhor.pdf](https://minhacasamelhor.com.br/cartilha_minhaCasaMelhor.pdf)>. Acesso em setembro de 2014.

CAIXA. Cartilha do crédito imobiliário CAIXA. Disponível em [http://downloads.caixa.gov.br/arquivos/habita/documentos\\_gerais/Cartilha\\_Credito\\_Imobiliario.pdf](http://downloads.caixa.gov.br/arquivos/habita/documentos_gerais/Cartilha_Credito_Imobiliario.pdf)>. Acesso em setembro de 2014.

CAIXA. Portal da Construção Civil. Disponível em <http://www1.caixa.gov.br/construcaocivil/index.asp>>. Acesso em setembro de 2014.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Déficit habitacional no Brasil é de 5,5 milhões de moradias. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/>

ADMINISTRACAO-PUBLICA/196187-DEFICIT-HABITACIONAL-NO-BRASIL-E-DE-5,5-MILHOES-DE-MORADIAS.html>. Acesso em: 10 dez. 2012.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. *A Ditadura dos Empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro, 1964-1985*. Tese de doutorado; orientadora Virgínia Fontes. Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *A (Re)Produção do Espaço Urbano*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *A cidade*. 8 ed. São Paulo: Contexto, 2007.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. Espaço público e "nova urbanidade" no contexto do direito à cidade. *Confins Revista Franco-Brasileira de Geografia*, n. 1., p. 1-16, 2007. Disponível em <<http://confins.revues.org/8391?lang=pt>>. Acesso em 29/10/2013.

CASTELO, Rodrigo. O social-liberalismo brasileiro e a miséria ideológica da economia do bem-estar. In: MOTA, Ana Elizabete (org). *Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade*. São Paulo: Cortez, 2012. CBIC. Construção: cenário e perspectivas [Balanço 2007] (2007). Disponível em <<http://www.cbicdados.com.br/menu/estudos-especificos-da-construcao-civil/balanco-nacional-da-industria-da-construcao>>.

CBIC. Desempenho da economia nacional e do setor da construção em 2008 e perspectivas para 2009 [Balanço 2008] (2008). Disponível em <<http://www.cbicdados.com.br/menu/estudos-especificos-da-construcao-civil/balanco-nacional-da-industria-da-construcao>>.

CBIC. Construção civil: análise e perspectivas [Balanço 2009] (2010a). Disponível em <<http://www.cbicdados.com.br/menu/estudos-especificos-da-construcao-civil/balanco-nacional-da-industria-da-construcao>>.

CBIC. Construção civil: análise e perspectivas [Balanço 2010] (2010b). Disponível em <<http://www.cbicdados.com.br/menu/estudos-especificos-da-construcao-civil/balanco-nacional-da-industria-da-construcao>>.

[especificos-da-construcao-civil/balanco-nacional-da-industria-da-construcao>](#).

CBIC. Construção civil: desempenho e perspectivas [Balanço 2011] (2011). Disponível em <<http://www.cbicdados.com.br/menu/estudos-especificos-da-construcao-civil/balanco-nacional-da-industria-da-construcao>>.

CBIC. Visão do Setor Privado [Balanço 2013] (2013). Disponível em <<http://www.cbicdados.com.br/menu/estudos-especificos-da-construcao-civil/balanco-nacional-da-industria-da-construcao>>.

CBIC. *O desafio de pensar o futuro das cidades*. 2012. Disponível em <<http://www.cbic.org.br/sites/default/files/LIVRO%20BAIXA%20RES.pdf>>. Acesso em 18/03/2014.

CBIC. *A Inovação na Construção Civil no Brasil sob a ótica do consumidor*. 2014. Disponível em <[http://cbic.org.br/inovacao/CBIC\\_Web.pdf](http://cbic.org.br/inovacao/CBIC_Web.pdf)>. Acesso em 10/10/2014.

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

CIDADES, Ministério das. Site oficial. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/5conferencia/>>. Acesso em: 06 nov. 2013.

CNI. *Cidades: mobilidade, habitação e escala: um chamado à ação* (2012). Disponível em <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/publicacoes-e-estatisticas/publicacoes/2012/09/1,5580/cidades-mobilidade-habitacao-e-escala-um-chamado-a-acao.html>>. Acesso em 20/11/2013.

CONTAS ABERTAS. Financiamento à pessoa física representa 34% do total investido pelo PAC. Disponível em <<http://www.contasabertas.com.br/website/arquivos/7827>>. Acesso em 12/12/2014.

COSTA, Carolina Rodrigues; SIMIONATTO, Ivete. *Como os dominantes dominam: o caso da bancada ruralista*. In: Temporalis, Brasília (DF), ano 12, n. 24, p. 215-237, jul./dez. 2012.

COSTA, Carolina Rodrigues. *Políticas públicas e lutas sociais no meio rural: dilemas e contradições do PRONAF*. Dissertação de mestrado; orientadora Ivete Simionatto. UFSC, Florianópolis, 2013.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Cidadania e modernidade*. Perspectivas, São Paulo, 22. p. 41-59, 1999.

COUTINHO, Carlos Nelson. *O estruturalismo e a miséria da razão*. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

COUTINHO, Carlos Nelson. A hegemonia da pequena política. In: OLIVEIRA, F; BRAGA, R; RIZEK, C. (Orgs). *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010b, p. 29-43.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

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

DIAS, E. F. *Política brasileira: embate de projetos hegemônicos*. São Paulo: instituto José Luis e Rosa Sundermann, 2006.

DIEESE. Estudo Setorial da Construção (2011). Disponível em <<http://www.dieese.org.br/estudosepesquisas/2011/estPesq56ConstrucaoCivil.pdf>>. Acesso em 20/10/2014.

DIEESE. Estudo Setorial da Construção (2012). Disponível em <<http://www.dieese.org.br/estudosetorial/2012/estPesq65setorialConstrucaoCivil2012.pdf>>. Acesso em 20/10/2014.

DIEESE. A evolução do crédito na economia brasileira 2008-2013 (2014). Disponível em <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/2014/notaTec135Credito.pdf>>. Acesso em 03/12/2014.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. *Sociedade civil e democracia*. São Paulo: Cortez, 2007.

ENGELS, Friedrich. Prefácio à 3ª edição [de 1885]. In: MARX, Karl. *O 18 de brumário de Luís Bonaparte*. São Paulo: Boitempo, 2011, p. 21-22.

ESTADÃO. Investimento x Custeio. Texto de Amir Khair. Publicado em 2010. Disponível em <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,investimento-x-custeio,542628>. Acesso em 15/10/2014.

FERNANDES, Florestan. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FERNANDES, Florestan. *Marx, Engels, Lênin: história em processo*. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

FERREIRA, João Sette Whitaker. Cidades para poucos ou para todos? Impasses da democratização das cidades no Brasil e os riscos de um “urbanismo às avessas”. In: OLIVEIRA, Fransico; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele. (Orgs). *Hegemonia às avessas*. São Paulo: Boitempo, 2010.

FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. *A economia política do governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FIX, M.; ARANTES, P. F. *Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação: alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa Minha Vida*. In: Correio da Cidadania, 2009. Disponível em <[http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com\\_content&view=category&id=66&layout=blog&Itemid=171](http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=category&id=66&layout=blog&Itemid=171)>. Acesso em 10/12/2013.

FOLHA DE S. PAULO. Viaje mais, presidente. Texto de Marcelo Odebrecht. Publicado em 2011. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/102513-viaje-mais-presidente.shtml>>. Acesso em 25/07/2014.

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

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000 v. 3.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000b v. 2.

GRAMSCI, Antonio. *Cartas do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2005 v. 2.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. 2ª ed. São Paulo: Annablume, 2006.

HARVEY, David. *O enigma do capital: e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.

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

IANNI, Octavio. *Imperialismo na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974.

IANNI, Octavio. *Estado e Capitalismo*. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.

IASI, Mauro. Democracia de cooptação e o apassivamento da classe trabalhadora. In: SALVADOR, E. Et al. *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, 2012.

JORNAL DA PAULISTA. Mão de obra para construção civil.

Disponível em

<<http://www.jornaldapaulista.com.br/site/page.php?key=3729>>. Acesso em 15/10/2014.

LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Moraes, 1991.

LEHER, R. Educação no governo Lula da Silva: a ruptura que não aconteceu. In: PASSARINHO, P. Et al. *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 369-412.

LEHER, R. Ideologia do desenvolvimento, pobreza e hegemonia. In: MOTA, A. E. (org.), *Desenvolvimentismo e construção de hegemonia*:



crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012, p. 7-19.

LENIN, V. Imperialismo: fase superior do capitalismo (1917). In: \_\_\_\_\_. *Obras Escolhidas*. v. 1. 2ª ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982.

LOJKINE, Jean. *O Estado capitalista e a questão urbana*. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

LOWY, Michael. *Método dialético e teoria política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

LUCE, Mathias Seibel. Brasil: Nova classe média ou novas formas de superexploração da classe trabalhadora? *Trab. Educ. Saúde*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 145-166, jan./abr. 2013.

MARANHÃO, César Henrique. Desenvolvimento social como liberdade de mercado: Amartya Sen e a renovação das promessas liberais. In: MOTA, Ana Elizabete (Org). *Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade*. São Paulo: Cortez, 2012, p. 78 a 104.

MARICATO, Erminia. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 1995.

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

MARINI, Ruy Mauro. *Dialética da dependência*. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARINI, Ruy Mauro. *Subdesenvolvimento e revolução*. Florianópolis: Insular, 2012.

MARX, Karl. *Miséria da filosofia: resposta à Filosofia da miséria*, do Sr. Proudhon. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MARX, Karl. *Glosas críticas marginais ao artigo "O rei da Prússia e a reforma social": de um prussiano*. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

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

MARX, Karl. *O Capital*. Livro 1: o processo de produção do capital. São Paulo, Boitempo, 2013.

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

MERCADANTE OLIVA, Aloizio. *As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil: análise do Governo Lula (2003-2010)*. Tese de Doutorado; orientador Mariano Francisco Laplane. IE, UNICAMP, Campinas, 2010.

MOTA, Ana Elizabete. Redução da pobreza e aumento da desigualdade: um desafio teórico-político ao Serviço Social brasileiro. In: MOTA, Ana Elizabete (Org). *Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade*. São Paulo: Cortez, 2012, p. 29-45.

NETTO, J. P. Notas sobre a reestruturação do Estado e a emergência de novas formas de participação da sociedade civil. In: BOSCHETTI, I. et al (Orgs.). *Política Social: alternativas ao neoliberalismo*. Brasília: UnB, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2004, p. 61-83.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). *Direita para o social e esquerda para o capital*. São Paulo: Xamã, 2010.

OSORIO, Jaime. América Latina: o novo padrão exportador de especialização produtiva – estudo de cinco economias da região. In: FERREIRA, Carla; OSÓRIO, Jaime; LUCE, Mathias (Orgs). *Padrão de reprodução do capital*. São Paulo: Boitempo, 2012.

OSORIO, Jaime. Padrão de reprodução do capital: uma proposta teórica. In: FERREIRA, Carla; OSÓRIO, Jaime; LUCE, Mathias (orgs.). *Padrão de reprodução do capital*. São Paulo: Boitempo, 2012.

PAIVA, Beatriz; ROCHA, Mirella; CARRARO, Dilceane. *Política social na América Latina: ensaio de interpretação a partir da Teoria*

*Marxista da Dependência*. In: SER Social, Brasília, v. 12, n. 26, p. 147-175, jan./jun. 2010.

PAULANI, Leda. Capitalismo financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia às avessas no Brasil. In: OLIVEIRA, Fransico; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele. (Orgs). *Hegemonia às avessas*. São Paulo: Boitempo, 2010.

PEREIRA, Potyara. *Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil*. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 112, p. 729-753, out./dez. 2012.

PLANEJAMENTO, Ministério do. *1º Balanço do PAC* (2007).

Disponível em

<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/0c80da2335c2de4bd3b74308a1018f55.pdf>. Acesso em 10/10/2014.

PLANEJAMENTO, Ministério do. *PAC Balanço 4 anos (2007-2010)*.

Disponível em

<<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/6c57986d15d0f160bc09ac0bfd602e74.pdf>>. Acesso em 23/10/2014.

PLANEJAMENTO, Ministério do. *PAC2 10º Balanço* (2011-2014).

Disponível em

<<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/39402f62fbbfea9c5c6325040fdf6954.pdf>>. Acesso em 23/10/2014.

PORTAL DO INVESTIDOR. Mercado Primário x Mercado

Secundário. Disponível em

<[http://www.portaldoinvestidor.gov.br/menu/Menu\\_Investidor/funcionamento\\_mercado/mercado\\_primario.html](http://www.portaldoinvestidor.gov.br/menu/Menu_Investidor/funcionamento_mercado/mercado_primario.html)>. Acesso em 28/20/2014.

POULANTZAS, Nicos. *Poulantzas: Sociologia/organizador* [da coletânea] Paulo Silveira; [tradução Heloísa Rodrigues Fernandes]. – São Paulo: Ática, 1984.

RIBEIRO, I. R. A disputa por políticas públicas como possibilidade de construção contra-hegemônica nos países dependentes. In: Anais NIEP-Marx, 2013a. Disponível em

<<http://www.uff.br/niepmarxmarxismo/MManteriores/MM2013/Trabalhos/Amc12.pdf>>.

RIBEIRO, I. R. As lutas urbanas e o papel dos partidos políticos. In: Revista Temporalis, Brasília (DF), ano 13, n. 26, p. 75-96, jul./dez. 2013b.

ROCHA, Mirella Farias. *Participação popular nas políticas socioassistenciais na América Latina: Estudo comparativo entre Brasil e Venezuela*. Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Florianópolis, 2009.

ROCHA, Mirella; PAIVA, Beatriz Augusto de. Paradoxos do desenvolvimento socioeconômico no Brasil do século XXI. 2011. In: Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos; IPEA/CODE 2011 - Área Temática: Serviço social e Desenvolvimento. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo4.pdf>>. Acesso em 10/11/2014.

ROYER, L. O.; GOMES, A.V.; PEREIRA, A. L. S. Mercado de capitais e mercado imobiliário: a crescente importância dos títulos de base imobiliária. In: Anais do XV Encontro Nacional da ANPUR, 2013.

SANTOS, Milton. Sociedade e Espaço: A Formação social como teoria e como método. Boletim Paulista de Geografia, São Paulo, s.v, nº 54, p. 81-100, junho de 1977.

SANTOS, Milton. *A urbanização desigual: A Especificidade do Fenômeno Urbano em Países Subdesenvolvidos*. 3. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.

SEKI, Allan Kenji. *O Capital e as universidades federais no Governo Lula: o que querem os Industriais?* Dissertação de mestrado; orientadora, Olinda Evangelista. UFSC, Florianópolis, 2014.

SHIMBO, Lúcia Zanin. *Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Tese de doutorado; orientadora Cibele Rizek. USP, São Carlos, 2010.

SHIMBO, L. Z; CASTRO, C. M. P. O “padrão econômico” da habitação: construindo uma trajetória de mercado. In: Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR, 2011.

SHIMBO, L. Z. Os mercados da habitação social no Brasil: articulando política habitacional, setor imobiliário e construção civil. In: Anais do XV Encontro Nacional da ANPUR, 2013.

SILVA, L. R.; CARVALHO, H. A. O. O novo desenvolvimentismo na produção do espaço: perspectivas latinoamericanas. In: Anais do XV Encontro Nacional da ANPUR, 2013.

SIMIONATTO, Ivete. *Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social*. Florianópolis: UFSC, São Paulo: Cortez, 2004.

SIMIONATTO, Ivete. Sociedade civil e lutas sociais na América Latina: entre a harmonização das classes e as estratégias de resistência. In: BOSCHETTI, I; BEHRING, E. R; SANTOS, S. M. M; MIOTO, R. C. T. (Orgs.). *Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010.

SUGAI, Maria Inês. *Segregação silenciosa: investimentos públicos e distribuição sócio-espacial na área conurbada de Florianópolis*. Tese de Doutorado; orientador Flávio Villaça. FAU-USP, São Paulo, 2002.

TORRES, Michelangelo Marques. *Cidadania do capital? A intervenção social das corporações empresariais no Brasil*. Dissertação de mestrado; orientador Ricardo Antunes. Departamento de Sociologia da UNICAMP, Campinas, 2012.

TRIGO, Agustín Justo. *O PRODUR – Programa de Administração Municipal e Desenvolvimento de Infra-estrutura Urbana do estado da Bahia – e o desenvolvimento urbano preconizado pelo Banco Mundial*. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUFBA. UFBA, 2012. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/8835/1/Agustin%2520Trigoseg.pdf>> Acesso em 17 out. 2013.

VIEIRA, R. V. Capital fictício e urbanização: da (in)coerência imposta pela gestão territorial à organização do espaço. In: Anais do XV Encontro Nacional da ANPUR, 2013.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço Intra-Urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

## APÊNDICE 1

### RELATO DE OBSERVAÇÃO DIRETA NA 5ª CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES

Isabela Ramos Ribeiro

A 5ª Conferência Nacional das Cidades ocorreu em Brasília entre os dias 20 e 24 de novembro de 2013. Esta foi a última etapa de um processo que teve início com as Conferências Municipais, entre março e junho, e as Estaduais, de julho a setembro de 2013. As Conferências são convocadas a cada três anos pelo Ministério das Cidades, em conjunto com o Conselho das Cidades – ConCidades.

No primeiro dia, foi realizado credenciamento dos delegados, aprovação do regulamento e a abertura solene com a presença da presidente Dilma Roussef, que discursou sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e sobre a necessidade de instalação de metrô no caso da mobilidade urbana. A presidente ainda assinou publicamente o decreto de criação do grupo de trabalho para acompanhamento e implementação do Plano Nacional de Saneamento Básico.

As discussões acerca dos eixos e temas da Conferência tiveram início no segundo dia, 21 de novembro. O cronograma contou com painéis seguidos das votações sobre o tema central da Conferência, o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano – SNDU (eleito pelo ConCidades, juntamente com o lema “Quem muda a cidade somos nós. Reforma Urbana Já!”). Os painéis introdutórios ao debate precediam as

votações das resoluções advindas das etapas anteriores – municipais e estaduais – divididas em **quatro eixos**: 1) Participação e controle social; 2) Fundo Nacional de Desenvolvimento urbano; 3) Instrumentos e políticas de integração intersetorial e territorial; e 4) Políticas de incentivo à implantação de instrumentos de promoção da função social da propriedade.

Além desses momentos, o cronograma contava ainda com uma **reunião dos segmentos, plenária dos segmentos** para a eleição das entidades do Conselho Nacional, grupos de debates acerca das **prioridades** do Ministério das Cidades e, no último dia, **votação das prioridades e homologação da eleição** das entidades do Conselho.

Ressalta-se que nos primeiros dois dias, 20 e 21, aconteceu paralelamente, no auditório ao lado, o Seminário Internacional Instrumentos Notáveis de Intervenção Urbana.

Postas estas considerações preliminares, segue o relato:

No dia 21 pela tarde, teve início o primeiro Painel sobre Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano – SNDU. O **eixo 1**, referente à participação e controle social, contou com uma mesa de introdução composta pelo ministro-chefe da Secretaria Geral da Presidência da República, Gilberto Carvalho, e por representantes dos movimentos União Nacional por Moradia Popular (UNMP) e Central de Movimentos Populares (CMP), além de membro da coordenação executiva da 5ª Conferência.



O ministro Gilberto Carvalho explicitou a importância da aliança entre o governo Lula e os movimentos populares, afirmando que esta aliança impediu um possível *impeachment* de Lula após a crise do mensalão em 2005. Enalteceu o novo marco regulatório na relação entre Estado e Sociedade Civil, e mencionou que os movimentos devem ter autonomia em relação ao governo, ao passo em que precisam saber fazer alianças estratégicas. O ministro comentou ainda a perversa concentração de renda no Brasil, e afirmou que a democracia participativa é importante para reverter esse quadro. Ressaltou que os governos Lula e Dilma realizaram inúmeras conferências em diversas áreas, e que os “outros governos” não o fazem. Por fim, defendeu a reforma política e o fim do financiamento privado/empresarial de campanha. Em seguida, foi lido o Manifesto do Fórum Nacional de Reforma Urbana, por militante da CMP. Deu-se então início a votação das emendas dos Estados ao texto base, referente ao eixo 1. As resoluções aprovadas encontram-se disponíveis na página do Ministério das Cidades<sup>88</sup>.

Muitas das emendas propunham apenas pequenas alterações no texto, e não houve grandes embates de propostas durante a plenária. Os movimentos populares compunham a maioria do plenário, e as emendas colocadas em votação tinham aprovação conforme as defesas dos movimentos. Foram votadas questões referentes às finalidades, atribuições e competências do Conselho e das Conferências das Cidades.

---

<sup>88</sup> <http://www.cidades.gov.br/5conferencia/images/arquivos/textofinal.pdf>

A atividade posterior foi a **reunião dos segmentos**. A eleição de delegados – com direito à voz e voto – para a Conferência foi realizada por segmentos, sendo eles: poder público, nos âmbitos federal, estadual e municipal (42,3% da composição de representação); movimento popular (26,7%); empresários (9,9%); trabalhadores (9,9%); entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa (7%); e ONG's (4,2%). Além disso, são considerados participantes também os observadores – sem direito à voz e voto. O número total de delegados para a 5ª Conferência foi de 2682 delegados, e um total de aproximadamente 3200 participantes.

Assim, todos os segmentos deveriam se reunir para discussão e articulação para a eleição das entidades do Conselho, a ser homologada no último dia da Conferência. Como observadora, foi necessário optar por um dos segmentos, posto que as reuniões aconteceram simultaneamente. O segmento escolhido foi dos empresários.

A reunião começou com a apresentação dos delegados, e contava com número aproximado de 100 pessoas. A coordenadora da reunião chamou atenção para a importância da participação naquele espaço e abriu a sessão para as falas. Realizar-se-á aqui uma síntese do que foi colocado na reunião pelo conjunto dos participantes.

Afirmou-se a necessidade de que os empresários assumam o controle social, pois pode ampliar a força do segmento na política urbana. Foi mencionado que o Estado muitas vezes se coloca como inimigo, e que o Ministério Público age como um partido político. Reclamaram que as reintegrações de posse deferidas pelo Estado é a relativização do direito

à propriedade, e esta é “a pior coisa que pode acontecer ao setor imobiliário”. Um dos delegados afirmou que a função social da propriedade é a destruição da propriedade, e que se destruímos o direito à propriedade, estaremos destruindo a nação. Foi pontuado ainda que este processo envolve o Ministério Público, o poder legislativo e o governo.

Outro delegado comentou a aplicação do IPTU progressivo, comparando-a com aplicação de insulina: “Tem que dar na dose certa, e quem vai dosar isso?”. Ressaltou que o segmento precisa ficar atento aos municípios, e utilizou o exemplo de São Paulo que foi alterando a lei de uso do solo, e agora isto é um problema para os empresários.

A fala seguinte mencionou o poder de mobilização dos “inimigos” (governo e movimentos populares), e reafirmou a necessidade de organização do segmento dos empresários, pois o governo vê a presença de entidades como a CNI nos Conselhos, e percebe que depende destes setores em outras situações, passando a respeitar as entidades empresariais. O delegado ressaltou que a construção civil é um dos pilares do país atualmente, e quanto mais se constrói, mais gera renda: “Quem vai construir as casas para suprir o déficit habitacional? As construtoras. Por isso, temos que estar dentro das estruturas de participação de nossas cidades. Por exemplo, se você quer montar um negócio no seu terreno, mas o Plano Diretor não deixa, tem que mudar isso na base, dedicar nosso tempo para isso”.

Outro representante reclamou que o setor empresarial também tem que ter passagens e hospedagens pagas pelo Ministério das Cidades, assim

com o setor dos movimentos: “Nós estamos prejudicados, muitos não vieram porque não tiveram como pagar passagem e hospedagem”. Ressaltou ainda que “nós não somos parte do problema, somos parte da solução”.

Posteriormente, outro delegado afirmou que “tínhamos a cultura de resolver as coisas nos gabinetes, mas agora temos que conviver com estes movimentos, senão ficaremos reféns, no limbo”. Reclamou que os movimentos populares usam estratégias de tumultos para impedir os avanços do setor empresarial. Ressaltou a necessidade de organizar as pessoas nos Estados e comunicar todos os acontecimentos aos representantes estaduais, pois “os medos e ambições são os mesmos. Em todo o Brasil, os empresários têm as mesmas demandas”. Segundo o delegado, os movimentos populares têm os trabalhadores e ONG’s do lado deles, e o segmento empresarial precisa de articulação e diálogo entre os próprios empresários. Sugeriu a formação de uma rede nacional, através de um *site*, e também um grupo fechado no *Facebook*, com os membros presentes na reunião.

Segundo um dos delegados, só cinco pessoas do Conselho Nacional estavam na reunião de manhã, e todos os conselheiros deveriam estar presentes nas reuniões. Sugeriu ainda que as principais confederações deveriam ser votadas como titulares para o Conselho: “Sem força política não resolvemos nada. Se quisermos aprovar nossas demandas no Congresso, tem que ter *lobby*”. Segundo ele, as maiores entidades e empresas pagam os legisladores enquanto os pequenos empresários não conseguem, por isso as maiores entidades têm que estar representadas no Conselho.

Outro representante contrapôs: “Aqui é espaço para políticas públicas, tem que vir participar se for para pensar em habitação, saneamento, mobilidade e acessibilidade”.

Para um dos delegados presentes, os empresários devem ocupar os comitês técnicos: “Os acordos com os movimentos devem ser feitos nos comitês, porque nós não temos maioria nas Conferências. As Conferências Nacionais são só consultivas; para mudar isso tem que alterar a lei no Congresso, e os movimentos não vão conseguir essa mudança”. Informou que os comitês técnicos também encaminham propostas de resolução, e o Ministério das Cidades avalia estas resoluções, que vão para a plenária do Conselho. Assim, segundo ele, “podemos ganhar na discussão se apresentarmos técnica com qualidade”. Outro delegado afirmou: “Nós temos mais espaço para trabalhar no Congresso que nas Conferências. As votações aqui não tem importância nenhuma para nós”.

Neste ponto, encaminhou-se o fim da reunião, e foi marcado novo encontro do segmento para o dia seguinte.

O dia 22 começou com painel introdutório sobre o **eixo 2**, Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano. A mesa foi composta pelo gerente de projetos da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, Leonardo Lobo, e pelo conselheiro do ConCidades e militante do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM), Miguel Lobato. O militante do MNLM afirmou que os recursos para a política de desenvolvimento urbano devem vir do governo federal, pois é quem mais arrecada. Afirmou que por esta razão, os movimentos fizeram

questão de ter um representante do Ministério da Fazenda na mesa. Segundo o militante, não se resolve os problemas das cidades formulando mais planos, mas executando os Planos já feitos. Por isso, defendeu o fundo nacional para o desenvolvimento urbano. Neste momento houve uma pausa na fala devido à manifestação da CMP, que se apresentou à plenária em entrada coletiva enquanto entoava palavras de ordem referentes à Reforma Urbana. Após acomodação dos manifestantes, o militante Miguel deu prosseguimento à fala, ressaltando que é necessário conquistar dotação orçamentária própria, de mínimo quinze anos, com recurso perene, e não um fundo contábil que depende de cada governo. Segundo ele, há uma divergência neste ponto: o governo defende fundo contábil, enquanto a sociedade civil quer a aprovação de dotação orçamentária.

Em seguida, o gerente de projetos do Ministério da Fazenda, Leonardo, iniciou a fala afirmando que os fundos na prática se tornaram programas, e que o fundo não é uma separação prévia de recursos, e sim uma espécie de programa, e que em todos os anos é necessário brigar por recursos. Além disso, mencionou que o FGTS não passa recursos para um fundo público, e de acordo com ele, “o que importa é alcançar os objetivos, e não ter um fundo”. O secretário afirmou ainda que “se os movimentos demonstrarem vontade popular, o orçamento para a política urbana aumenta”.

Ao término do painel, teve início a votação acerca do eixo 2 referente ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano – FNDU. Foi possível notar grande número de propostas de emendas por parte do poder público federal, que mostrou-se articulado na plenária. Além de diversas

emendas que propunham pequenas alterações no texto, observou-se algumas poucas polêmicas, dentre elas a origem das receitas do FNDU, já antecipada durante o painel. Outros temas debatidos foram criação do fundo, critério de repasse dos recursos e aplicação dos investimentos.

Ainda no mesmo dia, durante o período vespertino, houve uma inversão dos eixos no cronograma e compôs-se a mesa para apresentação e votação do **eixo 4** – Políticas de incentivo à implantação de instrumentos de promoção da função social da propriedade. O deputado federal Nilmário Miranda (PT-MG) esteve presente no painel introdutório. Ele exaltou a participação popular e disse que as políticas urbanas devem servir aos interesses coletivos. A votação das emendas girou em torno da implementação e atribuições da política de regularização fundiária e os devidos instrumentos de garantia ao acesso e permanência das famílias nas áreas regularizadas. Discutiu-se a necessidade da criação de um grupo de trabalho sobre o tema, e também foi votada a proposta de um programa de monitoramento sobre os planos diretores municipais.

O dia seguinte, sábado, teve início com o último painel, acerca do **eixo 3** – Instrumentos e políticas de integração intersetorial e territorial. Estavam presentes o diretor de Assuntos Fundiários Urbanos e Prevenção de Riscos do Ministério das Cidades, Celso Santos Carvalho, e o deputado federal Zezéu Ribeiro (PT-BA). O diretor Celso mencionou que o país teve muitos avanços no desenvolvimento urbano nos últimos dez anos, mas que ainda se deve buscar maior integração entre as políticas públicas. O deputado federal Zezéu Ribeiro deu continuidade ao painel trazendo o histórico das lutas por reforma urbana

desde a década de 1970. O deputado também afirmou que o Ministério das Cidades deve elaborar até 2014 uma proposta de sistema de gestão das metrópoles, juntamente com o Conselho das Cidades.

Em seguida, iniciou-se a votação das emendas. Os temas discutidos trataram da elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano, que deve apresentar os objetivos da política de desenvolvimento urbano para os próximos dez anos, contando a partir da aprovação. Uma das propostas aprovadas exige que o Ministério das Cidades elabore o Plano até 2015, e nele devem constar os planos nacionais setoriais de habitação, saneamento, transporte e mobilidade e programas urbanos.

O período da tarde foi dedicado aos **grupos de debate para eleição das prioridades para o Ministério das Cidades**. Para isso, foram separados os seguintes grupos de trabalho por eixo temático: 1)saneamento ambiental; 2)mobilidade urbana/trânsito; 3)capacitação e assistência técnica; 4)financiamento da política urbana; 5)participação e controle social/conselhos; 6)política territorial e regularização fundiária; e 7/8)habitação. Estes grupos tinham a função de elencar, dentre as propostas já elaboradas a partir das etapas estaduais, apenas cinco prioridades para cada um dos eixos (com exceção do eixo de habitação, que foi dividido em dois grupos e resultou em dez prioridades). Houve debate e votação acerca das propostas em cada grupo, depois sistematizadas e levadas à plenária para aprovação geral.

Considerando esta divisão estabelecida pela organização da Conferência, os participantes deveriam escolher o grupo em que desejavam ficar, conforme seus interesses. Assim, o grupo escolhido



para observação foi o sexto, que tratava do eixo “Política territorial e regularização fundiária”. As pessoas se inscreveram e defenderam quais propostas deveriam ser mantidas, aglutinadas ou suprimidas. Diversos representantes dos movimentos populares ressaltaram a necessidade de cumprimento da função social da propriedade. O resultado foi levado à plenária e aprovado pelo conjunto dos participantes<sup>89</sup>.

Já no período noturno, houve as **plenárias dos segmentos para eleição das entidades para o Conselho**. A plenária do segmento dos empresários foi extremamente rápida. Os delegados votaram, e em minutos a plenária se encerrou. Como houve sobra de tempo, ainda foi possível observar parte da plenária do segmento de entidades acadêmicas, profissionais e de pesquisa, onde houve contato com assistentes sociais representantes do CFESS. Os resultados das eleições de todos os segmentos seriam levados à plenária geral e homologados.

No último dia da Conferência, domingo, foram realizadas votações para aprovação das prioridades para o Ministério das Cidades e para homologação das entidades para o Conselho. As votações aconteceram já no período da manhã, e encerrou-se a Conferência.

---

<sup>89</sup>

<http://www.cidades.gov.br/5conferencia/images/arquivos/propostas-prioridades-MCID.pdf>