

## Dossiê Direitos Sociais

em prismas de Relações do Trabalho,  
Emancipação Humana, Direito Internacional  
e Filosofia do Direito

**Prof. Dr. Phillipe Cupertino Salloum e  
Silva\***

Universidade Federal de Jataí  
Jataí/Goiás, Brasil  
<https://orcid.org/0000-0003-1602-8481>  
<http://lattes.cnpq.br/4372251037464545>  
[phillipe.silva@ufj.edu.br](mailto:phillipe.silva@ufj.edu.br)

\* Professor do Programa de Pós-Graduação em  
Direito da Universidade Federal de Jataí.  
Jataí/Goiás, Brasil.

### **Direito à moradia no Brasil**

a implementação do programa *Minha  
Casa Minha Vida* entre 2009 e 2015

#### Resumo

Para abordar o direito à moradia no Brasil, é crucial observar as experiências de políticas habitacionais empreendidas pelo Estado. Neste estudo, é dada particular atenção à experiência dos primeiros anos do Programa *Minha Casa Minha Vida*, nomeadamente à sua implementação no município de João Pessoa entre 2009 e 2015. O arcabouço teórico e empírico que atravessa o presente estudo inspira-se na perspectiva metodológica do materialismo histórico dialético, o que permitiu refletir sobre a problemática habitacional à luz do direito à cidade, bem como observar a interligação da lógica estatal com a racionalidade capitalista e neoliberal. Inicialmente, discute-se a política habitacional brasileira a partir do ano de 2008 como uma expressão do projeto de neodesenvolvimentismo que caracterizou os primeiros governos petistas do Brasil, para, em seguida, compreender a questão habitacional e urbana no cenário político-institucional brasileiro.

**Palavras-chave:** Neodesenvolvimentismo;  
Política habitacional; Direito à cidade.

### **The right to housing in Brazil**

the implementation of the *Minha  
Casa Minha Vida* program  
between 2009 and 2015:

#### Abstract

In order to address the right to housing in Brazil, it is crucial to look at the experience of housing policies implemented by the state.

This study pays particular attention to the experience of the first years of the Minha Casa Minha Vida programme, namely its implementation in the municipality of João Pessoa between 2009 and 2015. The theoretical and empirical framework that runs through this study is inspired by the methodological perspective of dialectical historical materialism, which has allowed us to reflect on the housing problem in the light of the right to the city, as well as to observe the interconnection of state logic with capitalist and neoliberal rationality. First, the Brazilian housing policy since 2008 is discussed as an expression of the neo-developmental project that characterised the first PT governments in Brazil, in order to then understand the housing and urban issue in the Brazilian political-institutional scenario.

**Keywords:** Neodevelopmentism; Housing policy; Straight to the city.

## 1 Introdução

Motivado pela possibilidade de contribuir para os estudos sobre o direito à moradia no Brasil, o presente artigo compartilha parte dos resultados da pesquisa desenvolvida no âmbito do [Mestrado em Ciências Jurídicas](#), área de concentração em Direitos Humanos, na [Universidade Federal da Paraíba](#), realizado entre os anos de 2013 e 2015<sup>1</sup>. Buscou-se na ocasião refletir as interfaces entre a perspectiva de direito à cidade, inspirada na concepção de Henry Lefebvre, e a política habitacional. Utiliza-se de dados empíricos, a partir da análise da implementação dos primeiros empreendimentos do [Programa Minha Casa Minha Vida](#) na cidade de João Pessoa-PB voltados para famílias de baixa renda.

Este estudo foi guiado por duas perspectivas. Primeiramente que o provimento da moradia pelo Estado brasileiro ocorre sem intervir no processo de urbanização capitalista, na medida em que o acesso à moradia digna, reivindicada

---

<sup>1</sup> A análise aqui empreendida abarca o período de 2008 a 2015, anos que correspondem ao auge do Programa Minha Casa Minha Vida no Brasil. Neste sentido, este artigo não aborda o desmonte da política habitacional no Brasil após o golpe jurídico-parlamentar imposto à ex-presidenta Dilma, assim como anos que a sucederam, marcados por uma forte política de austeridade a partir do governo de Michel Temer e também do seu sucessor. Este programa é retomado com o terceiro governo do Presidente Lula, embora sem o mesmo político e impacto econômico ocorrido nas décadas passadas.

pelas classes historicamente oprimidas, é tratado como mercadoria, sinônimo do direito à propriedade privada. Em segundo lugar, a relação entre o Programa Minha Casa Minha Vida e a continuidade na conformação de um padrão segregador do fenômeno urbano, cujo acesso à moradia ocorre sem envolver os beneficiários da referida política habitacional ao direito à cidade, decorre da conjugação de interesses entre o Estado e a burguesia, estando essa política social comprometida diretamente com a produção e reprodução do capital.

As perspectivas mencionadas decorreram do levantamento teórico interdisciplinar realizado pelo autor durante o mestrado e também no contexto das formações políticas realizadas pelo mesmo no projeto de extensão que fez parte<sup>2</sup>. Valeu-se sobretudo da literatura marxista e do pensamento social brasileiro para pensar a formação espacial nas cidades e sua relação com o modo de produção capitalista.

A metodologia empregada abrange a técnica da revisão bibliográfica, a pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. A abordagem quantitativa, em face da pesquisa realizada pelo IPEA<sup>3</sup> é complementada por entrevistas com moradores de empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida<sup>4</sup> – membros da associação de moradores -, representantes do Movimento Nacional Luta pela

---

<sup>2</sup> A participação no grupo de extensão denominado “NEP – Núcleo de Extensão Popular Flor de Mandacaru – Assessoria Jurídica, Educação Popular, Luta por Moradia Digna e Adequada”, contribuiu para melhor entender a realidade desigual das cidades brasileiras.

<sup>3</sup> Os elementos quantitativos analisados foram: indicadores de coabitação e adensamento domiciliar; satisfação em relação à unidade habitacional; satisfação com relação à inserção urbana (saúde, escola, transporte/facilidade e transporte/demora) e proporção de mulheres responsáveis pela unidade habitacional.

<sup>4</sup> Para efeitos deste trabalho, entrevistamos membros da associação de moradores dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida que foram investigados pela pesquisa do IPEA em questão.

Moradia que atuam no Estado da Paraíba e integrantes da Secretaria Municipal de Habitação Social do município de João Pessoa<sup>5</sup>.

Neste intento, é utilizado o método histórico-descritivo no intuito de considerar a constituição das relações humanas a partir de suas necessidades primárias, forjadas no desenvolvimento das forças produtivas, albergando-se nos conceitos da sociologia e da categoria Direito à Cidade, em relação à representação do fenômeno jurídico enquanto mecanismo de contenção das revoltas sociais. O método de abordagem com maior frequência é o materialismo dialético, por permitir a inserção de categorias da geografia e do urbanismo, como a questão habitacional, a crise urbana e a segregação socioespacial, na análise crítica do Programa Minha Casa Minha Vida, tornando possível, ainda, a contenda acerca da função do Estado e o estabelecimento do caráter absoluto da propriedade privada.

O presente trabalho concentrou a análise das habitações de interesse social do Programa Minha Casa Minha Vida, isto é, moradias destinadas às famílias com rendimento entre 0 a 3 salários mínimos que fizeram parte da primeira etapa – 2009 à 2011. Os três conjuntos habitacionais investigados por esse estudo estão situados em regiões periféricas de João Pessoa, sejam eles, o Residencial Irmã Dulce, Residencial Anayde Beiriz e Residencial Manacá, embora no documento divulgado se faça referência ao estado da Paraíba como um todo (Brasil, 2014, p. 27).

O Residencial Irmã Dulce encontra-se localizado no bairro Colinas do Sul, aproximadamente a 20 km do centro de João Pessoa. Sua obra foi concluída em setembro de 2012. É composto por 1240 apartamentos, disponibilizados em 310

---

<sup>5</sup> Em vista do compromisso de preservar o anonimato dos participantes, estabelecido no “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido”, substituímos os nomes dos entrevistados por pseudônimos. Cabe ressaltar que os entrevistados da secretaria municipal ocupam cargos de extrema relevância na execução do programa habitacional em tela.

prédios, composto por 4 unidades habitacionais cada, 2 no térreo e 2 no primeiro piso, com áreas privativas de 42,03 metros quadrados e uma garagem.

O Residencial Anayde Beiriz está localizado no bairro das Indústrias, aproximadamente a 10 km do centro e teve suas obras concluídas em março de 2012, sendo composto por 584 apartamentos. É dotado de 73 blocos, distribuídos 10 condomínios que compõem as nove quadras residenciais. Cada bloco é composto por oito unidades habitacionais que possuem 41,44 metros quadrados de área privativa, sendo quatro no pavimento térreo e quatro no primeiro piso.

O Residencial Manacá está situado no bairro Paratibe, aproximadamente a 15 km do centro, é composto por 244 unidades habitacionais que apresentam 43 metros quadrados de área privativa e foi entregue em dezembro de 2011. Todos os referidos residenciais estão situados na zona sul do município de João Pessoa.

## **2 Neodesenvolvimentismo e política habitacional Brasileira**

O "Minha Casa Minha Vida" trata-se de um programa que simboliza imensa ruptura em relação às intervenções estatais pretéritas, que predominaram a partir do fim do BNH, em 1986, particularmente por trazer a questão da habitação para o centro da agenda governamental, pela amplitude da intervenção, pelo volume de recursos aplicados e por viabilizar o acesso à moradia pelos setores de mais baixa renda, historicamente secundarizados dos financiamentos, para aquisição da casa própria. Criado durante o penúltimo ano do governo Lula, o programa continua sendo implementado pelo governo Dilma, ensejando uma convergência de interesses entre as camadas populares, que têm dificuldade para se inserir

formalmente no mercado imobiliário, e os setores privados ligados ao ramo da construção civil<sup>6</sup>.

Levando em consideração a implantação da primeira fase<sup>7</sup> do PMCMV em João Pessoa<sup>8</sup>, importa refletir de que modo essa política habitacional contribui para a consolidação do direito à moradia enquanto sinônimo da propriedade privada e símbolo de *status* e ascensão social, em que medida intervém na produção do espaço urbano e no direito à cidade. Todas estas reflexões concorrem para que se demonstre o PMCMV como a opção central do Estado Brasileiro na garantia do acesso à moradia digna, em detrimento de outras formas de intervenção na questão urbana também consagrada pelo ordenamento jurídico brasileiro que possibilitariam a relativização do caráter absoluto da propriedade privada<sup>9</sup>. A título ilustrativo e reflexivo, o último item deste tópico, ao se referir à prioridade das mulheres chefes de família no acesso às unidades habitacionais do PMCMV, expõe a relação intrínseca entre o Estado, a propriedade privada e a família, assim como a suposta funcionalidade social do direito burguês, que propõe medidas distributivas sem atingir a hegemonia do sistema capitalista vigente no Brasil.

---

<sup>6</sup> Nas palavras de Armando Lamarca, “o PMCMV é um programa do governo que nasceu para injetar recursos no país, girar a economia. Não nasceu apenas para diminuir o déficit habitacional. Juntou uma coisa a outra” (Representante do MNLM, entrevista concedida em 29 de abril de 2014).

<sup>7</sup> Entre os anos de 2009 e 2011, últimos anos do governo Lula. No âmbito deste trabalho, levou-se em conta os residenciais voltados às camadas de baixa renda.

<sup>8</sup> Em face dos resultados divulgados pela “Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida”, realizado pelo IPEA em parceria ao Ministério das Cidades.

<sup>9</sup> Nas palavras de Silva e Alcântara, “o fenômeno urbano brasileiro, apropriado pelo modo de produção capitalista, vem promovendo uma realidade segregadora para grande maioria de brasileiros que vivem nas cidades, ainda que coexistam dispositivos progressistas na legislação pertinente à matéria urbanística” (2014, p. 24).

A pesquisa em tela foi desenvolvida com base na perspectiva sociojurídica, haja vista que o PMCMV representa o principal instrumento de minimização do déficit habitacional vigente, num cenário em que milhões de brasileiros e brasileiras vivem em aglomerados subnormais ao mesmo tempo em que milhões de domicílios permanecem vagos, isto é, prédios construídos, porém não habitados. A complexidade do fenômeno de urbanização, bem como sua importância sociopolítica, clama por uma pesquisa interdisciplinar, na qual a dimensão jurídica do processo precisa ser devidamente reconhecida, discutida e analisada, em face da combinação dos enfoques da Sociologia Urbana e da Sociologia Jurídica (Fernandes, 2007).

Importa mencionar que a II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II) demonstrou a relação intrínseca entre o meio ambiente, direitos humanos, desenvolvimento social e questões demográficas no que tange a problemática habitacional. Este espaço deu origem a Declaração de Istambul, documento assinado no Brasil em 1996, momento em que a moradia ainda não se encontrava entre os direitos sociais fundamentais expressos na Constituição de 1988. Deste modo, é possível dizer que a indicação e a participação do Brasil como relator da Agenda do Habitat na parte referente ao direito à moradia influenciou a inclusão deste no rol dos direitos fundamentais sociais expressos no art. 6º da Carta Magna, em decorrência da Emenda Constitucional nº 26/2000.

O reconhecimento expresso da moradia na Constituição brasileira representa mais um incentivo moral que de fato uma conquista para as camadas populares que, independente desse avanço legislativo, permanecem tendo dificuldades para sobreviver nos centros urbanos. Essa afirmação não se dá pelo fato do direito à moradia ter eficácia limitada, ou seja, não ser autoaplicável. Ocorre que a luta pela

universalização do acesso à moradia digna depende do enfrentamento ao processo de urbanização que se desencadeia em face do modo de produção capitalista.

Ao longo da história, a moradia não precisou ter status constitucional ou ser incluída em algum tratado internacional para ser relevante na vida dos seres humanos. Ainda assim, pode-se afirmar que esse marco legislativo foi merecidamente festejado pelos movimentos sociais de moradia, acadêmicos e políticos de esquerda tendo vista o suporte institucional que o reconhecimento do direito à moradia pode alcançar no âmbito judiciário e executivo. Por outro lado, foi também festejado, embora por motivações bastante distintas, pelo ramo da construção civil que passou a ter mais expectativas de acesso aos recursos públicos demandados para executar a política habitacional que, a partir da Emenda Constitucional nº 26/2000, é respaldada pelo documento jurídico mais importante do país.

Optamos, no presente estudo, por contextualizar o surgimento do PMCMV ao reconhecimento de uma frente política denominada neodesenvolvimentista<sup>10</sup>, contexto político que apresentava algumas semelhanças com o período desenvolvimentista e populista. Ao contrário da visão de Estado mínimo, apático às intervenções estatais, na economia e nas políticas sociais, conforme defendido pelo Consenso de Washington, o estágio de desenvolvimento produtivo brasileiro não permitia a existência de um Estado-empresário e de um protecionismo de mercado interno nos moldes do passado. Ainda assim, os Estados deviam ser "centros

---

<sup>10</sup> O momento de origem do PMCMV contribuiu para o reconhecimento da frente neodesenvolvimentista por envolver uma base ampla e heterogênea de sustentação da política de crescimento econômico e de transferência de renda ocorridos a partir dos últimos anos do governo Lula e dado continuidade no primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff (Boito Jr.;Berringer, 2013, p. 34). Segundo Feitosa, "a ideia de neodesenvolvimentismo brasileiro remete às novas estratégias nacionais de crescimento econômico e de fortalecimento da competitividade do país no contexto mercado global" (2013, p. 114).

coordenadores das decisões econômicas, mediante a explicitação de objetivos nacionais e prioridades sociais, e indicação mais ou menos precisa das formas de alcançá-las" (Furtado, 1979, p. 256).

Importa destacar as diferenças do neodesenvolvimentismo com o desenvolvimentismo do período 1930-1980, o que justifica o uso do prefixo "neo" e não o uso da mesma categoria para se referir ao contexto em que foi lançado o PMCMV. Neste ponto, concordamos com Boito Jr. ao afirmar que o neodesenvolvimentismo representou o desenvolvimentismo em meio ao capitalismo neoliberal, do qual podemos destacar cinco diferenças: (i) os índices de crescimento econômico a partir de 2004, embora tivessem sido muito maiores do que aqueles ocorridos na década de 1990<sup>11</sup>, foram bem mais modestos do que os propiciados pelo velho desenvolvimentismo<sup>12</sup>; (ii) o mercado interno apresentou uma importância menor, tendo em vista que manteve a abertura comercial herdada de Collor e de FHC; (iii) a política de desenvolvimento do parque industrial nacional apresentou relevância menor; (iv) o Brasil reaproximou-se da função primário-exportadora na divisão internacional do trabalho; (v) percebeu-se menor capacidade distributiva da renda e o novo desenvolvimentismo foi comandado por uma fração burguesa que perdeu toda veleidade de agir enquanto força social nacionalista e anti-imperialista. Todas essas cinco características, que se encontraram estreitamente vinculadas umas às outras, fizeram do neodesenvolvimentismo "um

---

<sup>11</sup> O IBGE apontou que, "entre 2001 e 2010, o crescimento anual médio foi de 3,6%, acima do registrado na década anterior – entre 1991 e 2000 –, quando o PIB a preços de mercado cresceu, em média, 2,6%" Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/pib-brasileiro-tem-crescimento-de-75-e-registra-a-maior-altadados-ultimos-25-anos/>> . Acesso em: 23 mar. 2015.

<sup>12</sup> Na década de 70, "o país cresceu mais de 10% ao ano sem, no entanto, diminuir a vulnerabilidade a choques externos, como se viu na crise do petróleo de 1973/78". Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/29092003estatisticasecxhtml.shtm>>. Acesso em: 23 mar. 2015.

programa muito menos ambicioso que o seu predecessor e tais características advêm do fato de o neodesenvolvimentismo ser a política de desenvolvimento possível dentro dos limites dados pelo modelo capitalista neoliberal" (Boito Jr., 2012, p. 23).

A concepção de desenvolvimento<sup>102</sup>, que também envolve a promoção de políticas sociais e não apenas o incentivo ao crescimento das forças produtivas, congrega em si uma perspectiva de transformação dirigida e não mera ação espontânea, "algo de vontade, esperança, engajamento e programação" (Feitosa, 2013, p. 114). É possível relacionar a incorporação das ideias de aumento de bem-estar, de satisfação das necessidades primárias e secundárias e da melhoria das condições de vida advindas à admissão do "desenvolvimento" ao catálogo dos direitos humanos, sendo declarado, pela Resolução 41/128, de 1986, da Assembleia Geral das Nações Unidas, tendo na pessoa o participante ativo e o principal beneficiário do desenvolvimento (Feitosa, 2013, p. 115).

Com base nos elementos que caracterizavam o neodesenvolvimentismo no segundo mandato do presidente Lula, o lançamento do PMCMV contribuiu com dois elementos essenciais para a conformação dos objetivos dessa frente. O crescimento econômico em meio ao incremento do capitalismo e a promoção de uma relativa transferência de renda, embora o faça sem romper com os limites dados pelo modelo econômico neoliberal presente na produção do espaço urbano. Tratou-se de "uma espécie de hibridismo de Estado, desenvolvimentista e neoliberal" (Maricato, 2013, p. 8).

Frisa-se que, mesmo em meio à crise que o capitalismo passou a enfrentar a partir de 2008, o Estado brasileiro adotou uma política econômica anticíclica. Em outras palavras, diferentemente das gestões de Fernando Henrique Cardoso, ocorreu um aumento substancial dos investimentos estatais em políticas públicas, a exemplo

do MCMV que, ao mesmo tempo, envolve a questão habitacional e ainda permite um relevante incentivo à indústria da construção civil, controlada, em sua maioria, pela burguesia nacional, porém, inserida ao capital financeiro.

Na relação com o ordenamento jurídico, importa destacar que a materialização do PMCMV está fundamentada e promove efeitos que estão previstos na atual Constituição Brasileira, especialmente no que tange a três preceitos expressos no texto original, sejam eles, a participação do Estado no desenvolvimento<sup>13</sup>, o incentivo estatal ao provimento da moradia<sup>14</sup> e o compromisso com o fortalecimento do sistema econômico capitalista<sup>15</sup>.

Em primeiro lugar, cumpre reafirmar que a previsão do programa PMCMV não está fundamentada apenas na efetivação do acesso à moradia. Antes mesmo da previsão constitucional desse direito, o Estado já reconhecia a necessidade de intervenções no mercado imobiliário, levando em consideração a dificuldade das camadas populares em obterem, formalmente, o acesso à moradia digna. Acima de tudo, trata-se de uma necessidade central para a reprodução e produção do capital que as massas de trabalhadores estejam devidamente abrigadas e possam servir às forças produtivas.

Além disso, cabe reafirmar que o reconhecimento da questão habitacional e a implantação de políticas públicas sociais, desde o início na década 30, estão atrelados ao apaziguamento dos conflitos sociais que encontram na reivindicação

---

<sup>13</sup> De acordo com o art. 170 da Constituição Federal, a ordem econômica brasileira é “fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa”.

<sup>14</sup> De acordo com o art. 23 da Constituição Federal, inciso IX, trata-se de competência comum da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais”.

<sup>15</sup> De acordo com o art. 170 da Constituição Federal, a ordem econômica brasileira é “fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa”.

da moradia uma forma de também explorar as contradições de uma sociedade regida com base na lógica capitalista. Tendo em vista que as cidades têm sido cenário central dos conflitos e lutas de classes, "as administrações urbanas foram frequentemente forçadas a fornecer bens públicos (como habitação pública a preços acessíveis, cuidados de saúde, educação, ruas pavimentadas, saneamento e água) a uma classe trabalhadora urbanizada" (Harvey, 2012, p. 73, tradução nossa).

Em segundo lugar, o Estado traçado na CF de 1988 é encarregado de realizar o projeto de desenvolvimento nacional que representa um Estado de modelo intervencionista social, sendo "indisfarçável a ascendência keynesiana de um Estado como salvaguardor político do modo de produção capitalista, diante das crises que o abalam ciclicamente" (Castro, 2012, p. 51). O autor complementou que "o desenvolvimento não seria o produto econômico de uma visão abstencionista de mundo, mas o produto de um esforço político direcionado a realização de reformas estruturais". Logo, é possível afirmar que o PMCMV representou um dos pilares encontrados pelos últimos governos para contribuir para o crescimento econômico em resposta a crise de 2008, e, ao mesmo tempo, promover a inclusão social dos beneficiários do programa em decorrência do acesso à casa própria, pautando-se numa lógica supostamente distributiva de direitos, pois, ao invés de enfraquecer, fortalece o modo de capitalismo.

Em terceiro lugar, ainda que o programa PMCMV esteja relacionado às políticas bem-estar social, é possível dizer que a interferência estatal no mercado imobiliário promove um incremento substancial do setor privado brasileiro que pode ser considerado como um dos principais beneficiários da implantação do programa<sup>16</sup>. A evolução do capitalismo "não decorre de uma necessidade histórica

---

<sup>16</sup> Nas palavras de Delmar Caribé, integrante da SEMHB, "o PMCMV não é muito diferente de outros programas que já existiram no Brasil. Este governo entendeu que construir casa para pobre é bom para um país

inelutável como uma lei natural; ela se realiza condicionada por decisões que são tomadas em função de valores definidos por grupos dominantes" (Furtado, 1979, p. 262), que estão inseridos tanto na burocracia estatal, advogando em favor dos seus interesses de classes, assim como na sociedade como um todo. Isto posto, o formato de execução da política habitacional no Brasil simboliza um dos exemplos pelos quais se pode dizer que o legislador constituinte de 1988 reafirmou o compromisso pela manutenção do sistema econômico capitalista, tendo em vista o papel central do Estado no incremento econômico do país.

### **3 Do Estatuto ao Ministério das Cidades:** a questão habitacional e urbana no cenário político-institucional brasileiro

A reflexão sobre a questão do direito no presente trabalho cumpre uma importante função para se entender o processo de materialização da política urbana e habitacional no Brasil, levando em conta como esses complexos da vida social estão relacionados à divisão da sociedade em classes. De início, é central desconstruir a ideia de que as políticas públicas em geral decorrem automaticamente da sua previsão nos documentos jurídicos ou tratados internacionais.

Ao mesmo tempo, não se pode desprezar, por completo, o efeito motivador que tais documentos formais podem produzir no conjunto de fatores que levam as intervenções estatais no mercado imobiliário habitacional fazerem parte do cotidiano das políticas estatais. Esse conjunto de fatores, ignorados em análises superficiais, acoplam determinantes econômicos, sociais e políticos que não se

---

que precisa girar a economia, gerando uma infinidade de empregos" (Entrevista concedida em 8 de abril de 2014).

sobrepõem, mas que influenciam conjuntamente nas decisões que condicionam a aprovação de leis, criação de ministérios ou a formulação de programas sociais governamentais.

O aprofundamento da divisão social do trabalho contribuiu para que fosse atribuído ao direito uma aparente independência em relação à totalidade do ser social e a reprodução da ordem como um todo. Deste modo, entender que a partir da afirmação de direitos, conquista de documentos jurídicos ou cartas constitucionais progressistas é possível por si só condicionar determinada sociedade à transformação social, às reformas estruturais representa um grave equívoco.

As conquistas no campo social ocorrem dentro dos limites do modo de produção capitalista, contudo, não surgem, necessariamente, em consequência da previsão de algum direito no ordenamento jurídico. Significa dizer que não se tratam de conquistas que brotam da forma, do campo jurídico iluminado pelas ideias mais avançadas de uma determinada sociedade após longas batalhas discursivas no âmbito legislativo ou acadêmico. É preciso entender, por outro lado, que os avanços sociais são resultado especialmente do protagonismo dos sujeitos reais que realizam enfrentamentos diários na sociedade contra as forças hegemônicas, no anseio de obter, por exemplo, melhores condições de vida.

A Constituição Federal de 1988, nascida no corolário da redemocratização do País e da ascensão das lutas sociais a partir do final da década de 70, inaugurou 130 nova hermenêutica jurídica apontando a obrigação do Estado em garantir o bem-estar de seus habitantes nas cidades. Em face do estabelecimento de um capítulo específico para versar sobre a política urbana, os artigos 182 e 183 transcendem a lógica privatista, dominante até então na ordem urbanística brasileira, vez que esta não pode se restringir tão somente à observância dos interesses individuais ou aos interesses estatais.

O artigo 182, em seu caput, prevê que a política de desenvolvimento urbano dar-se-á com base em “diretrizes gerais fixadas em lei”, norma que somente foi promulgada somente em 2001, em decorrência da aprovação do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001). Ao fazer referência às diretrizes, o constituinte obriga tanto o Estado como a iniciativa privada, no que tange às relações provenientes da formação do espaço urbano, a se pautarem nos princípios presentes na futura lei regulamentadora, que viria a ser o Estatuto da Cidade.

O fato de haver, por exemplo, uma coalização entre o avanço do neoliberalismo e a continuação do processo de redemocratização no Brasil na década de 1990, produziu dispositivos com base no Estatuto da Cidade "that guarantee the right to the city has to be attributed to the power and significance of urban social movements, particularly around housing, in promoting democratization" (Harvey, 2012, p. 12).

É possível afirmar que a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 — aproximadamente treze anos após a sua previsão constitucional — repercutiu sobre a forma como o problema habitacional pode ser vislumbrado no Brasil, em decorrência do seu envolvimento com a questão urbana. Trata-se de um conjunto de normas que criam condições para facilitar e baratear o acesso à terra urbanizada, seja combatendo a especulação com imóveis ociosos, seja por meio de mecanismos para a regularização fundiária, ou em face do estabelecimento de zonas especiais de interesse social capazes de preservar a valorização imobiliária e destacando terrenos adequados à produção de moradia digna. Partiu-se da premissa de que a moradia não pode ser desassociada do direito à cidade, envolvendo-a ao acesso à infraestrutura, aos seus serviços urbanos, espaços públicos e coletivos de entretenimento etc.

O Estatuto da Cidade, diploma normativo conquistado e festejado à época pelos movimentos sociais populares, ativistas, gestores públicos e intelectuais da área, inaugurou uma nova ordem jurídico-urbanística no País, promovendo o “câmbio concentrado no princípio da função social da propriedade e no papel gestor 131 do poder público municipal no planejamento do uso do solo urbano” (Alfonsin, 2006, p. 288).

Embora Armando Lamarca, representante do Movimento Luta Pela Moradia na Paraíba, destaque que o Estatuto da Cidade tenha sido “uma conquista e resultado das lutas dos movimentos sociais” e ao mesmo tempo admita uma “certa abertura a partir do governo Lula para as questões sociais, ainda assim afirma que “permanecemos em tempos duros, especialmente se observamos a existência de milhares de imóveis ociosos e vazios urbanos nas cidades brasileiras.” (Entrevista concedida em 29 de abril de 2014).

Para Alfonsin, as diretrizes elencadas no Estatuto da Cidade “são muito claras e retiram qualquer neutralidade da atividade de Planejamento Urbano”, expressando “uma leitura de cidade e um compromisso com a reversão de um quadro histórico de injusta distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização” (2006a, p. 288). Contudo, esse documento jurídico possui um alcance limitado, seja pela complexidade da estrutura estatal dividida em poderes (judiciário, executivo e legislativo) e suas mais diversas instâncias (municipais, estaduais e federais), seja pelo fato que a luta pela democratização dos espaços público, pelo direito à cidade e pela universalização do acesso à moradia digna perpassam, sobretudo, pelo enfrentamento ao processo e modelo de urbanização desencadeado em face do modo de produção capitalista.

Identifica-se o problema social decorrente do processo de urbanização que se desenvolve em face da lógica do capital, assume-se uma postura crítica em

relação às questões que geram a segregação socioespacial, entretanto, há dificuldades de materializar mudanças concretas na vida urbana, especialmente para as camadas historicamente subalternizadas.

Embora o Estatuto da Cidade não seja um símbolo da defesa da ordem posta, advogando contrariamente a defesa absoluta dos direitos individuais, em momento algum é proposto o fim dos privilégios das classes dominantes, mas sim um melhor manejo dos direitos do proprietário que, formalmente no Estatuto, é colocando a possibilidade de estar em sintonia aos interesses da coletividade. De toda forma, importa afirmar que não seria um documento jurídico, por si só, capaz de acabar com os privilégios das camadas dominantes da sociedade e colocar a produção do espaço urbano a serviço das camadas oprimidas. A necessidade de propor ajustes e reformas à ordem jurídica, manifestada no ensejo do Estatuto da Cidade, difere do enfrentamento aos problemas estruturais 132 inerentes ao modo de produção capitalista.

Se, por um lado, o Estatuto da Cidade é considerado um avançado documento jurídico por se distanciar dos valores liberais que exaltam a figura indivíduo e propor um formato humanizado do capitalismo, por sua vez, está distante de propor um rompimento “em direção à construção de uma sociedade radicalmente nova, fora da sociabilidade do capital” (Almeida, 2014, p. 41).

Ainda que no campo das reformas, não são suficientes apenas conquistas no âmbito formal e legislativo sem a vontade política das forças governantes e de todas as esferas do Estado, inclusive do Poder Executivo e Judiciário<sup>17</sup>, assim como da

---

<sup>17</sup> Leva-se em consideração a complexidade da estrutura do Poder Executivo, diante das esferas municipais, estaduais e a própria União, assim como do Poder Judiciário.

participação direta da sociedade a partir das organizações e movimentos sociais, conselhos e assembleias populares de cunho consultivo e, sobretudo, deliberativo.

De toda forma, cabe reconhecer também que a criação do MCidades em 2003, envolvendo as áreas de habitação, saneamento, mobilidade urbana e planejamento territorial, representou visível esforço do governo Lula, em um dos seus primeiros atos, para viabilizar nova política urbana e habitacional no país. Trata-se do mais importante órgão nacional responsável pelo problema da moradia, desde o fim do BNH, que pressupõe um tratamento integrado da questão urbana. Nas palavras de Maricato, o MCidades "foi fruto de um amplo movimento social progressista e sua criação parecia confirmar, com os novos avanços, os novos tempos para as cidades brasileiras" (2011, p. 24).

Além da participação de Olívio Dutra, escolhido como primeiro ministro das Cidades em virtude de sua atuação no campo urbanístico durante a gestão do município de Porto Alegre 108 , importa destacar que a primeira composição do MCidades reuniu, de forma inédita, "um conjunto de militantes sindicalistas, profissionais e acadêmicos com participação anterior em experiências de administração pública e muito prestigiadas no meio técnico e acadêmico, além de forte inserção nos movimentos sociais" (Maricato, 2011, p. 26). Apesar do avanço que simbolizou a criação do MCidades, uma de suas principais debilidades era a fraqueza institucional, tendo em vista que a Caixa Econômica Federal, agente operador e principal gestor financeiro dos recursos do FGTS, é subordinada ao Ministério da Fazenda (Bonduki, 2008, p. 97).

Ainda que o MCidades fosse responsável pela gestão da política habitacional, na prática, a enorme capilaridade e poder da CEF, presente em todos os municípios do país, acabou fazendo que com que a decisão sobre a aprovação dos pedidos de

financiamentos e acompanhamentos dos empreendimentos fosse de sua responsabilidade (Bonduki, 2008, p. 97).

As dificuldades enfrentadas pelos primeiros anos do MCidades foram exemplificadas, por Maricato, diante das restrições orçamentárias passadas em 2004, quando o Ministério permaneceu "de janeiro a abril sem abertura de orçamento do ano e até o mês de dezembro com o contingenciamento de 60% dos investimentos previstos na LOA (Lei Orçamentária Anual), aprovada no Congresso Nacional" (2011, p. 52). Se na gestão participativa houve um relativo avanço por meio da construção da instância de participação e controle social da política urbana, ocorrido em decorrência da criação do Conselho Nacional das cidades em 2003<sup>18</sup>, os grandes obstáculos foram evidenciados no âmbito dos aspectos financeiros, sobretudo no período entre 2003 e 2005.

Ainda que não se trate do objeto do presente estudo, importa dizer que o relativo avanço se refere ao fato que a criação do Conselho Nacional das Cidades possui natureza consultiva e não deliberativa, ou seja, as diretrizes definidas em face da participação popular não são automaticamente adotadas pelas forças governantes. Embora o próprio presidente Lula tivesse, em mais de uma oportunidade, se manifestado pela criação do Fundo Nacional de Moradia (FNM), reivindicação histórica do movimento de habitação, o setor econômico do governo colocou restrições ao projeto de lei que tramitou por treze anos no Congresso (Bonduki, 2008, p. 98).

---

<sup>18</sup> Segundo Armando Lamarca, "antes do governo Lula havia muitos obstáculos para lutar pela moradia. Antes não havia história de conselhos, a sociedade era proibida de participar dos espaços institucionais. Durante o governo Lula, os movimentos conquistaram a criação do Conselho das Cidades" (Representante do MNLM, entrevista concedida em 29 de abril de 2014).

O Bonduki destacou ainda que após ampla reformulação, que restringiu a amplitude do FMN, um substitutivo foi aprovado no Congresso, criando o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), por meio da lei nº 11.124 de 16 de junho de 2005, que também dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Ocorre que na lei aprovada foi excluída a possibilidade do fundo envolver, no seu interior, ao mesmo tempo, recursos onerosos (FGTS) e não onerosos (fiscais), como propunha o Projeto Moradia. Deste modo, o FNHIS tornou-se um fundo de investimento contando apenas com recursos orçamentários.

Fernanda Lima Santos (2014, p. 72), tendo em vista o episódio conhecido como "mensalão", deflagrado em 2005, assim como as denúncias de corrupção envolvendo o então ministro Antônio Palocci, considerou que a entrega do MCidades ao Partido Progressista em 2005 representou um esforço do governo para amenizar essa instabilidade política<sup>19</sup>. Assim como no âmbito nacional, as articulações e coalizões políticas envolvendo as legendas partidárias, em torno do controle sobre a política habitacional, ocorrem também a nível municipal pelas mais variadas razões, como é caso do município João Pessoa<sup>20</sup>.

A governabilidade é um fator determinante na conjuntura dos poderes municipais que se manifesta, por exemplo, na disposição das secretarias e cargos de confiança que compõe a gestão do poder executivo. Ocorre que o critério de escolha

---

<sup>19</sup> É possível afirmar que o MCidades permanece sendo suporte estratégico para a manutenção da governabilidade do segundo governo da presidente Dilma Rousseff tendo em vista que a partir de 2015 passou a ser comandado por Gilberto Kassab, membro do Partido Social Democrático (PSD). Segundo Rolnik, não faz "nenhuma diferença colocar o Kassab ou deixar o ministério sob o comando do PP. Abandonou-se o Ministério das Cidades e a pauta da reforma urbana entrou dentro da bacia da governabilidade. Disponível em: <<https://jornalggn.com.br/cidadania/cidadao-percebeu-que-nao-se-compra-cidadania-no-feirao-da-caixa-diz-rolnik/>>. Acesso em 02 dez. 2024.

<sup>20</sup> A presente pesquisa não objetiva apontar as motivações que estão por trás das articulações que envolvem a Secretaria da Habitação Social do Município de João Pessoa.

dessas equipes depende das forças políticas que compõem determinada gestão que são definidas a partir das coligações políticas que antecedem as eleições, ainda que não se restrinja a essas. Frisa-se que durante a implantação da primeira etapa do PMCMV o município de João Pessoa foi governado pelo por Ricardo Coutinho, filiado ao PSB, partido que pode ser considerado de centro-esquerda (Zucco; Power, 2009, p. 228), até 2010 quando renunciou ao cargo para disputar o governo do estado e sucedido por Luciano Agra, membro do Partido Ecológico Nacional.

Entre os anos de 2012 e 2016, a capital paraibana é governada por Luciano Cartaxo, filiado ao PT. Embora SEMHAB seja responsável por coordenar a elaboração e a implementação da política habitacional da capital paraibana, bem como elaborar os programas habitacionais e de regularização fundiária, a possibilidade de planejar, executar e fiscalizar os empreendimentos habitacionais tornou-se uma grande oportunidade para os setores privados envolvidos ou interessado no ramo construção civil.

A divisão do controle sobre essas secretarias municipais entre as forças políticas não são aleatórias e tampouco são definidas de acordo com a relação das lideranças políticas a frente de determinada pasta com os interesses coletivos do município ou com a possibilidade de universalizar o acesso à moradia. Os entraves que as políticas habitacionais e urbanas se encontram no Brasil podem ser percebidas, por exemplo, em face das posições políticas emitidas por agentes que ocupam cargos de destaque na gestão municipal de João Pessoa, como é caso de Delmar Caribé, membro da SEMHAB e entrevistado em 8 de abril de 2014 para a presente pesquisa.

É possível dizer que no Brasil há grandes dificuldades em cultivar uma coesão política entre o que é proposto pelas diretrizes gerais do Estatuto da Cidade assim como pelo próprio ministério e o que é executado no âmbito dos municípios. Ainda

que esteja preconizado na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade uma nova ordem jurídico-urbanística que enaltece a importância do princípio da função social da propriedade e a possibilidade de desapropriação de imóveis que descumprem tal princípio, Delmar Caribé em diversos momentos da entrevista reproduz ideais que mais se aproximam do caráter privatista e conservador do direito, ou seja, pela manutenção do caráter absoluto do direito de propriedade. O referido membro da SEMHAB comparou os movimentos sociais que ocupam imóveis abandonados no município de João Pessoa, como é o caso Movimento Terra Livre, a “organizações criminosas”<sup>21</sup>.

Não obstante, manifestou grande desconforto por ter que se relacionar com tais grupos ao afirmar que, pela sua vontade, “não negociaria com criminosos assim como os Estados Unidos não dialoga com terroristas”. Para esse gestor público não há crime maior que “invadir a propriedade alheia” mesmo que esteja abandonada e seja capaz de abrigar centenas de pessoas sem-teto. Durante a entrevista ficou evidente a afinidade de Delmar Caribé com os interesses dos setores privado envolvido com a construção civil e total desprezo aos movimentos e grupos sociais que questionam a lógica do capital no processo de urbanização, lutando pelo direito à cidade e acesso à moradia digna.

O predomínio dos latifúndios e das terras improdutivas no campo permanecem também nos centros urbanos, traduzindo o espírito político do Código Civil de 1916, e é reproduzido sem disfarces e com naturalidade por Delmar Caribé em pleno século XXI. A indignação do gestor não se manifesta com o fato de existirem imóveis ociosos, sem cumprir com uma função social, paralelamente à existência de

---

<sup>21</sup> O episódio citado refere-se ao caso do antigo Hotel Tropicana que após 7 anos abandonado foi ocupado pelo Movimento Terra Livre, passando a abrigar aproximadamente 200 famílias.

milhares de famílias sem moradia, mas sim pela suposta violação do direito de propriedade, algo que considera sagrado, assim como os liberais clássicos representados nesse trabalho por Locke.

Além disso, as características da política regional refletem-se diretamente na organização e disposição das principais pastas da gestão municipal da capital paraibana, inclusive a SEMHAB criada 2005 para administrar os crescentes recursos federais disponibilizados para a política habitacional. É possível dizer, com base na entrevista com Delmar Caribé, que alguns partidos políticos atuantes no estado da Paraíba são ocupados por famílias tradicionais que controlam determinado município ou até mesmo uma microrregião do interior do estado, mas que não deixam de exercer influência também na capital.

As forças políticas que compõe o governo municipal não são necessariamente ocupadas pelos partidos políticos aliados mas, sobretudo, por sobrenomes, ou seja, clãs de famílias que alugam determinado partido político, independente da sua vinculação ou definição ideológica, mas que atende aos seus interesses imediatos no que tange a disputa política. Nas palavras de Delmar Caribé, integrante da SEMHAB, reconhecendo que o fato de ser filiado ao partido de uma liderança política regional do estado contribuiu para a sua inserção na referida pasta<sup>22</sup>, embora anteriormente não tivesse qualquer envolvimento com a questão habitacional:

A indicação para o secretariado, por mais técnica que seja, é necessariamente política [...] Eu sou filiado a um partido, mas não tenho partido como time de futebol. Meus ideais não correspondem exatamente ao partido, mas na Paraíba não tem muito ideologia ligada à partido. Você tem grandes grupos políticos ligados às famílias tradicionais, sobrenomes. Algo mais personalizado. Cada região tem uma família controlando. Estou no partido de uma dessas lideranças regionais paraibanas. Estou no meu partido por

---

<sup>22</sup> Para efeito de privacidade, assim como em relação aos nomes dos entrevistados os quais estamos usando pseudônimos, não revelamos os nomes dos partidos e lideranças citados nas entrevistas.

conta dele e não do partido em si (Entrevista concedida em 8 de abril de 2014).

Percebe-se nesse depoimento, levando em consideração as contribuições teóricas de Holanda (2006), a dificuldade dos detentores das posições públicas vislumbrarem a diferença entre os domínios do privado e do público, na medida em que a confiança pessoal permanece sendo relevante para a escolha das pessoas que irão ocupar as funções públicas.

Delmar Caribé, ao ser questionado sobre as motivações da indicação de Regina de Cássia Assunção para ocupar um importante cargo na SEMHAB, afirma que essa, além da experiência com a questão habitacional, possui uma “ligação e amizade muito forte” com o ex-ministro das Cidades, “por mais que não seja filiada a nenhum partido” (Entrevista concedida em 8 de abril de 2014). Contudo, o exministro Agnaldo Ribeiro, filiado ao Partido Progressista, se trata de um político paraibano que também faz da política uma extensão dos negócios familiares, dando continuidade à tradição do seu clã em assuntos públicos que dura décadas<sup>23</sup>.

Nesse sentido, concordamos com Holanda (2006) em relação à influência do personalismo na configuração da democracia brasileira, em que a ideia de uma espécie de entidade imaterial e impessoal nos espaços políticos é impensável para os povos da América Latina, não importando ou prevalecendo a relação e experiência, por exemplo, com a questão habitacional para ser inserido aos órgãos governamentais referente à essa temática.

Portanto, o predomínio de determinadas famílias na política do Estado da Paraíba inevitavelmente teria repercussão na definição das lideranças que ocupam,

---

<sup>23</sup> Agnaldo Ribeiro é neto de um dos maiores coronéis e usineiros do estado da Paraíba e acusado de ser mentor do assassinato do importante líder da Ligas Camponesas em 1962, João Pedro Teixeira. Disponível em: < <http://blogs.diariodepernambuco.com.br/politica/?p=16836>>. Acesso em: 8 de jan. 2015.

por exemplo, a SEMHAB<sup>24</sup>. O coronelismo na política atual adquire uma nova roupagem não mais caracterizada pelo voto cabresto ou que se restringe às regiões rurais e do interior, mas sim pela política de aliança presente inclusive nos centros urbanos como João Pessoa, ocupada por sujeitos letrados, que assim como Delmar Caribé, membro da SEMHAB indicado por uma família tradicional do estado que apoia a gestão municipal, possuem diplomas de nível superior e especializações.

O arcaico, dos sobrenomes e famílias tradicionais na política, e o moderno, das instituições republicanas, se cruzam na SEMHAB definindo que são os sujeitos autorizados a gerir a política urbana e habitacional da cidade de João Pessoa. Na atual conjuntura brasileira e especialmente no Nordeste, não se pode separar o arcaico do moderno assim como as elites rurais das elites urbanas. Delmar Caribé e Regina de Cássia Assunção, que ocupam importantes cargos na SEMHAB, representam a grande influência das famílias tradicionais do estado da Paraíba na composição política da gestão municipal da capital.

Voltando ao cenário nacional, a troca de ministros, na Casa Civil em 2005 e na Fazenda em 2006, gradualmente determinou o surgimento de um novo arranjo coordenativo no governo. Dilma Rousseff passou a desempenhar papel de destaque na criação e no monitoramento de projetos prioritários, além de participar das decisões sobre a política econômica, diante de sua afinidade às orientações desenvolvimentistas defendidas por Guido Mantega, ministro da Fazenda no momento em que o PMCMV foi lançado.

---

<sup>24</sup> É importante citar, segundo a série de reportagem do website “Congresso em Foco”, que “onze dos 12 representantes paraibanos na Câmara vêm de família com tradição política” durante a composição legislativa de 2010 à 2014. Disponível em: < <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/familias-mandam-no-nordeste-mas-nao-so-la/>>. Acesso em: 03 jan. 2015.

Iniciou-se, nesse sentido, uma perspectiva de Estado forte, que investia na construção da infraestrutura econômica e social e ainda na ampliação de conglomerados brasileiros privados, a fim de torná-los competitivos no mercado internacional. É possível visualizar esta transformação em decorrência da posição do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) na política econômica brasileira que, a partir do governo "Lula" se tornou o grande promotor do desenvolvimentismo, negociando, financiando e até participando da formação de oligopólios privados<sup>25</sup>.

Enquanto em 2002, "o BNDES desembolsou R\$ 38,2 bilhões de empréstimos a empresa, com crescimentos sucessivos, em 2009 esse volume foi de 137,4 bilhões" (Maricato, 2011, p. 31). Importa destacar que o Ministério da Casa Civil passou a concentrar o desenho da grande política do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, o qual busca retomar as obras de infraestrutura econômica e social, e, posteriormente, incidindo sobre a política habitacional, diminuindo o poder do Mcidades.

O PAC passou a intervir fortemente com o crescimento do país tanto no que diz respeito ao PIB quanto à geração de empregos formais. Esse novo arranjo institucional somou-se ao desenho complexo referente à competência governamental sobre as cidades e a questão habitacional proveniente das atribuições previstas na Constituição de 1988, claramente descentralizadora. Em síntese, de 2009 até junho de 2014, o PMCMV contou com investimentos de "R\$ 225 bilhões, sendo que 46% das famílias beneficiadas tinham renda mensal inferior a R\$ 1.600,00" (Brasil, 2014, p. 20).

---

<sup>25</sup> O BNDES esteve direta ou indiretamente envolvido, por exemplo, à compra do Brasil Telecom pela Oi/Telemar, ao financiamento que transformou a JBS/Friboi no maior frigorífico do mundo, à aquisição da Aracruz pela Votorantim, assim como a aquisição da Azaléia pela Vulcabrás (Freire, 2009).

No período de 2013, “o PIB gerado pelas atividades sustentadas pelo PMCMV atingiu R\$ 29,8 bilhões”, que equivale a “0,6% do PIB brasileiro daquele ano” e sustentaram cerca “1,3 milhões de postos de trabalhos diretos e indiretos na cadeia de produção, incluindo os empregos nas construtoras, prestadores de serviços, comércio e indústria de materiais de construção”, representando “2,6% da força de trabalho formal da economia brasileira”. (Brasil, 2014, p. 20). É importante ressaltar que a cada R\$ 1 milhão investido no programa mantém ativos 32 postos de trabalho e gera renda adicional de R\$ 744 mil, de forma direta e indireta, na Construção Civil e em outros setores<sup>26</sup>.

No caso do município de João Pessoa<sup>27</sup>, a título de exemplo, os residenciais Anayde Beiriz, Manacá e Irmã Dulce, os primeiros empreendimentos do PMCMV no estado da Paraíba, movimentaram a economia local e custaram aos cofres públicos, respectivamente, R\$ 19.661.109,39, R\$ 9.028.000,00 e 53.839.999,08<sup>28</sup>. A implantação de uma política habitacional integrada à questão urbana não pode desconsiderar que as cidades brasileiras vivem um cenário que não pode ser mais definido e compreendido em vista da dicotomia "cidade legal" e "cidade ilegal", ou em face da mensuração meramente quantitativa das soluções ao déficit habitacional.

---

<sup>26</sup> De acordo com o editorial do Jornal Valor Econômico, “mais de 2.000 construtoras já contrataram pelo programa”. Disponível em: <<https://www.aecweb.com.br/revista/noticias/minha-casa-minha-vida-gera-impacto-de-08-no-pib/680>>. Acesso em 02 dez. 2024.

<sup>27</sup> Segundo Regina de Cássia Conceição, integrante da SEMHB, “ocorre uma grande movimentação na economia do município de João Pessoa, a indústria da construção civil produz mais, os materiais de construção vendem mais, o emprego aumenta categoricamente (Entrevista concedida em 30 de abril de 2014). No mesmo sentido Delmar Caribé, integrante da SEMHOB afirmou que “não há mão-de-obra suficiente para atender a demanda da capital paraibana, tendo que vir de fora, conseqüentemente com a indústria da construção civil movimentada há mais emprego e dinheiro girando em torno da economia da cidade”. (Entrevista concedida em 8 de abril de 2014).

<sup>28</sup> Informações obtidas no portal da prefeitura de João Pessoa. Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/>>. Acesso em 10 fev. 2015.

O novo ciclo de crescimento econômico pelo qual passou o Brasil nos primeiros anos de implantação do PMCMV, embora mantenha a inércia do velho modelo de desenvolvimento urbano patrimonialista e excludente, e, aparentemente, tenha dado continuidade às políticas e fenômenos do chamado período do milagre brasileiro (Rolnik *et al*, 2012, p. 12-13), na verdade, ocorreu sob a égide de uma nova política econômica, sustentada por uma nova coalizão política, na qual reconhecemos como "neodesenvolvimentista". Do ponto de vista do impacto nas cidades, a autora destacou pelo menos dois elementos que influenciaram na constituição deste cenário, sejam eles, "a integração dos trabalhadores no mercado de consumo (inclusive da mercadoria casa) e a inserção da acumulação urbana nos circuitos financeiros globalizados" (Rolnik *et al*, 2012, p. 13, grifo da autora).

Embora o Estatuto da Cidade apresente formas de limitar o exercício do poder econômico na produção das cidades, cabe reconhecer que a mera existência de legislação urbana, decretos e normas que regulam o uso e ocupação da terra urbana ainda não são suficientes para promover significativas alterações na conjuntura de segregação socioespacial na qual se encontram as cidades brasileiras. A concretização das políticas urbanas e habitacionais está diretamente envolvida ao modo de como está estabelecida a composição político-institucional brasileira, seja da presidência da república, seja dos ministérios, das secretarias e dos órgãos envolvidos nessas temáticas, levando em consideração ainda as composições e competências de cada ente federativo, especialmente, o municipal.

Não obstante a complexidade das atribuições institucionais, a judicialização de direitos contemplados pelo Estatuto da Cidade "não representa uma garantia plena, uma vez que tudo que ela assegura é o julgamento de conflitos na esfera do judiciário, um poder relativamente conservador que nem sempre emite decisões coerentes com a ideia de um Estado de direitos" (Rolnik *et al*, 2012, p. 15). Isto posto,

ainda que o Estatuto da Cidade tenha possibilitado um processo de judicialização para importantes frentes de resistência aos imperativos do capital sobre o solo urbano, a autora salientou que essa salvaguarda tem contribuído mais para evitar ou bloquear violações de direitos do que para proporcionar ações afirmativas e resolver os conflitos urbanos.

A legislação urbana insere-se no conjunto do ordenamento jurídico brasileiro, devendo ser analisado em sua totalidade juntamente com outros fatores sociais, políticos e econômico determinantes na conformação da política urbana e habitacional. Ocorre que o caráter progressista do Estatuto da Cidade não se sobrepõe à essência liberal do direito brasileiro e a permanência de práticas coronelistas na política, na medida em que os direitos do proprietário, que lucra com a produção excludente e desigual do espaço urbano, são relativizados e não extintos. Por exemplo, mecanismos que propõe a materialização do princípio da função da propriedade privada mediante o instituto da desapropriação, quando são cumpridos, não estão combatendo a existência da propriedade propriamente dita, mas a colocando a serviço da coletividade que sobrevive no sistema capitalista, isto é, de modo que melhor atenda aos interesses do capital e não que o enfraqueça.

Muito além de definir maneiras de democratização do espaço urbano, mais do que efetivamente regular o desenvolvimento de cidade — e não seu mero crescimento — a legalidade urbana intencional, de modo geral, organizar e classificar os territórios urbanos, conferindo significados e legitimidade para o modo de vida e conceitos dos grupos mais envolvidos e interessados na formulação dos instrumentos legais. A legislação urbana representa uma linha demarcatória, estabelecendo limites, mas sem colocar em risco os poderes das camadas dominantes. Por sua vez, a burocracia estatal discrimina agenciamentos espaciais e sociais diferentes do padrão sancionado pela lei. Ainda assim, a legislação funciona

como um relevante paradigma político-cultural, mesmo quando fracassa na determinação, na conformação final da cidade.

A possibilidade de limitações ao poder econômico na apropriação desigual da produção dos espaços urbanos, viabilizadas pelo aparato legislativo brasileiro em torno da questão urbana, transcendem as formulas priorizadas pelos governos desenvolvimentistas, especialmente o modelo incrementado pelo BNH e repetido pelo PMCMV.

A título de exemplo, não exaustivos, podemos citar a previsão do usucapião coletivo<sup>29</sup> e a desapropriação de propriedade privada por descumprimento da sua função social, como formas de intervir na organização e formação do espaço urbano, assim como na problemática habitacional como um todo, de modo a garantir a inserção das camadas populares em regiões em que haja a presença de infraestrutura e equipamentos públicos<sup>30</sup>.

A questão urbana e, particularmente, a agenda da reforma urbana, constitutiva da pauta das lutas sociais e fragilmente experimentada em esferas municipais nos anos 1980 e início dos anos 1990, foram abandonadas pelo poder político dominante no país, em todas as esferas. Isso se deu em prol de uma coalização pelo crescimento que articulou estratégias keynesianas de geração de emprego e aumentos salariais a um modelo desenvolvimento urbano neoliberal, voltado única e exclusivamente para facilitar a ação de mercado e abrir frentes de expansão do capital financeirizado (Maricato, 2013, p. 9).

---

<sup>29</sup> Nas palavras de Loureiro, “toda a interpretação dos arts. 10 a 14 do Estatuto da Cidade, portanto, deve ser voltada a examinar o usucapião como mecanismo de regularização fundiária e, sobretudo, de reorganização urbanística” (2004, p. 84).

<sup>30</sup> De acordo com o art. 42-B, inciso III, do Estatuto da Cidade, incluído em decorrência da Lei 12.606/2012, os municípios que pretendem ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo “definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamento e instalações públicas, urbanas e sociais”.

De qualquer modo, cabe repetir que o presente estudo apresenta e propõe-se a discutir a criação do PMCMV, bem como sua repercussão na questão urbana brasileira, como a principal tática adotada pelo Estado nos governos populares de Lula e Dilma para minimizar o déficit habitacional. Entendemos que o incentivo à ampliação do mercado imobiliário formal, em vista dos volumosos subsídios estatais direcionados à construção em massa de habitações populares, não representa a única forma prevista no ordenamento jurídico brasileiro de influenciar na oferta de habitações ou maneira de obter o seu acesso formal. No entanto, o impacto do PMCMV na conformação do espaço urbano e, ao mesmo tempo, no mercado imobiliário das cidades, inaugurando um novo marco do Estado brasileiro no que tange à política habitacional, requer que ressaltamos a influência do progressivo aumento no preço da terra urbana<sup>31</sup> e dos aluguéis<sup>32</sup> no agravamento da problemática habitacional<sup>33</sup>.

Deste modo, o caráter meramente distributivo das políticas públicas habitacionais, desassociada de uma intervenção profunda na questão fundiária, de

---

<sup>31</sup> A variação do preço do metro quadrado dos imóveis anunciados para venda em 16 cidades brasileiras registrou um aumento de 13,7% em 2013, 8 pontos percentuais acima da inflação” medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/seudinheiro/noticias/precos-de-imoveis-sobem-13-7-e-superam-a-inflacaoem-2013>>. Acesso em 27 jul. 2014.

<sup>32</sup> O aumento em 30%, entre 2007 e 2012, do excedente de aluguel, “que passou de 1,75 milhões de domicílios para 2,293 milhões”, significa dizer que há mais famílias brasileiras que dependem mais de 30% de seu orçamento para custear o aluguel. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20656](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20656)>. Acesso em 23 jul. 2014.

<sup>33</sup> A construção de mais de dois milhões de moradias entre os anos de 2011 e 2014 no Brasil, em virtude do Programa Minha Casa Minha Vida, não foram suficientes para diminuir o déficit habitacional em nove metrópoles que “cresceu 10% entre 2011 e 2012”, ainda que no mesmo período “tenha recuado 1,6% na contagem nacional”. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/05/140527\\_deficit\\_habitacional\\_ms.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/05/140527_deficit_habitacional_ms.shtml)>. Acesso em 27 jul. 2014.

modo a relativizar o caráter absoluto da propriedade privada, vem diminuindo a possibilidade de o PMCMV protagonizar concretamente a redução do déficit habitacional no Brasil.

#### 4 Considerações finais

32

A cidade vendida aos pedaços converteu-se em parte integrante da reprodução capitalista, não somente porque nela são confeccionados e trocados bens materiais e imateriais, mas porque dentro dela, num sentido amplo, a sociedade como um todo é reproduzida. De igual modo, ocorre o mesmo num sentido que poderíamos considerar restrito, porque a cidade passou a ser um produto consumido, comprado e vendido, assumindo uma função fundamental na circulação e acumulação de capital.

O lançamento do Programa "Minha Casa, Minha Vida", atuando conforme a política neodesenvolvimentista, representou imenso rompimento com relação às intervenções estatais pretéritas, essencialmente por deslocar a questão da habitação para o cerne da agenda governamental. O PMCMV simbolizou a natureza do pacto econômico e social estabelecido pelo neodesenvolvimentismo por envolver o Estado enquanto protagonista de políticas de crescimento econômico e bem-estar social sem romper com o neoliberalismo que permaneceu incidindo profundamente nas regras do jogo político. A governança sobrepôs o governo; a renda fundiária e o caráter absoluto da propriedade privada prevaleceram sobre a reforma urbana e os setores que ao longo da história lucraram com a segregação socioespacial se consolidaram no comando da política urbana e habitacional brasileira.

A forma como a primeira etapa do PMCMV – faixa 1 se conformou no município de João Pessoa, assim como nas demais cidades brasileiras, descartou a

possibilidade de tratar o déficit habitacional bem como a questão urbana por meio de políticas que envolva toda cidade e que limite os poderes inalienáveis dos proprietários, isto é, aproveitando os espaços já existentes, desapropriando imóveis abandonados ou subutilizados e promovendo uma melhoria na vida urbana, por meio de projetos que ampliem a mobilidade urbana, espaços culturais, infraestrutura e serviços públicos em todos os bairros.

A construção de novas unidades habitacionais na capital paraibana, ao mesmo tempo que milhares de imóveis permaneceram sem cumprir o princípio da função social da propriedade, ilustrou a opção do Estado brasileiro sobre como lidar com o problema habitacional: a partir da garantia do acesso a moradia-propriedade a uma parcela da população que, por conta própria, não foi inserida no mercado imobiliário. A localização periférica destas unidades confirmou e repetiu uma tendência lançada desde o início da urbanização do solo brasileiro: o afastamento das classes oprimidas, em geral, das regiões mais centrais onde se encontram elementos que caracterizam as cidades, isto é, o acesso à moradia-propriedade pelas camadas mais populares contempladas pelo PMCMV foi praticamente condicionado pela negação do direito à cidade.

A escolha pelas terras piores localizadas, assim como pelo Programa Minha Casa Minha Vida, de modo geral, não ocorreram por acaso. Refletiu a confluência entre Estado e Empresa na materialização do programa que acabaram por subverter os interesses públicos deste. Expôs a prevalência por um modelo de desenvolvimento cujo crescimento econômico e as metas quantitativas ofuscaram a tentativa de universalização de direitos, na qual a produção do espaço urbano, inclusive no provimento de habitações populares, vem servindo a acumulação de capital. Significou dizer que a política habitacional no Brasil vem atuando segundo

critérios meramente distributivos que objetivam imprimir uma aparente imagem humanizada e social do Estado capitalista.

## Referências

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Operações urbanas consorciadas como instrumento de captação de mais valias urbanas: um imperativo de nova ordem jurídico-urbanística brasileira. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (Org.). **Direito Urbanístico – Estudos Brasileiros e Internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006b.

BOITO JR., Armando; BERRINGER, Tatiana. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 47, Curitiba, 2013. p. 31-38.

BOITO JR., Armando. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. In: 9º Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas - "O acordo social necessário. Pode o Brasil ter uma estratégia nacional de desenvolvimento?", 2012, São Paulo. **Conferência...** São Paulo: FGV. Disponível em: <<https://unicamp.br/anuario/2012/IFCH/DCP/DCP-0032.html>>. Acesso em: 02 de dez. 2024.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista eletrônica arq. Urb.**, n.1, São Paulo, 2008.

BRASIL. **Pesquisa de Satisfação dos Beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília, DF: MCIDADES; SNH; SAE-PR; IPEA, 2014.

CASTRO, Matheus Felipe de. Constituição, Petróleo e Desenvolvimento: a fórmula Celso Furtado para o Brasil. In: Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa; Maria Marconiete Fernandes Pereira. (Org.). **Direito Econômico da Energia e do Desenvolvimento**: ensaios interdisciplinares. São Paulo: Conceito Editorial, 2012. p. 47-58.

FEITOSA, Maria. L. P. M. Exclusão social e pobreza nas interfaces entre o Direito Econômico do Desenvolvimento e o Direito Humano ao Desenvolvimento. IN:

SILVEIRA, Vlado Oliveira da et. al (orgs.). **Direito e Desenvolvimento no Brasil do Século XXI (livro 1)**. Brasília: Ipea: Conpedi, 2013.

FERNANDES, Edésio. Implementing the urban reform agenda in Brazil. **Environment and Urbanization**, v. 19, n. 1, [s/l], 2007b. p. 177-189.

FREIRE, Vinícius Torres. **Lula, BNDES, fusões & aquisições**. Unisinos, São Leopoldo, 25 jan. 2009. Disponível em:  
<<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/noticiasarquivadas/19558-lula-bndes-fusoes-&-aquisicoes>>. Acesso 13 mar. 2015

FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. 7. ed. São Paulo: Companhia Editorial Nacional, 1979.

LOUREIRO, Francisco. Usucapião Coletivo e Habitação Popular. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade** – Diretrizes, Instrumentos e Processos de Gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2004

ROLNIK, R. et al. 10 anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela Reforma Urbana às cidades da Copa do Mundo. In: RIBEIRO, A.C.T; VAZ, L.F.; SILVA, M.L.P.. (Org.). **Quem planeja o território?** Atores, arenas e estratégias. Rio de Janeiro: Letra Capital/ANPUR, 2012. p

SILVA, Fernanda Lima. **Coordenação Governamental no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro**: Estudo de caso sobre o Ministério das Cidades no Governo Lula. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.

HARVEY, David. **Rebel Cities: from the right to the city to the urban revolution**. London: Verso, 2012.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26 ed. São Paulo: Cia das Letras, 2006.

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

\_\_\_\_\_. É a questão urbana, estúpido! In: **Cidades Rebelde – Passe livre e as Manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 19-26

SILVA, Phillipe Cupertino Salloum e; ALCÂNTARA, Rafaela Cavalcanti de. Da apropriação do urbano pelo Capital à captação da mais-valia urbana: respostas e possibilidades institucionais no ordenamento jurídico-urbanístico brasileiro. In: ROLIM, Renata Ribeiro et. al. **Sociologia, Antropologia e Cultura Jurídicas I**. João Pessoa: Conpedi, 2014.

ZUCCO, Cesar Jr; POWER, Timothy J. Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005: A Research Communication (2009). **Latin American Research Review**, v. 44, n. 1, 2009.

#### **Fluxo editorial/Editorial flow**

Recebido em 03.12.2024

Aprovado em 14.11.2025

Publicado em 21.11.2025