



**POLÍTICAS NÃO PÚBLICAS DE MORADIA NA SOCIEDADE  
PATRIMONIALISTA E A ATUAÇÃO DO ESTADO EM FAVOR DOS  
INTERESSES PRIVADOS**

**NON-PUBLIC HOUSING POLICIES IN THE PATRIMONIALISTIC  
SOCIETY AND THE STATE'S PERFORMANCE IN FAVOR OF  
PRIVATE INTERESTS**

<i>Recebido em:</i>	28/03/2018
<i>Aprovado em:</i>	25/06/2018

**Diogo de Calasans Melo Andrade <sup>1</sup>**

**RESUMO**

O objetivo do presente artigo é analisar a evolução histórica da interferência do Estado na construção de moradias para os necessitados, até chegarmos as atuais políticas habitacionais. Primeiro, identificou-se que no Brasil nunca houve uma verdadeira política habitacional para concretizar o direito social à moradia. Em seguida, detectou-se que nosso Estado não é o do bem-estar social, mas uma sociedade patrimonialista em favor dos

<sup>1</sup> Doutor em direito político e econômico pela Universidade Mackenzie (2018); Mestre em Direito, na área de concentração constitucionalização em direito, pela Universidade Federal de Sergipe (2014); Docente no Curso de Graduação e Pós Graduação em Direito da Universidade Federal de Sergipe; Conselheiro da Revista Eletrônica do Instituto Sergipano de Direito do Estado; Endereço eletrônico: contato@diogocalasans.com.



interesses privados. Assim, concluiu-se que as políticas de moradia não podem ser chamadas de públicas, uma vez que são criadas e executadas pelo Estado, mas para atender os interesses das construtoras privadas.

**Palavras-chaves:** interferência do Estado; moradia; sociedade patrimonialista; políticas não públicas.

### ABSTRACT

The objective of this article is to analyze the historical evolution of the State interference in the construction of housing for the needy, until we reach the current housing policies. First, it was identified that in Brazil there was never a real housing policy to substantialise the social right to housing. Then it was discovered that our State is not that of social welfare, but a patrimonialistic society in favor of private interests. Thus, it was concluded that housing policies can not be called public, since they are created and executed by the State but to meet the interests of private construction companies.

**Keywords:** State interference; housing; patrimonialistic society; non-public policies.

## 1. Introdução

Com o presente artigo identificou-se que junto com o Estado do bem-estar social criaram-se os direitos sociais, especialmente, a moradia e o objetivo desse Estado é superação da contradição entre a igualdade política e a desigualdade social. Entretanto, buscou-se compreender se a maior intervenção estatal, com o objetivo de “assegurar a moradia”, alcançou essa finalidade ou, essa intervenção, preserva a forma mercadoria propriedade privada e moradia.

Essa intervenção estatal em relação à moradia justificou-se pelo fato da moradia não ser um produto de fácil comércio em razão do seu alto valor e não estar dentro da cesta



salarial. Por isso, o ponto central dessa análise é perceber se, no Brasil, tivemos um Estado de bem-estar social ou uma política pública patrimonial, onde se mistura o que é público com o que é privado, uma vez que, na sociedade patrimonial, os interesses particulares estão acima dos interesses coletivos, tendo como características a predominância da propriedade privada como valor central da sociedade.

Essa sociedade patrimonial atua em sentido oposto ao do Estado uma vez que permite uma ação livre e desregulada do mercado de construção, não realizando um controle fundiário e gerando especulação, por isso, sem opções habitacionais, a uma única opção para a população carente é a autoconstrução de moradia nas periferias da cidade.

Percebeu-se que é por meio das políticas públicas de moradia que o Estado deve efetivar esse direito social e, somente o Estado, é capaz de atuar no espaço urbano, para isso, através de políticas públicas, criam-se infraestruturas e dirigem-se os investimentos para determinados setores da sociedade.

Dessa forma, definiu-se a política pública de moradia como um programa ou ação governamental, através de uma atuação concreta do Estado, por meio de medidas coordenadas, com um objetivo determinado de dar movimento à máquina do governo, procurando efetivar o direito fundamental de moradia.

Entretanto, procurou-se, identificar se, no Brasil, as políticas públicas de moradia são públicas ou patrimoniais, analisando, para isso, a ação do Estado na criação dos processos de valorização diferenciada do espaço através dos investimentos públicos.

Essa intervenção do Estado pode se dar na demanda ou na oferta de moradias, além da concessão de facilidades de crédito imobiliário, pois o espaço urbano é produzido pela articulação entre o Estado e o setor imobiliário, sendo necessária essa ligação para preservar a forma-mercadoria propriedade privada e moradia.

Para construir habitações é essencial um conjunto de ações do Estado, incluindo público e privado, além de uma continuidade das políticas públicas de moradia, proteção



dos servidores que a implementem, além de boa remuneração dos mesmos. Assim, buscou perceber se a moradia transformou-se em um negócio urbano financeirizado, contribuindo para os processos de valorização, segregação e criação de periferias, contribuindo para a criação de um campo de aplicação do excedente.

Para tanto, se realizou um procedimento de revisão da literatura, estrangeira e brasileira, com a sistematização e análises de dados, buscando identificar os institutos, tendo como principais fontes de pesquisa os *sites* do governo federal, livros, periódicos.

## **2. O suposto Estado do bem-estar social x sociedade patrimonialista: prioridade dos interesses particulares em detrimento dos coletivos.**

Para compreendermos as políticas públicas de habitação no Brasil e a atuação do Estado, faz-se necessário entendermos o verdadeiro sentido do Estado de bem-estar social e de que forma esse Estado vai intervir para efetivar o direito social à moradia; como também, identificar se na nossa sociedade patrimonialista as políticas públicas de moradia, de fato, são públicas ou direcionadas ao setor privado, transformando a produção privada de moradias em uma importante área de aplicação do capital.

Por outro lado, as fundações do Estado do bem-estar social (*Welfare State*) foram criadas como alternativa ao socialismo para amenizar o desequilíbrio ocasionado pela crise de 29 (Grande Depressão)<sup>2</sup> fazendo necessária uma atuação forte por parte do Estado para reequilibrar a sociedade, chamado, por alguns, de Estado do bem-estar social.

Acontece que, como a habitação não é um produto de fácil comércio, tendo em vista o seu preço alto e o fato de seu preço não estar na cesta salarial, fez-se necessário uma intervenção estatal em relação à moradia com o objetivo de regulamentar as atividades

---

<sup>2</sup>Essa crise foi uma grande depressão econômica que continuou na década de 1930 até a Segunda Guerra, e foi considerada o pior e maior período de recessão econômica do séc. XX.



produtivas a fim de assegurar a geração de riquezas em conjunto com a diminuição das desigualdades sociais.

Com uma larga maioria da força de trabalho recebendo salários que mal asseguram sua reprodução, não é surpreendente que a moradia jamais tenha entrado na cesta básica enquanto mercadora a ser adquirida no mercado, com seu valor, portanto, incorporado ao salário; o efeito disso é sentido claramente tanto na produção de edificações – a indústria da construção – como na produção do espaço urbano.<sup>3</sup>

Esse Estado do bem-estar social deveria garantir padrões mínimos de habitação a todos os cidadãos e, para isso, criaram os direitos sociais, especificamente o direito à moradia, para assegurar que as desigualdades de classe social não interfiram no exercício pleno dos direitos dos cidadãos. Como vimos logo acima, o grau de intervenção estatal em relação à moradia teve início na Era Vargas (1930-1945) e chegou ao seu auge no período da Ditadura Militar (1964-1985).

Assim, debaixo das pressões sociais e ideológicas do marxismo o Estado liberal<sup>4</sup> transformou-se e deu lugar ao Estado social e, segundo Bonavides, esse Estado social deriva do consenso, das mutações pacíficas do elemento constitucional da sociedade, da força desenvolvida pela reflexão criativa e, enfim, dos efeitos lentos, porém seguros, provenientes da gradual acomodação dos interesses políticos e sociais, considerando-o mais adequado a concretizar a universalidade dos valores abstratos das Declarações de Direitos Fundamentais<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup>MAUTNER, Yvonne. A periferia como fronteira de expansão do capital. In DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org). **O processo de urbanização no Brasil**. 2ed, São Paulo: editora: edusp, 2015, p. 255

<sup>4</sup>“O velho liberalismo, na estreiteza de sua formação habitual, não pôde resolver o processo essencial de ordem econômica das vastas camadas proletárias da sociedade, e por isso entrou irremediavelmente em crise. A liberdade política como liberdade restrita era inoperante. Não dava nenhuma solução às contradições sociais, mormente daqueles que se achavam à margem da vida, desapossados de quase todos os bens”. (BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 188).

<sup>5</sup>BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 32-37.



A noção contemporânea do Estado Social surge no momento em que se busca superar a contradição entre a igualdade política e a desigualdade social:

Vimos que o Estado liberal que fundou a concepção moderna da liberdade e assentou o primado da personalidade humana, em bases individualistas.

Vimos seu esquema de contenção do Estado, que inspirou a ideia dos direitos fundamentais e da divisão de poderes.

Vimos, do mesmo passo, as doutrinas que reinterpretaram a liberdade, abrindo caminho para o Estado social.

Chegamos, em suma, à conclusão de que este supera definitivamente o antigo Estado liberal e, segundo a tese que sustentamos, tanto se compadece com o totalitarismo como, também, com a democracia.

Estado social significa intervencionismo, patronagem paternalismo.

Não se confunde com o Estado socialista, mas com este coexiste<sup>6</sup>.

Apesar da ausência de norma expressa no direito constitucional pátrio qualificando nossa República como um Estado Social e Democrático de Direito, para Sarlet não restam dúvidas, e nisto parece existir um amplo consenso na doutrina, de que nem por isso o princípio fundamental do Estado social deixou de encontrar guarida em nossa Constituição<sup>7</sup>.

Afirma Maricato que com o fim do *welfare state* houve um recuo generalizado dos investimentos em habitação, revelando um colapso no volume de moradias produzidas. Nos países capitalistas centrais, o espetacular movimento de construção que se seguiu à Segunda Guerra Mundial minimizou fortemente a carência habitacional e, apesar das

---

<sup>6</sup>Ibidem, p. 203

<sup>7</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10<sup>a</sup> ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 62



características específicas desse processo em cada país, alguns aspectos podem ser generalizados no período pós-guerra da produção fordista:

- produção em massa, grande volume de unidades habitacionais;
- investimento público garante mercado solvável, com fortes subsídios;
- investimento em infraestrutura, grandes projetos de renovação urbana ou construção de cidades novas;
- Estado intervém no mercado de terras ou cria uma agência de terra;
- promoção da habitação de aluguel social;
- modernização da produção – pré-fabricação, investimentos em capital fixo, grandes canteiros;
- grandes sindicatos conferem poder à força de trabalho nos conflitos;
- queda na especialização da força de trabalho, imigração visando o barateamento<sup>8</sup>.

Entretanto, após a reestruturação produtiva dos anos 1970 e a consolidação do capitalismo financeiro globalizado, de recorte neoliberal, mesmo naqueles países, o “bem-estar” e os direitos universais providos pelo Estado sucumbiram à hegemonia da economia de mercado:

que favorece as corporações e exacerba a concentração da renda, promove a exclusão dos mais pobres (sobretudo imigrantes) dos benefícios sociais, fortalece governos cada vez mais autoritários e

---

<sup>8</sup>MARICATO, Hermínia. **Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação**. Revista Cadernos Metrópole 21, 10 sem. 2009b, p. 44



chauvinistas, e onde se revelam com cada vez mais frequência casos de mau uso da máquina pública e de corrupção. Se não importamos até hoje a ideia de um Estado “público” nos moldes de lá, é aceitável dizer que, nos dias atuais, são os países centrais que agora se inspiram no nosso modelo de modernização conservadora<sup>9</sup>.

Acontece que, o Brasil não teve um Estado do bem-estar social semelhantes aos países da Europa e Estado Unidos, pois sua política pública é patrimonial e vários são os motivos que levam a isso. Um deles, é o fato da questão da moradia e sua produção, apesar de ser implementada pelo Estado, mistura o que é público com que é privado.

Nesse viés, por motivos políticos e financeiros e pelo fato de no Brasil jamais ter se constituído um Estado de Bem-Estar Social, entende Bonduki, que a produção habitacional no período populista não chegou a se destacar enquanto ação social, como aparentemente pretendia o ditador. Nem de longe foi comparável ao que ocorreu nas cidades europeias governadas pela social-democracia, ou mesmo às realizações do peronismo na Argentina<sup>10</sup>.

Percebe-se, então, que com o Estado do bem-estar social criaram os direitos sociais, especialmente a moradia, com a finalidade de garantir habitação a todos; entretanto, esse direito social cedeu lugar à hegemonia de mercado, não concretizando o objetivo desse Estado de superar a contradição entre a igualdade política e a desigualdade social. Pelo contrário, com a possibilidade jurídica de intervencionismo estatal, tornaram nossa política pública em patrimonial, onde se mistura o público com o privado, trazendo vantagens para o setor privado.

---

<sup>9</sup>FERREIRA, João Sette Whitaker. **São Paulo: cidade da intolerância, ou o urbanismo "à Brasileira"**. Revista Estudos Avançados. vol.25 no.71 São Paulo Jan./Apr. 2011, p. 74

<sup>10</sup>BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 7ª ed. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 2017, p.144



Sabe-se que a globalização e o neoliberalismo são na Europa uma reação à social-democracia, ao prestígio do Estado de bem-estar social e da democracia, embasada em uma camada relativamente ampla da classe média. No Brasil, onde nunca houve social democrata ou Estado de bem-estar social, não passamos de novas formas mal dissimuladas de entreguismo:

Um rebatimento do desenvolvimento do estágio intensivo ao nível da ideologia é o surgimento da figura do “Estado de bem-estar” (Welfare state) que se coloca como que a materialização concreta da ideia do bem comum, assim como a forma política que lhe corresponde, a social democracia.

...

As formas concretas de social democracia geraram pouca experiência prática por causa da trajetória atribulada do país onde nasceu, a Alemanha; suas formas hoje mais desenvolvidas têm sido gestadas nas últimas décadas em alguns países do noroeste europeu, com a Escandinávia, Holanda, e a própria Alemanha. Admite ademais uma variante mais despolitizada, mas que lhe corresponde de fato, a saber, o Welfare State – o Estado de bem-estar – inglês.<sup>11</sup>

O Estado do bem-estar social não foi exatamente o objetivo, mas sim uma consequência notável da construção da sociedade de consumo de massa, o fato é que o estágio de acumulação intensivo alavancou na Europa e nos Estados Unidos um ciclo virtuoso, os chamados trinta gloriosos, um “intermédio” no capitalismo predatório, em que os ganhos do trabalho e da produção superaram os rendimentos do capital:

---

<sup>11</sup>DEÁK, Csaba. **Em busca das categorias do espaço**. São Paulo: Annablume, 2016, p. 187 e 188



Os avanços foram enormes em todas as áreas, inclusive no desenvolvimento de cidades com infraestrutura homogeneamente distribuída no território e forte regulação do Estado no seu planejamento, na sua organização, e no cuidado para que a moradia fosse garantida a todos e o espaço público urbano servisse de suporte para a vida urbana coletiva. Com efeito, o “bem-estar social” e capacidade de consumo passavam também pela garantia da casa. Aí está a diferença na natureza do conceito de Estado que nos serve comumente de referência teórica – o Estado do Bem-Estar Social – e daquele que se consolida no Brasil, de caráter patrimonialista. Pois aqui nunca tivemos, de fato, um Estado daquele tipo<sup>12</sup>.

Assim, o Estado do bem-estar social foi consequência da nossa sociedade de consumo de massa, por isso, o bem-estar social e a capacidade de consumo passam pela garantia da casa, transformando esse Estado em uma sociedade patrimonialista. Essa sociedade não possui distinções entre os limites do público com o privado, próprio dos antigos governos absolutistas, em que o monarca podia utilizar as rendas pessoais e públicas de forma indistinta, onde o Estado é patrimônio dos governantes.

Na sociedade patrimonialista o patrimônio pessoal se converte em patrimônio estatal, de modo a converter o agente público num cliente, dentro de uma extensa rede clientelista:

Sempre, no curso dos anos sem conta, o patrimonialismo estatal, incentivando o setor especulativo da economia e predominantemente voltado ao lucro como jogo e aventura, ou, na outra face, interessado

---

<sup>12</sup>FERREIRA, João Sette Whitaker. **Memorial circunstanciado**. Concurso público de títulos e provas para provimento de dois cargos de professor titular, em RDIDP, referência ms-6, cargos/claros códigos Nº Sº 220345 e 152781. / Edital ATAC 063/2016, AUP FAUUSP, março de 2017. Cedido pelo próprio autor, p. 17.



no desenvolvimento econômico sob o comando político, para satisfazer imperativos ditados pelo quadro administrativo, com seu componente civil e militar.

...

Enquanto o sistema feudal separa-se do capitalismo, enrijecendo-se antes de partir-se, o patrimonialismo se amolda às transições, às mudanças, em caráter flexivelmente estabilizador do modelo externo, concentrando no corpo estatal os mecanismos de intermediação, com suas manipulações financeiras, monopolistas, de concessão pública de atividade, de controle do crédito, de consumo, de produção privilegiada, numa gama que vai da gestão direta à regulamentação material da economia<sup>13</sup>.

O patrimonialismo se converte em dominação estamental propriamente dita e oferece aos estamentos senhoriais a oportunidade histórica para o privilégio político do prestígio social exclusivo que eles desfrutavam, material e moralmente, na estratificação da sociedade:

Enquanto veículo para a burocratização da dominação patrimonialista e para a realização concomitante da dominação estamental no plano político, tratava-se de um Estado nacional organizado para servir aos propósitos econômicos, aos interesses sociais e aos designios políticos estamentais senhoriais.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup>FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5.ed. – São Paulo: Globo, 2012, p. 633 e 636

<sup>14</sup>FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil – ensaio de interpretação sociológica**. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2006, p. 57 e 68.



Analisando as ideias acima expostas sobre patrimonialismo nas obras de Faoro e Florestan:

Mais uma proximidade se faz notar quando Faoro acentua que o estamento forma-se com tom aristocrático e se torna mais burocrata, conforme foi colocado na seção anterior. Florestan, em sentido semelhante, aponta que, inicialmente, o senhor de engenho, sem a mentalidade capitalista, mais próximo à aristocracia, detinha o poder. Posteriormente, o fazendeiro arrojado absorve o estilo de vida que impulsiona o capitalismo. Mesmo que não esteja no quadro administrativo, aproveita as “oportunidades econômicas de desfrute dos bens”. A burocracia, ancorada na tradição, se assemelha com a influência do patrimonialismo de Florestan, a qual para Faoro deixa de ser pessoal e se converte em estatal.<sup>15</sup>

Para Rolnik, embora possamos de fato detectar a característica patrimonialista nas relações históricas entre Estado e empreiteiras, é necessário refletir sobre a especificidade desse setor e sua trajetória no país se quisermos entender as transformações recentes no espaço construído, assim como o processo de construção do complexo imobiliário-financeiro no Brasil, essas empresas constituem atualmente os atores centrais desse processo, articulando e liderando a nova forma de financiamento da infraestrutura e governança das relações Estado-setor privado: as Parcerias Público Privado (PPPs).<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup>AVILA, Róber Iturriet. **Estamento: senhorial e/ou burocrático? Perspectivas de Florestan Fernandes e de Raymundo Faoro.** Porto Alegre, março de 2014, disponível em <http://www.fee.rs.gov.br/textos-para-discussao>, acessado em 08/09/2017, p. 11

<sup>16</sup>ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças.** 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2015, p. 342



Assim, como diz Ferreira, se tivéssemos que resumir o sentido que hoje teria o conceito de patrimonialismo<sup>17</sup>, poderíamos dizer que se trata da forma pela qual o Estado – entendendo-se como tal todo o aparato político-administrativo de poder e de governança no país – foi historicamente, e continua sendo, em certa medida, instrumentalizado pelos setores dominantes para beneficiar seus interesses particulares acima dos interesses coletivos. Também seria necessário acrescentar que não só o Estado, mas a sociedade, ao aceitar e alimentar tal dinâmica, contribui para a existência de uma sociedade patrimonialista.<sup>18</sup>

Por outro lado, sabe-se que, cerca de 70% da população brasileira é historicamente excluída do mercado residencial legal, e teve então que apelar para outras formas de moradia. Daí que a solução da autoconstrução em terras ocupadas informalmente – com o apoio explícito de setores do estamento político e sob a aceitação tácita do conjunto da sociedade, mais uma vez características da sociedade patrimonialista – tenha-se tornado o *modus operandi* da expansão das nossas grandes metrópoles desde meados do século passado.<sup>19</sup>

Nesse trilhar, o Estado patrimonialista<sup>20</sup>, a “melhor” política habitacional, ou seja, a “não política”, deixa à população mais pobre a solução da autoconstrução de moradias,

---

<sup>17</sup>“De tal forma que poderíamos dizer que não se trata apenas do Estado patrimonialista, sob o que correríamos o risco de colocar sobre o ente público toda a responsabilidade por nossas mazelas, como se ele fosse estanque à sociedade, o que evidentemente não é o caso. Podemos falar, sim, de uma sociedade patrimonialista” (FERREIRA, João Sette Whitaker. Memorial circunstanciado. Concurso público de títulos e provas para provimento de dois cargos de professor titular, em RDIDP, referência ms-6, cargos/claros códigos N<sup>o</sup> S<sup>o</sup> 220345 e 152781. / Edital ATAC 063/2016, AUP FAUUSP, março de 2017. Cedido pelo próprio autor, p.19)

<sup>18</sup>FERREIRA, João Sette Whitaker. **Memorial circunstanciado**. Concurso público de títulos e provas para provimento de dois cargos de professor titular, em RDIDP, referência ms-6, cargos/claros códigos N<sup>o</sup> S<sup>o</sup> 220345 e 152781. / Edital ATAC 063/2016, AUP FAUUSP, março de 2017. Cedido pelo próprio autor, p. 13.

<sup>19</sup>FERREIRA, João Sette Whitaker. **Memorial circunstanciado**. Concurso público de títulos e provas para provimento de dois cargos de professor titular, em RDIDP, referência ms-6, cargos/claros códigos N<sup>o</sup> S<sup>o</sup> 220345 e 152781. / Edital ATAC 063/2016, AUP FAUUSP, março de 2017. Cedido pelo próprio autor, p. 23

<sup>20</sup>“Porém, ao mesmo tempo, características do patrimonialismo, como a permissividade para uma ação demasiadamente livre e desregulada do mercado da construção, ou como a falta de controle sobre o fundiário,



como resultado da falta de opções habitacionais, da impossibilidade de acessar a terra urbanizada, e da ação de loteadores clandestinos que disseminaram a ocupação informal<sup>21</sup>.

Identificou-se, no capítulo anterior, que o Estado intervencionista pode interferir diretamente na propriedade privada e na moradia de diversas formas, dentre elas: no processo de produção de moradias; expulsando os antigos moradores do centro para a periferia; controlando o fundo público de investimento; regulando e controlando o uso e ocupação do solo; comprometendo-se com a infraestrutura urbana dos bairros; estimulando a especulação imobiliária e fomentando a produção de espaços vazios nas cidades; detendo os instrumentos jurídicos e de coação e, por fim, transformando a propriedade em propriedade de interesse público.

Por tudo isso, o que existe, atualmente, não é um Estado patrimonialista, mas sim, uma sociedade patrimonialista e, nessa sociedade, os interesses particulares estão acima dos interesses coletivos, tendo como características específicas em relação à questão urbana a predominância da propriedade como valor central da sociedade e a mistura entre público e privado. Assim, nota-se que no Brasil a política urbana de moradia não é política pública, mas sim política patrimonial.

### **3. Políticas não públicas de moradia: utilização do Estado para atender os interesses patrimoniais e privados das construtoras**

---

(que gerou um processo especulativo e uma alta de preços consequente), associados a uma autonomia às vezes, e talvez, ampla demais dos municípios na gestão do território (eles mesmos sujeitos às dinâmicas patrimonialistas na condução local dessa política), produziram resultados ambíguos: ao mesmo tempo que se produziram mais de um milhão de unidades em poucos anos, em um ritmo mais compatível com o déficit a suprir, surgiram conjuntos distantes da cidade, com infraestrutura e equipamentos insuficientes, com qualidade urbanística e arquitetônica geralmente sofríveis, constituindo um passivo ambiental e urbano que poderá cobrar seu preço em algumas décadas” (FERREIRA, João Sette Whitaker. **Memorial circunstanciado**. Concurso público de títulos e provas para provimento de dois cargos de professor titular, em RDIDP, referência ms-6, cargos/claros códigos Nº Sº 220345 e 152781. / Edital ATAC 063/2016, AUP FAUUSP, março de 2017. Cedido pelo próprio autor, p.39)

<sup>21</sup>Idem. **São Paulo: cidade da intolerância, ou o urbanismo "à Brasileira"**. Revista Estudos Avançados. vol.25 no.71 São Paulo Jan./Apr. 2011, p. 76



Sob outra perspectiva, trataremos agora, especificamente, do tema políticas públicas de moradia, sendo muitos os desafios para a implementação dessas políticas públicas, dentre eles os jurídicos, econômicos e políticos. Sabe-se que é dever do Estado intervir para executar um necessário plano, programa ou projeto de realizações de prestações positivas relativas à moradia com o objetivo que efetivação desse direito social.

As políticas públicas, realizadas por meio de medidas e programas, visam proporcionar melhores condições ao ser humano; é por meio delas que o Poder Público (representado por uma entidade estatal) – por si ou em parceria com outros órgãos do Governo ou organizações não governamentais – promove o bem coletivo. As políticas públicas visam a proporcionar melhores condições ao ser humano e, é por meio delas, que o Poder Público promove o bem coletivo e deve efetivar os direitos fundamentais sociais e coletivos<sup>22</sup>.

Sendo política pública um programa de ação governamental, seu núcleo de sentido reside nessa ação, isto é, o movimento que se dá à máquina pública, conjugando competências, objetivos e meios estatais, a partir do impulso do governo:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados — processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial — visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar à realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessário

---

<sup>22</sup>JUNIOR LEÃO, Teófilo Marcelo de Arêa. **Acesso à moradia: políticas públicas e sentença por etapas**. Curitiba: Juruá, 2014, p. 67-76



à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados<sup>23</sup>.

Assim, com base nos conceitos expostos, a política pública de moradia pode ser definida como um programa ou ação governamental, através de uma atuação concreta do Estado, por meio de medidas coordenadas, com um objetivo determinado de dar movimento à máquina do governo, procurando efetivar o direito fundamental de moradia. Para analisá-las, faz-se necessário detectar os elementos e as etapas do ciclo das políticas públicas<sup>24</sup> e a forma como estão sendo articuladas, mas esse não é o objetivo desta tese.

Essas políticas públicas envolvem um conjunto heterogêneo de medidas, assim, uma política pública habitacional ou de moradia envolve:

A elaboração de leis programáticas como são as leis de orçamento de despesas e receitas públicas, a definição de planos diretores de cidades, zoneamento, a definição de áreas de preservação ambiental, a estruturação e manutenção de órgãos e procedimentos, a edição de várias leis, regulamentos, atos administrativos e atos de execução material. Por isso, o êxito de qualquer política pública depende de planejamento.

---

<sup>23</sup>BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In BUCCI, Maria Paula Dallari (org). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39

<sup>24</sup>“Para o processo de definição e implementação das políticas públicas é necessário um analisar uma série de atividade e etapas distintas, dentre as quais podemos destacar: (a) identificação dos problemas e demandas a serem atacados para a definição das prioridades a serem decididas junto aos formuladores de políticas públicas; (b) formulação de propostas concretas entre diferentes opções de programas a serem adotados; (c) implementação propriamente dita da política, com a criação da estrutura necessária e observância da burocracia existência, gasto de recurso e aprovação de leis; (d) avaliação de recursos da política por meio da verificação do resultado e impactos da política, para que se possa aferir se ela realmente funciona ou não; (e) fiscalização e controle da execução da política por meio da atuação da sociedade civil, dos Tribunais de Contas e do Ministério Público” (DUARTE, Clarice Seixas. O Ciclo das Políticas Públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Mantins Bertolin (org). **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 26



O planejamento de qualquer política setorial – como é o caso de política de habitação – deve também estar articulado com os demais planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento, de modo a ganhar o máximo de eficiência<sup>25</sup>.

Para Maricato as análises das políticas públicas de habitação engendradas pelo Estado permitiram o desvendamento do seu caráter de agente ativo do processo de segregação territorial, estruturação e consolidação do mercado imobiliário privado, aprofundamento da concentração da renda e, portanto, da desigualdade social. Como conflito básico, podemos citar o interesse daqueles que precisam de uma moradia para viver e aqueles que lucram com sua provisão. Mas outros conflitos internos e externos a esse arranjo ou a esses agentes podem aparecer<sup>26</sup>.

Diferentemente das leis, as políticas públicas não são gerais e abstratas, mas são específicas e buscam a realização de objetivos determinados:

Ela atua de forma complementar, preenchendo os espaços normativos e concretizando os princípios e regras, com vista a objetivos determinados. Correspondem, no plano jurídico, a diretrizes, normas de um tipo especial, rompendo as amarras dos atributos de generalidade e abstração – que extremam as normas dos atos jurídicos, estes concretos, para dispor sobre matérias contingentes<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup>JÚNIOR SERRANO, Odoné. **O direito humano fundamental à moradia digna: exigibilidade, universalização e políticas públicas para o desenvolvimento**. Curitiba: Juruá, 2012, p. 110

<sup>26</sup>MARICATO, Ermínia. **Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação**. Revista Cadernos Metrópole 21, 10 sem. 2009b, p.36

<sup>27</sup>BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In BUCCI, Maria Paula Dallari (org). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 25-27.



Importante é diferenciar o plano do planejamento, pois o plano sem planejamento é uma formulação racional de ideias, mas sem nenhuma efetividade prática, já o planejamento é o processo e o plano é a concretização:

O plano é a expressão da política geral do Estado, é mais que um programa, é um ato de direção política, pois determina a vontade estatal por meio de um conjunto de medidas coordenadas, não podendo limitar-se à mera enumeração de reivindicações. O planejamento, embora possua um conteúdo técnico, é um processo político, especialmente nas sociedades que buscam a transformação das estruturas econômicas e sociais. Surgem planos, mas não há planejamento. Um plano de desenvolvimento requer o planejamento da Administração Pública<sup>28</sup>.

Entretanto, são diversos os planos sobre os quais se pode ver a realidade do Estado e a organização governamental, distinguindo-se a direção política de suas respectivas estruturas, assim, para examinar o fenômeno governamental, enquanto manifestação juridicamente disciplinada, deve-se analisar os três planos de aproximação: macro, meso e micro institucional:

Tem-se no plano macro institucional, as decisões políticas fundamentais, a “grande política”, bem como os rumos do planejamento de longo prazo. No plano meso institucional, da “média política”, os arranjos institucionais, que desenham a ação governamental racionalizada, agregando e compondo os elementos disponíveis, em uma direção determinada, tornada previsível, com

---

<sup>28</sup>BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In BUCCI, Maria Paula Dallri (org). **Políticas Públicas: reflexões sobre um conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 145-148



base em regra e institucionalização jurídica, que define as situações a serem experimentadas em operações futuras, resultando na reiteração da ação. Finalmente, a ação governamental nas suas menores unidades, a chamada “pequena política” no desenrolar do processo político que leva a formação e o desenvolvimento das políticas públicas, a decisão e as iniciativas pertinentes, além das decisões judiciais, nas hipóteses de conflito. Essa dimensão é aquela que sobressai o papel dos indivíduos.<sup>29</sup>

Por outro lado, existe diferença entre política de Estado e política de governo, na de Estado, o horizonte temporal é medido em décadas, políticas constitucionalizadas e; na de governo, se realizam como partes de um programa maior, com suporte infralegais<sup>30</sup>.

Conforme Ferreira, quando o Programa Minha Casa Minha Vida foi lançado, em 2009, uma das críticas mais acertadas era a de que o programa não se constituía em uma verdadeira política de habitação, que pudesse começar a alterar a ordem territorial vigente:

Pelo contrário, o plano “atropelava” uma política com essa característica, e que o governo federal já tinha pronta, o Plano Nacional de Habitação<sup>5</sup>.

O PMCMV era na verdade tão somente uma linha de financiamento, que usava o aquecimento da indústria da construção civil pela produção de moradias sociais como ferramenta “anticíclica” contra a crise econômica mundial. A atividade da construção é endógena, usa insumos e mão de obra essencialmente locais, sem depender tanto da

---

<sup>29</sup>BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica de políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 43

<sup>30</sup>BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In BUCCI, Maria Paula Dallari (org). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 19



economia internacional. Em um quadro de recessão mundial, é uma alavanca potente da atividade econômica<sup>31</sup>.

Assim, percebe-se que é por meio das políticas públicas de moradia que o Estado deve efetivar o direito social à moradia, promovendo o bem coletivo, através de políticas específicas em busca de seu objetivo que é concretizar esse direito social. Acontece que, não existe consenso quanto ao que seja avaliação de políticas públicas de moradia, até porque seu conceito admite múltiplas definições, além de não ser o objetivo dessa tese avaliar, especificamente, essas políticas.

Para se avaliar uma política pública faz-se necessário um aspecto relevante na pesquisa que é apontar os indicadores de qualidade que são indispensáveis para o acompanhamento ou avaliação das políticas públicas:

Importante ressaltar que a avaliação da política pública atribua uma relação de causalidade entre um programa e um resultado, ainda que, possa identificar as razões que a tornaram uma política preferível em relação a qualquer outra. A ênfase então estaria no processo decisório e não na operacionalidade ou implementação da mesma. Já na análise de política pública, a ênfase concentra-se no exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas.

Instrumentos de análise e avaliação são fundamentais para que não se confundam opções pessoas com resultados de pesquisa<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup>FERREIRA, João Sette Whitaker. **Minha Casa, Minha Vida: notas sobre a responsabilidade coletiva de um desastre urbano**. Anais do XVI ENANPUR, Belo Horizonte, 2015b, p. 5

<sup>32</sup>BLOEMER, Neusa Maria Sens; XAVIER, Soiara Suziney. **Programas habitacionais: indicadores de avaliação**. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. V. 9, n.3, p. 65, set-dez/2013, Taubaté, SP, Brasil.



Entretanto, as políticas públicas postas em prática no país, embora se inspirem no ideário de um Estado defensor da esfera pública tal qual nos ensina a bibliografia clássica da ciência política, não são na verdade exatamente “públicas”, mas sim direcionadas a determinados setores da sociedade, o das classes dominantes. Estas, que se articulam, pactuam e se agrupam de formas variadas a cada contexto histórico, alimentam tal *modus operandi* naturalizando a ideia de que o que serve a poucos pode ser entendido como servindo a todos<sup>33</sup>.

Essa ação do poder público, reforçada pelas políticas públicas, cria processos de valorização diferenciada do espaço urbano com a aplicação de recursos em determinadas áreas, a qual está associada à ação consciente dos empreendedores imobiliários nas áreas destinadas aos novos negócios. Esses empreendedores têm afastado para a periferia cada vez mais distantes, parcelas significativas de cidadãos que ocupam áreas chamadas de degradadas, favelas, ocupação de prédios etc.<sup>34</sup> Nessa relação Estado/espaço, o Estado é capaz de atuar no espaço da cidade através de políticas que criam a infraestrutura necessária para a realização do ciclo econômico, redirecionando as políticas urbanas para a construção de um ambiente necessário para que o capital possa realizar.<sup>35</sup>

A expulsão dos moradores para as periferias denomina-se segregação, e, como vimos no capítulo anterior, é por meio dela que as classes dominantes controlam o processo de estruturação do espaço urbano; e são os interesses do mercado imobiliário que determinam essa segregação; sendo mais acentuada quanto maior for a desigualdade social;

---

<sup>33</sup>FERREIRA, João Sette Whitaker. **Memorial circunstanciado**. Concurso público de títulos e provas para provimento de dois cargos de professor titular, em RDIDP, referência ms-6, cargos/claros códigos Nº Sº 220345 e 152781. / Edital ATAC 063/2016, AUP FAUUSP, março de 2017. Cedido pelo próprio autor, p.14

<sup>34</sup>CARLOS, Ana Fani Alessandri. A privação do urbano e o “direito à cidade” em Henri Lefebvre”. In CARLOS, Ana Fani Alessandri; ALVES, Glória; PADUA, Rafael Faleiros (Orgs). **Justiça Espacial e o Direito a Cidade**. São Paulo: Contexto, 2017, p. 39

<sup>35</sup>CARLOS, Ana Fani Alessandri. A privação do urbano e o “direito à cidade” em Henri Lefebvre”. In CARLOS, Ana Fani Alessandri; ALVES, Glória; PADUA, Rafael Faleiros (Orgs). **Justiça Espacial e o Direito a Cidade**. São Paulo: Contexto, 2017, p. p.119



tendo manifestações ideológicas e a mídia como difusora das ideias em seu favor; por fim, a segregação deve seguir os parâmetros exigidos de rentabilidade do capital.

Como dita Castells, a intervenção pública sobre a moradia pode ocorrer em dois planos: intervenção na demanda com a criação de uma demanda solvável e intervenção na oferta, com a construção direta das moradias e a adoção de medidas para facilitar as realizações imobiliárias e diminuir seu preço. Outro tipo de intervenção possível é a concessão de facilidades de crédito para a compra de moradias sociais ou os empréstimos com juros relativamente baixos.<sup>36</sup>

Por isso, podemos afirmar que na relação Estado/espço só ele é capaz de atuar no espaço da cidade através das políticas:

Que criam a infraestrutura, necessária, para a realização deste “novo momento do ciclo econômico”. Por outro lado, só o Estado pode dirigir investimentos para determinados lugares na cidade sob o pretexto da “necessidade coletiva”. Neste sentido, a reprodução do espaço se realiza num outro patamar: o espaço como momento significativo e preferencial da realização do capital financeiro.<sup>37</sup>

Detecta-se, então, que seria por meio das políticas públicas de moradia que o Estado deveria efetivar o direito social de moradia, promovendo o bem coletivo; entretanto, tais políticas não são públicas, mas direcionadas a determinados setores da sociedade e, para favorecer esses setores, o Estado age criando processos de valorização diferenciada do espaço, investindo recursos em infraestrutura e ocasionando a segregação. Essa intervenção pode ser tanto na demanda quanto na oferta de moradias, além da concessão

---

<sup>36</sup>CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Tradução: Arlene Caetano. 6ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2014, p. 237-238

<sup>37</sup>CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O espaço urbano: novos conceitos sobre a cidade**. São Paulo: Contexto, 2004, p. 14.



de facilidades de crédito imobiliário, pois somente o Estado é capaz de atuar no espaço, através das políticas públicas, criando infraestrutura e dirigindo investimentos para determinados lugares, sempre em favor do capital.

Ao falar em políticas públicas, vem junto, imediatamente, a ideia de um Estado cujo papel central é o de promover o bem de todos, o avanço da sociedade, a política pública enfim, entendendo-se o público como aquilo que é da sociedade e que a faz avançar para o bem comum. É nesse ponto que se torna importante a noção do patrimonialismo. Pois no Brasil, historicamente, não é bem assim. O Estado não trabalha forçosamente para o bem coletivo de uma sociedade em busca de sua autonomia e desenvolvimento, mas para a satisfação dos interesses dos grupos que o hegemonizam, isso desde as capitâneas hereditárias.<sup>38</sup>

O abandono pelo Estado e a conseqüente falta de políticas públicas e de alternativas habitacionais levam a população – que, vimos acima, afluía para os grandes centros industriais – a construir informalmente sua própria casa, muitas vezes em encostas inseguras, em áreas de mananciais ou em beiras de córregos de grande fragilidade ambiental. As marcas dessa urbanização são a alta vulnerabilidade às calamidades naturais, a falta de perspectivas de trabalho próximo à residência, a ausência de transportes e de conexão com as áreas mais centrais, a falta de equipamentos de educação e saúde, e a violência, que aumenta na mesma proporção em que o Estado se faz ausente.<sup>39</sup>

O nosso sistema político, porém, não ajuda, como resultante também das engrenagens do patrimonialismo na construção do aparato estatal, há poucas garantias de

---

<sup>38</sup>FERREIRA, João Sette Whitaker. **Memorial circunstanciado**. Concurso público de títulos e provas para provimento de dois cargos de professor titular, em RDIDP, referência ms-6, cargos/claros códigos Nº Sº 220345 e 152781. / Edital ATAC 063/2016, AUP FAUUSP, março de 2017. Cedido pelo próprio autor, p. 15

<sup>39</sup>FERREIRA, João Sette Whitaker. **Memorial circunstanciado**. Concurso público de títulos e provas para provimento de dois cargos de professor titular, em RDIDP, referência ms-6, cargos/claros códigos Nº Sº 220345 e 152781. / Edital ATAC 063/2016, AUP FAUUSP, março de 2017. Cedido pelo próprio autor, p.28



continuidade das políticas de Estado, há pouca proteção aos servidores que as implementem e, as remunerações destes são aviltantes:

A cada quatro anos, findos mandatos extremamente curtos se pensarmos no ciclo de vida necessário a uma política pública urbana efetivamente transformadora, aqueles servidores que se engajaram em políticas de governo porque viam nelas políticas de Estado, serão invariavelmente castigados com o ostracismo e o assédio moral, para pagarem a ousadia de se pensarem, por pouco tempo que seja, servidores “públicos” de fato. O maior problema na governança urbana no Brasil talvez esteja, de fato, na necessidade de maior continuidade das políticas de Estado, seja pelo meio de maiores tempos de gestão, seja pela construção de instrumentos que lhes garantam continuidade, um papel que, aliás, poderia utilmente caber ao Ministério Público.<sup>40</sup>

Atualmente, a política urbana vem sendo abandonada ou está sendo entregue nas mãos dos interesses imobiliários e financeiros privados, sendo o Programa Minha Casa, Minha Vida, a manifestação acabada desse processo. Há uma naturalização e um fortalecimento da ideia de empreendedorismo e de governança em que o Estado, no plano do poder político, se coloca como representante natural dos interesses econômicos, e não dos interesses da maioria da população.<sup>41</sup>

Defende Bonduki que a crença neoliberal de que o mercado, com uma presença mínima do Estado, é capaz de garantir uma melhoria das condições urbanas não é a saída:

---

<sup>40</sup>FERREIRA, João Sette Whitaker. **Memorial circunstanciado**. Concurso público de títulos e provas para provimento de dois cargos de professor titular, em RDIDP, referência ms-6, cargos/claros códigos Nº Sº 220345 e 152781. / Edital ATAC 063/2016, AUP FAUUSP, março de 2017. Cedido pelo próprio autor, p. 41

<sup>41</sup>VOLOCHKO, Danilo. A Reprodução do Espaço Urbano como Momento da Acumulação Capitalista. In CARLOS, Ana Fani Alessandri (Org). **Crise Urbana**. São Paulo: Contexto, 2015<sup>a</sup>, p. 112-113



Como vimos, os primórdios da intervenção do poder público na cidade e na habitação foram determinados, ainda na República Velha, em plena vigência do liberalismo, pela constatação de que a estrutura urbana é de tal forma socializada que não permite *laissez-faire* do mercado. E aprofundada, a partir de 1930, pela verificação de que a população de baixa renda não teria condições de ter acesso a uma moradia digna sem algum tipo de apoio governamental<sup>42</sup>.

Assim, nosso espaço suburbano foi produzido pela articulação entre o Estado e o setor imobiliário, que favoreceu uma forma particular de atividade de circuito secundário em lugar de outras alternativas, como o crescimento planejado e coordenado, que poderia ter sido tentado tão rapidamente quanto possível e que poderia ter preservado valores de comunidade tanto na cidade quanto no interior:

Assim, o meio ambiente socioespacial representa ao mesmo tempo os interesses envolvidos no setor da propriedade e as marcas materializadas da renegociação política entre aqueles que lucram no início e os eventuais usuários do espaço de assentamento, na medida em que lutam inutilmente para recriar alguma forma de associação dentro do meio ambiente hostil da inexorável atividade de circuito secundário e sua constante transferência da terra.<sup>43</sup>

Assim, Gottdiener afirma que a produção do espaço ocorreu não por causa apenas de processos econômicos, porém, mais especificamente, por causa de uma articulação conjunta Estado-setor imobiliário, que forma a vanguarda das transformações espaciais:

---

<sup>42</sup>BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 7ª ed. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 2017, p.324.

<sup>43</sup>GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. 2ª ed. São Paulo: Edusp, 2016, 248-249



Em resumo, a atividade imobiliária reflete o papel do espaço tanto como fonte de criação quanto de realização de mais-valia; é relativamente impérvia aos ciclos de acumulação de capital, exceto no tocante a mudanças em suas formas de investimento (digamos, da habitação suburbana para edifícios de escritórios e *shopping centers* na cidade); e representa um processo mais fundamental da criação de riqueza do que entenderam os teóricos da acumulação de capital.<sup>44</sup>

Assim, em virtude da sociedade patrimonial em que vivemos, falta nas políticas públicas de moradia continuidade, proteção dos servidores envolvidos com a política, além de boa remuneração dos mesmos. Nosso espaço urbano é produzido pela articulação entre o Estado e o setor imobiliário, além da influência dos processos econômicos e, para isso, faz-se necessário um Estado intervencionista e um mercado financeiro capitalista, tornando essa intervenção necessária para a preservação da forma mercadoria propriedade privada e moradia.

Nesse sentido, o capitalismo pode ser então visto como movido pela relação antagonica do mercado e do Estado, em que é postulada a primazia do mercado:

De fato, a característica fundamental do capitalismo é essa primazia, que atribui ao Estado um papel coadjuvante, de sustento, em relação ao mercado, mais de algum grau ou nível particular de generalização da forma-mercadoria. Por sua vez, o desenvolvimento do antagonismo na dialética da forma-mercadoria, isto é, a medida da penetração da produção de mercadorias na produção social como um todo, caracteriza os estágios de desenvolvimento do capitalismo.<sup>45</sup>

<sup>44</sup>GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. 2ª ed. São Paulo: Edusp, 2016, p. 245.

<sup>45</sup>DEÁK, Csaba. **Em busca das categorias do espaço**. São Paulo: Annablume, 2016, p. 181



Nesse contexto, habitar implica, um conjunto de ações que articula planos e escalas espaço temporais que incluem o público e o privado; o local e o global, a vida que se realiza pela mediação do outro, imerso numa teia de relações que constrói uma história particular que é, também uma história coletiva:

A articulação entre o público e o privado se coloca como condição necessária da constituição do sujeito coletivo, como da constituição da vida, sinalizando que a condição da reprodução da vida humana, pode ser analisada em dois planos: o individual (que se revela, em sua plenitude, no ato de habitar) e o coletivo (que diz respeito à reprodução da sociedade, aqui as histórias particulares ganham sentido na história coletiva).<sup>46</sup>

Por outro olhar sobre o mesmo tema, está claro, como a luz do sol, que o Estado atual não pode nem quer remediar o flagelo da falta de moradias:

O Estado nada mais é que a totalidade do poder organizado das classes possuidoras, dos proprietários de terras e dos capitalistas em confronto com as classes espoliadas, os agricultores e os trabalhadores. O que não querem os capitalistas individuais (e são só eles que estão em questão aqui, dado que, nesse assunto, o proprietário de terras também aparece, em primeira linha, em sua qualidade de capitalista) tampouco quer o seu Estado.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup>CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O espaço urbano: novos conceitos sobre a cidade**. São Paulo: Contexto, 2004, p. 118.

<sup>47</sup>ENGELS, Friedrich. **Sobre a questão da moradia**. Tradução: Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo editorial, 2015, p. 88-100



Várias frentes imobiliárias, todas atuando dentro desse vetor privilegiado, disputam entre si a captação de recursos públicos que favoreçam a valorização de sua área; nesse contexto, os grupos interessados em promover determinado setor organizam-se para fazer a devida pressão e lograr uma coalizão com o poder público, a garantir a vinda dos investimentos desejados:

Essas “máquinas de crescimento” contam com a participação de empreendedores imobiliários, políticos interessados nos dividendos eleitorais das obras e, em alguns casos, nas possibilidades de ganhos escusos, e de alguns festejados arquitetos, os quais não só se beneficiam financeiramente das grandes obras, como alimentam sua publicidade no circuito *fashion* desse setor profissional, ganhando mais clientes e contratos. Nesse processo, a justificativa da “cidade-global” como instrumento necessário para a “modernização” da cidade, nestes novos tempos “globais”, torna-se um discurso poderoso.<sup>48</sup>

Assim, a moradia vem sendo amplamente produzida como negócio urbano financeirizado sobretudo através das grandes incorporadoras, que rasgam a política urbana e contribuem para o aprofundamento dos processos valorização do espaço, espoliação e segregação, reproduzindo periferias e produzindo novas periferias, o desenvolvimento desse processo aponta como horizonte o afastamento dos mais pobres entre os empobrecidos para mais longe, agudizando e aprofundando a segregação socioespacial, a fragmentação e hierarquização nas periferias.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup>FERREIRA, João Sette Whitaker. **São Paulo: o mito da cidade-global**. 2003. Tese (Doutorado em estruturas ambientais urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2003, p. 43

<sup>49</sup>VOLOCHKO, Danilo. A Reprodução do Espaço Urbano como Momento da Acumulação Capitalista. In CARLOS, Ana Fani Alessandri (Org). **Crise Urbana**. São Paulo: Contexto, 2015<sup>a</sup>, p. 118



A criação, a reforma e o fortalecimento dos sistemas financeiros de habitação passaram a representar um campo de aplicação do excedente, tanto no âmbito da macroeconomia e das finanças domésticas como também para esse novo fluxo de capitais internacionais. A criação de um mercado secundário de hipotecas foi um dos veículos importantes para conectar os sistemas domésticos de financiamentos habitacionais aos mercados globais. Mas também outros instrumentos financeiros não bancários, assim como empréstimos interbancários, permitiram aos bancos locais e a outros intermediários aumentar sua alavancagem ampliando assim a disponibilidade de crédito.<sup>50</sup>

Compreendeu-se, no capítulo terceiro, que a financeirização da moradia gerou uma explosão de novos empreendimentos em espaços pouco valorizados e localizados em bairros periféricos, acentuando os processos de valorização do solo e dos imóveis; além do mais, a financeirização da moradia necessita de maior atuação do Estado, transformando o espaço urbano em ativo financeiro, fazendo com que se cresça o mercado financeiro e que ganhe mais dinheiro com as transações financeiras do que com a construção de mais moradias.

Assim, sendo a moradia um negócio urbano financeirizado, contribui para os processos de valorização, segregação e criação de periferias e, neste contexto, fortalece os sistemas financeiros de habitação criando-se um campo de aplicação do excedente. Esse excedente, como definido no capítulo segundo, é aquela quantidade de produto além e acima do que é necessário para garantir a sobrevivência da sociedade e, possui um conteúdo ideológico e um significado político, sendo que os direitos de propriedade resultam do poder de classe do capital de extrair e manter o controle dos excedentes, por isso, para combater o capitalismo, faz-se necessário, desafiar os processos materiais por meio dos quais os excedentes são criados e apropriados.

---

<sup>50</sup>ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2015, p.28



Pode-se dizer que com o Estado do bem-estar social criou-se os direitos sociais, em especial a moradia, com o objetivo de superar a contradição entre igualdade política e desigualdade social, como também, possibilitou-se a intervenção do Estado para esse fim. Mas, os governos foram incapazes de formular uma proposta que atendesse às necessidades habitacionais no Brasil, deixando de realizar uma política habitacional. Pelo contrário, com essa intervenção do Estado em relação à moradia, ao invés de se constituir um Estado de bem-estar social, institui-se uma sociedade patrimonial, onde a propriedade privada tem o valor central, confundindo-se o que é público com o privado.

Por isso, não podemos dizer que existe uma política pública de moradia no Brasil pois a finalidade principal dessa política não foi atendida, qual seja, efetivar o direito social à moradia. Contrariamente, as políticas públicas de moradia no Brasil de fato não são públicas e utiliza-se do Estado para criar processos de valorização, com o investimento público em infraestrutura, segregação, surgimento de periferias e concessão de facilidades de crédito imobiliário para o setor privado, transformando o direito social à moradia em uma moradia como negócio urbano financeirizado, em favor do capital.

## CONCLUSÃO

Por tudo isso, identificou-se que a interferência do Estado na provisão de moradias subsidiárias ocorreu após 1930, na Era Vargas; entretanto, o governo foi incapaz de formular uma proposta que atendesse às necessidades habitacionais do Brasil, uma vez que faltou, de fato, uma política habitacional.

Essa interferência do Estado em relação à moradia dar-se-á pelo fato da habitação não ser um produto de fácil comércio, haja vista seu preço alto e a situação de seu preço não estar na cesta salarial, necessitando de uma ação estatal, com o objetivo de regulamentar as atividades produtivas. Nesse sentido, foi criado um Estado do bem-estar social e os direitos sociais, em especial a moradia, para garantir os padrões mínimos de habitação para todos.



Entretanto, o Estado de bem-estar no Brasil difere dos países da Europa e Estados Unidos, uma vez que nossa política é patrimonial, implementada pelo Estado onde se mistura o que é público com que é privado. Assim, esse Estado do bem-estar social cedeu lugar à hegemonia de mercado. Na nossa sociedade patrimonialista os interesses particulares estão acima dos interesses coletivos, predominando a propriedade como valor central da sociedade, assim, no Brasil nossa política não é pública, mas sim uma política patrimonial.

Conceituamos o que seria uma política pública de moradia para concluir que, apesar das políticas promovidas no Brasil elas não são públicas, uma vez que direcionadas para determinados setores da sociedade e, para isso, o Estado cria processos de valorização diferenciado do espaço, investe recursos em infraestrutura e ocasiona a segregação.

De mais a mais, o Estado entrega as políticas de habitação aos setores imobiliários e financeiros privados, fortalecendo os sistemas financeiros privados de habitação criando-se um campo de aplicação do excedente, sendo o PMCMV a manifestação acabada desse processo. Para isso, transformam a moradia em um negócio urbano financeirizado, o que contribui para o processo de valorização, segregação e surgimento das periferias.

## REFERÊNCIAS

AVILA, Róber Iturriet. **Estamento: senhorial e/ou burocrático? Perspectivas de Florestan Fernandes e de Raymundo Faoro**. Porto Alegre, março de 2014, disponível em <http://www.fee.rs.gov.br/textos-para-discussao>, acessado em 08/09/2017.

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In BUCCI, Maria Paula Dallri (org). **Políticas Públicas: reflexões sobre um conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.



BLOEMER, Neusa Maria Sens; XAVIER, Soiara Suziney. **Programas habitacionais: indicadores de avaliação.** Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. V. 9, n.3, p. 65, set-dez/2013, Taubaté, SP, Brasil.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social.** 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria.** 7ª ed. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 2017.

\_\_\_\_\_. **Fundamentos para uma teoria jurídica de políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In BUCCI, Maria Paula Dallari (org). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva, 2006.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. A privação do urbano e o “direito à cidade” em Henri Lefebvre”. In CARLOS, Ana Fani Alessandri; ALVES, Glória; PADUA, Rafael Faleiros (Orgs). **Justiça Espacial e o Direito a Cidade.** São Paulo: Contexto, 2017.

\_\_\_\_\_. **A condição espacial.** São Paulo: Contexto, 2016.

\_\_\_\_\_. **O espaço urbano: novos conceitos sobre a cidade.** São Paulo: Contexto, 2004.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana.** Tradução: Arlene Caetano. 6ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2014.



DEÁK, Csaba. **Em busca das categorias do espaço**. São Paulo: Annablume, 2016.

DUARTE, Clarice Seixas. O Ciclo das Políticas Públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Mantins Bertolin (org). **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013.

ENGELS, Friedrich. **Sobre a questão da moradia**. Tradução: Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo editorial, 2015

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5.ed. – São Paulo: Globo, 2012.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil – ensaio de interpretação sociológica**. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2006.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **Memorial circunstanciado**. Concurso público de títulos e provas para provimento de dois cargos de professor titular, em RDIDP, referência ms-6, cargos/claros códigos N° S° 220345 e 152781. / Edital ATAC 063/2016, AUP FAUUSP, março de 2017. Cedido pelo próprio autor.

\_\_\_\_\_. **Minha Casa, Minha Vida: notas sobre a responsabilidade coletiva de um desastre urbano**. Anais do XVI ENANPUR, Belo Horizonte, 2015.

\_\_\_\_\_. **São Paulo: cidade da intolerância, ou o urbanismo "à Brasileira"**. Revista Estudos Avançados. vol.25 no.71 São Paulo Jan./Apr. 2011.



\_\_\_\_. **São Paulo: o mito da cidade-global**. 2003. Tese (Doutorado em estruturas ambientais urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2003.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. 2ª ed. São Paulo: Edusp, 2016.

JUNIOR LEÃO, Teófilo Marcelo de Arêa. **Acesso à moradia: políticas públicas e sentença por etapas**. Curitiba: Juruá, 2014.

JÚNIOR SERRANO, Odoné. **O direito humano fundamental à moradia digna: exigibilidade, universalização e políticas públicas para o desenvolvimento**. Curitiba: Juruá, 2012.

MARICATO, Ermínia. **Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação**. Revista cadernos metrópole 21, 10 sem. 2009.

MAUTNER, Yvonne. A periferia como fronteira de expansão do capital. In DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org). **O processo de urbanização no Brasil**. 2ed, São Paulo: editora: edusp, 2015.

MIKE, Davis. **Planeta Favela**. Tradução: Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.



SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10<sup>a</sup> ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano do Brasil. In DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org). **O processo de urbanização no Brasil**. 2ed, São Paulo: editora: edusp, 2015.

VOLOCHKO, Danilo. A Reprodução do Espaço Urbano como Momento da Acumulação Capitalista. In CARLOS, Ana Fani Alessandri (Org). **Crise Urbana**. São Paulo: Contexto, 2015