



Universidade de Brasília (UnB)  
Instituto de Ciências Humanas (IH)  
Departamento de Serviço Social (SER)  
Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS)

Mayara Daher de Melo

**O Acesso à Habitação no Brasil em Tempos de Capitalismo Financeirizado – uma  
análise do Programa Minha Casa, Minha Vida**

Brasília, março de 2016.

Mayara Daher de Melo

**O Acesso à Habitação no Brasil em Tempos de Capitalismo Financeirizado – uma análise do Programa Minha Casa, Minha Vida**

Dissertação apresentada, como requisito para a obtenção do título de mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Política Social, da Universidade de Brasília.

Orientador: Prof<sup>o</sup>. Dr. Evilasio da Silva Salvador

Brasília, março de 2016.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

MM528a      Melo, Mayara Daher de  
                 O Acesso à Habitação no Brasil em Tempos de  
                 Capitalismo Financeirizado - uma análise do Programa  
                 Minha Casa, Minha Vida / Mayara Daher de Melo;  
                 orientador Evilasio da Silva Salvador. -- Brasília,  
                 2016.  
                 130 p.

                 Dissertação (Mestrado - Mestrado em Política  
                 Social) -- Universidade de Brasília, 2016.

                 1. Programa Minha Casa, Minha Vida. 2. Capital  
                 financeiro. 3. Habitação. 4. Mundialização do capital.  
                 I. Salvador, Evilasio da Silva, orient. II. Título.

Mayara Daher de Melo

**O Acesso à Habitação no Brasil em Tempos de Capitalismo Financeirizado – uma  
análise do Programa Minha Casa, Minha Vida**

Aprovada em março de 2016.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup>. Evilasio da Silva Salvador (PPGPS/UnB) – Orientador

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Sandra Oliveira Teixeira (PPGPS/UnB) – Titular

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Tânia Maria Ramos de Godoi Diniz (UNIFESP) – Titular

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rosa Helena Stein (PPGPS/UnB) - Suplente

## **DEDICATÓRIA**

Ao meu querido avô Venâncio, quem mais apoia e se orgulha da minha jornada acadêmica.

## AGRADECIMENTOS

Ao Evilasio, professor, orientador e amigo, pela paciência, conselhos, confiança e pelo exemplo de comprometimento que me inspira a lutar por uma transformação societária.

À professora Sandra por aceitar fazer parte de mais uma etapa acadêmica minha e pelas contribuições preciosas na qualificação e na defesa.

À professora Tânia, pela disponibilidade em participar tanto da qualificação quanto da defesa e por todas as contribuições, indispensáveis para esta dissertação.

Ao PPGPS, pelas disciplinas, debates e a possibilidade da construção de um pensamento crítico.

Ao GESST, pela acolhida desde a graduação e por todo o conhecimento que tive a oportunidade de compartilhar.

À Bulancinha e seus bebês, por me ensinarem sobre compaixão e me fazerem perceber e superar minhas próprias contradições.

A minha mãe, Soraia, pelo amor e pela presença, seja cuidando ou brigando, mas sempre, sempre presente. Você é parte de mim.

Ao Víctor, meu amor, amigo, companheiro, parceiro, namorado, esposo, por ser aquele com quem posso contar em todos os momentos.

Ao Roberto e à Silvana, pelo apoio que somente o verdadeiro afeto pode dar.

À Elzira, por ajudar na conciliação entre atuação profissional e pós-graduação, comemorando comigo cada etapa do mestrado.

Aos meus companheiros de trabalho, pelos debates, conselhos, livros e conhecimentos divididos e por compartilharem comigo as frustrações e as conquistas dentro do PMCMV, que se tornou fruto desta dissertação.

Aos meus amigos queridos de UnB, da graduação, que seguem ao meu lado, e da pós, pelos risos e choros conjuntos.

Por um mundo onde sejamos socialmente iguais, humanamente  
diferentes e totalmente livres.  
*Rosa Luxemburgo*

## RESUMO

MELO, Mayara Daher de. **O acesso à habitação em tempos de capitalismo financeirizado, uma análise do Programa Minha Casa, Minha Vida**. Dissertação (Mestrado em Política Social). Pós-Graduação em Política Social, da Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

O presente estudo utiliza o método materialista histórico para retomar o debate da influência da acumulação capitalista na segregação socioespacial e os caminhos do capital que culminaram na sua financeirização e mundialização. Além disso, debruça-se sobre o histórico brasileiro, país periférico para o capital de sua origem colonial até a contemporaneidade, fato que afetou toda a sua formação política, econômica e social e possui reflexos mais presentes que nunca com a nova tendência do capital em não mais estimular o desenvolvimento dos ditos países emergentes. Esse contexto, com a "vista grossa" do Estado, se reflete nas cidades gerando crescimento desordenado, lógica especulativa e gentrificação do trabalhador. Esta pesquisa procurou averiguar as interligações entre o Programa Minha Casa, Minha Vida e o capital financeiro, analisando como o funcionamento do programa fomenta a especulação, o mercado imobiliário e a lógica neoliberal de responsabilização dos sujeitos. Para tanto, foram investigados o orçamento público, as renúncias tributárias, os relatórios dos bancos, além das legislações, normativos e informações disponibilizadas por órgãos federais, instituições financeiras e indústria da construção civil. Os resultados não foram animadores, o PMCMV segue a lógica de outros programas e políticas de cunho social que foram moldadas para atender aos interesses do capital.

Palavras-chave: Programa Minha Casa, Minha Vida, Capital Financeiro, Habitação, Mundialização do Capital.

## ABSTRACT

MELO, Mayara Daher de. **Housing access in times of financialized capitalism, a analysis of social program Minha Casa, Minha Vida.** Thesis (MA in Social Policy). Graduate diploma in Social Policy at the University of Brasília, Brasília, 2016.

The present study uses the materialist method to retrieve the debate of the influence of capitalist accumulation in socio-spatial segregation, the paths of the capitalism that had culminated on its financialization and globalization and focuses on Brazilian history, peripheral country to capitalism since colonial time, fact that affected all of its political, economical and social formation and reflects more than ever with a new tendency of capitalism to not encourage the development of emerging countries. This context, with State's negligence, creates cities with uncontrolled growth, speculative logic and gentrification of the working class. This research tries to untangle the bond between social program Minha Casa, Minha Vida and the financial capital by analyzing how the program's operation foments bank's capital, real state market and the neoliberal logic of people's responsabilization. This has been done by studying public budgeting, tax expenditures, bank's reports, legislation, regulations and public information given by federal agencies, financial institutions and construction industry. The results have been discouraging, because the social program Minha Casa, Minha Vida follows the path of other social programs and policies that have been shaped to serve the interests of the capitalism.

Keywords: Minha Casa, Minha Vida, Financial Capital, Housing, Globalization of Capital.

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Faixas de Renda PNHU.....	89
<b>Tabela 2</b> – Faixas de Renda PNHU PMCMV 3.....	93
<b>Tabela 3</b> – Valores do Orçamento Federal Pagos para o PMCMV, em milhões, deflacionados pelo IGP-DI.....	96
<b>Tabela 4</b> – Valores do Orçamento Federal Pagos para o PMCMV, em %,.....	97
<b>Tabela 5</b> – Valores do Orçamento Federal Pagos para a Função Habitação, em milhões, deflacionados pelo IGP-DI.....	102
<b>Tabela 6</b> – Previsão dos Gastos Tributários, em bilhões, deflacionados pelo IGP-DI.....	105
<b>Tabela 7</b> – Previsão dos Gastos Tributários, em %.....	106
<b>Tabela 8</b> – Caixa Econômica Federal, em bilhões, valores deflacionados pelo IGP-DI.....	110
<b>Tabela 9</b> – Banco do Brasil, em milhões, valores deflacionados pelo IGP-DI.....	111
<b>Tabela 10</b> – Distribuição de UH do PMCMV por faixa de renda.....	114

## LISTA DE SIGLAS

BB – Banco do Brasil  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BNH – Banco Nacional de Habitação  
CAIXA – Caixa Econômica Federal  
CBIC – Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil  
CCFGTS – Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
CF – Constituição Federal  
CGU – Controladoria Geral da União  
Cofins – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social  
CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido  
DGT – Demonstrativo dos Gastos Tributários  
EC – Emenda Constitucional  
EO – Entidade Organizadora  
FAR – Fundo de Arrendamento Residencial  
FDS – Fundo de Desenvolvimento Social  
EUA – Estados Unidos da América  
FGHab – Fundo Garantidor da Habitação Popular  
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FJP – Fundação João Pinheiro  
FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
ICMS – Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação  
IED – Investimento Estrangeiro Direto  
IGP-DI – Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna  
IOF – Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros  
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados  
IR – Imposto de Renda  
IRPJ – Impostode Renda Pessoa Jurídica

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal  
MCIDADES – Ministério das Cidades  
MDU – Ministério do Desenvolvimento Urbano  
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
ONU – Organização das nações Unidas  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PAE – Programa de Ajuste Estrutural  
PD – Plano Diretor  
PEC – Proposta de Emenda à Constituição  
PIB – Produto Interno Bruto  
PIS - Programa de Integração Social  
PL – Projeto de Lei  
PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual  
PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida  
PNH – Política Nacional de Habitação  
PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural  
PNHU – Programa Nacional de Habitação Urbana  
PPA – Plano Plurianual  
RFB – Receita Federal do Brasil  
SA – Sociedade Anônima  
SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo  
SELIC – Sistema Especial de Liquidação e de Custódia  
SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo  
SFH – Sistema Financeiro de Habitação  
SFI – Sistema Financeiro Imobiliário  
SM – Salário Mínimo  
SNH – Secretaria Nacional de Habitação  
SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social  
SOF – Secretaria de Orçamento Federal  
TCU – Tribunal de Contas da União  
UH – Unidade Habitacional

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
Método e Contornos Metodológicos.....	15
CAPÍTULO 1 – A DINÂMICA DO CAPITAL NA FORMAÇÃO DO ESPAÇO URBANO.....	19
1.1. Acumulação Capitalista e Segregação Socioespacial.....	19
1.2. As Origens da Expansão Urbana no Brasil.....	28
CAPÍTULO 2 – A FORMAÇÃO DO BRASIL E A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS SOCIAIS.....	40
2.1. Das Raízes Coloniais à (In) dependência.....	40
2.2. Neoliberalismo <i>versus</i> Neodesenvolvimentismo: mais do mesmo.....	45
2.3. A Política de Habitação no Brasil pós Constituição de 1988.....	52
CAPÍTULO 3 – O DOMÍNIO DO CAPITAL FINANCEIRO.....	60
3.1. A Ascensão do Capital Financeirizado.....	60
3.2. A Mundialização do Capital.....	72
3.3. A reprodução do Capital sob a ótica do Fundo Público.....	81
CAPÍTULO 4 – O ACESSO À HABITAÇÃO NO BRASIL EM TEMPOS DE CAPITALISMO FINANCEIRIZADO.....	88
4.1. O Programa Minha Casa, Minha Vida.....	88
4.2. Os Mecanismos de acesso ao Fundo Público pelo Capital Financeiro por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida.....	94
4.2.1. O Programa Minha Casa, Minha Vida no Orçamento Federal.....	94
4.2.2. O Programa Minha Casa, Minha Vida nos Gastos Tributários.....	103
4.3. O Programa Minha Casa, Minha Vida nos Relatórios da Administração das Instituições Financeiras.....	108
4.4. A Incidência Direta do Capital Financeiro nas Famílias beneficiárias do Programa Minha Casa, Minha Vida.....	114
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	120
Referências.....	124

## INTRODUÇÃO

A partir do método materialista dialético, este estudo investiga a penetração do capital financeirizado na política de habitação por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a sua contradição entre garantia de direito e atendimento ao capital.

A questão habitacional é uma expressão latente da Questão Social cuja consequência para a classe trabalhadora é a negação do direito à moradia e, conseqüentemente, do acesso à cidade enquanto espaço social. Assim, a questão habitacional afeta não somente o acesso a direitos básicos para garantir a dignidade do sujeito, mas também prejudica a própria mobilização e organização dos trabalhadores por meio da segregação socioespacial.

No Brasil, o acesso à habitação historicamente tem sido mercantilizado ao ser regido pela especulação do mercado imobiliário com a corroboração do Estado. Com o domínio das finanças, esse quadro é agudizado. Por isso, é imperativa a investigação das articulações entre o capital financeiro e o PMCMV, principal programa habitacional do país atualmente, e os conseqüentes prejuízos para a efetivação do direito à moradia digna.

O interesse pela pesquisa surgiu a partir da atuação profissional na Secretaria Nacional de Habitação (SNH), da constatação, a partir do levantamento de literatura, de bibliografia escassa sobre o tema na perspectiva do Serviço Social e da necessidade constante de se compreender a forma com que as políticas sociais são utilizadas pelo capitalismo, especialmente em tempos de domínio do capital financeiro.

Para formular os rumos da dissertação, foram levantados os questionamentos que se pretendeu investigar, a saber – Como funciona o financiamento do PMCMV? Qual o montante de recursos pagos pelo orçamento público federal para o referido programa no período de 2010 a 2015? Qual foi a ação orçamentária do programa mais beneficiada com recursos? O PMCMV contribui para o aumento dos gastos tributários, isto é, sendo financiando indiretamente por meio das renúncias tributárias? O PMCMV contribui para aumentar os lucros do capital financeiro? O programa está atendendo prioritariamente a faixa de renda que mais necessita de acesso habitação no Brasil? O programa contribui para o endividamento das famílias beneficiárias?

Assim, o objetivo da pesquisa consiste em investigar como o PMCMV contribui para a reprodução do capital financeiro a partir da análise do orçamento público federal,

das renúncias tributárias (gastos tributários) para o programa, dos relatórios das Instituições Financeiras (IF) do programa e a partir da análise de como o PMCMV é operacionalizado.

Parte-se da hipótese de que o PMCMV contribui precipuamente para o capital financeiro, a despeito do déficit habitacional e da segregação socioespacial, e, constituindo o programa habitacional com maior destinação de recursos federais, contribui para a financeirização de toda a política habitacional do Brasil ao fomentar construtoras e bancos por meio da mercantilização da política e consequente endividamento das famílias de baixa renda. Considera-se que esses aspectos permitirão o panorama para alcançar o objetivo desta pesquisa, constatando a presença do capital financeiro no programa.

### **Método e Contornos Metodológicos**

A pesquisa se baseia na política de conhecimento vinculada à teoria marxista. O materialismo dialético apresenta o compromisso da pesquisa em analisar as especificidades da sociedade em uma concepção histórica, ou seja, que parte do real, ao contrário do conceito de dialética hegeliano. Este método aplicado à pesquisa demonstrará os processos contraditórios da lógica capitalista e como eles afetam o Estado, as políticas e a sociedade. José Paulo Netto (2011) refere-se ao método é uma questão polêmica na teoria social de Marx, pois sua análise e crítica se condicionam a uma perspectiva ideopolítica revolucionária e, portanto, questiona diretamente a hegemonia em vigor. Segundo o autor, Marx utiliza o método materialista histórico, fazendo o caminho inverso de outros métodos, e parte da aparência imediata do objeto e analisa-o e aprofunda-o até chegar a sua essência, ou seja, a sua estrutura e dinâmica.

A partir da teoria crítica, procurar-se-á, além dos dados investigados, sustentar uma percepção da totalidade na qual estes dados se inserem. Para realizar um estudo contemplando as múltiplas causalidades, buscaram-se as três dimensões do fundo público e da política habitacional no Brasil – histórica, econômica e política -, como indica Boschetti (2009). A autora ainda indica elementos empíricos na análise de uma política ou programa - os direitos e benefícios estabelecidos; o financiamento; a gestão; e controle social democrático. Esses elementos são essenciais para se verificar se determinada política social contribui para o capital e para reais garantias de direitos aos seus usuários.

De acordo com Salvador e Teixeira (2014), uma análise do financiamento das políticas sociais a partir da perspectiva crítica pode contemplar três aspectos – o tributário; a gestão financeira e; o financiamento indireto por meio de renúncias tributárias. Foram verificadas duas dimensões do financiamento do PMCMV, o financiamento direto e indireto do programa, em nível federal.

Como explica Löwy (1991), o ponto de vista do pesquisador e a ciência estão relacionados, podendo o pesquisador ser um representante científico a favor do trabalhador ou do capital, perspectiva coerente com o materialismo dialético que demonstra a falácia da neutralidade, inclusive academicamente. Assim, um posicionamento terá valor científico quando comprometido com a pesquisa e com a verdade, não se limitando a dogmatizar determinada visão de mundo. Ao contrário, o autor esclarece que uma pesquisa embasada no método da teoria marxista apresenta um horizonte intelectual mais amplo em relação a outros métodos em decorrência da própria visão de mundo a que se vincula, permitindo uma análise mais rica e aprofundada do objeto estudado, caso o contrário estaria restrita aos limites inerentes a outros projetos societários. Os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa procuram estabelecer técnicas para evitar o viés do pesquisador, fornecendo confiabilidade aos resultados, que deverão ser analisados posteriormente à luz do materialismo dialético.

Para alcançar os objetivos, a pesquisa utilizou método misto, isto é, qualitativo. Minayo (2010) expressa a dificuldade de reconhecimento que a pesquisa qualitativa sofre. A autora entende que é necessária a objetivação, ou seja, “processo de investigação que reconhece a complexidade do objeto nas ciências sociais”. (MINAYO, 2010, p. 62). Pensando na objetivação da pesquisa, conferindo-lhe maior reconhecimento de seus resultados, realizou-se o procedimento metodológico de análise documental a fim de reduzir viés em seus resultados, além da análise de dados quantitativos levantados.

A pesquisa procurou restringir o tema de modo a permitir um estudo profundo da área escolhida, evitando teses panorâmicas, nos termos de Eco (2007). Segundo o autor, o estudioso deve saber fixar os seus limites, tornando a pesquisa viável dentro de um tempo razoável, para isso, delimitou-se o objeto (o PMCMV) e o período estudado (2010 a 2015) a fim de se aprofundar no tema específico e obter resultados consideráveis a partir dos procedimentos metodológicos descritos a seguir.

A revisão de literatura correlacionada ao tema em estudo foi realizada, a partir de livros, de sites de pesquisa acadêmicos como a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), bem como periódicos, revistas especializadas, dissertações, teses e publicações de instituições de pesquisa reconhecidas com estudos relevantes para a pesquisa. De acordo com Creswell (2010), a revisão de literatura é aspecto primordial de pesquisa, pois apresenta a importância do estudo e situa o leitor no debate acadêmico sobre o tema, além de ser tipicamente utilizada para estruturar o problema em pesquisas qualitativas.

A análise documental e dos dados orçamentários foi realizada a partir do portal SIGA Brasil<sup>1</sup>, fonte primária dos dados sobre o orçamento público da política de habitação e do PMCMV; do Demonstrativo dos Gastos Tributários (DGT) da Receita Federal, fonte de dados primários sobre o financiamento indireto da política habitacional e, particularmente, do PMCMV; normativos federais, fonte de dados primários que estabelecem desonerações ao programa; análise sobre o déficit habitacional no Brasil; relatórios administrativos da Caixa Econômica Federal (CAIXA) e Banco do Brasil (BB), principais Instituições Financeiras do programa; e dados disponibilizados pelo Ministério das Cidades (MCidades), gestor do programa, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), além de dados disponibilizados pela CAIXA e BB. Também foram analisados relatórios de órgãos de controle referentes ao PMCMV. Os dados extraídos foram sistematizados e analisados criticamente.

Houve dificuldade no levantamento de alguns dados de pesquisa. Em relação aos dados orçamentários, o fato do PMCMV se constituir como uma espécie de “denominação fantasia” e não estar expresso nas despesas pagas pelo orçamento público federal com essa terminologia dificulta o acesso à informação, tendo em vista que as ações orçamentárias do programa são denominadas conforme forma de repasse de recursos. Além disso, o PMCMV não está dentro da função habitação. Também houve dificuldades em relação ao levantamento nos Relatórios da Administração dos bancos, tendo em vista que os dados fornecidos pela CAIXA sobre o PMCMV variavam de ano para ano. Por fim, o dado sobre a distribuição de unidades habitacionais por faixa de

---

<sup>1</sup> Ferramenta de consulta com dados consolidados do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) do governo federal e de outras bases sobre planos e orçamentos públicos, permitindo acesso facilitado a informações sobre orçamento público.

renda do programa não foi encontrado consolidado, por isso foi preciso buscar dados parciais de diferentes fontes.

O PMCMV é um programa complexo, envolvendo diversas fontes de recursos, formas de operacionalização e atores com distintas formas de fornecer publicidade e transparência aos dados do programa, o que dificulta a obtenção de dados.

A pesquisa foi estruturada em quatro capítulos, além da introdução e considerações finais, que procuram expor a revisão de literatura, especialmente embasada por autores de perspectiva marxista, sobre – a questão socioespacial, com a influência dos processos de acumulação capitalista sobre espaços e essa dinâmica na formação do espaço no Brasil; o aprofundamento sobre a origem da sociedade brasileira e os seus reflexos na atual conjuntura social, política e econômica do país, especialmente na política de habitação; o percurso do capitalismo até a atual dominação do capital financeiro e o posicionamento dos Estados nesta dinâmica, culminando na fase da mundialização do capital; e, por fim, a análise propriamente do PMCMV e dos dados orçamentários e financeiros obtidos sobre ele por meio da pesquisa realizada.

## **CAPÍTULO 1 – A DINÂMICA DO CAPITAL NA FORMAÇÃO DO ESPAÇO URBANO**

Este capítulo estuda como os interesses do capital interferem na criação do espaço social. A primeira seção demonstra que o processo de acumulação capitalista impõe a necessidade de expansão e que esta lógica modifica a dinâmica dos espaços e gera mais uma face da desigualdade inerente ao modo de produção capitalista. A segunda seção investiga os contornos que a lógica capitalista traçou no espaço urbano brasileiro.

### **1.1 Acumulação Capitalista e Segregação Socioespacial**

Harvey (2005) dedica uma de suas obras à produção capitalista do espaço, na qual demonstra a relação entre a segregação socioespacial e os interesses capitalistas. O autor explica que, no capitalismo, o crescimento econômico é um processo permeado por contradições internas com tendências que produzem graves tensões. Embasado em Marx, Harvey (2005) descreve que o progresso da acumulação depende de aspectos – exército de reserva industrial; meios de produção que possibilitem a expansão da produção; existência de mercado, geração de necessidades para os produtos e demanda efetiva – que, quando falham, desencadeiam crises.

As crises do capital demandam expansão produtiva e renovação da acumulação, a partir do aumento da produtividade da força de trabalho; da diminuição dos custos da mesma força de trabalho; de novas linhas de produção; e da expansão da demanda. Para efetivar o último aspecto, o capitalismo adota estratégias de se expandir para novas áreas; reorganizar o consumo; estimular crescimento populacional, aumentando a demanda em longo prazo; e realizar expansão geográfica para novas regiões. As primeiras estratégias se referem à intensificação da atividade social, já a última diz respeito à organização espacial. “Quanto mais difícil é a intensificação, mais importante é a expansão geográfica para sustentar a acumulação”. (HARVEY, 2005, p.48).

Com a crescente importância que a expansão geográfica assume no capitalismo, se torna necessário o aperfeiçoamento do transporte e da comunicação, considerando que o giro de capital corresponde à soma do tempo de produção com o tempo de circulação, ou seja, quanto maior o tempo de circulação, menor é a mais valia. Assim, para reduzir os custos com a circulação, começam a surgir centros de produção urbanos. (HARVEY, 2005).

Até então, as cidades eram centros administrativos, voltados para escrita à semelhança de como fora Atenas e Roma. Logo depois a expansão do capital comercial, antes às margens da cidade, a entranha, nascendo as cidades comerciais que, em seguida, deram lugar às cidades industriais, com a emergência do capital industrial. (LEFEBVRE, 1999).

Ao explicar o surgimento das cidades, Lefebvre (1999) demonstra que ainda havia a primazia do campo, até que num dado momento, com o domínio da indústria nas cidades, essa relação se inverte. A produção agrícola passa a se subordinar à produção industrial e os trabalhadores do campo se tornam força de trabalho para atender às demandas da cidade. Assim, o campo passa a ser um mero limite da cidade.

Em outra obra, Lefebvre (2006) refere que o espaço se dialetiza em produto e produtor das relações econômicas e sociais e, intervindo no modo de produção e, ao mesmo tempo, se transformando com ele. Assim, o autor considera que o modo de produção do capitalismo organiza e produz o espaço a sua maneira, e esse espaço produzido socialmente reproduz as relações sociais.

A forma do espaço social é o encontro, a reunião, a simultaneidade. O que se reúne? O que é reunido? Tudo o que há *no espaço*, tudo o que é produzido, seja pela natureza, seja pela sociedade, - seja por sua cooperação, seja por seus conflitos [...] Como espaço social, ele é obra e produto: realização do “ser social”. Mas em conjunturas determinadas, ele toma os caracteres fetichizados, autonomizados, da coisa (da mercadoria e do dinheiro). (LEFEBVRE, 2006, p. 87).

A expansão espacial dos mercados faz surgir uma tensão centro-periferia entre a concentração e a expansão geográfica. As estruturais espaciais construídas geram um processo contraditório entre o progresso da acumulação pela expansão geográfica e a dependência capitalista pelo capital fixo. Assim “desenvolvimento capitalista precisa equilibrar investimentos feitos em capital imobilizado e ao mesmo tempo destruí-los para alcançar novos espaços de acumulação”. (HARVEY, 2005, p.54).

Para Lefebvre (1999), a indústria não se vinculada à cidade, mas a “não cidade”. A indústria, antes próxima de suas matérias-primas, se aproxima das cidades para se aproximar dos capitais, dos capitalistas, dos mercados e da força de trabalho barata e abundante. “Logo, ela pode se implantar em qualquer lugar, mas cedo ou tarde alcança as cidades preexistentes, ou constitui cidades novas, deixando-as em seguida, se para a empresa industrial há algum interesse nesse afastamento”. (LEFEBVRE, 1999, p. 25).

Lefebvre (1999) compara o processo histórico da realidade urbana a uma implosão – explosão, que seria a enorme concentração de pessoas, atividades e riquezas, dentre outras coisas, paralelamente à explosão das periferias, subúrbios e outras expressões da questão social originadas na realidade urbana. Assim, essas consequências da cidade industrial, segundo o autor, precedem e anunciam uma determinada zona crítica, comparada a uma caixa preta pelo autor, que seria o surgimento da problemática urbana em escala mundial.

Burnett (2012, p. 101) descreve que na expansão industrial, as cidades voltam a se reestruturar e assumem papel central na reprodução do capital, “decisivas no surgimento do mercantilismo, estratégicas para hegemonia do capital financeiro e os novos modos de reprodução capitalista”. As cidades são consideradas estratégicas para a lógica capitalista, pois fornecem suporte à força de trabalho e o meio para a produção e reprodução do capital, além de se constituir espaço de dominação política à medida que a segregação urbana dificulta a mobilização social. O padrão estético das cidades modernas é um lembrete da dominação política burguesa.

Davis (2006) descreve um fenômeno sem precedentes na história, pela primeira vez a população urbana do planeta será maior que a população do campo. O autor relata a população do campo já parou de crescer e que, de fato, começará a diminuir a partir de 2020, o que significa que o meio urbano será responsável por todo o crescimento populacional mundial. Maricato (2013) afirma que somente no Brasil, entre os anos de 1940 e 2000, os assentamentos urbanos aumentaram em mais de 120 milhões de pessoas. Mas, quais as consequências dessa transição?

Do crescimento populacional da Terra, 95% ocorrerá nas áreas urbanas dos países em desenvolvimento, formando novas megacidades (mais de 8 milhões de habitantes) e hipercidades (mais de 20 milhões de habitantes). Davis (2006) relata que a população urbana do Brasil, Índia e China equivalem a da Europa somada a da América do Norte. Não obstante essas megacidades, três quartos do crescimento populacional será suportado por cidades menores, periféricas, cujo planejamento, tanto de infraestrutura como de serviços, não é adequado para tamanha população. De fato, foram as pequenas cidades, ou “cidades-dormitórios”, que mais absorveram a força de trabalho rural que se tornou excedente com as mudanças do mercado no final da década de 1970.

Percebe-se que a dinâmica capitalista conduz à formação dos centros urbanos, criando, com eles, expressões da questão social. Para Engels (1988, p.29), a questão habitacional só pode ser resolvida a partir da superação da oposição entre cidade e campo, que é levada ao extremo na sociedade capitalista. “A sociedade capitalista, longe de poder superar esta oposição, tem, pelo contrário, de agudiza-la cada dia mais”.

O pensador critica o debate habitacional que ocorria em sua realidade expressando que a solução da questão habitacional está inserida na superação da questão social e, conseqüentemente, na luta pela superação da ordem hegemônica vigente. “Querer resolver a questão da habitação e, ao mesmo tempo, manter as grandes cidades modernas é um contrassenso. As grandes cidades modernas só serão eliminadas, porém, com a abolição do modo de produção capitalista”. (ENGELS, 1988, p. 29).

Engels (1988) afirma existir nas grandes cidades habitações suficientes para acabar com a falta de moradia. Porém, isso só seria possível com a expropriação dos proprietários donos de terras e imóveis ou por ocupação de suas propriedades pelos trabalhadores, que não possuem moradia ou moram abarrotados. O autor constata que o capital, definitivamente, não pretende abolir a falta de habitação, mesmo que fosse capaz. A saída para essa precariedade estaria na mutualidade operária ou na atuação do Estado. Dentre estas possibilidades, o autor ressalta, em referência ao Estado prussiano que “este Estado, cujos elementos não burgueses diariamente se aburguesam mais, que deverá resolver a questão social ou sequer a questão da habitação? Pelo contrário”. (ENGELS, 1988, p.40).

Para o trabalhador, a formação de centros urbanos cria um imperativo de migração, tendo em vista que a concorrência industrial leva-os à falência, obrigando-os a se tornarem operários e contribuírem como força de trabalho para a acumulação capitalista. Assim, além da exploração de sua força de trabalho, a realidade do trabalhador se torna mais precária com a sua migração para o centro urbano.

Engels (1988) descreve as mazelas habitacionais dos trabalhadores na Europa ao contestar as falácias do “socialismo” burguês de sua época. O pensador analisa a contradição onde as massas rurais são atraídas para as grandes cidades que se tornaram aglomerados industriais e, paralelamente, suas estruturas já não condizem com as necessidades da indústria e do tráfego, o que demanda obras que extinguem habitações operárias em massa ao mesmo tempo em que chegam cada vez mais trabalhadores aos centros urbanos.

Ainda, contestando os argumentos dos “socialistas” burgueses, Engels (1988) expõe que a preocupação burguesa com a questão habitacional surgiu somente quando essa expressão da questão social atingiu também a pequena burguesia. A crítica do pensador expressa sua contemporaneidade:

A expansão das grandes cidades modernas dá um valor artificial, colossalmente aumentado, ao solo em certas áreas, particularmente nas de localização central. O resultado é que os operários vão sendo empurrados do centro das cidades para os arredores, que as habitações operárias e as habitações pequenas em geral se vão tornando raras e caras e muitas vezes é mesmo impossível encontrá-las, pois nestas condições a indústria da construção, à qual as habitações mais caras oferecem um campo de especulação muito melhor, só excepcionalmente construirá habitações operárias.(ENGELS, 1988, p. 11).

A exploração socioespacial atinge níveis mundiais. Além do aprofundamento da precariedade habitacional dos trabalhadores exposta por Engels (1988), o imperialismo eleva esta precariedade ao nível de Estados-nações. Para Havey (2005, p. 56) “a produção e circulação capitalista tende a transformar o sistema geográfico integrado em produção e troca em prol da acumulação. Nesse processo, a relação entre centro-periferia se dará em escala mundial”.

Nos chamados “anos dourados” dos países capitalistas centrais, a produção fordista se estendeu à cidade, construindo e ampliando infraestruturas e tendo o Estado como indutor do desenvolvimento urbano por meio dos grandes grupos da construção civil. Assim, a produção do espaço passa a ser determinada pela localização espacial dos investimentos públicos, determinada por interesses privados. Nesse período, os movimentos de classe são fragmentados pelo discurso da “humanização do capitalismo”, legitimados pelo Estado de Bem-Estar Social<sup>2</sup>. Surgem os subúrbios e, com eles, uma dinâmica que desvincula a vida familiar da vizinhança dos trabalhadores. O subúrbio gera um paradoxo no qual os trabalhadores transitam na cidade, mas sem dela participarem. (BURNETT, 2012).

Já nos países periféricos ao capital não há essa segregação urbana ordenada e planejada, isto porque as condições nos espaços urbanos nesses países são bem distintas. (FERREIRA, 2003). Ainda que siga a lógica neoliberal, que tende a

---

<sup>2</sup> Para aprofundamento sobre as distinções entre as diversas terminologias utilizadas para designar o período, ver a análise de Boschetti em *Seguridade Social: a armadilha dos conceitos* (2002).

homogeneizar o espaço, a configuração urbana assume diversas formas, a depender de suas condições políticas, sociais e econômicas. (BURNETT, 2012).

A lógica de exploração socioespacial ultrapassa a esfera produtiva. Em tempos de capital financeiro, Chesnais (2000, p. 12 e 13) descreve a mundialização do capital “com suas consequências geopolíticas muito graves e a marginalização dramática de continentes e subcontinentes”. O autor considera que a desregulamentação neoliberal dada ao capital pelos Estados permitiu isto, pois “deixando-o por sua conta, operando sem nenhuma rédea, o capitalismo produz a polarização da riqueza em um pólo social (que é também espacial), e no outro pólo, a polarização da pobreza e da miséria”.

A África e a América Latina urbanas foram as mais atingidas pela depressão artificial arquitetada pelo FMI[Fundo Monetário Internacional]e pela Casa Branca. Com efeito, em muitos países o impacto econômico dos PAEs [Programa de Ajuste Estrutural]durante os anos 1980, em conjunto com as secas prolongadas, o aumento do preço do petróleo, a disparada dos juros e a queda do preço das *commodities*, foi mais grave e duradouro que a Grande Depressão. (DAVIS, 2006, p. 205).

Na América Latina, os ajustes neoliberais, muitas vezes concomitantes com ditaduras, prejudicaram a economia rural, bem como o emprego e o acesso à moradia no meio urbano, fazendo com que a pobreza urbana superasse a pobreza do campo na década de 1970 para 1980. Na década de 1990, com o neoliberalismo consolidado, o quadro que se tem é o aumento da desigualdade entre países ricos e pobres, fazendo com que a desigualdade global atingisse o coeficiente de Gini<sup>3</sup> de 0,67 no final do século. (DAVIS, 2006).

Junto com o neoliberalismo surge o padrão pós-moderno de urbanismo, que se aproveita dos movimentos contracorrente ao modelo modernista de racionalidade das cidades nas décadas de 1920 e 1930 para disseminar-se. Nesse novo padrão de urbanismo surgem os empresários como mediadores entre o Estado e os espaços urbanos entre iniciativas públicas e privadas que, combinado com a crise e dificuldades fiscais do Estado, elevaram esses empresários a planejadores do espaço urbano. O novo padrão de intervenção privada sobre o espaço reproduz o receituário neoliberal para a economia – seleciona espaço com maior potencial de reprodução do capital privado a partir do consumo e da produção.(BURNETT, 2012).

---

<sup>3</sup> O coeficiente de Gini é um cálculo, baseado exclusivamente na renda, para medir o índice de desigualdade social, sendo 0 o máximo de igualdade e 1 o máximo da desigualdade social.

Essa dinâmica foi bem-sucedida no que diz respeito ao mercado imobiliário, mas não atendeu as necessidades de habitação da população de baixa renda. Ao contrário, nesse contexto surge o processo de gentrificação, terminologia adotada para se referir às constantes medidas de expulsão de moradores pobres das áreas que passaram por valorização imobiliária. Não obstante, esse pareceu um bom preço a se pagar, como usualmente, em comparação com a movimentação das economias locais devido à geração de empregos e aumento da atratividade nas áreas. Assim, o padrão pós-moderno de urbanismo foi disseminado, primeiro nos países centrais e depois nos periféricos. (BURNETT, 2012).

Nesse contexto, surge o engodo das cidades-globais, atrelado ao conceito ideológico da globalização, que é desconstruído por Ferreira (2003) ao colocar em xeque as suas premissas ao demonstrar que, por mais que tenham ocorrido avanços tecnológicos nos processos de comunicação e nas relações econômicas para além de fronteiras nacionais, o aspecto revolucionário desse processo ocorreu há muito tempo. O próprio aumento de investimentos diretos no exterior ocorreu de forma concentrada nas economias capitalistas centrais, sendo comparável ao investimento de cem anos atrás. Além disso, a mobilidade das pessoas é menor atualmente e ainda há preponderância dos mercados internos.

No campo do urbanismo, as “cidades-globais” correspondem à globalização como conceito ideológico imposto sobre cidades que não conseguem prover as mínimas condições de vida para a sua população. Como para a globalização, os maiores beneficiados pela difusão das “cidades-globais” são as elites, simplesmente porque esse padrão urbano favorece fisicamente a expansão do capital financeiro. (FERREIRA, 2003).

Burnett (2012) explica que o termo “cidades-globais” foi criado para se referir às cidades com conexões financeiras e políticas na era da “globalização” que possuam determinadas características de economia global, como serviços especializados às empresas e privatizações. Porém, antes que qualquer cidade possa almejar se tornar uma cidade-global, o autor adverte que as cidades que se enquadram no termo, como Nova York, Londres, Tóquio e Paris, já eram centrais no capitalismo. Em crítica à socióloga Saskia Sassen, que cunhou o termo “cidade-global”, Burnett (2012) ressalta que a autora parece desconhecer “todo o processo histórico que as levou até esta posição e passando

a impressão de defender a possibilidade de outras cidades acessarem o restrito clube dos vencedores a partir da racionalização e modernização empresarial”.

Maricato (2013) explica as cidades-globais como alguns restritos centros de poder que decide os rumos mundiais com características de sediar grandes corporações, centros de pesquisa, cultura, informática, comunicação e força de trabalho especializada. Para alcançar o almejado status de cidade-global, a fórmula neoliberal tinha nome, o Plano Estratégico.

Apesar da roupagem democrática e participativa, as propostas dos “planos estratégicos”, vendidos às municipalidades latino-americanas, combinaram-se perfeitamente ao ideário neoliberal que orientou o ‘ajuste’ das políticas econômicas nacionais por meio do Consenso de Washington (que, aliás, também vestiu uma roupagem democrática). Uma receita para os países e outra receita para as cidades se adequarem aos novos tempos de reestruturação produtiva no mundo, ou, mais exatamente, novos tempos de ajuste da relação de subordinação às novas exigências do processo de acumulação capitalista sob o império americano. (MARICATO, 2013, p. 58).

Davis (2006) utiliza o termo “cidades mundiais”, fugindo da armadilha ideológica dos conceitos, para se referir às cidades centrais, que controlam o fluxo de capital e informações. A consequência dessa nova ordem urbana é a desigualdade cada vez maior, não somente dentro das próprias cidades, mas também entre cidades, chegando ao ponto em que a desigualdade de renda e desenvolvimento entre cidades será comparável à atual desigualdade entre cidade e campo.

Cria-se uma dinâmica que consiste em vincular esferas pública e privada, legitimada pela geração de empregos e modernidade, e ordenar o espaço urbano de forma a otimizar as condições de produção e consumo e minimizar contestações. Essa dinâmica que irá estabelecer o discurso de desenvolvimento urbano no contexto do mercado imobiliário. (BURNETT, 2012).

A lógica implacável de expansão e acumulação capitalista culminou em um *boom* imobiliário na década de 1980. Ferreira (2003) analisa as possíveis explicações para esse *boom*, dentre elas, cabe destacar o viés da liberalização, desregulação e financeirização da economia global e o viés dos circuitos do capital. De acordo com o autor, na perspectiva da desregulação o *boom* imobiliário foi consequência da política neoliberal de desregulamentação estatal, que abriu as fronteiras para o mercado imobiliário, bem como estimulou o mercado por meio das renúncias fiscais ao capital.

Esse contexto fortaleceu as empresas imobiliárias norte-americanas que entraram em bolsa tendo hipotecas como títulos, processo que ficou conhecido como securitização do setor imobiliário. Essa dinâmica propiciou o aumento das formas de investimento no setor imobiliário e, conseqüentemente, aumentou a especulação, devido à expectativa de rentabilidade. Movimentação coerente com a lógica neoliberal. Por isto, o boom imobiliário dos anos 1980 ficou conhecido como “bolha especulativa”. (FERREIRA, 2003).

Outra perspectiva para explicar o boom imobiliário e, para além dele, uma dinâmica estrutural do capital, é a teoria de Harvey dos “circuitos do capital”. Ferreira (2003) explica que, nessa perspectiva, o dinheiro por três circuitos: o primário, ligado à produção; o secundário, ligado à infraestrutura física que viabiliza a produção; e o terciário, ligado às atividades sociais, científicas e tecnológicas. Assim, quando há crise no circuito primário, ou seja, no setor produtivo, os capitais seriam transferidos e para o setor secundário, relativo à infraestrutura. Assim, a infraestrutura física seria um aparato para salvar o capital produtivo, não desconsiderando o capital financeiro e o Estado nessa dinâmica.

A teoria dos circuitos do capital demonstra ser especialmente adequada para atual conjuntura, porém, segundo Ferreira (2003) ela é mais abrangente e se aplica ao sistema capitalista como um todo, basta recordar que tanto a crise do capital dos anos 1930, como a crise da década de 1970 foram precedidas de intensa atividade imobiliária. A disponibilidade do capital financeiro facilitou as transações do mercado imobiliário, independente das crises no setor produtivo, o que aumentou a sua importância para a estrutura do sistema capitalista, ou seja, o circuito secundário não depende de crises no setor primário para gerar acumulação, tendo dinâmica própria. O rompimento da bolha se deve ao esgotamento do circuito secundário, quando os investimentos imobiliários deixam de gerar lucro.

Para Burnett (2012), foi o modelo público-privado de expansão urbana que, nos Estados Unidos, fez com que o capital tomasse para si áreas consolidadas de moradia em nome da modernização, o que gerou enorme demanda por habitação naquele país, que não podia ser acessada pelas pessoas de baixa renda. Isso mudou com o domínio do capital financeiro, que ofereceu créditos simplificados para aquisição da casa própria com baixa regulação do Estado, processo que desencadeou a crise do *subprime* (que provou ser, de fato, uma crise estrutural do capital), caracterizada pela alta especulação

e dificuldade dos moradores em arcar com suas hipotecas, a bolha imobiliária nos Estados Unidos levou a retração desse mercado nos países centrais, que se voltou para os países periféricos, que não poupam esforços para fazer parte da economia mundial.

Davis (2006) demonstra que a expansão urbana deixou de estar vinculada à industrialização e até mesmo ao desenvolvimento em si. Nos países da América Latina, a urbanização prosseguiu intensamente mesmo com a crise no final da década de 1970 e todas as suas consequências como aumento do desemprego, alta dos preços e queda do salário real, pela reestruturação neoliberal, o que demonstra que já não era o capital industrial e sim o capital financeiro que operava essa expansão urbana perversa. “A urbanização sem crescimento é mais claramente herança de uma conjuntura política global”. (DAVIS, 2006, p. 195).

Esse contexto remete ao que Lefebvre (1999) denominou revolução urbana, que seria a passagem definitiva das questões de crescimento e de industrialização para as problemáticas urbanas. É o “período no qual a problemática urbana prevalecerá decisivamente, em que a busca das soluções e das modalidades próprias à sociedade urbana passara ao primeiro plano”. (LEFEBVRE, 1999, p. 19).

O processo histórico descrito acima demonstra que, definitivamente, a acumulação capitalista, seja pelo capital industrial ou financeiro, afetou os espaços sociais por meio da expansão urbana inexorável e, com ela, desencadeou novas facetas da questão social que se aprofundam a níveis mundiais.

## **1.2 As Origens da Expansão Urbana no Brasil**

Como visto na seção anterior, a expansão geográfica capitalista, para garantir a acumulação, afeta diretamente o espaço social, causando segregação socioespacial que atinge níveis mundiais de desigualdades entre Estados-nações, conforme interesses do capital. A formação do espaço urbano brasileiro também acompanhou essa dinâmica e, por se tratar de um país periférico para o capital, as suas consequências foram mais devastadoras.

Após a Grande Guerra, os trinta “anos gloriosos” nos países capitalistas centrais foram possíveis à custa da exploração dos países periféricos, dentre eles o Brasil, onde se iniciou um processo de industrialização baseado na exploração da força de trabalho e na exportação em detrimento de investimentos no mercado interno, somados à estrutura extremamente desigual com raízes coloniais uma elite nacional interessada somente em

se manter no poder do país, tudo para viabilizar o desenvolvimento das economias centrais. (FERREIRA, 2003).

A subordinação aos interesses externos e a precarização da força de trabalho não são as únicas causas da configuração socioespacial dos países periféricos. As peculiaridades da formação política e social nesses países são muito distintas dos países presentes na origem da industrialização, onde as bases feudais foram desconstruídas gradualmente. Essas particularidades fizeram com que a produção capitalista se restringisse a alguns territórios e grupos, apresentando novas configurações. Além de resultar em uma urbanização desordenada (ainda que ordenada em relação aos interesses do capital), consequência de uma alquimia que envolve a exploração da força de trabalho, a obrigação de atender aos países centrais, a submissão do Estado e às heranças coloniais e ditatoriais. (BURNETT, 2012).

No Brasil, o período da virada do século XIX para o século XX, representou “reformas urbanas” ao estilo capitalista. Nos anos 1930, ocorre a revolução burguesa<sup>4</sup> e o país passa a investir em infraestrutura para substituir o setor agrário pelo industrial. A burguesia industrial assume o poder sem rupturas. Essas transições passivas, que partem da própria elite, caracterizarão o processo de urbanização no Brasil, com fortes raízes coloniais. “É impossível esperar que uma sociedade como a nossa, radicalmente desigual e autoritária, baseada em relações de privilégio e arbitrariedade, possa produzir cidades que não tenham essas características”. (MARICATO, 2013, p. 51). A autora considera que, ainda assim, as cidades podem ser vistas como um campo de lutas e conquistas.

Maricato (2013) considera que o processo de industrialização brasileiro trouxe avanços relativos, como o fortalecimento do mercado interno, desenvolvimento das forças produtivas, empregos e modernização. Porém, esse processo foi interrompido pelas mudanças da economia mundial com o fim da Segunda Guerra, aumentando o controle do capital sob o país. O fordismo representou, de fato, grandes transformações na vida dos sujeitos e também nas cidades. As mudanças foram das moradias equipadas com eletrodomésticos até a utilização de automóveis, porém, não foi homoganeamente

---

<sup>4</sup> Expressão que dá nome à obra de Florestan Fernandes (2006) para se referir às “reformas” no Brasil, protagonizadas pela elite brasileira e de acordo com os seus interesses, predominantemente de maneira autoritária e antidemocrática, isto é, caracteriza-se uma verdadeira contrarrevolução em termos políticos para a classe trabalhadora.

moderno, de fato, destacaram a desigualdade, marcando a pré-modernidade das periferias.

Até 1930, as indústrias resolveram parcialmente o problema de moradia da sua força de trabalho construindo próximas às fábricas vilas operárias, cujas casas eram vendidas ou alugadas para os trabalhadores. Dessa forma, as empresas diminuem os custos que os operários arcam com condições básicas de moradia e mobilidade e, assim, podem reduzir os salários da sua força de trabalho. (KOWARICK, 1979).

Entretanto, com a intensificação da industrialização cresce a oferta de trabalhadores, formando um exército industrial de reserva e, com ele, a demanda por moradia, que valoriza os terrenos próximos às fábricas. Assim, torna-se um mau negócio para os empresários continuar a construir as vilas operárias, quando é possível transferir os custos de moradia e mobilidade para o próprio trabalhador e os custos de infraestrutura, quando existentes, para o Estado. A questão da moradia passa a ser resolvida pelos interesses do mercado imobiliário, que passa a definir a localização da classe trabalhadora. Surgem as periferias brasileiras, distantes do centro e com ausência de infraestrutura, onde passa a residir a crescente quantidade de trabalhadores. (KOWARICK, 1979).

Kowarick (1979) explica que o Estado aparece tardiamente para normatizar o uso do solo. Já era tarde, o desenho urbano já havia ganhado forma pelos terrenos de grupos privados. O Estado se limitou a seguir esse desenho com investimentos públicos, de infraestrutura, equipamentos e serviços, o que contribuiu imensamente para a valorização e especulação do sistema imobiliário.

Enquanto isso, nos países centrais, houve reformas urbanas por meio do controle sobre a propriedade e o uso do solo que garantem o direito à moradia e à cidade. No Brasil e na América Latina, o patrimonialismo nas relações de poder resiste à reforma, tanto agrária quanto urbana. (MARICATO, 2013).

O setor imobiliário no Brasil conduzia a expansão urbana, reservando os terrenos próximos às áreas centrais a espera de valorização, enquanto as áreas mais distantes e sem infraestrutura eram abertas para absorver a população mais pobre. “A ocupação de novas áreas, longe de seguir critérios programados, baseou-se na retenção especulativa de terrenos”.(KOWARICK, 1979, p. 32).Criou-se uma dinâmica especulativa na qual o parcelamento dos terrenos urbanos não é contínuo, entre um loteamento, equipado com serviços públicos, e o próximo, reserva-se uma área vazia.

Assim, os necessários investimentos públicos no loteamento mais distante, como o transporte, por exemplo, passa necessariamente pela área vazia, lhe fornecendo uma valorização imediata. (KOWARICK, 1979).

Seguindo essa dinâmica especulativa surgem núcleos industriais que acompanham os eixos ferroviários e, com eles, as “cidades-dormitórios”. À medida que esses núcleos se expandem, criam periferias. Ao fazer a análise urbana da cidade de São Paulo, Kowarick (1979) relata que o grande crescimento demográfico na região, associado à retenção de terrenos que aguardam valorização, gerou a formação de bairros cada vez mais afastados, empurrando os trabalhadores para áreas distantes de seus trabalhos com deslocamento cada vez maiores. “Acentua-se o processo de criação das cidades-dormitório, verdadeiros acampamentos desprovidos de infraestrutura”. (KOWARICK, 1979, p. 34)

Além disso, há outro aspecto na dinâmica especulativa imobiliária, dentro dos próprios centros urbanos e novamente possibilitada pela atuação do Estado. Trata-se do encarecimento de certos bairros da cidade a partir de uma melhoria urbana, que força a mudança dos mais pobres que já não possuem condições de se manter naquele local que se valorizou. Assim, uma melhoria urbana que deveria servir aos trabalhadores, serve de instrumento para interesses especulativos. Essa lógica é ainda mais perversa quando o Estado atua por meio de desapropriações. “Quando a valorização de imóveis torna-se incompatível com a presença da população de baixa renda. O poder público impõe reformas, cujo custo está fora do alcance dos moradores mais pobres, forçando com isso sua transferência para as áreas da periferia”. (KOWARICK, 1979, p. 37 e 38).

As favelas seguiram o fluxo de desenvolvimento econômico nas áreas industrializadas se aglutinando próximas ao mercado de força de trabalho não qualificada. Quando a especulação imobiliária avança para esses locais, novas favelas surgem ou se transferem para municípios próximos, aonde os interesses do capital ainda não chegaram. Além das favelas, há também a questão dos barracos e casas precárias. Com o encarecimento nos preços dos terrenos, os trabalhadores são empurrados para a periferia, onde se fixam em “casas próprias”, processo que Kowarick (1979) denomina de expulsão-fixação e demonstra não diferir das favelas no que se refere à qualidade da habitação, infraestrutura e à própria posse dos terrenos. Bonduki (2008, p. 89) afirma que “uma das mais importantes manifestações das dificuldades de acesso à terra é o intenso processo de formação de favelas e loteamentos irregulares no país. O

crescimento de favelas é um dos grandes indicadores da gravidade da situação urbana no Brasil”.

Há também os cortiços, habitações precarizadas em localizações melhores, pois se concentram em áreas decadentes de bairros centrais. Davis (2006, p.200) destaca que “enquanto, por um lado, o modelo clássico do *slum*<sup>5</sup> era o cortiço decadente do centro da cidade, as novas favelas, por sua vez, localizam-se, em geral, na orla das explosões espaciais urbanas”. De qualquer forma, sejam favelas, cortiços ou casas precárias, são todos espaços que abrigam os trabalhadores e refletem a precariedade de seus salários e condições de vida, isto é, representam expressões da questão social, conforme descreve Maricato (2013):

Não só grande parte dos trabalhadores atua fora do mercado formal como, mesmo aqueles regularmente empregados na moderna indústria fordista, apelam para expedientes de subsistência para se prover de moradia na cidade. Isso significa que grande parte da população, inclusive parte daquela regularmente empregada, constrói sua própria casa em áreas irregulares ou simplesmente invadidas. Isto é, ela não participa do mercado hegemônico. (MARICATO, 2013, p. 23).

Em 1963, quando somente metade da população do Brasil era urbana, o contexto era de mobilização social para reformas sociais no país. Nesse período, foi realizado o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, cujo documento final serviu de base para a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Logo após, houve o golpe militar de 1964, o que afetou as propostas políticas das reformas sociais que até então vinham sendo discutidas democraticamente. No que diz respeito à questão habitacional, foram criados a SERFHAU, o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH) para abarcar a demanda advinda do processo de industrialização no Brasil e, ainda assim, não atendeu a população de baixa renda. (MARICATO, 2013).

Durante o período ditatorial, as condições de vida da classe trabalhadora foram inversamente proporcionais ao crescimento econômico durante o milagre brasileiro<sup>6</sup>, justamente porque o “milagre” se apoiou no exército industrial de reserva, agravado pela ausência (e repressão) de organização política dos trabalhadores, cuja precariedade

---

<sup>5</sup> Termo que se refere a assentamentos informais e precários, genericamente traduzido como favelas.

<sup>6</sup> Termo de cunho ideológico que consistiu no desenvolvimento econômico brasileiro durante o regime militar, impulsionado pelo fordismo à brasileira e à custa da exploração dos trabalhadores.

de vida se intensificou com o aumento da pobreza e, por conseguinte, deterioração das condições urbanas. (FERREIRA, 2003).

A habitação foi um dos direitos impulsionados pelo golpe militar, período em que o país já percebia as consequências da questão habitacional decorrentes da industrialização no país. O BNH foi instituído em 1964 e perdurou até 1986. O programa habitacional foi utilizado para sustentar o populismo com o apoio das massas, reduzir a forte crise de moradia decorrente do processo de urbanização, estruturar a construção civil nos moldes capitalistas e utilizá-la com cunho ideológico contra posições comunistas em tempos de guerra fria e intensa polarização política. Esse papel ideológico fica evidente na famosa frase atribuída a primeira presidente do BNH, Sandra Cavalcanti – a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade. (BONDUKI, 2008).

A criação do SFH e do BNH, em 1964, colocou as cidades no centro de uma política que pretendia mudar o seu padrão de produção. Os vultosos recursos destinados à habitação, nunca antes vistos no Brasil em tamanha escala, modificaram o perfil das cidades com a verticalização, ou seja, com os apartamentos sendo a principal forma de moradia. Processo interessante para o capital, pois reduz custos com construção, infraestrutura e com o próprio terreno. Não obstante, a política de financiamento imobiliário não contribui para a função social da propriedade. (MARICATO, 2013).

Os recursos que estruturam o SFH advêm do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) “alimentado pela poupança compulsória de todos os assalariados brasileiros”, usado para complementar os recursos da poupança voluntária, que constitui o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). (BONDUKI, 2008, p. 73).

Royer (2009) explica que foi o FGTS que impulsionou os recursos do BNH. O FGTS, constituído em 1966, atualmente regido pela Lei 8.036, de 11 de maio de 1990), é um fundo financeiro de natureza privada e gestão pública, alimentado principalmente pelas contribuições que o empregador recolhe na folha de pagamento do trabalhador, cujo objetivo é assegurar pecúlio ao trabalhador, em caso de demissão, e aos seus dependentes, em caso de falecimento; fomentar políticas públicas por meio de financiamento de habitação popular, saneamento e infraestrutura. O gestor do fundo é o Ministério do Trabalho e Emprego (recentemente fundido com o Ministério Previdência Social), a aplicação dos seus recursos e feita pelo MCidades e, o agente operador, além de um dos agentes financeiros, é a Caixa Econômica Federal (CAIXA).

A magnitude dos recursos do FGTS alçou o BNH à condição de segundo estabelecimento bancário do país de sua criação até o início dos anos 70 por conta da aplicação e liquidez de seus recursos. Os primeiros números do FGTS já demonstram que a constituição do fundo foi de fato um marco na política habitacional brasileira [...] Essa mudança de perfil, portanto, se daria exclusivamente pela origem financeira do dinheiro que comporia a base dos recursos a serem utilizados na execução da política, tal era a visão vigente à época do sistema, que prezava pelo equilíbrio econômico-financeiro e pela constituição do sistema como um fim em si mesmo. Dessa forma, ao mudar a origem do recurso que compunha o *funding* da política, muda também seu caráter, o que, se por um lado atenta para a necessidade de liquidez e solvabilidade dos recursos, por outro demonstra a preocupação em utilizar os fundos e seus recursos com quem tivesse capacidade financeira para isso, ou seja, financiar quem podia pagar. (ROYER, 2009, p. 50 e 51).

O SBPE foi implantado paralelamente ao SFH, como um sistema auxiliar, centralizando as carteiras imobiliárias das caixas econômicas, federal e estaduais, sociedades de crédito imobiliário e associações de poupança e empréstimo, mas foi a incorporação das caixas econômicas, e os seus vultosos depósitos individuais, que impulsionou os seus recursos, sob a tutela do BNH. Porém, a destinação desses recursos começou a ser questionada pelos grandes bancos comerciais, que pressionavam o banco central para desregular e permitir o aumento de operações com esses recursos, com maiores limites de financiamento, maior taxa de juros e fim de restrições. Com o fim do BNH “toda a regulamentação do crédito habitacional e imobiliário passa para Banco Central e para o Conselho Monetário Nacional, reforçando o viés de política monetária nas concessões desse tipo de crédito”. (ROYER, 2009, p.58).

O financiamento público de habitação também tende a seguir os interesses imobiliários, sendo direcionado aos estratos com maior poder aquisitivo em detrimento dos trabalhadores com renda mais baixa, que deveriam ser o público principal de um programa habitacional. O BNH, programa habitacional em vigor de 1964 a 1986, não beneficiou a população com a renda mais baixa, esta se fixou na periferia e construiu ela mesma as suas casas com auxílio de parentes e vizinhos, paralelamente a sua jornada de trabalho. (KOWARICK, 1979).

80% dos empréstimos do BNH foram canalizados para os estratos de renda média e alta, ao mesmo tempo que naufragavam os poucos planos habitacionais voltados para as camadas de baixo poder aquisitivo. É contrastante neste sentido que as pessoas com até 4 salários mínimos constituam 55% da demanda habitacional ao passo que as moradias colocadas no mercado pelo Sistema Financeiro de

Habitação raramente incluíam famílias com rendimento inferior a 12 salários. (KOWARICK, 1979, p.50).

Bonduki (2008) considera como equívoco do BNH aportar recursos somente para o setor formal da construção civil sem apoiar processos alternativos voltados para a capacidade de organização comunitária. Assim, ocorreu uma intensa urbanização informal, em que a maioria dos trabalhadores, sem suporte do Estado, teve que construir suas próprias moradias em assentamentos urbanos precários, a sua maioria distante e desprovida de infraestrutura e equipamentos sociais.

Esse estímulo ao setor habitacional (em sentido estrito, pois não considerou questões de infraestrutura, serviços e equipamentos públicos que permitem a dignidade e transformam a habitação em moradia, de fato) culminará, nos anos 1980 e 1990, na inédita concentração da pobreza nas áreas urbanas e no fenômeno da violência urbana. Esses fatores combinados com a poluição, os desmoronamentos, as epidemias, os desmatamentos, entre outros, caracterizam a chamada tragédia urbana. (MARICATO, 2013).

Percebe-se que a atuação do Estado, no que diz respeito ao atendimento por moradia, antes mesmo da ofensiva neoliberal já pende aos interesses do capital em detrimento do acesso à moradia dos mais pobres. Os investimentos que envolvem participação e gastos públicos, conforme Kowarick (1979, p. 50) “visam à lubrificação da engrenagem econômica, e os problemas vividos pela população só se transformam em problemas públicos na medida em que são compartilhados pelas camadas dirigentes”. Nesse sentido, para Maricato (2013, p. 94):

Nossas cidades são máquinas produtoras de irregularidades. No centro dessa problemática está o nó da valorização fundiária e imobiliária que ajuda a definir quem se apropria dos ganhos imobiliários e ajuda a definir também quem tem o direito à cidade ou ao exílio urbano na “não-cidade”.

Nos anos 1980, a crise do modelo econômico do regime militar gerou desemprego, inflação e recessão, o que afetou o SFH com a redução dos investimentos, tendo em vista a retração em suas fontes de financiamento, o FGTS e SBPE, bem como a dificuldade dos moradores em arcar com as despesas. (BONDUKI, 2008).

A ascensão do mercado imobiliário, especialmente nos países periféricos, foi determinante para estabelecer o domínio do capital na política urbana, sob o discurso de “geração de empregos, ampla e complexa cadeia produtiva e insondáveis articulações

políticas, sem contar o apelo ideológico da casa própria, fizeram do capital imobiliário uma nova peça, decisiva no tabuleiro da política urbana dos países periféricos”. (BURNETT, 2012, p. 109).

Em um contexto de desigualdade e dependência externa se insere uma nova lógica de produção. Estabelecem-se desregulamentações na economia que se refletem na produção do espaço urbano, correspondendo à realidade de uma pequena minoria elitista em detrimento de soluções para o atraso e para a desestruturação industrial e econômica do país. (FERREIRA, 2003).

Na seção anterior foi demonstrado que a expansão urbana continuou na América Latina mesmo com a crise no final da década de 1970. Mas, porque a reestruturação neoliberal impôs uma urbanização sem crescimento? Isso se deu pelas políticas de desregulamentação agrícola e “descampesinação” que aceleraram o êxodo rural para as favelas urbanas mesmo sem crescimento econômico nas cidades, o que caracteriza uma “superurbanização” que é exatamente o oposto da “suburbanização”, política que restringia a migração para as cidades na união soviética e China maoísta. “O rápido crescimento urbano no contexto de ajuste estrutural, da desvalorização da moeda e da redução do Estado foi a receita inevitável da produção em massa de favelas”. (DAVIS, 2006, p. 196).

Ao analisar o *the challenge of the slums*, relatório da Organização das nações Unidas (ONU) que trata da pobreza urbana mundial, Davis (2006) aponta que o documento contraria o discurso neoliberal de que os problemas das favelas são culpa do Estado ao destacar os ajustes estruturais neoliberais como responsáveis pela intensificação da pobreza urbana. De fato, o documento argumenta que a principal causa isolada do aumento da pobreza e da desigualdade foi o recuo do Estado.

O Estado se reconfigura para atender à nova dinâmica do capital que defende o livre mercado, mas, contraditoriamente, demanda regulamentações quando se trata de atender aos seus interesses de acumulação. Em relação ao espaço, medidas de infraestrutura e de legislações urbanísticas foram estabelecidas para garantir os interesses capitalistas. (BURNETT, 2012).

Graças aos interesses imobiliários, conforme Davis (2006), o governo é conivente com assentamentos ilegais, assim como é com a especulação privada ilegal, pois é um espaço onde se desenvolve a corrupção por meio de propinas e de influência política. Assim, “sem títulos formais de propriedade da terra ou da casa própria, impõe-

se aos moradores das favelas uma dependência quase feudal de autoridades e líderes partidários locais.” (DAVIS, 2006, p. 201).

Maricato (2013) explica que a ocupação de terras faz parte da dinâmica de provisão habitacional no Brasil. Ainda que sejam ilegais, essas ocupações acabam sendo institucionais, pois reduzem os custos com a força de trabalho, beneficiam o mercado imobiliário e até mesmo direcionam os investimentos públicos. Tanto argumentos liberais quanto estatizantes asseguram a reprodução dos interesses privados, fazendo com que regulação exagerada e livre mercado convivam em diferentes locais da mesma cidade.

Burnett (2012) afirma que a ocupação e a permanência em assentamentos ilegais ocorrem com o consentimento tácito das elites e do próprio Estado, tendo em vista que esta é a alternativa que resta ao imenso exército industrial de reserva que permeia os limites urbanos. O autor reforça o caráter clientelista que permeia essa relação entre Estado e os trabalhadores na América Latina, viabilizada pela dinâmica imobiliária que encurralou os trabalhadores, sem opções de moradia, a se sujeitarem a essa relação.

A massa trabalhadora sem teto constitui o mercado informal para loteamentos ilegais que resultaram nas favelas e vilas latino-americanas. A expressão da luta de classes em tais ambientes ocorre em condições políticas extremamente dissimuladas, emaranhadas em relações clientelistas e patrimonialistas com os patrões e com o próprio Estado, resultando em processos por fora dos partidos políticos, configurando o fenômeno do populismo, de longa permanência e sobrevida em tais países. (BURNETT, 2012, p. 107).

Na década de 1980, quando o FMI e o Banco Mundial se aproveitaram das dívidas nos países periféricos para operar a sua reestruturação econômica sob eles, as favelas se tornaram a única alternativa não só para migrantes do campo, mas também para milhões de pessoas que já viviam no meio urbano, mas foram desalojadas como mais uma das consequências perversas dos ajustes em vigor. (DAVIS, 2006). Paralelamente às favelas, Burnett (2012) refere como a ofensiva neoliberal agravou a desigualdade socioespacial com o aumento do comércio informal e de moradores de rua, com conseqüente aumento da criminalidade.

A versão local do Consenso de Washington<sup>7</sup>, o Plano Estratégico, impõe a noção de que a cidade deve se adequar para competir com as demais por investimentos por meio de desregulamentações, privatizações, fragmentações e abertura total do espaço ao mercado. A cidade assume as facetas de cidade-mercadoria, pois deve se vender, e cidade-empresa, pois deve ser gerenciada como tal. (MARICATO, 2013).

O Plano Estratégico foi bem-sucedido, ao menos em seu caráter ideológico, pois passou despercebido como instrumento de dominação, ao contrário do Consenso de Washington. Para Maricato (2013, p. 60), “se as origens ideológicas do Consenso de Washington e do ideário neoliberal eram de fato conhecidas, o mesmo não aconteceu com o Plano Estratégico, adotado em algumas municipalidades progressistas”.

O caráter participativo do Plano Estratégico consiste na receita neoliberal de colaboração, em que os cidadãos devem se unir para “salvar” a cidade, garantindo os seus investimentos. Também contribuiu para a disseminação dos Planos a falência de outros modelos urbanísticos, a crise fiscal, que aumentou as demandas por serviços municipais ao passo que o repasse de recursos federais foi reduzido. Ademais, o urbanismo é visto como questão técnica, a ser tratada somente por especialistas, afastando a participação democrática e facilitando as manipulações. Por fim, os Planos Estratégicos, que estimulam a disputa entre as cidades e as suas autonomias, contribuíram para enfraquecer o Estado-Nação e desviar a atenção das contrarreformas em andamento a nível federal. (MARICATO, 2013).

Atualmente, o mercado imobiliário constitui setor decisivo na economia, o que gera grandes financiamentos públicos, especialmente para a construção de grandes centros empresariais, essencial para inserção na “globalização”; expansão do mercado imobiliário residencial; centros de compra e entretenimento, para estimular e manter a ideologia consumista; e para a construção da cidade-espetáculo, apta a receber megaeventos. Essas ações contribuem para incluir as cidades na dinâmica mundial do capital, fortalecendo a gentrificação e a valorização imobiliária. (BURNETT, 2012).

Toda essa dinâmica do capital demonstra uma expansão urbana no Brasil contraditória ao próprio conceito de cidade, considerando a negação do espaço público, com locais de convivência visivelmente segregadores e classistas. Para dar um exemplo concreto, basta lembrar a comoção com os “rolezinhos”, quando grupos de jovens

---

<sup>7</sup> Documento que impõe uma série de “ajustes” a serem adotados pelos países periféricos, com a promessa de alçá-los a posição de “emergentes”, em resposta às mazelas geradas pelas crises do petróleo nesses países.

pobres e majoritariamente negros marcavam encontros em *shoppings centers* frequentados por elites, ocorridos no Brasil recentemente, chegando a se tornar “caso de polícia”, além do reforço ideológico operado pela mídia.

## **CAPÍTULO 2 – A FORMAÇÃO DO BRASIL E A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS SOCIAIS**

Este capítulo procura rever, em sua primeira seção, o percurso da formação da sociedade brasileira de suas origens até a atual conjuntura do país, explorado antes como colônia e depois como país periférico, mas sempre a serviço do capital. Na seção seguinte, discorre-se sobre o período após Constituição Federal (CF) de 1988, especificamente o percurso das políticas sociais, costuradas constitucionalmente, desconstruídas pela ofensiva neoliberal e utilizadas para impulsionar o discurso neodesenvolvimentista. A terceira seção trata especificamente dos rumos da política de habitação após a CF de 1988.

### **2.1 Das Raízes Coloniais à (In) dependência**

Para compreender o papel do Brasil no capitalismo contemporâneo e as consequências desse posicionamento para os rumos sociais, políticos e econômicos do país é preciso recorrer à formação de sua sociedade.

Prado Jr. (1961, p. 17 e 18) identificou três elementos característicos do Brasil colonial – a grande propriedade, a monocultura e o trabalho escravo. Esses elementos constituem a “célula fundamental da economia agrária brasileira. Como constituirá também a base principal em que assenta toda a estrutura do país, econômica e social”. Considera, ainda, que “é neste sistema de organização do trabalho e da propriedade que se origina a concentração extrema da riqueza que caracteriza a economia colonial”.

O Brasil não sairia tão cedo, embora nação soberana, de seu estatuto colonial a outros respeito [...] chegamos ao cabo de nossa história colonial constituindo ainda, como desde o princípio, aquele agregado heterogêneo de uma pequena minoria de colonos brancos ou quase brancos, verdadeiros empresários, de parceria com a metrópole, da colonização do país; senhores da terra e de toda sua riqueza; e doutro lado, a grande massa da população, a sua substância, escrava ou pouco mais que isto; máquinas de trabalho apenas, e sem outro papel no sistema. Pela própria natureza de uma tal estrutura, não podíamos ser outra coisa mais que o que fomos até então: uma feitoria da Europa, um simples fornecedor de produtos tropicais para o seu comércio. De tudo isto resultará uma consequência final, e talvez a mais grave: é a forma que tomou a evolução econômica da colônia. Uma evolução cíclica, tanto no tempo como no espaço, em que se assiste sucessivamente a fases de prosperidade estritamente localizadas, seguidas, depois de maior ou menor lapso de tempo, mas sempre curto, do aniquilamento total. Processo este ainda em pleno desenvolvimento no momento que nos ocupa e que continuará assim no futuro. (PRADO JR., 1961, p. 121).

Furtado (2003) argumenta que a estrutura “centro-periferia” e a reprodução de desigualdades sociais a partir da dependência externa impedem o progresso econômico e, por isto, essa estrutura seria a origem do “subdesenvolvimento”. Ao analisar a formação econômica do Brasil, o autor identifica a contradição brasileira entre o desenvolvimento econômico com a manutenção da desigualdade social. Uma das causas dessa contradição possui raízes no colonialismo, influenciando uma política econômica voltada precipuamente para classe dominante, a despeito das necessidades nacionais.

No prefácio da obra de Furtado, faz-se referência a trabalho posterior do autor<sup>8</sup>, no qual ele expressa que a transnacionalização do capital, ou mundialização nos termos de Chesnais (1996), reduz as possibilidades de mudanças na conjuntura econômica e, conseqüentemente, na conjuntura social, dos países periféricos, tendo em vista que as finanças globalizadas dificultam intervenções estatais, pois ultrapassam suas fronteiras, como será exposto no próximo capítulo.

Retornando às origens do Brasil para identificar as raízes de sua estrutura, a colonização de povoamento, a partir da exploração agrícola, foi desencadeada pela pressão dos países europeus sobre Portugal e Espanha que, até então, exploravam as terras latino-americanas somente para extração de riquezas. Países europeus questionavam a legitimidade de Portugal e Espanha como donos daquelas terras, já que não haviam se fixado por lá e suas fronteiras não possuíam proteção. Portugal, então, estabeleceu produção agrícola no Brasil, a produção em grande escala do açúcar foi viabilizada com força de trabalho escravo, tornando-o colônia monopólio da produção açucareira. O autor estima que 90 por cento da renda gerada com a economia açucareira se concentravam nas mãos dos proprietários de engenho e de plantações de cana. (FURTADO, 2003).

No século XVIII, a desaceleração do mercado prejudicou a economia Portuguesa em pleno período de expansão imperialista que, na tentativa de se recuperar, estabeleceu acordo concedendo uma série de privilégios à Inglaterra, porém sem os resultados comerciais esperados. Já no fim do século XVIII, a Inglaterra entrava no período da Revolução Industrial e o seu problema fundamental consistia em abrir os grandes mercados europeus para as suas manufaturas e, para isto, era imprescindível eliminar as barreiras da era mercantilista. Assim, a independência da colônia brasileira para Império

---

<sup>8</sup> A Nova Dependência, Dívida Externa e Monetarismo. (FURTADO, 1982).

foi estabelecida de forma peculiar, permeada por consequências diretas no seu desenvolvimento posterior. Não houve descontinuidade na chefia de governo Português e nos privilégios à Inglaterra. (FURTADO, 2003).

A primeira metade do século XIX representou um período de transição para o Brasil, o passivo da era colonial trouxe profundas consequências econômicas que retardaram o desenvolvimento do país. Por trás de sua independência, foram tecidos acordos para manter os privilégios da Inglaterra sob a antiga colônia. Esse quadro somente se modificaria na gestão da economia cafeeira, liderada pela classe de comerciantes que articulou as etapas de produção e comércio, o que, para Furtado (2003) constituiu o avanço do período.

Após o fim do acordo com a Inglaterra, o passivo político da colônia portuguesa estava liquidado. Não obstante, o quadro econômico do Brasil permaneceu inalterado em relação aos séculos anteriores. Na segunda metade do século XIX, o Brasil passou por uma transição política e econômica, impulsionada pela expansão cafeeira, permitindo o desenvolvimento de um sistema econômico autônomo, concluindo definitivamente a era colonial da economia brasileira. (FURTADO, 2003).

Harvey (2005) demonstra a necessidade de expansão geográfica do capitalismo e a obra de Furtado (2003) demonstra as consequências reais no Brasil dessa expansão com vistas à acumulação de capital. Essa exploração desencadeou no Brasil um início como Estado-nação já prejudicado e sem autonomia real.

Nesse contexto, percebe-se que o Brasil tornou-se independente impulsionado pela demanda do cenário capitalista internacional, herdando uma formação permeada pela exploração e grande concentração de renda e desigualdade, como descrito por Prado Jr. (1961). Além de herdar também a dívida com a Inglaterra, contraída por Portugal, o que fez com que o Brasil nascesse como Estado-nação submisso a interesses externos.

Prado Jr. (1961) considera que a independência do Brasil, ainda que tenha constituído uma nação soberana, não o desvinculou de seu antigo estatuto colonial. Para o autor, a evidência disso é a divisão entre uma pequena minoria de empresários brancos, senhores da terra, articulados com a metrópole e a massa da população de trabalhadores escravos ou pouco mais que isto, trabalhadores precarizados.

Fernandes (2006) tece críticas ao processo de independência do Brasil, porém, considera que ele constituiu o marco da sociedade nacional e, neste aspecto, esse

processo seria verdadeiramente revolucionário. O autor pontua dois elementos que constituíram a independência— o elemento revolucionário, que despojou a ordem social colonial; e o elemento conservador, que teve por propósito restaurar e fortalecer a ordem social. As consequências estruturais que o país adquiriu gerou uma burguesia e um Estado de tendências autoritárias, submissos aos interesses do capital.

A independência foi prejudicada como processo revolucionário, tendo em vista às influências políticas, econômicas e sociais que historicamente dominam a cultura brasileira. O estatuto colonial foi superado como instrumento político, mas ainda estava distante de ser superado nos aspectos morais e sociais que serviram de pilares para construir a sociedade nacional. O processo da formação política intelectual da elite nacional foi evidentemente permeado pela concepção liberal, que deu substância aos processos decorrentes da superação do estatuto colonial e, posteriormente, da própria ordem colonial. Foram os preceitos liberais que impulsionaram o posicionamento das elites nacionais contra o sistema colonial. “Nesse processo, a utopia liberal converteu-se em condição sociodinâmica de formação e consolidação da sociedade nacional”. (FERNANDES, 2006, p. 58).

A formação dessa perspectiva ideológica influenciou a economia brasileira após a independência da colônia. Prado Jr. (1961, p.7) descreve um cenário de produção extensiva para mercados externos, enquanto faltava um mercado interno bem estruturado. “Donde a subordinação da economia brasileira a outras estranhas a ela; subordinação aliás que se verifica também em outros setores”. O Brasil continuaria com o foco da produção agrícola para exportação até o século seguinte, quando a crise de 1929<sup>9</sup> reduziu a demanda e conduziu o país para outras frentes.

No campo das políticas sociais, Behring e Boschetti (2009) descrevem que os trabalhadores vinham se organizando desde o começo do século rumo a uma consciência de classe a partir do direito à livre organização sindical, em 1907. Foi um período efervescente que resultou na criação do Partido Comunista Brasileiro, no marco da Semana de Arte Moderna e em diversas mobilizações contra expressões da questão social advindas do recente fim do escravismo no país.

A crise internacional de 1929 desencadeou no Brasil um tensionamento entre as elites dominantes. A oligarquia do café estava vulnerável devido ao cenário econômico

---

<sup>9</sup> Conhecida como crash 1929, consistiu em uma crise estrutural do capital, desencadeada pela queda das ações dos EUA após década de crescimento impulsionada pela produção e exportação no período da Primeira Guerra Mundial.

e foi subjulgada pelos donos do açúcar, que assumiram o poder. Nos primeiros anos do presidente Getúlio Vargas no poder, houve uma correlação de forças entre hegemonia e modernização, que foi encerrada pela ofensiva fascista e estabelecimento da ditadura do Estado Novo, de 1937 a 1945. A partir daí foi estabelecida uma legislação trabalhista com o intuito de fomentar a “colaboração de classe”, marco da introdução da política social no Brasil, ainda que distante de qualquer universalização de direitos e com fins escusos. (BEHRING; BOSCHETTI, 2009).

Especialmente nos anos 1950, o Brasil investiu, com atraso, na modernização seguindo a tendência de produção capitalista. O fordismo brasileiro seguiu a linha de composição de indústrias de bens duráveis. Porém, o Brasil possui particularidades em relação ao fordismo clássico, como a baixa proteção social, grande rotatividade da força de trabalho decorrentes da flexibilidade e precariedade, tudo fomentado pela ausência da democracia que permitiu arrochos salariais e repressão de movimentos sindicais. O Estado contribuiu para esse quadro, tendo em vista que expandiu o capital privado, mas desvalorizou medidas de caráter social, ao contrário do fordismo clássico. Assim, o Brasil se antecipou as tendências capitalistas, pois já possuía flexibilidade nas regras trabalhistas. (SANTOS, 2012).

No período ditatorial iniciado em 1964, paralelamente à repressão política, operou-se a abertura ao capital estrangeiro e a industrialização forçada. O endividamento externo surgiu como solução para a questão do financiamento interno da expansão do capital, abrindo “as portas à financeirização da economia e das contas do Estado brasileiro”. (OLIVEIRA, 2001, p. 9).

Percebe-se que levou um longo tempo até que o Brasil atingisse, de fato, alguma autonomia política, mesmo após a sua independência. Ainda assim, o curso do desenvolvimento estabelecido no país reforçou uma relação de dependência, optando por influências externas em detrimento de investimentos internos em uma realidade que carecia de estruturação.

Como agravante, a dificuldade de regulação estatal contrária aos interesses do capital em tempos de mundialização e a histórica submissão a interesses externos indicam que modificar essa realidade do Brasil como país periférico, se é que era possível superá-la dentro da lógica capitalista, está cada vez mais complexo.

Teixeira (2012) resume bem a problemática ao destacar que o Estado brasileiro atua historicamente a favor do capital, em detrimento dos direitos sociais. O Estado

brasileiro, como outros na América Latina, dissociou revolução econômica de revolução política, isto é, as mudanças que ocorreram no país não representam verdadeiras revoluções, pois foram forjadas pelas elites de tendências autoritárias, priorizando interesses externos aos seus próprios e conseqüentemente, aumentando o fosso entre elas e a classe trabalhadora.

Pelo exposto, depreende-se que desde a colônia até a contemporaneidade, o Brasil nunca superou a sua submissão aos interesses de países centrais ao capitalismo, atendendo-os em detrimento dos interesses nacionais. Além da conjuntura desfavorável para estabelecer a sua autonomia, como foi na época da independência e como é hoje em tempos de neoliberalismo e capital financeiro, desde então o Brasil, por se constituir como economia periférica dependente de decisões externas, esteve mais vulnerável às crises cíclicas do capital, que afetam diretamente os aspectos políticos e sociais do país, como pode ser constatado a partir das políticas públicas que não atendem às necessidades da população e ao fosso cada vez maior da concentração de renda, causa direta da desigualdade social. E é exatamente aí que consiste a “herança maldita” da formação brasileira, sem perspectiva de se modificar, até o momento.

## **2.2 Neoliberalismo *versus* Neodesenvolvimentismo: mais do mesmo**

Na década de 1970, esgotavam-se os “anos dourados” nos países capitalistas centrais, promovidos pela concepção keynesiana e pelo modelo de produção fordista que deram sustentação ao Estado de Bem-Estar Social. A busca por acumulação do capital exigia cada vez mais gastos do Estado para manter o nível da demanda e da força de trabalho, o que passou a afetar a inflação. O desencadeamento da crise foi o argumento que os neoliberais aguardavam para tomar frente à política econômica.

A concepção neoliberal é contrária aos gastos sociais e considera que as crises são desencadeadas pelas pressões dos trabalhadores, com os sindicatos e movimentos operários, que reivindicam serviços e benefícios providos pelo Estado, os quais resultariam em inflação e crises de mercado. A solução seria um Estado que controlasse os trabalhadores sem interferências no mercado e, principalmente, garantisse a estabilidade monetária com incentivos fiscais. Essa perspectiva se difundiu com a crise econômica da década de 1970. (ANDERSON, 1995).

Harvey (2008) explica que o pressuposto do pensamento neoliberal é a liberdade individual e, para alcançá-la, seria necessária liberdade de mercado e de comércio.

Pressuposto divergente do modelo de Estado de Bem-Estar Social. Apesar da suposta implementação neoliberal para reorganizar o capitalismo internacional em crise, o autor defende que este resultou, na prática, em um projeto político para reestabelecer a acumulação do capital e restaurar o poder das elites econômicas.

Os países da América Latina, emersos nas consequências mais perversas da crise do capital, foram cooptados com promessas de recursos para reerguer suas economias, caso integrassem o Consenso de Washington, cujos representantes – como FMI, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), países centrais sob hegemonia dos EUA e os países “emergentes”, não muito democraticamente, estabeleceram uma agenda de disciplina fiscal, racionalização dos gastos públicos, privatização, liberalização financeira e comercial, desregulamentação, propriedade intelectual e reforma tributária. (MARICATO, 2013).

Após o período ditatorial, o Brasil apresentava força popular que se expressou na CF de 1988, mas a sua democratização foi tardia. O modelo neoliberal se instauraria no Brasil sem dificuldades, com o apoio da elite nacional, sob o discurso da necessidade da população se unir para a superação da crise econômica e retomada do crescimento. O resultado foi a fragmentação da classe trabalhadora. (MOTA, 2008).

O debate da crise foi marcado pelo fantasma da década perdida e do imperativo de retorno do crescimento econômico. A esquerda preferiu formar alianças políticas para enfrentamento da crise a propor direcionamento alternativo. Criou-se a ideia de que o esforço de recuperação econômica beneficiaria a todos indistintamente. Esse quadro serviu para prejudicar um projeto de classe, corroborado pela omissão da esquerda, e operar outros desmandos sob justificativa de enfrentamento da crise. (MOTA, 2008).

Essa lógica é o que Mota (2008) denomina de cultura da crise, quando o discurso da crise forma uma cultura política carregada de intenções e ideologia que opera à surdina, se aproveitando da fragilidade em momentos de crise. Assim, percebe-se nos movimentos sociais que se formaram na década seguinte uma natureza policlassista, sem o caráter político e organizativo dos trabalhadores, após uma década de luta contra a ditadura.

Burnett (2012) explica que, com o restabelecimento da democracia, muitos movimentos passaram a defender a aderência ao neoliberalismo como alternativa à crise fiscal e ao impasse econômico, gerando a fragmentação da classe trabalhadora, travestida em colaboradora. Os movimentos passaram para a defensiva dos direitos

conquistados e se tornaram “consultores” de políticas públicas, “encurtando perigosamente a distancia ao poder e reduzindo drasticamente as formas de oposição aberta e franca às propostas neoliberais”. (BURNETT, 2012, p. 115).

O neoliberalismo se legitimou no Brasil a partir de diversos elementos associados. No governo, Fernando Collor foi eleito presidente e estabeleceu a redução do Estado, a liberalização e a abertura econômica e o “resgate da dívida social”; na mídia, alardeavam mordomias e corrupções em estatais, fazendo apologia às privatizações; no âmbito empresarial, o capital financeiro e os monopólios já influenciavam diretamente as políticas governamentais. (MOTA, 2008).

Assim, a CF de 1988 mal se estabeleceu e o foco das políticas sociais se concentrou nas necessidades de acumulação do capital, “que agora, na sua versão financeira/especulativa/rentista, sujeita a constantes endividamentos e bancarrotas, se tornou o alvo preferencial da assistência do Estado”. (PEREIRA, 2012, p. 737).

Pereira (2012) reforça que o atual contexto mundial, no âmbito da política social, demonstra uma tendência à ética da autorresponsabilização, cuja política social não visa à garantia de direitos sociais, mas sim promover o mérito individual do pobre, desconstruindo o padrão capitalista de Estado social, conforme Pereira (2012, p. 738), “em favor do padrão capitalista de Estado neoliberal meritocrático, laborista, ou do que a literatura especializada vem chamando de transição do *Welfare State* para o *Workfare State*”.

Em toda parte o FMI, agindo como delegado dos grandes bancos e apoiado pelos governos Reagan e Bush, ofereceu aos países pobres o mesmo cálice envenenado de desvalorização, privatização, remoção dos controles da importação e dos subsídios aos alimentos, redução forçada dos custos com saúde e educação e enxugamento impiedoso do setor público. (DAVIS, 2006, p. 204).

Na década de 1980, apesar da consolidação do neoliberalismo nos países capitalistas centrais, a crise não havia sido superada. Já o impacto para a classe trabalhadora foi devastador. “Desigualdades que foram agudizadas pelas mudanças na composição do financiamento dos gastos públicos, visto que maioria dos países passou a ampliar sua arrecadação por meio de impostos indiretos”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p. 130).

Santos (2012) explica que, a partir do plano real elaborado no governo do Presidente Itamar Franco, lançado em 1/7/1994 e tendo como ministro da fazenda Fernando Henrique Cardoso (FHC), que assumiu a Presidência da República em

1/1/1995, os investimentos externos no Brasil se intensificaram, porém tais investimentos não foram de capital produtivo, como aqueles realizados nos anos 1950 e 1960. O capital produtivo agora se concentra nos países capitalistas centrais. Na realidade, por trás do discurso de Estado Mínimo está o fortalecimento dos monopólios nos próprios países centrais, a partir de medidas protecionistas pela regulação estatal. Este protecionismo nos países centrais do capitalismo reduz a competitividade de outras economias. Assim “preservam-se as vantagens para o grande capital e eliminam-se as conquistas dos trabalhadores [...], portanto, parece que a receita de estado mínimo é bem direcionada para alguns países e, dentro deles, para setores específicos”. (SANTOS, 2012, p.188).

De fato, o caráter público da intervenção estatal é que foi reduzido, restringindo os poucos espaços conquistados pela classe trabalhadora na CF de 1988 com o reestabelecimento de condições democráticas. A conquista tardia destes espaços, devido ao regime autoritário, prejudicou ainda mais o seu avanço, tendo em vista que seria preciso crescimento econômico para impulsionar conquistas sociais. (SANTOS, 2012).

Na década de 1990, a ofensiva neoliberal no Brasil fez um arranjo na legislação tributária às avessas dos princípios estabelecidos na CF de 1988. O governo de Fernando Collor estabeleceu pacotes fiscais de emergência para não cumprir os seus preceitos. Porém, no governo de Fernando Henrique Cardoso o sistema tributário sofreu os seus maiores desvirtuamentos com o intuito de contribuir para o avanço do capital financeiro. “As modificações ocorreram nas leis ordinárias e nos regulamentos tributários, que transferiram para a renda do trabalho e para a população mais pobre o ônus tributário, alterando o perfil da arrecadação”. O governo de Luís Inácio da Silva também manteve essa lógica, fazendo alterações na legislação infraconstitucional em favor do capital. (SALVADOR, 2010a, p.195).

As eleições para a Presidência da República de Luís Inácio da Silva e depois de Dilma Rousseff, não representaram uma ruptura com o projeto neoliberal no Brasil dos anos 1990, que impulsionou as contrarreformas no país. Coutinho (2010) retoma os conceitos de Gramsci para explicar a conjuntura brasileira. Segundo o autor, a contrarreforma difere-se de uma revolução passiva, como foi o caso do *Welfare State*, em que ocorreu a restauração da ordem vigente, porém absorvendo reivindicações dos trabalhadores.

No neoliberalismo, o termo “reforma”, historicamente associado às lutas e conquistas sociais, é apropriado e desvirtuado. Para Coutinho (2010, p. 35) “o que antes da onda neoliberal queria dizer ampliação de direitos, proteção social, controle e limitação do mercado e etc., significa agora cortes, restrições e supressão desses direitos e controle”.

O termo contrarreforma é adotado por Behring (2008). A autora argumenta que as “reformas” que ocorreram e continuam em curso no sistema tributário brasileiro são contrárias aos ganhos sociais conquistados na CF de 1988 e descaracterizam o verdadeiro conceito de reforma de Estado, que consiste em avanços sociais conquistados.

Para Fagnani (2008), as últimas décadas demonstram um tensionamento entre dois paradigmas para a política social no Brasil – o primeiro se baseia no Estado de Bem-Estar Social expresso na CF de 1988; e, o segundo, segue a perspectiva do Estado neoliberal, muitas vezes antagônica aos preceitos constitucionais. Atualmente, a balança pende cada vez mais para o segundo paradigma.

O modelo neoliberal e o modelo democrático estiveram presentes na agenda política do Brasil nas últimas duas décadas. Porém, “a chegada do PT [Partido dos Trabalhadores] ao governo federal em 2003, longe de contribuir para minar a hegemonia neoliberal, como muitos esperavam, reforçou-a de modo significativo”. (COUTINHO, 2010, 42). O autor recorre ao conceito de transformismo de Gramsci, em que ocorre a cooptação das lideranças de oposição pelo bloco de poder. De fato, como refere o autor, na era neoliberal predomina a hegemonia da pequena política, com os projetos de transformação societária à margem dos embates políticos. (COUTINHO, 2010).

Ainda assim, há quem defenda o projeto do “novo desenvolvimentismo”, ou “neodesenvolvimentismo” ou ainda “social-desenvolvimentismo”, elaborado pelo PT. Por isso, há pelo menos duas perspectivas no debate sobre o novo desenvolvimentismo no Brasil. Uma delas afirma um novo processo de desenvolvimento econômico no Brasil, com mudanças estruturais e melhor desempenho econômico do governo Lula, a fim de distingui-lo no modelo neoliberal do governo FHC. (GONÇALVES, 2012).

Essa é, por exemplo, a perspectiva de Bresser-Pereira (2006), ex-ministro do governo do presidente FHC, que considera o neodesenvolvimentismo distinto do nacional desenvolvimentismo, bem como do neoliberalismo, ainda que incorpore

elementos dessa concepção. O neodesenvolvimentismo seria uma terceira via em relação ao populismo e ao neoliberalismo. O autor afirma que o neodesenvolvimentismo se distingue do nacional desenvolvimentismo pela própria mudança na conjuntura mundial com a “globalização” e porque este não é protecionista como foi o primeiro. Bresser ainda considera que essa perspectiva pode levar os países periféricos a alcançar países capitalistas centrais.

É um conjunto de propostas de reformas institucionais e de políticas econômicas, por meio das quais as nações de desenvolvimento médio buscam, no início do século XXI, alcançar os países desenvolvidos. Como o antigo desenvolvimentismo, não é uma teoria econômica: baseia-se principalmente na macroeconomia keynesiana e na teoria econômica do desenvolvimento, mas é uma estratégia nacional de desenvolvimento. É a maneira pela qual países como o Brasil podem competir com êxito com os países ricos e, gradualmente, alcançá-los. É o conjunto de ideias que permite às nações em desenvolvimento rejeitar as propostas e pressões dos países ricos de reforma e de política econômica. (BRESSER-PEREIRA, 2006, p.12).

Em contraponto, Gonçalves (2012) definiu a experiência econômica no governo Lula como um desenvolvimentismo às avessas pela ausência de transformações estruturais. De fato, os elementos estruturantes do nacional-desenvolvimentismo<sup>10</sup> foram invertidos, promovendo, dentre tantos fatores, a desindustrialização, concentração do capital, crescente vulnerabilidade externa e domínio do capital financeiro refletido pela subordinação do desenvolvimento à política monetária com o controle ferrenho da inflação.

Fagnani (2014) reforça que o projeto do neodesenvolvimentismo começou a ser minado pelo mercado financeiro ainda na disputa eleitoral de 2002. Assim, a eleição de Lula não garantiu mudanças na política macroeconômica. O autor considera que esse projeto foi parcialmente retomado em 2006, com políticas monetárias e fiscais menos restritivas que permitiram o crescimento da economia e o consequente aumento em gastos sociais, ativando a economia e distribuindo renda. Entretanto, Fagnani (2014), afirma que não houve um novo padrão de desenvolvimento, somente a “construção de um modelo econômico menos perverso que o padrão histórico”, estando muito distante de superar o modelo neoliberal.

---

<sup>10</sup>Gonçalves (2012, p.651) explica a concepção do nacional-desenvolvimentismo na América Latina, como “a ideologia do desenvolvimento econômico assentado na industrialização e na soberania dos países, principalmente no período 1930-80”.

Behring (2014) considera que o termo neodesenvolvimentismo possui cunho ideológico, na tentativa de afirmação do projeto dos últimos governos, mas que não apresenta dados concretos que condizem com um desenvolvimentismo, como foi no período de industrialização no Brasil, além de desempenharem medidas de governo que continuam beneficiando a lógica neoliberal.

Pochmman (2012) assinala o crescimento do rendimento do trabalho na renda nacional após 2003. Para o autor, esse seria período de terceira dimensão de transformações sociais<sup>11</sup> no Brasil. De fato, houve aumento expressivo dos empregos formais entre 2004 e 2010, período do governo Lula. Entretanto, o autor demonstra que tais empregos se situam na base da pirâmide social e são caracterizados por remunerações de até um salário mínimo e meio. Essa dinâmica, atrelada à recuperação do valor real do salário mínimo contribuiu para retirar esses trabalhadores da pobreza e fomentar o seu poder de compra, ainda assim, esse segmento está longe de constituir uma nova classe média, termo coerente com o direcionamento mercantil dado às políticas públicas no neodesenvolvimentismo. De fato, Pochmann (2012) identifica o aumento da remuneração daqueles com renda em propriedades nessa nova dimensão de transformações sociais.

Como os defensores do neodesenvolvimentismo alegam divergir em determinados aspectos do Consenso de Washington, Gonçalves (2012) realizou uma comparação dele com o nacional-desenvolvimentismo e com os elementos previstos no consenso. Assim, expôs as seguintes revelações – enquanto o nacional-desenvolvimentismo pregava o protecionismo, absorção interna de consumo, investimento e gastos públicos, utilização do câmbio para competitividade de produtos nacionais e preferência pelo capital nacional; o neodesenvolvimentismo defende a liberalização comercial, o crescimento da exportação, câmbio utilizado para acumulação do capital e superávit, e a livre entrada de Investimento Estrangeiro Direto (IED).<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> A primeira transformação social, entre 1960 e 1980, foi constituída pelo forte crescimento da renda per capita junto ao crescimento da desigualdade de renda. A segunda transformação social, entre 1981 e 2003, foi marcada pela estagnação dos rendimentos com a desigualdade de renda praticamente inalterada. (POCHMMAN, 2012).

<sup>12</sup> Os investimentos estrangeiros podem ser feitos na forma de investimentos diretos, o IED, quando o investidor detém no mínimo 10% de ações ou de direito a voto em uma empresa, ou investimentos de carteira, quando o investimento for menor que 10%. O segundo não exerce influência na gestão da empresa. (CHESNAIS, 1996, p. 56).

Em relação à vulnerabilidade externa estrutural,<sup>13</sup> tema caro ao nacional-desenvolvimentismo, não é tratado pelo neodesenvolvimentismo. Outro aspecto importante é o reformismo social, que prevê ações paliativas para redução das desigualdades, mas não menciona mudanças que promovam redistribuição de riquezas. Em suma, todos os elementos previstos no neodesenvolvimentismo são baseados em diretrizes liberais, tendo o Estado como um ator estabilizador. Assim, Gonçalves (2012) desconstrói o projeto do novo desenvolvimentismo, provando que nada se assemelha ao nacional-desenvolvimentismo e muito menos é novo, sendo mais uma versão do liberalismo enraizado.

Pereira (2012, p. 740) é taxativa ao afirmar que “nenhum governo brasileiro pós-ditadura militar, e eleito diretamente pelo povo, rompeu com os mandamentos neoliberais, nem mesmo os que se identificavam com projetos de esquerda”. A autora afirma que não há dados que corroborem um “neodesenvolvimentismo” no Brasil, pois, mesmo com a redução da pobreza, os governos petistas contribuíram primordialmente para o rentismo do capital financeiro.

O posicionamento de diversos autores contesta a alegação sobre o Brasil se encontrar em fase de neodesenvolvimentismo. Na realidade, o que se percebe atualmente no país são contrarreformas, pois afetam conquistas sociais e atendem interesses externos favoráveis ao capital financeiro. Vigora no Brasil a hegemonia da pequena política com tendências perigosamente conservadoras que está alterando a agenda de proposições e avanços sociais para posicionamento de defesa dos direitos conquistados.

### **2.3 A Política de Habitação no Brasil pós Constituição de 1988**

A habitação se encontra no centro da política urbana, pois ela demanda terra urbanizada, ou seja, terra provida de infraestrutura e serviços, além de financiamento para a sua produção e para a sua venda, o que faz com que a sua demanda dispute investimentos com outros setores e interfira diretamente na economia. (MARICATO, 2013). Bonduki (2008) considera que a discrepância entre moradias vazias e insuficiência de terra urbanizada e acessível para a população de baixa renda constitui um dos principais entraves para solução da questão habitacional no Brasil, cuja “polarização social e a segregação espacial fizeram-se sentir fortemente presentes, ao

---

<sup>13</sup> Caracterizada pela dependência comercial, tecnológica, produtiva e financeira.

nível do acesso ao solo. A bem da verdade, esse acesso limitado é um dos principais mecanismos de exclusão social das populações de baixa renda”.(BONDUKI , 2008, p. 87).

Para compreender a dimensão da questão habitacional, manifestação latente da questão social, os dados mais recentes indicam que o déficit habitacional no Brasil, em 2012, correspondia a “5,430 milhões de domicílios, dos quais 4,664 milhões, ou 85,9%, estão localizados nas áreas urbanas”. (FJP, 2015, p. 31). A definição de déficit habitacional utilizado pelo governo foi elaborada pela Fundação João Pinheiro (FJP) e engloba habitação precária, coabitação involuntária, ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo em domicílios alugados. (FJP, 2015).

A história do desenvolvimento urbano no Brasil é caracterizada pelo não enfrentamento da questão fundiária, aspecto ausente no BNH, bem como nos programas voltados para a habitação que se seguiram. Ainda assim, o Brasil passaria um bom tempo sem outras iniciativas relevantes para a política habitacional, com descreve Maricato (2013, p. 65), em obra anterior ao PCMVM, “desde o fechamento do BNH, em 1986, o Brasil não apresentou um desenho consistente de política habitacional”. No mesmo sentido, Bonduki (2008, p. 73), há sete anos, destacava “malgrado as críticas ao BNH e ao sistema por ele preconizado, sua importância é indiscutível, pois este período (1964-86) foi o único em que o país teve, de fato, uma Política Nacional de Habitação”.

O fim do BNH acompanhou a queda da ditadura militar no Brasil, porém, durante quase duas décadas o banco significou a principal iniciativa habitacional no país. Pois, “na redemocratização, ao invés de uma transformação, ocorreu um esvaziamento e pode-se dizer que deixou propriamente de existir uma política nacional de habitação”. (BONDUKI, 2008, p.75).

O cenário de redemocratização do Brasil foi permeado por conquistas sociais paralelas à iminente onda neoliberal. Em relação ao urbanismo, antes mesmo do fim oficial do regime militar, as manifestações sociais contra o regime e suas consequências já apresentavam avanços. Foi o que ocorreu quando, em 1983, o próprio governo militar encaminhou ao congresso o Projeto de Lei (PL) 775 que tratava sobre o desenvolvimento urbano. Esse projeto seria extinto, mas já trazia a semente da lei que seria o Estatuto das Cidades, que percorreu um longo caminho até o seu nascimento. (MARICATO, 2013).

Em 1985, em contexto de abertura política, surge o Ministério do Desenvolvimento Urbano (MDU). Ainda assim, ao invés de retomar os debates democráticos para a questão urbana em andamento em 1963, o debate é abortado e o BNH é extinto, com o seu passivo passado para a CAIXA. Durante a década de 1990, o MDU é renomeado diversas vezes até desaparecer e se transformar em secretaria. A questão urbana enfrentava um paradoxo no país, os problemas urbanos cresciam junto com a sua população e, paralelamente, o seu espaço institucional e visibilidade para o Estado diminuía. (MARICATO, 2013).

No tocante à questão urbana, a maior conquista da década de 1980 foi a inserção dos artigos 182 e 183 na CF. Entretanto, essa conquista foi prejudicada pela ala conservadora da Assembléia Nacional Constituinte que condicionou a regulação da função social da propriedade urbana à criação de lei federal e de plano diretor municipal. Para regulamentar esses artigos, surge, após a promulgação da CF, o PL 5.788 de 1990, cuja tramitação, extremamente morosa, durou mais de uma década. (MARICATO, 2013).

Cabe destacar que a moradia como direito social inserido no rol do artigo 6º da CF de 1988 (BRASIL, 1988), só foi ocorrer em 2000, com a Emenda Constitucional (EC) 26. Ainda que tardiamente, a premissa constitucional não foi o suficiente para a garantia desse direito, bem como de outros nesse rol, previstos, mas não instituídos, conforme interesses neoliberais.

Na década de 1990, o governo do presidente FHC propôs uma agenda para a habitação aparentemente positiva para a população. Porém, a sua prática demonstrou que se tratava da “consolidação de uma visão bancária no financiamento habitacional, personificado no papel central que passou a ter a Caixa Econômica Federal como o único agente financeiro a operar os recursos destinados à habitação”. (BONDUKI, 2008, p.80). Essa lógica fez com que o déficit habitacional, particularmente da população de baixa renda, não fosse combatido.

No governo FHC foi instituída a Lei 9.514 de 1997, que dispõe sobre o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI). Constituído pelo mercado de capitais por meio da securitização, que articula o mercado de títulos ao mercado imobiliário, com o intuito de liberar o mercado de crédito imobiliário para investimentos privados. “Assim, todo este

processo de centralização e concentração do capital<sup>14</sup> implica uma série de consequências para o espaço urbano, que passa a ter interferência direta do capital financeiro”. (RIBEIRO, 2015, p. 167). Essa lógica já fomenta o capital financeirizado. As companhias de seguro, entre outras, constituem os investidores institucionais que se tornaram, por intermédio dos mercados financeiros, os principais beneficiários da nova configuração capitalista. (CHESNAIS, 2000).

Royer (2009) aponta uma conveniente imprecisão conceitual no uso indiscriminado dos termos “imobiliário”, que designava o financiamento de certos bens que englobava a habitação, e o termo “habitacional”, que é interpretado como moradia digna, como acessibilidade, segurança, custos justos, infraestrutura, transporte e serviços, mas na prática é utilizado no financiamento somente como a casa em si, tanto que o Estado utiliza o número de casas como indicador de sucesso da política, ainda que desconsidere tantos outros fatores.

A Carta de Crédito foi responsável, entre 1995 e 2003, por cerca de 85% dos recursos da União destinados à habitação, especialmente para o financiamento de material de construção, a aquisição de imóveis usados e para a Carta de Crédito Associativa, vetor para o setor privado poder acessar os recursos do FGTS para a produzir moradias prontas. Essas medidas não só não conseguiram impulsionar uma nova política habitacional, como geraram consequências perversas, pois essas modalidades de acesso ao crédito condicionaram o financiamento habitacional ao capital bancário.

A arquitetura do financiamento habitacional no Brasil, seja aquela articulada pelo Sistema Financeiro da Habitação - SFH, seja aquela articulada pelo Sistema Financeiro Imobiliário - SFI, deveria ter como objetivo principal o atendimento às necessidades habitacionais do país. No entanto, nos últimos anos, o enfrentamento dessas necessidades, ou mesmo do déficit de novas unidades habitacionais, parece ter mudado de função. De meta objetiva das políticas do setor, o ‘combate ao déficit’, expressão largamente utilizada na mídia impressa e televisiva, tem sido utilizado como pretexto para a criação de novos instrumentos de crédito, mais vocacionados à acumulação financeira de capital que à universalização do direito à moradia. (ROYER, 2009, p. 21).

---

<sup>14</sup> Concentração é a tendência de aumentar o valor do capital para produção de mais mais-valia em consequência da acumulação e da concorrência, fazendo com que os grandes capitalistas acumulem cada vez mais capital, enquanto a centralização é a tendência do capital de aumentar não por meio de novas acumulações, mas por fusões de capitais já existentes. Somados, a concentração e a centralização resultam nos monopólios, seja no âmbito industrial, comercial ou financeiro, desmistificando a dita “livre concorrência”. (NETTO; BRAZ, 2012).

Com o acesso habitacional condicionado à perspectiva bancária, foram excluídas as pessoas de baixa renda que, paradoxalmente, constituem a maior parte do déficit habitacional no Brasil. Assim, “uma observação cuidadosa da evolução das necessidades habitacionais entre 1991 e 2000 mostra que a concentração do *déficit* nas faixas de menor renda se agravou no período que, a grosso modo, corresponde ao governo FHC”. (BONDUKI, 2008, p. 82).

A habitação de interesse social voltou a ser contemplada na agenda governamental com a aprovação, em 2001, do Estatuto da Cidade, desencadeando a criação do Ministério das Cidades em 2003, acompanhado pela Política Nacional de Habitação (PNH) e pela implementação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

O Estatuto da Cidade regulamenta os artigos constitucionais que tratam da política urbana, levando uma década para ser aprovado. Apesar de ser um instrumento em prol da justiça social, alguns aspectos de sua redação podem gerar interpretações conservadoras.<sup>15</sup> Ademais, considerando as exigências burocráticas para a utilização dos instrumentos de justiça social do Estatuto, como o IPTU progressivo no tempo para estimular a função social da propriedade, por exemplo, e os interesses privados por trás da aprovação de tais exigências, o Estatuto não consegue dar uma solução rápida para os problemas urbanos. (MARICATO, 2013).

Caso sejam superados esses obstáculos, Maricato (2013, p. 108) considera que o estatuto pode ser “eficaz e até mesmo causar impacto nos preços do mercado imobiliário, o que seria o grande objetivo da função social da propriedade, ou seja, diminuir a importância dos imóveis como reserva patrimonial”. Além de fortalecer a função social da propriedade, a autora destaca benefício ao direito de preempção, ou seja, a prioridade para o governo municipal na compra de imóveis tendo em vista que, atualmente, o imóvel é superavaliado quando o governo é o comprador.

Em contraponto, o instrumento do Estatuto da Cidade sobre o abuso de direito e da função social da propriedade na recusa de locação de imóveis residenciais não necessários para a habitação do proprietário ou de seus dependentes foi suprimido, prejudicando a garantia do acesso à moradia em áreas centrais, tendo em vista que esse instrumento inibiria a especulação imobiliária. Outro discurso conservador prevaleceu sendo contrário a regularização de ocupações sob a justificativa de que a regularização

---

<sup>15</sup> Para um estudo detalhado sobre os instrumentos do Estatuto da Cidade ver Maricato (2013).

estimularia mais ocupações. Enfim, surgem diversos ataques aos instrumentos normatizados pelo estatuto. (MARICATO, 2013).

O Estatuto da Cidade expressa a obrigatoriedade da participação da sociedade civil, mas isso não impede a interferência de grupos com interesses do capital. O Plano Diretor (PD), elaborado pelos municípios, é o instrumento central da lei. O PD vai estabelecer se a política urbana irá de fato atender à justiça social, mas, para tanto, torna-se necessário um tensionamento de forças que permita às Câmaras municipais aprovarem um PD que vá contra os interesses fundiários e imobiliários. (MARICATO, 2013). No contexto brasileiro, fica claro compreender o porquê da dificuldade de se executar os instrumentos de justiça social previstos na lei. Ao contrário, os deixaram de lado ao estabelecer outros rumos para o desenho urbano no país.

Na área da habitação, o SNHIS e o FNHIS representaram a regulamentação construída com base no debate participativo em torno da habitação. Tanto é que representou a primeira lei de iniciativa popular do país. O SNHIS centralizava os programas e projetos habitacionais de interesse social enquanto o FNHIS concentrava os seus recursos, de forma a descentralizar a política federativamente, garantir recursos e fortalecer o controle democrático. Com a criação do PAC, em 2007, o SNHIS foi incorporado a ele. Na segunda versão do PAC, em 2011, seria incorporado o PMCMV e já não houve mais recursos para o FNHIS. (RIBEIRO, 2015).

A crise do capital desencadeada em 2008 demandou, inerentemente, medidas anticíclicas acompanhadas de estratégias ideológicas para se legitimarem. No Brasil, o então presidente Lula incluiu ações para provisão habitacional dentre as suas medidas para atender primordialmente ao mercado imobiliário e construção civil. (ABREU, 2014).

O PMCMV criado, em 2009, pela lei 11.977, constituiu uma dessas medidas anunciadas pelo governo Lula para conter a crise do capital desencadeada em 2008. Fix e Arantes (2009) reforçam que a medida foi estabelecida pelo presidente com o objetivo de fomentar a criação de empregos e investimentos no setor da construção civil. Porém, o presidente reforçou o caráter distributivo da medida, tendo em vista o direcionamento do setor imobiliário à demanda habitacional de baixa renda.

De fato, os investimentos na área de habitação e infraestrutura cresceram nos governos petistas, conduzidos pelo PMCMV e pelo PAC. Tal crescimento foi possibilitado pelo “forte apelo, pois representariam os interesses da indústria da

construção civil ao passo em que supririam parte do enorme déficit habitacional e de infraestrutura do país”. (RIBEIRO, 2015, p. 129).

A orientação da proteção social na hegemonia neoliberal consiste na “mercantilização com oferta do serviço pela iniciativa privada e a monetarização com benefícios operados por agências bancário-financeiras”. (ABREU, 2014, p. 52). Essa financeirização das políticas sociais demonstra estar plenamente instaurada no âmbito da habitação social brasileira, pois possui o mercado imobiliário e as instituições financeiras como atores privilegiados na efetivação da política, utilizando-se do fundo público para alimentá-los. A política habitacional fica à mercê de atores com interesses próprios do capital.

Ribeiro (2015) considera que a urbanização no Brasil é permeada pelas contradições inerentes à lógica de acumulação capitalista sendo agudizadas em tempos de predomínio do capital financeiro. A autora faz uma extensa análise de documentos da Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil (CBIC), constatando os interesses da construção civil no PMCMV. Além disso, ao comparar o FNHIS e o PMCMV, houve seis vezes mais recursos investidos para o PMCMV. Esses dados confirmam que o foco do governo na política habitacional “está na concessão de crédito para financiamento da casa própria, favorecendo as construtoras, o setor imobiliário e o capital financeiro, em total desacordo com o que vinha sendo debatido nos espaços de participação popular”. (RIBEIRO, 2015, p. 139).

O PMCMV representa o programa habitacional com maior destinação de recursos do governo federal atualmente. A dimensão alcançada pelo programa desde a sua criação está relacionada a sua articulação com o capital financeiro. O PMCMV constitui um dos eixos do PAC, programa, considerado estratégico para os últimos governos, englobando diversos eixos relacionados à infraestrutura, sendo o PMCMV o eixo de provisão habitacional com a promoção de acesso à moradia digna dentre os seus objetivos.

Em relação ao fomento do setor da construção civil e do mercado imobiliário, a medida se provou rentável de fato e ganhou espaço na agenda governamental. O Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 estabeleceu o PAC, cujo PMCMV é o eixo de provisão habitacional, entre suas prioridades. Recentemente, a presidente Dilma Rousseff anunciou a terceira etapa do programa. Fica evidente a posição estratégica ocupada pelo PMCMV no atual governo.

Mas, para além de sua dimensão política e econômica, qual é a paisagem socioespacial que o PMCMV está criando? Lefebvre (2006) destaca que os espaços na modernidade possuem características de homogeneidade, fragmentação e hierarquização. A homogeneidade se refere à padronização dos espaços. A fragmentação refuta a ideia de conjuntos habitacionais pois, na verdade, são isolados e fragmentados em lotes e parcelas, produzindo guetos e periferias e mal ligadas aos centros. Já a hierarquização estrita caracteriza “espaços residenciais, espaços comerciais, espaços de lazer, espaços para os marginais, etc, oculta, sob sua homogeneidade, as relações “reais” e os conflitos”. (LEFEBVRE, 2006, p.127).

Uma das críticas de Bonduki (2008, p.74) ao BNH seria a questão arquitetônica com “conjuntos na periferia das cidades, o que gerou verdadeiros bairros dormitórios; a desarticulação entre os projetos habitacionais e a política urbana e o absoluto desprezo pela qualidade do projeto, gerando soluções uniformizadas, padronizadas”. A crítica do autor poderia ser aplicada ao próprio PMCMV. Em comparação, uma análise do IPEA (2013) sobre o PMCMV considera a desarticulação com políticas urbanas e necessidades habitacionais com priorização da execução do programa na produção de unidades habitacionais, não se diferenciando do padrão urbanístico e da dinâmica socioespacial características do Brasil.

A conjuntura apresentada demonstra como o capitalismo, em fase de dominação do capital financeiro, demanda intervenções mais intensas do Estado para permitir a continuidade da sua acumulação. Essas intervenções afetam as políticas sociais, inclusive a de habitação, permeada pela contradição de garantir direitos sociais, mas atendendo especialmente aos interesses do capital, impedindo medidas que visem à universalidade. No Brasil, país periférico na lógica capitalista, essa contradição se aprofunda e está expressa no formato do PMCMV, criado para atender às exigências impostas pela crise do capital, com algum benefício social secundário.

Houve, na criação do PMCMV, um claro desenho do programa habitacional como indutor do crescimento econômico a partir do argumento da construção civil, a despeito de seus interesses financeiros, ter o poder multiplicador na economia e, por isso, o Estado deve motivá-la com todas as possibilidades que o fundo público pode fornecer.

## **CAPÍTULO 3 – O DOMÍNIO DO CAPITAL FINANCEIRO**

Esse capítulo revisou os processos capitalistas que modificaram a base da acumulação do capital industrial para o capital financeiro e o papel desempenhado pelo Estado nesse processo. A primeira seção descreve a dinâmica do capital fictício e a prevalência das finanças. A segunda seção explica a atuação do Estado frente ao avanço da esfera financeira e como essa conjunção de fatores foi o berço para a fase de mundialização do capitalismo contemporâneo.

### **3.1 A Ascensão do Capital Financeirizado**

Para compreender como se chegou à dominação do capital financeiro, é preciso rever a dinâmica do capital. É preciso esclarecer o conceito de dinheiro, que seria o referencial de valor de troca<sup>16</sup> para todas as outras mercadorias. Porém, o dinheiro também pode funcionar como capital, que é o valor produzido pela mais-valia<sup>17</sup> e intensificado pelo processo de circulação. Nesse caso, o dinheiro se difere de outras mercadorias, pois, além de manter o seu valor, tendo em vista que o seu valor de uso<sup>18</sup> é ser o próprio capital e por isso não se perde, busca ampliar esse valor. (MANDEL, 1985).

O capital industrial, composto pelo capital-dinheiro (ou capital monetário), capital-produtivo e capital-mercadoria, é a condição do modo de reprodução capitalista, pois é o único que passa pelo circuito completo de criação de valor, pela expropriação da mais-valia. O capital-dinheiro e capital-mercadoria, mesmo não produzindo mais-valia diretamente, podem ganhar autonomia e contribuir para a circulação do capital industrial, constituindo-se em capital portador de juros e capital comercial, respectivamente. O capital portador de juros e o capital comercial são necessários para a circulação do capital industrial, pois, sem eles, a mais-valia produzida pelo capital produtivo não teria a mesma dimensão. Porém, eram subordinados ao capital industrial. (MENDES, 2012).

O capital portador de juros se constitui capital quando empresta dinheiro ao capital produtivo para a sua reprodução, assegurando lucro e apropriando-se de parte da

---

<sup>16</sup> Valor pelo qual um produto é trocado no mercado. (MANDEL, 1985).

<sup>17</sup> De forma genérica, a mais-valia é a diferença entre o valor criado no processo de produção e o custo da força de trabalho, ou seja, é a apropriação de trabalho não pago. Ela se concretiza como lucro na esfera da circulação, quando a mercadoria é vendida.

<sup>18</sup> É a utilidade de uma mercadoria para suprir necessidade específica do comprador. Se algo não possui valor de uso, não pode ser vendido ou trocado. (MANDEL, 1985).

mais-valia indiretamente, os juros são justamente a dedução do lucro gerado pela mais-valia. O dinheiro se torna a mercadoria do capital portador de juros. Mendes (2012) afirma que esse é o reconhecimento de que o capital-dinheiro adquire outro valor de uso, o de assegurar o lucro, transformando-se em capital, de fato.

É no capital portador de juros que Marx (1988, p. 278) considera que a relação capitalista atinge sua forma mais alienada e fetichista, em que  $D - D'$ , ou seja, dinheiro gera dinheiro acrescido. Essa é a fórmula geral do desejo capitalista. “Na forma do capital portador de juros, isso aparece diretamente, sem mediação pelo processo de produção e pelo processo de circulação”.

Para a economia vulgar, que pretende apresentar o capital como fonte autônoma de valor, da criação de valor, essa forma é naturalmente um petisco, uma forma em que a fonte de lucro já não é reconhecível e em que o resultado do processo capitalista de produção adquire existência autônoma, separada do próprio processo. (MARX, 1988, p. 279).

Marx (1988, p. 284) refuta essa concepção fetichizada do capital e a ironiza como “qualidade inata e secreta” de gerar valor. “Sabe-se, entretanto, que na realidade a conservação, e nessa medida a reprodução do valor dos produtos de trabalho passado, é apenas o resultado de seu contato com o trabalho vivo”. Netto e Braz (2012) referem que atualmente, com a superacumulação da esfera financeira, o mundo está vivendo o que Marx já havia definido como o maior fetiche do capital, com a ilusão de que o dinheiro pode se autovalorizar sem a necessidade de um processo de produção que implique em trabalho vivo.

O capital portador de juros possui função útil para a circulação do capital industrial, mas desencadeia a acumulação de capital fictício. O capital fictício pode ser comparado a um organismo parasitário, pois não possui compromisso com o valor-de-uso. As suas expressões são a dívida pública, capital acionário e capital bancário. No capitalismo contemporâneo, acrescenta-se o mercado de derivativos como capital fictício que, juntamente com as outras formas de capital fictício, dominam o processo de acumulação. O capital fictício possui lógica especulativa<sup>19</sup> que ultrapassa as necessidades do capital industrial e o contamina. Os derivativos constituem um mercado secundário de transferência de títulos e valor imobiliário cujo lucro está na oscilação das taxas de juros e, por isso, seria o capital parasitário por excelência. (MENDES, 2012).

---

<sup>19</sup> A especulação é uma operação que não tem outra finalidade senão o lucro que pode gerar. (CHESNAIS, 1996).

Chesnais (1996) descreve que, para Marx, a distinção do capital portador de juros e o capital de agiotagem, ou fictício, não está em sua natureza ou em seu caráter e sim nas condições em que opera que modifica a figura do tomador e daquele que concede o empréstimo.

Com a financeirização do capitalismo contemporâneo, ocorre o crescimento colossal do capital fictício fortemente especulativo por meio de ações, obrigações e títulos sem valor em si mesmos, pois constituem somente papéis que garantem o direito a determinado rendimento. Obviamente, esse processo gera bolhas especulativas que inevitavelmente rompem desencadeando crises reais.

A financeirização do capitalismo contemporâneo deve-se a que as transações financeiras (isto é: as operações situadas na esfera da circulação) tornaram-se sob todos os sentidos hipertrofiadas e desproporcionais em relação à produção real de valores – tornaram-se predominantemente especulativas. Os rentistas e os possuidores de capital fictício (ações, cotas de fundos de investimentos, títulos de dívidas públicas) extraem ganhos sobre valores frequentemente imaginários – e só descobrem isso quando, nas crises do “mercado financeiro”, papéis que, à noite, “valiam” X, na bela manhã seguinte passam a “valer” –X ou, literalmente, a não valer nada. (NETTO; BRAZ, 2012, p. 244).

As finanças são alimentadas por dois processos – “a inflação do valor dos ativos”, ou seja, pela criação de capital fictício; e por transferências efetivas de riquezas para a esfera financeira, advindas especialmente do serviço da dívida pública e de suas políticas monetárias que alimentam o capital rentista. (CHESNAIS, 1996). Assim, a dita autonomia do setor financeiro não passa de uma autonomia relativa, tendo em vista que os seus capitais se originam no setor produtivo.

Em relação ao fomento do capital fictício pelas dívidas públicas, Mendes (2012), embasado em Marx, relata que os países se endividam desde as suas origens para garantirem investimentos ou financiarem gastos correntes. Os títulos da dívida consistiam na garantia de ter participação na arrecadação do Estado a partir da quantia emprestada, esta quantia não poderia ser devolvida, pois foi investida pelo Estado e já não existe. Porém, quando se considera o pagamento, os títulos da dívida, do Estado como capital, este se torna capital fictício, pois a quantia emprestada já não existe e porque o Estado não a utilizou como capital, para obter valor, e sim em atendimento à população. O autor destaca que no capitalismo contemporâneo, aumentou a disputa por

recursos do fundo público, especialmente forçando o aumento de despesas com juros da dívida no orçamento federal.

Outra expressão do capital fictício, o capital acionário, se dissemina pelas Sociedades Anônimas (SA) cujo capital é constituído por ações que, para ampliar recursos, são negociadas na bolsa de valores. Com esse rendimento, o capital total da empresa se expande para além de seu capital real, constituindo capital fictício. No domínio das finanças, esse capital colocará a rentabilidade dos acionistas acima do compromisso com o processo produtivo. (MENDES, 2012).

Em relação ao capital bancário, Mendes (2012) explica que nasceu com o desenvolvimento do comércio de dinheiro e da necessidade de se financiar comerciantes e produtores. Os bancos comercializavam a mercadoria dinheiro, emprestando-a com juros. Ocorre que o capital bancário se desenvolveu atrelado aos ativos financeiros, utilizando créditos para reduzir tempo e custo da circulação do capital e fomentar a especulação. Com aumento das quantias depositadas nos bancos, se constituiu uma enorme massa de capital monetário em busca de valorização por si mesmo. Por isso, o autor destaca a importância que o sistema de crédito bancário assumiu no capitalismo, “uma vez que a circulação do capital acaba por impor pressões sobre o sistema monetário, dificultando a execução de operações financeiras”. (MENDES, 2012, p. 64).

Marx (1974) ensina que o sistema de créditos surge com o desenvolvimento do comércio e serve apenas como forma de pagamento, por meio de promessa escrita com prazo de vencimento até ocorrer a sua quitação. Conforme Marx (1974, p. 461): “Esses adiantamentos recíprocos entre produtores e comerciantes constituem a verdadeira base do crédito”. Porém, os fundos de reserva desses capitalistas ficam sob responsabilidade dos bancos. As instituições bancárias desenvolvem outro aspecto do sistema de créditos, a administração do capital portador de juros, isto é, os bancos passam a fazer a mediação entre os tomadores de empréstimos e os verdadeiros donos daquele capital-dinheiro e o seu lucro advém das diferenças entre os juros do empréstimo tomado e do concedido. Com o seu desenvolvimento, passou a receber poupanças de dinheiro de todas as classes, somando enormes quantias que aguardavam valorização. Assim, formou-se o poder financeiro.

Atualmente, o sistema de créditos, composto por instituições bancárias, seguradoras e pelos fundos de investimento e de pensão, é dominante do capitalismo contemporâneo. Pouco se utiliza dinheiro para efetuar operações de compra e venda de

mercadorias e serviços. Para Mendes (2012), os cartões de crédito, que se apresentam como facilidade para compradores e vendedores, são na realidade uma expansão do capital fictício, cobrando tarifas e juros abusivos de quem os utiliza.

Essas operações envolvem o capital bancário, acionário, títulos da dívida pública e derivativos constituindo-se transações com dinheiro conceitual, ou seja, dinheiro fictício. As transações de crédito se transformam em mercadoria e são objeto de compra e venda, gerando lucros puramente financeiros e, por isto, parasitários.

De acordo com Chesnais (1996), as instituições financeiras fazem o crédito ou título, que representam uma parte de um capital alocado na produção, funcionarem como capital em si, cujo valor é medido conforme balanço das instituições entre outros parâmetros, proporcionando rendimentos para quem o detém. Os novos produtos financeiros seriam uma forma ainda mais fetichizada do capital, pois um mesmo crédito pode gerar várias transações financeiras, primeiro como crédito, depois como derivativo deste. A quantidade e complexidade dessas operações de transações “derivadas”, e o seu grande volume conceitual, refletem a irracionalidade de uma esfera financeira que funciona, cada vez mais, em circuito fechado, mas com consequências para todo e qualquer investimento.

Os créditos e débitos formados na esfera financeira se tornaram obscuros com o crescimento da prática de excluir créditos ruins dos balanços dos bancos. Para Chesnais (1996) essa prática foi tão importante quanto a securitização da dívida pública para formação de créditos “liquidados”, pois abarca as operações de risco. Assim, “são contabilizados fora de balanço muitos dos derivativos, isto é, créditos que já encontraram um comprador, mas que seus detentores vendem por antecipação (a chamada operação “a termo”) no mercado secundário”. Atualmente, esse mercado já é o dobro do primeiro. (CHESNAIS, 1996, p. 267).

A esfera financeira se alimenta de riquezas originárias de investimentos e mais-valia da esfera produtiva, por isto, quando ela deixa de ser alimentada pela produção surgem crises financeiras. Por isso, o sistema financeiro é atento à conjuntura que mede o volume de transações que geram os lucros financeiros. Para serem isentas de risco, as operações com derivativos parasitam sob a diferença de cotações entre compra e venda. Por isso, a sua rentabilidade está condicionada ao número de transações efetuadas. (CHESNAIS, 1996).

Apesar de a riqueza ser criada na esfera produtiva, está na esfera financeira o comando atual da repartição e da destinação dessas riquezas. Braz e Netto (2012) apontam a financeirização do capital como a transformação mais importante em curso no capitalismo contemporâneo, sustentada pela enorme concentração do sistema bancário e financeiro e propiciada pelas facilidades na comunicação entre os agentes econômicos de todo o mundo. Mendes (2012) reforça que as diversas expressões do capital fictício impulsionaram a acumulação e constituíram o grupo de capitais que comanda o processo de acumulação na fase do capitalismo financeirizado.

Analisando a financeirização do capital à luz dos processos históricos, evidencia-se a sua materialização. No final dos anos 1970, ruuiu o sistema monetário internacional, permitindo a transformação do mercado de câmbio em uma teia, entrelaçando inexoravelmente a moeda com os ativos financeiros. Chesnais (1996) explica a importância da moeda não somente como veículo de relações de troca, mas como garantia de máxima de estabilidade possível nas relações econômicas no capitalismo. O ouro cumpria esse papel até 1914, quando o financiamento da Primeira Guerra acarretou a crise do padrão-ouro, colapsando o sistema com o *crash* de 1929.

O sistema de Bretton Woods nasceu justamente para restabelecer uma moeda internacional, utilizando o dólar equiparado ao ouro para tal. Esse sistema possibilitava o controle na criação de crédito e empunha a subordinação das instituições financeiras às necessidades industriais. Essa subordinação durou até meados dos anos 1960, quando os problemas internos dos EUA e o surgimento dos euromercados<sup>20</sup> impulsionaram a especulação, refletindo o enfraquecimento da rentabilidade do capital comprometido com a produção. (CHESNAIS, 1996).

Chesnais (1996) considera o surgimento dos euromercados como um marco no processo para o domínio do capital rentista, pois foram eles que internacionalizaram a economia de endividamento. Nos anos 1970, a queda nos rendimentos do capital investido na indústria sinalizava nova crise do capital e os euromercados se apresentaram como oportunidade para valorização estritamente financeira do capital industrial. Acabou-se o controle de entrada e saída de capitais bem como teve início a desregulamentação monetária e financeira, formando os mercados de obrigações, que

---

<sup>20</sup> O euromercado é um mercado interbancário, constituído por milhares de bancos com o domínio de alguns grandes bancos dos países da tríade, que trabalha somente com operações de grandes somas.

permitem o financiamento dos déficits orçamentários por meio de ativos da dívida pública no mercado financeiro, alimentando o capital rentista.

Os governos permitiram a expansão do capital monetário retirando os entraves legais. Conforme explica Chesnais (1996), todos os pilares da política monetária, regulados pelos enfraquecidos bancos centrais foram desestruturados pelo mercado privado interbancário, o qual não se enquadrava nessas regras e não possuíam reserva obrigatória, ou seja, o crédito podia ser multiplicado milagrosamente. O crescimento exponencial do volume dos euromercados foi alavancado com a conivência dos governos, a partir da supressão da regulamentação de impostos, que até então freavam as operações bancárias entre o dólar e os euromercados, e com o aumento de praças privadas dos fundos, ou paraísos fiscais, responsáveis por operações fora do controle dos bancos centrais. De fato, entre 1964 e 1968, enquanto os déficits dos EUA alimentaram os euromercados com um aumento de 9 bilhões de dólares, o mercado de eurodólares evoluiu no mesmo período em 35 bilhões de dólares. Essa diferença está no multiplicador de crédito baseado na teia de operações, créditos e dívidas tecida com o novo perfil interbancário do mercado e com a ausência de controle sobre ele.

A globalização das finanças forneceu a capacidade “autônoma” de o capital-dinheiro valorizar-se, se erguendo sob os Estados, empresas menores e sob os grupos sociais explorados que arcam com as exigências de mercado. No começo da década de 1980, já havia imbricação entre as dimensões produtiva e financeira que foram se tornando fortemente marcadas pelo aumento das operações puramente financeiras por parte dos grupos industriais. Chesnais (1996) demonstra que esse domínio das finanças está mais que consolidado, basta comparar o esmagador crescimento da esfera financeira em relação aos investimentos e mesmo ao Produto Interno Bruto (PIB) de países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

No começo dos anos 1990 os rendimentos parasitários se empunham, conforme demonstrado com a capacidade das finanças de forçar a manutenção da taxa de juros e queda na taxa de câmbio dos EUA, que podem desencadear crise, mas garantem as receitas do capital rentista. Os especialistas passarão a avaliar essa dinâmica como uma sinalização dos mercados aos governos. Para Chesnais (1996), essa sinalização nada mais é do que o costume do mercado em não ter os seus lucros prejudicados, ainda que afete diversas economias.

Dentre os aspectos precípuos ao domínio do capital financeiro e a sua mundialização, Chesnais (1996) pontua que o IED supera o comércio exterior como vetor da internacionalização do capital, sendo altamente concentrado nos países da tríade;<sup>21</sup> os grupos industriais se reorganizam em forma de empresas-rede, por meio de terceirizações e fusões-aquisições, formando oligopólios mundiais; e os países periféricos são excluídos, com exceção de alguns países que conseguiram atingir um nível industrializado competitivo, esse aspecto ficou evidente com o recuo de IED e das novas tecnologias para esses países. Nesse aspecto, Netto e Braz (2012) pontuam que na atual fase do capitalismo contemporâneo se intensificaram as interações comerciais, basicamente realizadas pelos monopólios e suas filiais, entre os países da Tríade.

A mundialização financeira é constituída por três elementos interligados: desregulamentação ou liberalização monetária e financeira, desintermediação e abertura dos mercados financeiros nacionais. Primeiro, a desregulamentação enfraqueceu fortemente o controle dos bancos centrais em determinar os níveis das taxas de juros, depois extinguiu a fixação de preços dos serviços bancários, potencializando a volatilidade do mercado internacional de capitais, o corolário foi a criação de novos instrumentos para dar garantias aos operadores frente à instabilidade que a desregulamentação construiu. Já a desintermediação caracteriza o abandono dos bancos por grandes empresas e até mesmo por parte das pessoas físicas para investirem em titularização ou securitização no mercado financeiro, atraídos pela diferença na taxa de juros por maiores rendimentos. Por fim, a abertura dos mercados nacionais consiste em dois processos, um referente à abertura interna para novas especializações bancárias e financeiras e outro sobre as barreiras que separam o mercado nacional do mercado externo. (CHESNAIS, 1996).

Além disso, o capital financeiro se expandiu de forma mais desenfreada com a política de *too big to fail*, isto é, o socorro das finanças para evitar a falência de uma organização financeira considerada importante demais na cadeia de créditos para falir, garantindo a impunidade, uma espécie de aval para a orgia das finanças. (CHENNAIS, 1996).

Com a financeirização do capital, há superacumulação de capital-dinheiro, que sustenta os capitalistas rentistas, sem que haja compromisso com investimentos

---

<sup>21</sup>São os países capitalistas centrais. “Os três pólos da tríade indicam as EUA, a União Européia e o Japão, mas em torno desses pólos formam-se associações um pouco maiores”. (CHESNAIS, 1996, p. 63).

produtivos. Com a enorme criação de capital-dinheiro, a esfera financeira investiu especialmente em serviços, sob a forma de IED, a parte majoritária, porém, permaneceu na esfera da circulação em busca de valorização. Ocorre que só há geração de valor, de fato, na esfera produtiva, isto é, se o capital se apresenta valorizado na circulação é porque obteve o valor real na produção. Por isso, D somente se torna D' com a mediação da produção. Os próprios juros do capital-dinheiro se materializam a partir da dedução da mais-valia que surge na produção. (NETTO; BRAZ, 2012).

O problema, de ordem macroeconômica e também de ordem ético-social, é que, devido às características próprias da moeda, tais lucros formam-se sucessivamente a transferências provenientes da esfera de produção, onde são criado o valor e os rendimentos fundamentais (salários e lucros)[...]a esfera financeira alimenta-se da riqueza criada pelo investimento e pela mobilização de uma força de trabalho de múltiplos níveis de qualificação. Ela mesma não cria nada. Representa a arena onde se joga um jogo de soma zero: o que alguém ganha dentro do circuito fechado do sistema financeiro, outro perde. (CHESNAIS, 1996, p. 241).

O grande crescimento do número de transações, que representa uma cadeia de operações e de créditos articulados pelos principais operadores das finanças – bancos, fundos de pensão e mútuos, instituições especializadas – se deve às inovações financeiras possibilitadas pelas desregulamentações e pelos efeitos da abertura internacional. O mercado de câmbio deveria precipuamente facilitar o intercâmbio comercial, mas, passa a servir como vetor para economia internacional de especulação. Chesnais (1996) explica que o capital-dinheiro colocado sob o controle dos bancos deixa de ser simples vetor de valorização do capital produtivo para se constituir em nicho de acumulação de lucros financeiros.

A articulação entre capital bancário e capital industrial, portanto, o capital financeiro desencadeou a formação de grupos e a constituição de fundos que, atualmente, são os maiores responsáveis pela acumulação de lucros financeiros e quanto mais concentrados e centralizados, mais eles conseguem exigir uma parte da mais-valia que, ao invés de ser deduzida do lucro industrial, em geral é repassada aos trabalhadores. Quando os bancos e as outras instituições financeiras já não se contentam com as suas funções de intermediação e de criação de crédito para investimento, elas transformam a esfera financeira em campo de valorização em si mesmo. (CHESNAIS, 1996).

A concentração bancária e financeira acompanhou a tendência do capitalismo contemporâneo de concentração e centralização a partir da década de 1980, porém, a sua lógica especulativa surtiu efeitos específicos. No final do século XX, menos de 300 operadores (entre bancos e corretoras de ações e títulos) controlavam as finanças mundiais. Como o cerne da financeirização é a superacumulação<sup>22</sup>, concomitantemente ocorre queda na taxa de lucros do capital industrial. (NETTO; BRAZ, 2012).

A liberalização e desintermediação financeira, na década de 1980, afetaram a legitimidade dos bancos no sistema financeiro, que perderam espaços com o escoamento dos financiamentos da produção e de depósitos para os mercados financeiros e para as poupanças institucionais. A resposta dos bancos foi aderir às inovações financeiras de risco, agravando a recessão. Assim, os bancos desempenharam importante papel para propagar o contágio e acelerar as consequências da recessão. (CHESNAIS. 1996).

Dentre as consequências das transformações efetuadas pelo capital financeiro, Chesnais (1996) aponta o serviço da dívida pública como segundo grande vetor de transferência de riquezas para a esfera financeira, já prevista por Marx, porém, muito mais forte atualmente. A securitização e negociação dos títulos da dívida pública fazem com que os rendimentos advindos do lucro desses títulos aumentem rapidamente, beneficiando somente os países centrais, os fundos de pensão e mútuos e, com eles, a formação de uma classe rentista que vive da detenção de ativos da dívida pública.

As dívidas externas dos países periféricos já existiam, mas ganharam nova dimensão no domínio das finanças. Os volumosos capitais dos países centrais foram colocados no mercado a juros variáveis e com empréstimos condicionados, segundo os interesses dos credores. Assim, as dívidas cresceram assustadoramente, e o interesse dos credores é o pagamento dos juros, que ultrapassam a dívida em si. Isso fez com que a dívida dos países latinos, por exemplo, dobrassem nas últimas três décadas, ainda que tenham pagado o triplo do valor original. (NETTO; BRAZ, 2012).

Já os gastos estatais são considerados déficit público e, para fugir dele, o Estado pode aumentar a inflação ou vender títulos públicos, cujos detentores são essencialmente a oligarquia financeira, que pressiona o Estado para alcançar o superávit, obtido por meio da redução de gastos estatais. Mediante essa conjuntura,

---

<sup>22</sup> Quando há volume expressivo de excesso de capital na economia, que não pode ser investido com a mesma média de lucro normalmente aplicada. (MANDEL, 1985).

Netto e Braz (2012, p.247) afirmam: “os países dependentes e periféricos tornaram-se exportadores de capital para os países centrais”.

Nas relações trabalhistas, a ascensão do capital financeiro desencadeou formas agressivas de aumentar a produtividade do capital, começando pela produtividade no trabalho. O estabelecimento do modo de produção toyotista pretende extrair a máxima intensidade do trabalho com o máximo rendimento da força de trabalho, pressionada pela flexibilização das relações trabalhistas. . (CHESNAIS, 1996).

Em referência à revolução digital-molecular, Oliveira (2001) explica que ela afeta profundamente a acumulação do capital, tendo em vista que se torna possível somente produzir cópias baseada em uma “matriz”, o que reduz o trabalho envolvido para gerar a mesma acumulação de capital que, no período da segunda revolução industrial, demandaria maior força de trabalho. Os custos para sair à frente desta corrida tecnológica que gera lucro aos possuidores das matrizes são descomunais e, por isto, aprofunda-se cada vez mais o fosso entre economias centrais e periféricas ao capital. O autor, na tentativa de explicar esse fenômeno, faz analogia ao ornitorrinco, mamífero peculiar no reino animal.

O ornitorrinco é isso: não há possibilidade de permanecer como subdesenvolvido, e aproveitar as brechas que a Segunda Revolução Industrial propiciava; não há possibilidade de avançar, no sentido da acumulação digital-molecular: as bases internas da acumulação são insuficientes, estão aquém das necessidades para uma ruptura desse porte. Restam apenas as “acumulações primitivas”, tal como as privatizações propiciaram: mas agora com o domínio do capital financeiro, elas são apenas transferências de patrimônio, não são, propriamente falando, “acumulação”. O ornitorrinco está condenado a submeter tudo à voragem da financeirização, uma espécie de “buraco negro”. (OLIVEIRA, 2001, p. 23).

Na esfera produtiva, a “autonomia” da esfera financeira contamina o capital industrial. Com as desregulamentações e novas tecnologias, o capital industrial não se obriga mais a reorganizar a produção, basta colocar em concorrência a diferença nos preços da força de trabalho entre diferentes países, seja por investimento ou por terceirização. Assim, os grupos industriais também estão envolvidos em operações do mercado financeiro, operando cada vez mais especulativamente. A distinção essencial está na valorização no capital produtivo, valorizado pelo trabalho, e o capital monetário, valorizado por meio de juros em aparente autonomia. (CHESNAIS, 1996; MENDES, 2012).

Mendes (2012) recorda que o domínio do capital financeiro não constitui uma distorção do sistema capitalista e sim parte ordinária da busca por valorização, ainda que fictícia, mas com consequências bem reais.

Chesnais (1996) refere o triunfo da mercadoria em tempos de mundialização. Em relação ao trabalho este é uma mercadoria cada vez mais desvalorizada; o uso da terra e seus recursos estão amarrados às leis de mercado, já a terra urbanizada é “objeto de especulação desenfreada, tendo como consequência que hoje existem centenas de milhares de sem-teto, mesmo nos países mais prósperos”, conforme Chesnais (1996, p.43). Em relação à mercadoria-moeda, esta foi substituída pela moeda de crédito.

Netto e Braz (2012) e Chesnais (1996) explicam que se chegou um período que pregam o fim das utopias e a impossibilidade de qualquer mudança estrutural, sob o pretexto de alcance de um patamar no qual todos terão vidas dignas dentro do capitalismo. Paradoxalmente, o que se percebe é o império da lógica do darwinismo social ditado pelas novas formas de centralização do capital financeiro, os gigantescos fundos mútuos e de pensão.

A dominação do capital financeiro agudiza os processos contraditórios do capital, nesta fase, imperam as finanças constituídas por investidores institucionais e pelos ativos derivativos, expressões do capital fictício sem compromisso com o valor de uso. Adquirir valor em si mesmo é o desejo tácito do capital, mas, na prática, essa dinâmica se torna insustentável, pois força a formação de crises, provocadas pelas recorrentes bolhas de ativos. Por isso, a crise econômica internacional desencadeada em 2008, e ainda em curso, não constitui apenas uma crise financeira, mas uma crise verdadeiramente estrutural do capital. (MENDES, 2012).

O capital parece vitorioso: em todas as partes, a competitividade e o mercado se impõem e, ao cabo de cerca de vinte e cinco anos da sua ofensiva, as taxas de lucro voltaram ao patamar dos “anos dourados”, porém, não só as taxas de crescimento permanecem medíocres, mas as crises se multiplicam, pulverizadas e frequentemente sob a forma de crises financeiras localizadas: são as crises típicas da financeirização. (NETTO; BRAZ, 2012, p. 249 – 250).

Assim, as finanças constituem a cabeça do capitalismo contemporâneo, em um meio onde a regulação foi inexoravelmente minada, cujas gigantescas instituições são denominadas com o eufemismo “fundos de *performance*” (como os contraditórios fundos de pensão, criados originalmente para garantir rendimentos de aposentados que

hoje possuem atuação mundial e agem especulativamente), que existem com o propósito de gerar lucros financeiros - e por uma oligarquia composta por uns poucos investidores em um meio de livre mobilidade financeira que lhes atribuiu poder de derrubar Estados, desestabilizando suas economias.

### **3.2 A Mundialização do Capital**

O sucesso do pacto fordista-keynesiano durou entre a reconstrução pós Segunda Guerra até o fim do sistema de Bretton Woods. Para Chesnais (1996), nesse período havia grandes fluxos de IED, porém seguiam os preceitos fordistas e tinham como foco a economia nacional. Para o autor, três elementos garantiram a estabilidade e acumulação capitalista no fordismo – ter o trabalho formal como premissa para inserção social e acesso à renda; criar um cenário monetário internacional estável com taxas de câmbio fixo e finanças subordinadas às necessidades industriais; e, Estados fortes para regular o capital privado, investir em setores pouco atrativos para o capital e estimular demandas. Com o domínio do capital financeiro, esses elementos foram desmontados.

Para Chesnais (1996), o esgotamento do modelo fordista está relacionado a uma fase específica da internacionalização do capital,<sup>23</sup> quando as atividades das multinacionais<sup>24</sup> no exterior passam da produção material direta para o fornecimento de serviços, especialmente os não reais, ocorre a prevalência do IED sobre as exportações. Por isso, a regulação da economia não surte efeitos. Tanto que, logo após o período de recessão da década de 1970, houve uma taxa de crescimento do IED muito maior que a do investimento doméstico, tendo em vista que as grandes companhias tentavam

---

<sup>23</sup>A internacionalização é caracterizada pelo intercâmbio comercial, investimento produtivo no exterior e fluxos de capital monetário, que interliga os mercados financeiros em um mercado mundial. (CHESNAIS, 1996). Para Mandel (1985), há três tipos de internacionalização – da realização da mais-valia (venda de mercadorias); da produção da mais-valia (utilização de força de trabalho mais barata); e a internacionalização do controle do capital (é a centralização do capital, que constitui transferência de propriedades, de fato).

<sup>24</sup>Grandes companhias nacionais que passam pelo processo de concentração e centralização do capital e se internacionalizam, cuja função precípua é aprimorar a estratégia de concorrência global, o poder da empresa e, conseqüentemente, sua acumulação de capital. No capitalismo contemporâneo, para se constituir uma multinacional, ela precisa possuir rendimentos financeiros e não somente ser rentável na produção, impulsionando os investimentos rentistas em detrimento da exportação. Essas empresas se organizam para constituir um oligopólio mundial que possui relações de concorrências, mas também de interdependência.

reverter a queda de seus lucros, saturação da demanda e insatisfação dos trabalhadores por meio da deslocalização<sup>25</sup> crescente em suas operações.

Behring e Boschetti (2009) ressaltam que não há tendência de equilíbrio no capitalismo e, com a internacionalização do capital, as tentativas dos Estados nacionais de combater as crises cíclicas não estavam surtindo o efeito esperado. A economia demonstrava sinais de que chegou ao seu limite, as medidas anticíclicas já não respondiam satisfatoriamente e mergulhou-se em período de estagnação. A superprodução gerou uma crise que fez com que os Estados se balancessem entre uma grande recessão ou uma alta inflação.

Para Netto e Braz (2012), dois fatores desencadearam o fim do período fordista – o esgotamento da ordem financeira mundial com o rompimento do sistema Bretton Woods pelos EUA e o choque do petróleo com as altas dos preços. Além disso, o Estado de Bem-Estar Social dos países centrais fortaleceu a classe trabalhadora organizada, que passou a exercer mais pressão na agenda política e econômica. As análises desses autores se complementam, considerando que o colapso do sistema monetário internacional e a mudança no preço do petróleo só afetaram diversas economias justamente por causa da internacionalização do capital.

Mendes (2012) refere os anos 1980 como o início do domínio do capital financeiro e considera que essa nova fase foi impulsionada pelo crescimento do período keynesiano fordista, tendo em vista que o papel preponderante do Estado ampliou os rendimentos dos trabalhadores e, conseqüentemente, o consumo e a poupança.

A partir dos anos 1980, o capitalismo entrou em uma nova fase. O termo “mundialização do capital”, de Chesnais (1996), faz um contraponto ao termo “globalização”, carregado de ideologia que intenciona legitimar a hegemonia das finanças e menosprezar o papel do Estado no cenário contemporâneo. Assim, a mundialização do capital estabelece uma definição lúcida para a estratégia dos grandes oligopólios de adotar enfoques “globais”; as desregulamentações e liberalizações que abriram e interligaram os mercados nacionais; mas, sobretudo, se refere à arbitragem nas operações dos gigantescos gestores internacionais de ativos, que define os destinos de sujeitos e países baseados na conveniência dos mercados das finanças.

---

<sup>25</sup> As empresas passam a se dissociar de suas economias de origem por meio investimento estrangeiro e terceirizações em busca de força de trabalho barateada e, desta forma, contribuem para enfraquecer a economia daquele Estado de origem, desvirtuando o círculo de acumulação fordista.

A nova fase do capital constitui um tripé composto pela reestruturação produtiva, financeirização e a ideologia neoliberal. Em relação à reestruturação produtiva, Netto e Braz (2012) explicam a transição do modelo taylorista-fordista de acumulação rígida para o paradigma toyotista de acumulação flexível, com a intensificação de inovações tecnológicas (que reduz a demanda por trabalho vivo, além de exigir maiores qualificações e polivalência), produções menos padronizadas e mais voltadas para demandas específicas e desconstrução da consciência de classe por meio da “colaboração de classe.”<sup>26</sup> Ademais, a produção é descentralizada se deslocando para novos territórios, especialmente os periféricos, pois permitem uma maior exploração da força de trabalho, que é extremamente precarizada.

Em relação à financeirização, no capitalismo contemporâneo todas as áreas possuem tendência à concentração e centralização, com maior e mais importante hipertrofia na esfera financeira. A consequência da concentração do poder econômico é a concentração do poder político e aí está o caráter antidemocrático do capitalismo. Ao mesmo tempo em que desqualifica o Estado e se utiliza de lobbies, engendram a sua própria política às escuras, afetando a vida de todo o mundo sem o menor consentimento. As elites atuam por meio de instituições, como FMI, Banco Mundial e organismos vinculados à ONU com poder de pressionar Estados e impor orientações econômicas e, inclusive, ajustes estruturais. (NETTO; BRAZ, 2012).

A terceira ponta do tripé é a ideologia neoliberal de individualismo e naturalização da desigualdade, tendo em vista que o capitalismo contemporâneo caracteriza-se pela desregulamentação não somente das relações de trabalho, mas também de todas as outras barreiras sociopolíticas. A sua pretensão é, de fato, acabar com qualquer entrave que prejudique o seu processo de acumulação. Por isso, o Estado passou a ser demonizado como empecilho ao desenvolvimento, a concepção de reforma foi distorcida para definir justamente o seu oposto, isto é, retrocesso de direitos conquistados. (NETTO; BRAZ, 2012).

Com os sinais típicos de mais uma crise e as funções do Estado voltaram a ser questionadas. Gough (1982) explica a perspectiva neoliberal a favor do livre mercado. Essa ideologia critica ferrenhamente a intervenção do Estado, pois seria uma barreira à eficácia econômica, atuando como verdadeira causa da crise nessa perspectiva. A

---

<sup>26</sup> Os autores consideram que não a classe trabalhadora, mas especificamente o proletariado que assumiria o protagonismo político para se opor ao capitalismo.

solução neoliberal consistia em reduzir a intervenção estatal e os gastos sociais, usando-os para favorecer as relações de produção.

A desregulamentação financeira e a atuação das novas tecnologias aceleraram as transformações na internacionalização, que passa a ser dominada pelos investimentos estrangeiros (possibilitados pela globalização de instituições bancárias e financeiras) em detrimento do comércio exterior, abrindo espaço para a “globalização”. Assim, a mundialização resulta de dois movimentos paralelos – longa fase de acumulação e as políticas de desregulamentação, liberalização e privatização, impulsionadas pelos governos Reagan e Thatcher. As medidas decididas, conjuntamente, pelos governos americano e britânico culminaram no sistema contemporâneo de finanças, liberalizadas e mundializadas. (CHESNAIS, 1996).

Outra característica essencial da mundialização é a dupla polarização: a interna, referente ao aprofundamento das desigualdades pela ascensão do capital-dinheiro, paralelamente ao desmantelamento das relações de trabalho; e a externa, referente à polarização internacional, agravando a desigualdade entre os países centrais e periféricos. (CHESNAIS, 1996).

Uma das características do capitalismo contemporâneo é o agravamento da questão social, que continua sendo naturalizada, mas agora também passou a criminalizar o pauperismo e os pobres com medidas repressivas, como destacam Netto e Braz (2012). A precarização e informalidade nas relações de trabalho reviveram explorações anteriores ao keynesianismo inclusive nos países centrais.

Os países periféricos não são mais àqueles subordinados e provedores de matérias-primas do período imperialista e sim “pesos mortos, pura e simplesmente. Não são mais países destinados ao ‘desenvolvimento’, e sim áreas de pobreza (palavra que invadiu o linguajar do Banco Mundial), cujos emigrantes ameaçam os ‘países democráticos’”. (CHESNAIS, 1996, p. 39). Agora, além de serem explorados, esses países são segregados, excluídos dos investimentos e novas tecnologias, sem margem para algum tipo de integração ou competitividade no mercado, esse processo é caracterizado como marginalização ou desconexão forçada.

Chesnais (2000) afirma não ser possível a dominação do capital financeiro sem a liberalização e desregulamentação dos Estados capitalistas centrais, especialmente com a “revolução conservadora” iniciada em Margaret Thatcher (primeira ministra do Reino Unido de 1979 a 1990) e Ronald Reagan nos anos (presidente dos Estados Unidos de

1981 a 1989). Ao contrário do discurso neoliberal de que o Estado é exterior ao mercado, o autor afirma que os fundamentos da mundialização são tanto políticos como econômicos. Conforme Chesnais (2000, p. 10): “O triunfo atual do “mercado” não poderia ser feito sem as intervenções políticas repetidas das instâncias políticas dos Estados capitalistas mais poderosos”.

Ferreira (2003) concorda com Chesnais (2000) em relação ao papel do Estado para a ascensão do capital financeiro. O autor considera como grande feito ideológico da globalização a ideia de que é necessária renúncia da participação do Estado. Ao contrário, “no caso dos países industrializados, que não foram coagidos a adotar a cartilha do "Consenso de Washington", a participação estatal chegou até a se intensificar nas últimas décadas”. (FERREIRA, 2003, p. 153). A diferença é que essa intensificação na participação estatal veio atender especificamente os interesses do capital.

A despeito dos argumentos neoliberais de liberdade e de Estado Mínimo, essa ideologia necessita do Estado para se concretizar, pois conforme Harvey (2005), o Estado exerce papel importante na regulação da competição, exploração e acumulação capitalista, além de prover infraestrutura física e social para a sua reprodução. Ademais, o Estado necessariamente se envolve na administração das crises do capital. Assim, “a intervenção do Estado é necessária, pois um sistema com base no interesse próprio e na competição não é capaz de expressar o interesse de classe coletivo” (HARVEY, 2005, p.85).

A mudança no sistema capitalista com sua tendência a superproduções e divisões entre os centros de influência do capital e os seus domínios periféricos, alterou a perspectiva da burguesia em relação ao Estado, passando a utilizá-lo para o seu financiamento. Com as dificuldades cada vez maiores de valorização do capital, essa socialização de custos serve para a satisfação do processo do capital, a intervenção do Estado na economia se torna imprescindível para o capitalismo, mas somente se contribuir para a lógica de acumulação. Assim, mesmo se houver aumento nos gastos sociais, há apenas uma redistribuição horizontal, cuja finalidade é assegurar a produção e o consumo da classe trabalhadora. (MANDEL, 1985).

No capitalismo contemporâneo, como reflexo das contradições capitalistas, os donos dos monopólios difamam o Estado, mas têm consciência de que a economia capitalista necessita dele para funcionar e garantir a acumulação do capital, tanto que

este continuou sendo fortemente demandado pelo capital. Ao defender o Estado mínimo, na verdade o capital defende a diminuição das funções coesivas do Estado, ou seja, aquelas que atendem aos direitos sociais. Trata-se, portanto, de um Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital. Contraditoriamente, porém, “enquanto o capital prega o fim das barreiras sociopolíticas sob a bandeira da globalização, os países centrais continuam com regulações internas reforçadas, indicando a receita da desregulamentação para países periféricos”. (NETTO; BRAZ, 2012, p. 241).

O Estado teve papel fundamental ao abrir caminho e possibilitar a orgia das finanças, por exemplo, a dívida privada dos países periféricos somente foi possível após as desregulamentações das políticas dos bancos centrais, dando a deixa aos bancos internacionais para convencerem esses países a se endividarem, os deixando engessados frente à conjuntura que gerava a sua desconexão do sistema de intercâmbio comercial internacional.

A mudança ocorrida pela criação de crédito leva Chesnais (1996) a questionar a legitimidade das dívidas públicas. Inicialmente, a criação de títulos da dívida pública implicava em transferência real de riqueza, já com o multiplicador de criação que materializa o crédito magicamente, não há transferência de riqueza real que implique sacrifícios do concesso do empréstimo. Em 1982, quando ocorreu a crise da dívida pela incapacidade do México de cumprir os pagamentos, não houve crise bancária.

Chesnais (1996) descreve como etapa recente da mundialização do capital, nos anos 1990, a incorporação de mercados financeiros de países emergentes às finanças, resultado das ações do EUA e FMI que forçaram a abertura de mercados, securitização da dívida pública e formação de mercado de obrigações nos países “emergentes”. Os países centrais do capital começaram concedendo empréstimos aos países “emergentes”, em seguida houve uma forte queda na entrada de créditos nesses países e, por fim, o fluxo se inverteu totalmente, passando a ocorrer dos países periféricos para os países centrais.

Mészáros (2009) critica o processo de endividamento e considera esta situação insustentável. A própria dívida dos Estados Unidos, potência que detém a hegemonia capitalista, supera as demais, questão convenientemente silenciada, enquanto se sustenta com muita especulação e fluxos financeiros absorvidos de outros países endividados, dando forma ao chamado “imperialismo de cartão de crédito”. Não obstante à dependência financeira de países periféricos, o autor considera a chegada do momento

quando esses países já não conseguirão produzir os recursos necessários para sustentar suas dívidas, e as dos países capitalistas centrais, afetando todo o sistema financeiro mundial.

Em outra obra dedicada a essa questão, Chesnais (2012) destaca como as reformas neoliberais geraram endividamentos inadmissíveis nos países periféricos ao capital e aponta como duvidosa a legitimidade das dívidas públicas adquiridas, devido à natureza econômica desses empréstimos, que têm origem no capital fictício. Três fatores demonstrariam a ilegitimidade de uma dívida para o autor – despesas elevadas com o capital; poucos tributos diretos, o que representa uma regressividade tributária; e evasão fiscal. Qualquer semelhança com as características da dívida pública brasileira não é mera coincidência.

Essas transformações ocorridas na dinâmica capitalista apresentam, na década de 1990, características de uma depressão econômica longa de caráter global e estrutural. A mobilidade do capital produtivo afetou os postos de trabalho, para além das novas tecnologias, o capital produtivo pode agora decidir aonde vai ou não investir. Antes, os Estados eram capazes de gerar efeitos de compensação quando surgiam novos avanços tecnológicos para preservar as taxas de emprego. Atualmente, essa lógica se inverte. A mobilidade do capital obriga os países a adequarem suas legislações trabalhistas e proteção social conforme convém os interesses das empresas. (CHESNAIS, 1996; NETTO; BRAZ, 2012).

Os investimentos em geral migram da esfera produtiva para a financeira, reduzindo as suas expectativas como impulsionadores da economia. O IED não implica em novas capacidades e sim demonstra os processos de aquisições, fusões e terceirizações transfronteiras, que permitem aos grandes grupos abocanharem novos mercados. Para as pequenas empresas resta se transformar em uma terceira, aderindo a uma empresa-rede para garantir sua sobrevivência. Já em relação à demanda, os resultados da mundialização consistem na queda de rendimentos do trabalho, tendo em vista a influência da queda de empregos, e a redistribuição da renda nacional favorecendo o capital rentista. (CHESNAIS, 1996).

As consequências para as despesas públicas são a queda na arrecadação decorrente do desemprego e da estagnação do consumo, além, é claro, da redução de tributos sob os rendimentos e aplicações financeiras. Por fim, os Estados aumentam a

dívida pública para compensar a queda na receita fiscal e, conseqüentemente, o peso orçamentário para pagamento da dívida, gerando as crises fiscais. (CHESNAIS, 1996).

Mendes (2012) ressalta a penetração do capital financeiro no Estado por meio do fundo público e da exploração de áreas onde até então não havia mercantilização ou especulação, como é o caso das políticas sociais, não obstante estas já tivessem caráter contraditório de servir aos trabalhadores e ao capital.

Embasado por essas constatações, Chesnais (1996) considera que a longa depressão dos anos 1990 está relacionada à mundialização do capital. Até então, havia a crença de que o modelo ocidental de desenvolvimento capitalista poderia ser replicado em todos os países, bastando seguir determinadas etapas de desenvolvimento. Com as transformações tecnológicas, econômicas e políticas, essa unificação de padrão de desenvolvimento deixou de ser desejada, pois implicaria somente em mais concorrência industrial se os então “países em desenvolvimento” alcançassem de fato esse patamar.

Assim, houve a suspensão de IED para diversos países e as suas metas de desenvolvimento foram substituídas pela administração da pobreza, tema cada vez mais em voga nos relatórios do Banco Mundial. Na realidade, essa segregação dos países periféricos não era, de fato, uma surpresa. Afinal, se o modo de desenvolvimento e o padrão de vida dos países da OCDE fossem generalizados para o mundo, o planeta entraria em colapso.

Após o formidável salto de produtividade do trabalho na indústria, que acompanhou a difusão das tecnologias de informática, do estabelecimento de novas formas toyotistas de organização da produção industrial e da intensificação da concorrência entre as companhias e os países da Tríade, estes passaram a se interessar unicamente por relações seletivas, que abrangem apenas um número limitado de países do Terceiro Mundo [...] os fundamentos do modo de desenvolvimento do capitalismo contemporâneo – a propriedade privada, o mercado, o lucro, o consumo exacerbado pelo agulhão da publicidade, mas também constantemente buscado como base de retomada da atividade industrial (inclusive pelos partidos “de esquerda” e pelos sindicatos), o produtivismo a qualquer custo, sem atenção aos recursos naturais e à repartição do trabalho e da renda – estabelecem os seus limites sociais, políticos e geográficos. (CHESNAIS, 1996, p. 313 e 314).

Chesnais (1996) termina sua obra, a mundialização do capital, com uma análise pouco otimista, constatando que a internacionalização do capital é um processo restrito a poucos países e submisso a outras forças – como a tecnologia; o IED, que mesmo circunscrito ao setor industrial, não está relacionado à criação de valor e de mais-valia;

os grupos multinacionais, que implantaram processos de apropriação da mais-valia estreitamente ligados aos de sua criação, dificultando a separação entre produção e apropriação parasitária de valor. Assim, a mundialização desconstituiu a integração do sistema capitalista (mercado, capital – tecnologia e trabalho), segregando o trabalho por meio da liberalização do comércio que forçou a flexibilização e rebaixamento dos salários e as suas consequências se propagam por efeito contágio, tendo em vista que a tentativa de controle e restrições maiores só acarreta em migração dos operadores e seus fundos para outras praças financeiras liberalizadas.

Por fim, Chesnais (1996) sugere o fim da dominação do capital industrial, não pelo capital comercial que, sim, utiliza mecanismos (controle de acesso ao mercado) para se apropriar indevidamente da mais-valia. Mas isso não é nada comparado aos mecanismos do capital monetário, que afirma autonomia total em relação ao capital industrial e dita o ritmo de todas as operações do capitalismo contemporâneo, restando ao capital industrial se vincular ao capital monetário ou submeter-se a ele. Para o autor, medidas reformistas não surtirão mais efeitos nessa era de domínio do capital financeiro.

Netto e Braz (2012) afirmam já ser visível o saldo resultante da mundialização do capital com o aprofundamento das desigualdades sociais entre países e dentro deles, além de agravar expressões da questão social como a xenofobia a exploração ambiental. Porém, os autores apresentam uma perspectiva mais otimista que Chesnais (1996), pois consideram a reestruturação produtiva estabelecida no capitalismo contemporâneo esgotada, atingindo o limite de produção de riquezas e constituindo o primeiro passo para uma revolução social.

A dominação do capital financeiro é fruto da necessidade desenfreada do capital se valorizar associada com a desregulamentação estatal concedida com o avanço neoliberal, alimentado pela exploração dos países periféricos. Essa combinação desencadeou a crise do capital mais recente, ainda em curso, que se diferencia das suas crises anteriores, tendo em vista que a mundialização do capital interligou as finanças mundiais, dificultando possíveis regulações na economia. (MENDES, 2012).

O capitalismo consegue se entranhar cada vez mais nas estruturas do Estado e solapar qualquer medida que não seja coerente com os seus interesses. Está cada vez mais difícil alcançar verdadeiras reformas na esfera do Estado, tomada pelo poder das finanças, especialmente nos países periféricos como o Brasil. Urge à classe trabalhadora

retomar sua consciência de classe e tensione a dinâmica vigente, porém, em tempos de mundialização, não basta a mobilização de trabalhadores no Brasil, há de ser uma luta de classes mundializada, assim como é o capital.

### **3.3 A reprodução do Capital sob a ótica do Fundo Público**

O fundo público é primordial para a produção e reprodução do capitalismo, especialmente na sua fase mundializada. A sua composição advém principalmente da arrecadação de tributos. Dependendo da forma como é gerido pelo Estado na arrecadação e incidência dos tributos, renúncias tributárias e destinação do orçamento, ele pode ser responsável por perversas injustiças fiscais, contribuindo para concentração de renda e, conseqüentemente, para a desigualdade social.

Para Salvador (2010a) o Estado teve um papel importante ao tentar controlar os ciclos econômicos com políticas fiscais e monetárias, especialmente por meio do fundo público, atuando no financiamento do capitalismo e na manutenção de sua força de trabalho.

O fundo público se responsabiliza pelos gastos sociais, diminuindo as despesas do capital. O'Connor (1977, p. 214) analisa como essa lógica limita a capacidade de acumulação do trabalhador, pois “força os trabalhadores a continuarem a ser trabalhadores”. A classe trabalhadora passa a depender do capital e do Estado, gerando uma contradição para o fundo público, pois os trabalhadores pagam tributos, mas precisam de retorno em serviços e benefícios sociais justamente por sua condição de trabalhador dependente do sistema.

Para O'Connor (1977) a tributação é a base de sociedades capitalistas, sendo a arrecadação de tributos uma forma de exploração econômica e, por isto, envolve o debate da luta de classes. Segundo o autor, o Estado deve buscar arrecadações mais equitativas para maquiagem a exploração dos trabalhadores, ao contrário, poderá passar por uma revolta tributária, isto é, em uma revolta de classe. O'Connor (1977, p. 204) destaca que “as classes dominantes ou tentam esconder ou justificar ideologicamente a exploração tributária [...] e o Estado tem de ‘explicar’ as crescentes taxas tributárias e as bases fiscais ampliadas”.

O sistema tributário em si não gera concentração de renda, pois são as formas de arrecadação dos tributos as responsáveis pela iniquidade. Em geral, os Estados de sociedades capitalistas tentam mediar a tributação com incentivos ao capital para não

interferir no processo de acumulação. O'Connor (1977, p. 205) afirma, “ainda, o uso da renda – e não o da riqueza – como medida da capacidade de pagar é gritantemente discriminatório contra os trabalhadores e a favor do capital”. Para o autor, o sistema tributário contribui para a acumulação do capital, atuando com destaque no fortalecimento da classe dominante, pois, mesmo tributando os donos do capital, as empresas transferem esses custos para os consumidores, elevando assim os preços de mercadorias e serviços.

De acordo com Oliveira (2009), os impostos têm características definidas de acordo com a sua forma de incidência na renda dos contribuintes. O imposto é regressivo quando sua arrecadação é inversa ao nível de renda, ou seja, representa uma proporção maior nas rendas mais baixas e uma proporção menor em rendas mais elevadas. O imposto é progressivo quando incide favoravelmente ao nível de renda, ou seja, quanto maior é a renda, maior é a carga tributária. Imposto proporcional é aquele que não afeta a distribuição de renda de forma positiva ou negativa. Assim, a equidade de um sistema tributário é medida por seu conjunto de tributos pelo equilíbrio entre eles, pois nenhum sistema possui tributos de somente um tipo.

Em relação aos tributos diretos e indiretos, Oliveira (2009) apresenta sua análise aplicada ao contexto brasileiro, a partir das bases de incidência econômica no país, ou seja, àquelas sujeitas à tributação – renda, patrimônio e consumo. Os tributos diretos são os que incidem sobre a renda e o patrimônio. Já os tributos indiretos incidem sobre a produção e o consumo de bens e serviços, podendo ser repassados para o consumidor final. Os tributos diretos são mais progressivos, pois sua base de arrecadação incide proporcionalmente no patrimônio e na renda, onerando aqueles com maior poder aquisitivo.

No Brasil, o sistema tributário é predominantemente regressivo, priorizando a incidência de tributos indiretos, como o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), imposto de maior arrecadação do Brasil. Além disso, as contribuições sociais como a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), vinculada ao orçamento da Seguridade Social, que deveria onerar os empresários, é repassada para os preços finais de produtos e serviços, onerando o trabalhador. Outros tributos de caráter mais progressivo por incidir sobre a

renda, como o Imposto de Renda (IR) também possuem limites para a sua progressividade devido ao congelamento da alíquota que beneficia as maiores rendas.<sup>27</sup>

Além da regressividade, outro mecanismo que favorece o capital via sistema tributário, isto é, por meio do fundo público, são as renúncias tributárias, conhecidas como incentivos fiscais, desonerações tributárias e também denominadas tecnicamente pela Receita Federal como gastos tributários. Seja qual for a denominação, a consequência geralmente é a mesma, beneficiar as empresas em detrimento das políticas públicas.

Para Salvador (2015), o financiamento indireto de políticas públicas por meio das renúncias, constitui-se uma transferência indireta, isto é, extraorçamentária e funcionando como mecanismo de socorro ao capital, pelo fundo público, em períodos de crise. Para agravar, o Estado deveria repor as desonerações, porém, essas não têm sido compensadas totalmente, gerando prejuízos para as políticas que receberiam esses recursos na forma de financiamento de direto. Considerando que as maiores renúncias ocorrem por meio das contribuições sociais, tributos destinados ao financiamento da Seguridade Social, as políticas mais prejudicadas pelas renúncias são a Assistência Social, Saúde e Previdência Social. Além disso, conforme o autor, as renúncias tributárias afetam os fundos de participação dos estados e municípios, responsáveis pelo financiamento das políticas de saúde e educação, pois são prejudicados pela ausência ou menor repasse de recursos da União. Isso ocorre, porque quase 50% da arrecadação do IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), de responsabilidade da União, são repassados para os fundos de participação tanto dos estados, como dos municípios. (SALVADOR, 2015).

As renúncias apresentam a falsa impressão de não onerar o fundo público, mas, na verdade, o Estado está deixando de arrecadar tributos e gerar receitas destinadas a execução direta das políticas públicas. De acordo com Salvador (2015), a partir de 2009, o Brasil adotou uma série de renúncias para combater os efeitos da crise mundial, dentre outras medidas. O autor demonstra o aumento das renúncias, alcançando 4,76% do PIB em 2014 e comprometendo 23,06% da arrecadação tributária federal. (SALVADOR, 2015).

---

<sup>27</sup> Para análise mais detalhada dos tributos e suas consequências para a concentração de renda, ver SALVADOR, Evilasio. *As implicações do Sistema Tributário Brasileiro nas desigualdades de renda*. INESC – 1ed. Brasília, 2014.

Gough (1982) faz uma análise do “Estado de Bem Estar Social” que demonstra a relação do aumento dos gastos sociais e intervenções do Estado com o processo de acumulação e, conseqüentemente, a ligação da crise do capital com o endividamento do Estado. A intervenção estatal teria como objetivo mediar demandas sociais e liberais, dando base para legitimar o processo de acumulação. Para o autor, o Estado teve papel fundamental para os “anos dourados”, mas a manutenção da acumulação exigia cada vez mais gastos do Estado para manter o nível da demanda e a força de trabalho, os altos custos começaram a impactar a inflação.

Oliveira (1998) considera o Estado de Bem-Estar Social uma forma de financiamento público do capitalismo. A partir daí, o fundo público se tornou pressuposto no financiamento da acumulação de capital e da reprodução da força de trabalho, por meio dos gastos sociais, passando de *ex-post a ex-ante* na reprodução do capital, ou seja, se tornou precípua no processo capitalista como um componente estrutural insubstituível. Na perspectiva do autor, o fundo público, ao custear serviços públicos e benefícios para os trabalhadores sem visar lucros, opera como o chamado “antivalor”, desmercantilizando a força de trabalho, que deixaria de ser explorada por sua mais-valia, ou seja, pela relação entre a intensidade do seu trabalho e o lucro que gera. Oliveira chega a definir os benefícios e serviços ofertados com recursos do fundo público como “antimercedórias” sociais, por não gerarem lucro.

Oliveira (1998) é responsável por grande contribuição sobre o papel do fundo público na reprodução do capital, mas a sua tese sobre o fundo público operar um antivalor do capital se depara com diversos contra-argumentos. Behring (2010, p.32), afirma que o fundo público está “atuando permanente e visceralmente na reprodução ampliada do capital”, pois as crises do capital influenciam a configuração e a destinação orçamentária, isto é, recursos públicos são destinados para socorrer o capital. A autora reforça que os recursos dos cofres públicos são provenientes das arrecadações de tributos pagos pelos trabalhadores e, assim, constitui parte do trabalho excedente materializados em tributos pagos ao Estado. Ademais, o fundo público socorre o capital, especialmente nas crises, contribuindo para a sua reprodução e manutenção da força de trabalho com a implementação de políticas sociais.

De acordo com Salvador (2010a) o fundo público atua a favor do capital, pois fornece subsídios e desonerações de tributos às empresas e colabora na reprodução da força de trabalho por meio de salários indiretos, que reduz os gastos do capital com os

trabalhadores. Além de garantir recursos orçamentários em operações de empresas privadas e destinar recursos públicos ao pagamento de juros e amortização da dívida. (SALVADOR, 2010a). Por todos esses fatores, o autor, também discorda da tese do antivalor de Oliveira (1998) e conclui que o fundo público está presente na geração de valor no capitalismo.

Behring e Boschetti (2009) fazem referência a Oliveira (1998) ao explicar que o fundo público é um espelho das disputas nas sociedades de classes. De um lado, os trabalhadores reivindicam políticas públicas que os beneficiem, do outro lado o capital pressiona por cada vez mais subsídios e espaço na esfera financeira. Porém, para as autoras, o fundo público também não pode ser considerado um antivalor, pois participa direta e indiretamente nos processos do capital que geram valor. Ainda que o fundo público não produza mais-valia diretamente, ele contribui para a reprodução da força de trabalho e do capital, socializando custos da produção e facilitando a geração da mais-valia.

O fundo público atua em prol do capital ao disponibilizar recursos, além de reduzir a tributação via incentivos fiscais. Salvador (2010b) explica que o pagamento de juros e amortização da dívida são as despesas mais representativas do orçamento público, atualmente. Políticas monetárias e fiscais aceleram o rendimento financeiro e garantem a rentabilidade do capital portador de juros.

Behring e Boschetti (2009, p.172) afirmam que “a sustentação financeira com possibilidade de ampliação e universalização dos direitos, assim, não será alcançada com ajustes fiscais que expropriam recursos das políticas sociais”. Essa transformação depende da reestruturação de todo o modelo econômico vigente.

A crise atual do capitalismo originária no capital financeiro reforçou ainda mais o suporte do fundo público aos interesses do capital. Salvador (2010c, p. 50 e 51) descreve o quadro de dependência do capital, especialmente em tempos de crise, “quando a crise se instala todo o discurso e a defesa da eficiência do mercado, da privatização, da desregulamentação se ‘desmancham no ar’, chamem o Estado, ou melhor, o fundo público para socializar os prejuízos”.

Em 2008, a crise desencadeada nos EUA, apontou como primeiro responsável o sistema de crédito imobiliário, por isso foi chamada de estouro da bolha imobiliária. Como em todas as crises, a busca por responsáveis sempre recai sobre os trabalhadores, sendo considerados irresponsáveis por tomar um crédito com o qual não teriam

condições de arcar. Esse contexto é importante para perceber como se interligaram o crédito imobiliário e a política de acesso à moradia. (ROYER, 2009).

No Brasil, a política de habitação é um exemplo notório de como o fundo público, via política social, beneficia o capital financeiro.

O financiamento da habitação, lastreado na captação de recursos pelos mercados de capitais, seja nos mercados primários, seja nos mercados secundários, não prescinde do fundo público, como pode parecer à primeira vista. Praticamente não há experiência no mundo, em especial na periferia do capitalismo, de uma captação de recursos que não tenha contado com o apoio dos fundos estatais, seja pelo aporte direto de recursos orçamentários, seja pela concessão de garantias, seja pela concessão de isenções e vantagens tributárias que garantem competitividade aos fundos de investimento. O próprio Banco Mundial, sempre um militante do protagonismo do mercado, é um defensor da participação ativa do Estado na criação das condições efetivas para o desenvolvimento do financiamento imobiliário. Assim, mesmo os mais sofisticados sistemas de crédito tendem a depender do Estado para impulsionar a acumulação de capital [...] o resultado da política habitacional, em um quadro permanente de acumulação por espoliação, não pode ser percebido somente pela efetividade social da produção de moradias, mas também por sua capacidade de construir um consenso em torno da efetivação de um ambiente institucional favorável à acumulação de capital pelos agentes privados. (ROYER, 2009, p. 26 e 27).

A demanda do capital financeiro por recursos públicos se enraizou também no âmbito das políticas sociais. Percebe-se, a utilização da política habitacional como vetor para impulsionar a reestruturação do mercado imobiliário, somente possível mediante intervenção estatal. Em tempos de financeirização do capital, a produção do espaço se torna um meio rentável para o capital sugar fundo público, por meio do mercado imobiliário. O Estado fortaleceu essa dinâmica com “incentivo ao setor e facilidades de acesso ao fundo público via empréstimos e financiamento por agências financeiras públicas como Caixa Econômica Federal e pelos recursos do Orçamento Geral da União”. (ABREU, 2014, p.51).

Royer (2009) chama a atenção para o fato de o capital fictício, dominante nas finanças mundiais, está cada vez mais presente na realidade das cidades. Ganha força um sistema de financeirização da habitação e da infraestrutura no Brasil, que deveriam estar voltados para as profundas necessidades sociais no país.

Assim, ao mesmo tempo em que os representantes do capital mundializado alardeiam a obsolência do Estado, exigem demandas de seu fundo público, como as renúncias tributárias, enxugamento dos gastos sociais paralelamente à manutenção da

força de trabalho e pagamentos de juros e amortização da dívida, políticas monetárias e fiscais do Estado que são especialmente responsáveis pela lógica de apropriação de recursos públicos em favor do capital.

## **CAPÍTULO 4 – O ACESSO À HABITAÇÃO NO BRASIL EM TEMPOS DE CAPITALISMO FINANCEIRIZADO**

Este capítulo explica o funcionamento do PMCMV e como o programa contribuiu para o capital financeiro. Para tanto, a primeira seção descreve os normativos que estabelecem a lógica do programa e a dinâmica dos atores envolvidos. Na segunda seção, investigou-se a participação do PMCMV no orçamento público, nos gastos tributários, nos relatórios administrativos das instituições financeiras, bem como se analisou o posicionamento de órgãos de controle sobre ele.

### **4.1 O Programa Minha Casa, Minha Vida**

O PMCMV foi instituído pela lei 11.977, de 07 de julho de 2009, conforme visto na seção três do capítulo 2, quando se iniciou a chamada fase I do programa. Em 2011, a presidente Dilma Rousseff anunciou a segunda fase do programa, o PMCMV II, aumentando a meta inicial de um milhão de unidades habitacionais (UH) a serem construídas. Segundo o último balanço do PAC (BRASIL, 2015a), no primeiro semestre de 2015 já haviam sido contratadas 3,96 milhões de UH ao todo, sendo que desse total 2,3 milhões já foram entregues.

O PMCMV é dividido entre os subprogramas Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). As explicações a seguir, sobre faixas de renda e seleção dos beneficiários, são referentes ao PNHU, que concentra o recurso do PMCMV e, portanto, objeto central de investigação desta pesquisa.

Para se ter acesso ao programa é necessário não possuir imóvel e não ter recebido benefício anterior de natureza habitacional, exceto para aquisição de material de construção, além de se enquadrar no corte de renda. A lei 12.424, de 16 de junho de 2011, que altera a lei 11.977, estabeleceu três faixas de renda, vinculadas ao teto do salário mínimo (SM) – faixa I (R\$ 1395,00 ou três SM); faixa II (R\$ 2.790, 00 ou seis SM) e a faixa III (R\$ 4.650,00 ou dez SM).

Na faixa I, o subsídio do governo era de até 90% do valor da UH. A família arcava com uma prestação equivalente a 10% da renda familiar mensal durante 120 meses, sem taxas de juros. Somente após a quitação das prestações, as famílias recebem a escritura da casa em seu nome. Já nas faixas II as famílias recebem subsídio de até

R\$25.000,00 e juros reduzidos e na faixa III possuem taxas de juros diferenciadas em relação ao mercado, ambas as faixas possuem financiamento com amortização das prestações em 360 meses. (CEF, 2015).

O decreto 7.795, de 24 de agosto de 2012, alterou o subsídio da faixa para até 95%, com prestações de até 5% da renda familiar mensal ou no mínimo de R\$ 25,00. O decreto também engessou a renda para faixa I ao desvinculá-la do SM e estabeleceu como corte família com renda mensal de até R\$ 1.600,00. O Conselho Curador do FGTS, responsável pelos subsídios e pela regulamentação das faixas II e III também alterou os limites das rendas e as faixas II e III passaram a vigorar até R\$ 3.275,00 e R\$ 5.000,00.

**Tabela 1 - Faixas de Renda PNHU**

	<b>Faixa I</b>	<b>Faixa II</b>	<b>Faixa III</b>
Renda Familiar	Até R\$ 1.600,00	Superior a R\$ 1.600, 00 até R\$ 3.275,00	Superior a R\$ 3.275,00 até R\$ 5.000,00
Financiamento*	Subsídio de até 95% da UH	Subvenção econômica de até 17,5% + juros de 5% + TR**	Juros de 6% + TR**

\*Não há exigência da União de financiamento por parte do beneficiário na modalidade Oferta Pública.

\*\*Taxa Referencial de juros da IF: até 1,16% no Faixa II e até 2,16% no Faixa III

Para participarem do PMCMV PNHU faixa I, as famílias devem se cadastrar no município e passarem por procedimentos de priorização e hierarquização, conforme portaria 412, de 12 de agosto de 2015 do MCidades, que estabelece procedimentos para a seleção de candidatos de acordo com as modalidades do programa, que serão descritas adiante.

Já a lei 12.693, de 24 de julho de 2012, alterou a lei 11.977, estabelecendo para as famílias oriundas de operações do PAC, com demandas de reassentamento, remanejamento ou substituição de UH, bem como para aquelas que perderem o único imóvel por situações de emergência ou calamidade pública reconhecidas pela União, ficarão dispensadas de participação financeira. Nesses casos, o corte de renda passa a ser R\$ 3.275,00 e as famílias devem comprovar a titularidade e regularidade fundiária do imóvel de onde serão removidas, conforme portaria interministerial 477, de 16 de outubro de 2013.

Recentemente, a lei 13.173, de 21 de outubro de 2015, também incluiu no rol acima famílias reassentadas pelo poder público em decorrência de obras para os jogos Rio 2016. Essa legislação demonstra os prejuízos dos megaeventos para a cidade e para as famílias, que são expulsas de suas moradias para viabilizar obras de megaeventos, sendo possivelmente beneficiadas pelo PMCMV, caso se enquadrem nos requisitos, que atua fomentando essas situações ao servir de amparo para situações que o capital financeiro promove.

O financiamento do programa ocorre diretamente pelo Orçamento Geral da União (OGU) e por meio de aportes deste ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), para a faixa de renda I, e por meio do FGTS, nas faixas de renda II e III, todos fundos de financiamento de natureza privada, sendo que o FAR não possui conselho curador, como o FGTS e o FDS.

A faixa I do PMCMV é dividida em modalidades. O PMCMV Empresas é voltado para município acima de 50 mil habitantes e regiões metropolitanas e representa a maior parte dos recursos do programa nessa faixa de renda. Aqui, a própria construtora apresenta o projeto do conjunto habitacional devendo ser aprovado pela IF. Essa modalidade é financiada pelo FAR, por meio de integralização de cotas do OGU, e normatizada pela portaria 168, de 12 de abril de 2013, do MCidades.

A CAIXA, além de possível Instituição Financeira (IF) contratante, é agente operadora do FAR e cabe a ela o repasse dos recursos para a IF. Já à IF cabe analisar e aprovar os projetos de empresas da indústria da construção civil, conforme diretrizes do programa, para contratar o empreendimento, que é pago por desembolso, conforme execução das obras. Quando os custos do projeto ultrapassarem R\$ 2.000,00 por UH ou quando o projeto prever mais de 1.500 UH, este deverá ser submetido à análise da Secretaria Nacional de Habitação (SNH). O poder público fica responsável pela seleção dos beneficiários e execução do Trabalho Social com as famílias, conforme normativo do MCidades.

No cadastro de ações orçamentárias da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) para o programa Moradia Digna (descrição do PMCMV nas destinações orçamentárias), a modalidade é descrita conforme a seguir.

Participação da União no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), mediante integralização de cotas, que poderá ser realizada, a critério do Ministério da Fazenda, por meio de: moeda corrente; títulos públicos; participações minoritárias da União; ou ações de sociedades

de economia mista federais excedentes ao necessário para manutenção de seu controle acionário visando a aquisição e requalificação de imóveis destinados à alienação para famílias com renda mensal de até mil e seiscentos reais, por meio de operações realizadas por instituições financeiras oficiais federais. (SOF, 2015).

A modalidade Entidades, estabelecida na instrução normativa 39, de 19 de dezembro de 2014, funciona com a transferência de recursos ao FDS que financia projetos de produção habitacional apresentados por Entidades Organizadoras (EO), isto é, cooperativas, associações ou entidades privadas sem fins lucrativos que passem pelo processo de habilitação da SNH, à IF, que analisa a viabilidade da construção e encaminha para autorização do gestor da aplicação, o MCidades. A IF contrata a operação com os beneficiários organizados pela EO e libera recursos conforme execução das obras. (SOF,2015).

Para municípios com até 50 mil habitantes, a modalidade é a oferta pública, sendo o ente público proponente da operação cujas propostas são selecionadas pelo MCidades e contratadas por instituições ou agentes financeiros do SFH, conforme dispõe a portaria 547, de 28 de novembro de 2011. O financiamento é com recursos do OGU e exige contrapartida do estado ou município proponente. Nesta modalidade, o âmbito federal não determina pagamento de prestação pelo beneficiário, mas este pode ocorrer em casos específicos em que o ente público proponente aporte recursos. Após a seleção dos beneficiários, os contratos são assinados e é feito o primeiro desembolso, os outros são realizados conforme a execução das obras. Assim, “as subvenções econômicas são concedidas ao beneficiário pessoa física por intermédio das IF/AF do SFH, que ficam responsáveis pela sua adequada aplicação”. (SOF, 2015, p. 3).

Para municípios com até 50 mil habitantes ainda há a modalidade FAR sub – 50, regida pela portaria 363, de 12 de agosto de 2013. Essa modalidade possui os procedimentos equivalentes à modalidade Empresas, porém é voltada para municípios com população inferior a 50 mil habitantes.

A modalidade Rural, isto é, o PNHR, regida pela portaria 194, de 30 de abril de 2013, se destina aos agricultores familiares, trabalhadores rurais e comunidades tradicionais. Nesta modalidade, o enquadramento da renda é distinto, sendo consideradas as rendas anuais brutas de até R\$ 15 mil (Grupo 1), R\$ 15 mil a R\$ 30 mil (Grupo 2) e de R\$ 30 mil a R\$ 60 mil (grupo 3). O financiamento para o grupo 1 é com recursos OGU, sendo os demais com subsídio FGTS e taxas de juros reduzidas,

repassados aos agricultores organizados coletivamente, mediante comprovação de renda à instituição ou agente financeiro do SFH habilitadas pela CEF, que também é agente operacional dos recursos para essa modalidade.(SOF, 2015).

Na faixa II, onde está a subvenção econômica<sup>28</sup> destinada a implementação de projetos de interesse social em áreas urbanas, a operação ocorre da seguinte forma:

Concessão de subvenção econômica com o objetivo de facilitar a aquisição de imóvel residencial ou complementar o valor necessário a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações de financiamento, realizadas pelas entidades integradas ao Sistema Financeiro da Habitação - SFH, compreendendo as despesas de contratação, de administração e cobrança e de custos de alocação, remuneração e perda de capital, viabilizando o subsídio para produção e aquisição de imóvel aos segmentos populacionais com renda familiar mensal de até R\$ 3.275,00 (três mil, duzentos e setenta e cinco reais) [...] A subvenção econômica será concedida 01 (uma) única vez para cada beneficiário final e será cumulativa, até o limite máximo a ser fixado em ato do Poder Executivo, com os descontos habitacionais concedidos com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviços – FGTS. (SOF, 2015, p.1).

Conforme descrito acima, a faixa II é financiada com recursos do FGTS e possui concessão de subvenção econômica até o limite de 17,5% (BRASIL, 2011c). Conforme o Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (CCFGTS), por meio da resolução 702, de 4 de outubro de 2012, a faixa II possui desconto de até R\$ 25.000,00, inversamente proporcional à renda, e possui juros de 5%. A faixa III também é financiada com recursos do FGTS com juros de 6%. Além disso, soma-se as taxas referenciais de juros da IF, podendo chegar à 1,16% na faixa II e à 2,16% na faixa III.

O relatório de gestão do FGTS (BRASIL, 2015g), considera a alocação de recursos orçamentários da União destinados ao FGTS para a concessão de descontos nos financiamentos habitacionais, implementada no PMCMV, uma importante estratégia na viabilização desses financiamentos, isto é, “o PMCMV representa o reconhecimento da necessidade de participação do Governo Federal no processo de concessão de subvenções econômicas que possam tornar os financiamentos do FGTS

---

<sup>28</sup> Subvenções econômicas são despesas caracterizadas por transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, podendo ser destinadas a empresas públicas ou privadas. No PMCMV, o objetivo da subvenção é facilitar a aquisição, produção e requalificação do imóvel residencial; ou complementar o valor necessário a assegurar o equilíbrio econômico financeiro das operações de financiamento realizadas pelas entidades integrantes do Sistema Financeiro da Habitação SFH, compreendendo as despesas de contratação, de administração e cobrança e de custo de alocação, remuneração e perda de capital. (BRASIL,2011c).

acessíveis à população que apresente capacidade de pagamento”. (BRASIL, 2015g, p. 51).

Além disso, a lei 11.977, Artigo 20, estabelece o Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab), de natureza privada e administrado pela CAIXA, que receberá até R\$ 2 bilhões da União para garantir o pagamento aos agentes financeiros de prestação mensal devida pelo beneficiário, em caso de desemprego e redução temporária da capacidade de pagamento e para assumir o saldo devedor do financiamento imobiliário, em caso de morte e invalidez permanente, e as despesas de recuperação relativas a danos físicos ao imóvel dos beneficiários. Diferente dos outros fundos, sob supervisão do MCidades, o FGHab é supervisionado pelo Ministério da Fazenda e não faz parte do programa Moradia Digna.

Em setembro de 2015, após diversos adiamentos em virtude do posicionamento econômico do governo de realizar cortes orçamentários, a presidente anunciou a fase III do programa, que mudará as faixas de renda e prestações pagas pelos beneficiários, conforme consta no Portal Brasil (2015).

**Tabela 2 - Faixas de Renda PNHU PMCMV 3**

	<b>Faixa I</b>	<b>Faixa 1 ½</b>	<b>Faixa II</b>	<b>Faixa III</b>
Renda Familiar	Até R\$ 1.800,00	Superior a R\$ 1.800,00 até R\$ 2.350,00	Superior a R\$ 2.350,00 até R\$3.600,00	Superior a R\$ 3.600,00 até R\$ 6.500,00
Financiamento	Mínimo R\$ 80,00 até 20% da renda	Subsídio de até R\$ 45.000,00 + juros de 5%	Juros de 6% a 7%	Juros de 8%

*Fonte:*

<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2015/09/mcmv-3-amplia-subsidios-para-renda-ate-r-2-3-mil>  
Elaboração Própria.

Essa fase ainda está em processo de regulamentação, mas consta no *site* oficial do governo que a renda da faixa I passará a ser R\$ 1.800,00, porém, a prestação aumentará. Para famílias com renda de até R\$ 800,00, a prestação será de R\$ 80,00; rendas entre R\$ 800 e R\$ 1.200 pagarão 10% desse valor; rendas de R\$ 1.200 a R\$ 1.600 pagarão 15%; e rendas de R\$ 1.600 a R\$ 1.800, terão prestações equivalentes a 20%. Está prevista também a criação de uma faixa de renda intermediária, chamada de “faixa 1 ½” por estar entre as faixas I e II, para famílias com renda de até R\$ 2.350,00.

Além disso, o limite de renda e a taxa de juros para as faixas II e III também sofrerão reajustes.

## **4.2 Os Mecanismos de acesso ao Fundo Público pelo Capital Financeiro por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida**

Esta seção apresenta as investigações realizadas no âmbito do orçamento público federal, dos gastos tributários federais, dos relatórios administrativos das IF, dos normativos e *sites* oficiais do programa e dos relatórios de auditoria de órgãos de controle, a fim de constatar a contribuição do PMCMV para a reprodução do capital financeiro a partir de dados orçamentários e extraorçamentários. Para tanto, as análises dessas fontes de investigação foram dispostas em subseções.

Não obstante a presente investigação se concentre no orçamento público federal e nos Demonstrativos dos Gastos Tributários (DGT) da União, isto é, as renúncias tributárias, os estados, municípios e DF também podem entrar com contrapartida no PMCMV, bem como realizar renúncias tributárias nos tributos de sua competência no âmbito do PMCMV.

### **4.2.1 O Programa Minha Casa, Minha Vida no Orçamento Federal**

A fonte de pesquisa para esta análise foi o sistema SIGA Brasil, disponibilizado pelo Senado Federal, que abarca os dados sobre o orçamento público contidos no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). Todos os dados pesquisados foram deflacionados pelo Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI).

O orçamento do PMCMV não se enquadra na função orçamentária 16, da habitação. Ao invés dela, o programa se encontra na função orçamentária 28, de encargos especiais. As ações orçamentárias FAR (00AF) e o FDS (00CY) se enquadram na subfunção 845 – outras transferências, enquanto as ações orçamentárias de subvenções econômicas destinadas à implementação de projetos de interesse social em áreas urbanas (00CW), que se refere à subvenção econômica destinada à faixa II do PMCMV; as subvenções econômicas destinadas à implementação de projetos de interesse social em áreas rurais (00CX), referentes ao PMCMV Rural; e as subvenções econômicas destinadas à habitação de interesse social em cidades com menos de 50.000

habitantes (0E64), referentes a modalidade oferta pública, se enquadram na subfunção 846 – outros encargos especiais.

Até 2011, essas ações orçamentárias estavam inseridas no programa 0909 – operações especiais: outros encargos especiais. A partir de então, o PMCMV foi inserido no PPA como eixo do PAC e passou a ser designado pelo programa 2049 – moradia digna no orçamento público.

O ano de 2009 não foi considerado para essa análise, pois o orçamento já havia sido estabelecido antes do lançamento do PMCMV e, portanto, não houve destinação para ele.

A seguir, as tabelas com os recursos do orçamento público federal pagos às diversas ações orçamentárias que compõem o programa Moradia Digna, isto é, o PMCMV. A tabela 3 apresenta valores em milhões e a tabela 4 apresenta os percentuais que permite dimensionar a representatividade de cada ação orçamentária do programa.

**Tabela 3 – Valores do Orçamento Federal Pagos para o PMCMV, em milhões, deflacionados pelo IGP-DI**

<b>Ação Orçamentária</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Total</b>	<b>Média</b>	<b>Variação* (%)</b>
00AF - Transferência ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR	0,00	802,49	2.849,07	7.446,15	11.663,84	4.750,14	27.511,69	5.502,34	491,92
00CY - Transferência ao Fundo de Desenvolvimento Social – FDS	145,08	0,00	0,00	0,00	0,00	51,23	196,31	32,72	-64,69
00CW– Subvenção econômica destinada à implementação de projetos de interesse social em áreas urbanas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	11.212,70	11.212,70	11.212,70	
00CX - Subvenção econômica destinada à implementação de projetos de interesse social em áreas rurais	0,00	0,00	208,48	445,32	754,09	300,16	1.708,05	427,01	43,98
0E64 - Subvenção econômica destinada à implementação de projetos de interesse social em cidades com menos de 50.000 habitantes	62,84	20,54	75,31	58,94	161,04	146,57	525,25	87,54	133,22
00CZ–Integralização de cotas do Fundo Garantidor da Habitação Popular – FGHAB	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>207,93</b>	<b>823,03</b>	<b>3.132,86</b>	<b>7.950,40</b>	<b>12.578,98</b>	<b>16.460,79</b>	<b>41.153,99</b>		<b>7816,69</b>

*Fonte:*

Sistema SIGA Brasil.

Excluído o refinanciamento da dívida.

\*Não foi calculada a variação para a ação orçamentária 00CW, pois esta representaria um viés, considerando que houve um único ano com repasse para a modalidade.

Elaboração Própria.

**Tabela 4 – Valores do Orçamento Federal Pagos para o PMCMV, em %**

<b>Ação Orçamentária</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Total</b>
00AF - Transferência ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR	0,00	97,5	90,94	93,65	92,72	28,85	66,85
00CY - Transferência ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS	69,77	0,00	0,00	0,00	0,00	0,31	0,47
00CW – Subvenção econômica destinada à implementação de projetos de interesse social em áreas urbanas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	68,11	27,24
00CX - Subvenção econômica destinada à implementação de projetos de interesse social em áreas rurais	0,00	0,00	6,65	5,6	5,99	1,82	4,15
0E64 - Subvenção econômica destinada à implementação de projetos de interesse social em cidades com menos de 50.000 habitantes	30,22	2,49	2,4	0,74	1,28	0,89	1,27
00CZ – Integralização de cotas do Fundo Garantidor da Habitação Popular – FGHAB	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>100</b>						

*Fonte:*

Sistema SIGA Brasil.

Excluído o refinanciamento da dívida

Elaboração Própria.

O aumento de recursos orçamentários para o PMCMV foi alavancado pelas transferências ao FAR, que representa quase 70% de todo o valor pago do orçamento para o programa nos seis anos de sua existência, conforme demonstra a tabela 4 na ação orçamentária “transferência ao Fundo de Arrendamento Residencial”. De fato, essa proporção seria muito superior, se não fosse o ano de 2015, que destoou o crescimento da modalidade, devido ao enorme pagamento feito em caráter extraordinário ao FGTS, como será explicado mais adiante na análise da subvenção econômica destinada à implementação de projetos de interesse social em áreas urbanas.

Como visto na seção anterior, o FAR é a modalidade do PMCMV faixa I mais intrínseca ao capital financeiro. Além de demandar mais recursos tendo em vista à especulação e valores de imóveis nas grandes cidades, foco da modalidade, o contrato para essas operações ocorre diretamente entre os bancos e as empresas da indústria de construção civil sem a necessidade de processo licitatório, ainda que os bancos avaliem os projetos conforme diretrizes do MCidades. Na prática, os bancos contratam construtoras, que serão pagas com recursos do OGU, para construir habitação de interesse social, não havendo controle democrático<sup>29</sup> neste processo.

O ente público local, seja município, estado ou DF, não possui protagonismo no processo de contratação, fazendo a seleção dos beneficiários e sendo responsável pelo Trabalho Social com as famílias beneficiadas. O terreno para a construção do empreendimento pode ser doado por ente público, mas usualmente é adquirido pela própria construtora (condicionada pela especulação imobiliária). Um relatório de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU, 2013) no PMCMV constatou que a decisão sobre a localização do empreendimento habitacional está fortemente atrelada à dinâmica especulativa da terra. O relatório pontua que as construtoras buscam terrenos mais baratos e, conseqüentemente, localizados nas zonas periféricas das cidades e destaca que essa situação se agrava com a dissociação entre o PMCMV e instrumentos de combate à retenção especulativa previstos no Estatuto da Cidade. (TCU, 2013).

---

<sup>29</sup> O decreto 7.499, de 16 de junho de 2011, institui o Comitê de Acompanhamento do Programa Minha Casa, Minha Vida - CAPMCMV, com a finalidade de acompanhar e avaliar as atividades do Programa. O CAPMCMV é composto pelo MPOG, Casa Civil, MCidades e Ministério da Fazenda, podendo o MPOG convidar outros integrantes da administração pública. O comitê deve disponibilizar ao Conselho das Cidades dados e informações para acompanhamento e avaliação da execução do programa. A falta de controle democrático demonstra a tendência do PMCMV à ideologia neoliberal, considerando a sociedade civil dissociada da esfera política e enfraquecendo a concepção de controle democrático. Para um trabalho detalhado sobre o controle democrático, ver Teixeira (2012).

O PMCMV, especialmente o FAR e as faixas II e III, tanto beneficia a indústria da construção civil que em 2014, a CBIC encomendou estudo (FGV, 2014) defendendo a perenidade do programa e demonstrando como o PMCMV gerou novos postos de trabalho, arrecadação de tributos e impulsionou a economia. O estudo estima o retorno de quase metade dos gastos públicos com o PMCMV em tributos. (FGV, 2014). O texto explica as necessidades habitacionais do país e sugere, como aperfeiçoamento, que o programa seja “uma política de Estado”, além, é claro, “da correção de contratos”.

Além disso, a indústria da construção civil defende a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 285 de 2008, conhecida como a PEC habitação. A PEC garantiria a continuidade de recursos públicos para as construtoras, propondo a destinação orçamentária aos fundos de habitação de interesse social de 2% da arrecadação de tributos para União, além de outros percentuais vinculantes para estados e municípios, por trinta anos ou enquanto durar o déficit habitacional.

O relatório de gestão do FGTS (BRASIL, 2015g) também destaca como o pagamento às construtoras afetou, inclusive, a quantidade de financiamentos habitacionais. “Embora mantido um nível de execução orçamentária próximo ao observado no ano anterior (R\$ 19,09 bilhões), o número de famílias atendidas decresceu de 227.963 para 188.471, devido ao acréscimo do valor médio de financiamento (de R\$ 83,7 mil para R\$ 96,9 mil), reflexo do aumento dos custos dos insumos utilizados na construção civil”. (BRASIL, 2015g, p. 79).

Na contramão do FAR, a variação da ação orçamentária de “transferência ao Fundo de Desenvolvimento Social”, conforme tabela 3, demonstra a queda de recursos para a modalidade Entidades, cujo formato favorece a participação de movimentos sociais. De fato, após repasse no orçamento de 2010, a modalidade passou quatro anos sem pagamento, que retornou escasso em 2015. Já as modalidades Rural e Oferta Pública mantiveram uma média constante de pagamento no orçamento até 2015, quando sofreram redução considerável. Isso ocorre devido aos recursos serem do OGU e não permitirem a chamada “pedalada” fiscal<sup>30</sup>. Ainda assim, as três modalidades juntas representam menos de 6% do orçamento pago ao PMCMV, conforme a tabela 4.

A ação orçamentária “subvenção econômica destinada a implementação de projetos de interesse social em áreas urbanas”, consiste no subsídio ao PMCMV Faixa

---

<sup>30</sup> O termo é utilizado para designar a prática do governo em adiar o pagamento de programas sociais financiados pelos bancos para cumprir as metas fiscais e gerar superávit primário.

II. Conforme tabelas 3 e 4, percebe-se que só houve pagamento via orçamento federal em 2015. Isto se deve à prática do governo adiar os pagamentos, ficando em débito e pagando juros aos bancos. Buscando o equilíbrio orçamentário e o atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) antes do fim do exercício de 2015, a presidente adotou a Medida Provisória n.º 702, de 17 de dezembro de 2015, estabelecendo crédito extraordinário para completar o orçamento de diversos ministérios. Ao MCidades foi destinado R\$ 8.989.334.525,00 para a ação orçamentária “subvenção econômica destinada a implementação de projetos de interesse social em áreas urbanas”. Assim, em um único repasse, essa ação orçamentária foi alçada à segunda maior participação nos valores pagos ao PMCMV.

Esse repasse referente ao pagamento do PMCMV faixa II decorre do disposto na portaria interministerial 409, de 31 de agosto de 2011, entre MCidades, Ministério da Fazenda e MPOG, que prevê participação do governo com subvenção econômica limitada a 17,5% dos valores totais dos descontos habitacionais concedidos com recursos do FGTS. A mesma portaria estabelece que a CAIXA, como agente operador do programa, receberá o pagamento mensal de 0,5% de cada parcela de subvenção repassada para o pagamento à “subvenção econômica destinada a implementação de projetos de interesse social em áreas urbanas”, isto é, para a faixa II do PMCMV, conforme exposto na tabela 3.

Até então, o FGTS estava arcando integralmente com os subsídios destinados ao PMCMV faixa II. Porém, o capital financeiro não faria algo que não objetivasse lucro, por isso a lei 11.977, alterada pela lei 12.424, estabeleceu em seu art. 82-A:

Enquanto não efetivado o aporte de recursos necessários às subvenções econômicas de que tratam os incisos I e II do art. 2º e o art. 11 desta Lei, observado o disposto na lei orçamentária anual, o agente operador do FGTS, do FAR e do FDS, que tenha utilizado as disponibilidades dos referidos fundos em contratações no âmbito do PMCMV, terá direito ao ressarcimento das quantias desembolsadas, devidamente atualizadas pela taxa Selic. (BRASIL, 2009a, Art. 82-A).

O repasse de valores ao FAR e ao FDS, voltados para a faixa 1 com menor renda e maior necessidade habitacional, está condicionado ao Art. 18. Da Lei 11.977, que limita a transferência da União ao FAR até o limite de R\$ 16,5 bilhões de reais, e ao FDS, até o limite de R\$ 500 milhões de reais.

Por fim, é preciso destacar que as fontes de financiamento das ações orçamentárias do PMCMV advêm de recursos ordinários, não possuindo financiamento

de contribuições sociais. No ano de 2015, foram utilizados como fonte de recursos os títulos de responsabilidade do tesouro nacional (código 344) no total de R\$ 1.068.299.070,89 e a fonte de recursos remuneração das disponibilidades do tesouro nacional (código 188) no valor de R\$ 8.540.885.649,73, ambos destinados ao pagamento da subvenção econômica destinada a implementação de projetos de interesse social em áreas urbanas como créditos extraordinários, conforme Medida Provisória n.º 702, de 17 de dezembro de 2015.

Recentemente, foi veiculado no Correio brasileiro (2016) que economistas consultores do senado federal estão investigando a origem dos recursos para pagar essas pendências do governo. Inicialmente, os recursos foram retirados do montante reservado para pagar juros e amortizações da dívida pública. Ocorre que o governo, refém da mundialização do capital, não iria deixar de custear o capital e, por isto, teria recebido recursos do Banco Central para pagar essa despesa, em uma espécie de triangulação de recursos, o que seria proibido pela LRF. É o Estado atendendo duplamente ao capital financeiro, por meio do fomento ao mercado imobiliário e ao capital bancário e por meio dos vultosos (e ilegítimos) pagamentos à dívida pública.

A análise deixa evidente que os recursos federais para o PMCMV estão, em grande parte, sendo destinados ao FAR e ao FGTS, ambos possuem a operacionalização mais intrínseca à lógica do capital financeiro. Evidentemente, a maioria dos recursos deveria ser para as grandes cidades, onde se concentra o déficit habitacional, sendo contempladas por essas operações. Porém, a modalidade Entidades, que conta com maior participação social, por envolver movimentos sociais, também atua nas grandes cidades, mas possui pouquíssima representatividade nos valores pagos ao PMCMV.

Para fins de comparação com o PMCMV, foram extraídos também os dados dos valores pagos nos programas da função habitação, expressos a seguir, na tabela 5. Nessa tabela, não foram incluídas ações orçamentárias da função habitação que não apresentaram recursos pagos pelo orçamento público federal no período analisado. Até 2011, havia dois programas com destinação orçamentária da habitação, a urbanização, regularização fundiária e integração de assentamentos precários (1128) e a Habitação de Interesse Social (9991). A partir de 2012, esses programas foram incorporados ao PAC e também passaram a ser designados pelo programa Moradia Digna.

**Tabela 5 – Valores do Orçamento Federal Pagos para a Função Habitação, em milhões, deflacionados pelo IGP-DI**

<b>Ação Orçamentária</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Total</b>	<b>Média</b>	<b>Variação (%)</b>
10S6 – Apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários	9,28	64,78	157,25	11,42	7,92	1,70	252,34	42,06	-81,71
10SJ – Apoio à provisão habitacional de interesse social	21,69	16,75	11,31	0,87	0,23	0,62	51,47	8,58	-97,16
8873 – Apoio ao desenvolvimento institucional dos agentes integrantes do SNHIS	0,00	0,00	0,79	0,91	0,21	0,19	2,10	0,35	-75,54
8875 – Apoio à elaboração de planos habitacionais de interesse social	0,02	0,11	0,24	0,00	0,00	0,00	0,37	0,12	-100,00
<b>Total</b>	<b>30,99</b>	<b>81,63</b>	<b>169,59</b>	<b>13,19</b>	<b>8,37</b>	<b>2,51</b>	<b>306,27</b>		<b>-91,91</b>

*Fonte:*

Sistema SIGA Brasil, 2016.

Excluído o refinanciamento da dívida.

Elaboração Própria.

Percebe-se, conforme a tabela 3, que o PMCMV sofreu um aumento progressivo de pagamentos no orçamento público federal, com a soma de mais de R\$ 41 bilhões, valores deflacionados, pagos do orçamento federal em seis anos de programa, enquanto, no mesmo período os valores pagos às ações orçamentárias da função Habitação foram pouco mais de R\$ 300 milhões, conforme tabela 5. Este repasse, ainda ocorre, tendo em vista o passivo de contratos em andamento, especialmente aqueles voltados para assentamentos precários, isto é, melhorias e infraestruturas em favelas, conforme demonstra a tabela 5 na ação orçamentária “apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários”. Isto é, na própria função habitação a urbanização de favelas possui maior representatividade em relação ao SNHIS.

No geral, a variação na função habitação no período analisado demonstrou uma forte redução nos valores repassados para essas ações, conforme tabela 5, enquanto a variação do PMCMV demonstra crescimento constante dos valores pagos ao programa desde que foi criado, conforme demonstram as tabelas 3 e 4. Assim, fica evidente a opção do governo, na política habitacional, em priorizar recursos para um programa aos moldes dos empresários em detrimento de ações orçamentárias de caráter mais participativo, como o SNHIS.

#### **4.2.2 O Programa Minha Casa, Minha Vida nos Gastos Tributários**

A análise do financiamento indireto das políticas sociais, ou seja, das renúncias tributárias, constitui aspecto precípua de investigação para uma perspectiva de totalidade do financiamento da política, pois as renúncias representam os tributos que o Estado deixou de arrecadar e que poderia ser investido em políticas públicas, desonerando os donos do capital e suas empresas, sob o pretexto de impulsionar o crescimento econômico. Por isso, será analisado o demonstrativo dos gastos tributários para o PMCMV no período de 2010 a 2015.

Os dados para essa análise foram obtidos por meio dos DGT, elaborados anualmente pela Receita Federal do Brasil (RFB) para acompanhar o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), atendendo ao estabelecido no parágrafo 6º do art. 165 da CF (1988). É preciso destacar que há críticas em relação ao DGT, especialmente por se tratar somente de uma previsão dos gastos tributários. Em resposta, a RFB começou a disponibilizar também as bases efetivas, em que calcula os gastos tributários realizados.

Porém, para a presente análise, foram utilizados somente os DGT, considerando que a RFB ainda não publicou as bases efetivas para todo o período analisado por esta pesquisa (2010 – 2015).

Para a RFB (2015), as desonerações tributárias são todas e quaisquer operações que envolvam presunções creditícias, isenções, anistias, reduções de alíquotas, deduções ou abatimentos e adiantamentos de obrigações de natureza tributária. Os gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por meio do sistema tributário, isto é, reduzindo a arrecadação potencial.

Essas medidas beneficiam uma classe específica de contribuintes e são exceções do marco legal tributário. De acordo com Salvador (2015):

As desonerações tributárias e os incentivos fiscais englobam um conjunto de medidas legais de financiamento público não orçamentário de políticas públicas (econômicas e sociais) que, na prática, são renúncias tributárias do orçamento, geralmente em benefício do setor privado da economia. [...] Os gastos tributários também são chamados de “renúncia fiscal” em alusão ao fato de que, desta forma, o Estado desiste de parte ou de toda a aplicação do regime fiscal geral, com base em um objetivo maior da política econômica ou social. (SALVADOR, 2015, p. 14).

Abaixo, a tabela 6 apresenta os gastos tributários para a função habitação no período de 2010 a 2015 com valores em milhões, deflacionados pelo IGP-DI. Em seguida, a tabela 7 apresenta os mesmos dados em percentuais para dimensionar a representatividade de cada modalidade da função habitação no DGT.

**Tabela 6 – Previsão dos Gastos Tributários, em bilhões, deflacionados pelo IGP-DI**

<b>Função</b>	<b>Modalidade</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Gasto total por modalidade</b>
Habitação	Operações de crédito para fins habitacionais	0,65	1,02	1,26	1,59	1,54	1,94	8,00
	Associações de Poupança e Empréstimo - IRPG	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,12
	Caderneta de Poupança - IRPF	1,42	2,73	2,92	5,97	5,89	6,33	25,25
	Prorrogação da cumulatividade - Construção Civil	1,91	0,00	0,00	0,00	0,77	0,90	3,57
	Cumulatividade PIS COFINS construção civil	0,00	0,00	3,48	0,76	0,00	0,00	4,24
	Minha Casa, Minha Vida	0,00	0,46	0,44	0,61	0,45	0,67	2,64
	<b>Total</b>	<b>4,00</b>	<b>4,23</b>	<b>8,12</b>	<b>8,95</b>	<b>8,66</b>	<b>9,86</b>	<b>43,83</b>
<b>Gastos tributários Totais</b>		<b>165,21</b>	<b>159,52</b>	<b>184,84</b>	<b>203,14</b>	<b>281,31</b>	<b>301,93</b>	<b>1295,95</b>

*Fontes:*

RFB. Demonstrativo dos Gastos Tributários 2009 a 2015. Brasília: Secretaria da Receita Federal do Brasil, 2008 a 2014.

Elaboração própria.

**Tabela 7 – Previsão dos Gastos Tributários, em %**

<b>Função</b>	<b>Modalidade</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Gasto total por modalidade</b>
	Operações de crédito para fins habitacionais	0,4	0,64	0,68	0,78	0,55	0,64	3,69
	Associações de Poupança e Empréstimo - IRPG	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,07
	Caderneta de Poupança - IRPF	0,86	1,71	1,58	2,94	2,09	2,1	11,28
Habituação	Prorrogação da cumulatividade - Construção Civil	1,15	0	0	0	0,27	0,3	1,72
	Cumulatividade PIS COFINS construção civil	0	0	1,89	0,38	0	0	2,27
	Minha Casa, Minha Vida	0	0,29	0,24	0,3	0,16	0,22	1,21
	<b>Total</b>	<b>2,42</b>	<b>2,65</b>	<b>4,41</b>	<b>4,41</b>	<b>3,08</b>	<b>3,27</b>	<b>20,24</b>
<b>Gastos tributários Totais</b>		<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	

*Fontes:*

RFB. Demonstrativo dos Gastos Tributários 2009 a 2015. Brasília: Secretaria da Receita Federal do Brasil, 2008 a 2014.

Elaboração própria.

O PMCMV aparece como uma das modalidades da função habitação menos representativa nos gastos tributários, conforme demonstra a tabela 7. Percebe-se na função habitação a agregação de modalidades que se referem a operações ordinárias do mercado imobiliário e operações voltadas para habitação de interesse social, como é o caso do PMCMV, demonstrando o uso indistinto do conceito.

A estimativa das renúncias tributárias no PMCMV soma R\$ 2,6 bilhões no período de 2010 a 2015, conforme tabela 6, e são embasadas pela lei 12.024, de 27 de agosto de 2009 ao estabelecer para as empresas contratadas para construir UH de até 100 mil reais no âmbito do PMCMV a opção de pagar os tributos unificadamente, equivalentes a 1% de sua receita mensal para aquele contrato, representando significativa perda na arrecadação.

Essa unificação compreende o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), a contribuição para o PIS/Pasep, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e a Cofins. Assim, as renúncias aplicadas ao PMCMV incidiram sobre esses quatro tributos, que são destinados especialmente às políticas sociais.

Conforme tabela 7, o PMCMV não apresentou participação significativa para os gastos tributários da habitação, das seis modalidades, o programa representou o quinto lugar em gastos tributários. Porém, só o fato do programa oferecer renúncia fiscal às construtoras, não obstante essas já obtêm o seu lucro pago com recursos públicos para construíram pelo PMCMV, apresenta indicativo de mais um recurso do programa em favor do capital. Além disso, as metas de contratações, que só no PMCMV fase I e II já somam três milhões de UH e as constantes pressões da indústria da construção civil para aumentar os valores das UH, indicam a tendência de aumento dessas renúncias.

Sem entrar no mérito das outras modalidades, fora da análise nesta pesquisa, é preciso destacar a caderneta de poupança, representando os maiores gastos tributários. Essa modalidade alimenta o SBPE, maior fonte de crédito habitacional para financiamentos imobiliários de mercado. As renúncias da caderneta de poupança reforçam a contribuição do Estado para o mercado imobiliário, cujo recurso poderia ser investido em habitação de interesse social, sem a lógica especulativa e sem a necessidade de onerar os seus beneficiários e os inserir na dinâmica do capital financeiro. Isto se objetivo do Estado for, de fato, garantir o direito à moradia.

### **4.3 O Programa Minha Casa, Minha Vida nos Relatórios da Administração das Instituições Financeiras**

Para a análise da contribuição do PMCMV para o rendimento dos bancos, utilizaram-se os chamados “relatórios da administração” como fonte de dados, elaborados em atendimento a Lei 6.404, de 15 de dezembro de 1976, sobre as sociedades por ações. Os Relatórios da Administração demonstram o desempenho dos bancos nos diversos segmentos em que atuam.

Foram analisados os relatórios da administração de 2010 a 2015 que acompanham o balanço da CAIXA. No caso do Banco do Brasil (BB), foi analisado o relatório anual de 2014, no qual o banco consolidou dados do PMCMV de 2012 a 2014, considerando que a IF passou a atuar no programa a partir da fase II. A análise do Relatório de Administração de 2015 referente à CAIXA ficou restrita aos valores divulgados até o terceiro trimestre do ano, último relatório divulgado até a sistematização dos dados para a pesquisa.

Ainda que na modalidade Oferta Pública haja a participação de instituições ou agentes financeiros do SFH, elas não foram analisadas, tendo em vista a pouca representatividade dessa modalidade nos recursos do programa.

Os relatórios não discriminam os lucros que as IF obtiveram com contratações do PMCMV. A lei 11.977 expressa que cabe ao poder executivo federal estipular remuneração das instituições e agentes financeiros pelas operações realizadas no PMCMV. Nos relatórios estão identificadas as contratações do PMCMV, fornecendo indícios da dimensão das operações do PMCMV para o crescimento dos financiamentos habitacionais nos bancos.

As informações encontradas nos relatórios de Administração 2010 a 2015 não são homogêneas. Em 2010 e 2011, a CAIXA indicou brevemente os valores das contratações do PMCMV, fazendo referência ao FGHab como garantia desses financiamentos. Já em 2012, o Relatório de Administração destaca que as contratações do PMCMV até então somavam mais de R\$ 135 bilhões, além de fornecer o valor das contratações para o ano em questão. Ao sistematizar e deflacionar os dados apresentados pela CAIXA nesses três primeiros anos houve uma diferença de cerca de R\$ 10 milhões em relação aos R\$ 135 bilhões que a CAIXA relata. Os Relatórios da

Administração não especificam os valores que consideraram no cálculo para chegar a este valor.

Já o BB divide os valores dos financiamentos (ou créditos) habitacionais (ou imobiliários) em pessoas física e jurídica (foram extraídos para análise comparativa com o PMCMV somente os dados de pessoa física). Diferente da CAIXA, o BB não apresenta os valores contratados e sim o saldo em carteira do programa.

Abaixo, a tabela 8 contém os dados consolidados dos relatórios da Administração da CAIXA para o PMCMV, de 2010 a 2015, com valores deflacionados pelo IGP-DI em bilhões.

**Tabela 8 – Caixa Econômica Federal, em bilhões, valores deflacionados pelo IGP-DI**

	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015 (até setembro)</b>	<b>Total</b>	<b>Variação (%)*</b>
Crédito (habitacional/ imobiliário)								
Contratado com FGTS, com subsídio	40,33	53,32	49	50,78	46,07	40,52	280,02	14,22
Contratado com SBPE	46,57	50,02	59,13	73,6	89,43	34,32	353,07	92,03
Total contratado	112,87	110,07	135,11	161,18	145,07	75,47	739,78	28,53
PMCMV contratado	21,62	26,66	77,24	58,55	40,43	31,32	255,82	87,00

*Fontes:*

Relatórios da Administração Consolidados da Caixa Econômica Federal, 2010 a 2015.

\*para calcular a variação não foi considerado o ano de 2015, pois o dado parcial poderia dar viés à variação.

Elaboração Própria.

O SBPE lidera a “carta de crédito habitacional” da CAIXA, porém, a representatividade do PMCMV é muito significativa. As contratações do programa atingiram mais de R\$ 250 bilhões, mais de seis vezes o valor pago ao FAR pelo orçamento público federal, demonstrando a presença do capital financeiro devido aos financiamentos das UH do programa.

Na tabela 9, há os valores obtidos a partir do relatório anual do BB para o PMCMV, de 2012 a 2014, em milhões.

**Tabela 9 – Banco do Brasil, em milhões, deflacionados pelo IGP-DI**

	2012	2013	2014	Total	Varição (%)
Financiamentos imobiliários para Pessoa Física	12.918	22.054	32.086	67057,9	148,37
PMCMV, total em carteira (aquisição PF + produção PJ)	1,27	4,71	12,01	17,99	848,38

*Fontes:*

Relatório Anual do Banco do Brasil, 2014.

Elaboração Própria.

Comparando as tabelas 8 e 9, fica evidente o domínio do volume de contratações do PMCMV pela CAIXA. Entretanto, a variação do saldo em carteira do BB no PMCMV indica o seu crescimento como IF do programa. A variação dos valores do PMCMV nos dois bancos demonstra o crescimento dos financiamentos para o programa e, conseqüentemente, da carteira de crédito dos bancos.

Sobre o papel do PMCMV para o BB, o relatório de Administração de 2014 relata o seguinte:

No âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), o BB contribuiu com mais de 400 mil unidades contratadas nas diversas modalidades. O alinhamento do Banco a esse programa contribui para a redução do déficit habitacional do País e impulsiona as soluções oferecidas para toda a cadeia da construção civil, além de contribuir para a consolidação do BB no mercado de crédito imobiliário. (BB, 2014, p. 82).

O BB destaca a importância do PMCMV para se consolidar no mercado imobiliário. Já a CAIXA, além de ser a IF com maior contratação de operações do PMCMV, e receber por isto, recebe também, com correção pelo Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC), como agente operador do FAR, do FGTS, FDS e

dos recursos do OGU a serem repassados para o PNHR, no caso dos contratos que envolvam esses fundos.

Ao explicar os mecanismos de financeirização das políticas sociais, Granemann (2007) destaca o papel dos bancos:

O exemplo emblemático da “cidadania financeirizada” é o do acesso ao dinheiro-plástico, como são chamados os cartões bancários e de crédito. Enquanto o proselitismo da “cidadania monetária” garante votos aos governos promotores dessas políticas, monumentais recursos são drenados para as instituições bancário-financeiras para a realização de repasses de miseráveis somas pagas aos selecionados pelas políticas dos mínimos assistenciais comandada pelo Estado. A transferência de recursos estatais para as instituições bancário-financeiras sustenta-se em discurso ideológico que confere destaque para a eficácia, a eficiência e a gestão racional do fundo público, quando gerido por essas instituições. Para além da embalagem ideopolítica que acompanha tal alienação de fundos públicos em favor das instituições bancário-financeiras, não é desprezível as novas possibilidades de expansão do crédito – ainda que de “pouca qualidade” para os receptores desses recursos – pelos bancos a uma nova clientela com recursos garantidos com o aval do Estado. (GRANEMANN, 2007, p. 64 e 65).

Deixar um benefício social ser operacionalizado pelos bancos favorece práticas típicas de acumulação do capital. Os beneficiários se tornam clientes em potencial para os bancos, os quais passam a oferecer os mais variados produtos para o beneficiário, como cartões com juros reduzidos, seguros, financiamentos, etc. Granemann (2007, p. 65) descreve:

Frequentemente, os bancos “parceiros” dos governos na institucionalização da política de assistência dos mínimos, como em outras situações, adicionam aos valores pagos pela assistência mínima um crédito disponível a cada cartão. Resultado: ao imprimir o estrato das operações da contracorrente bancária, o usuário pensava ter um valor maior do que realmente tinha. O final destas histórias já é tristemente conhecido: dívidas e obrigações bancárias que quase sempre equivalem-se ao valor do “benefício” da política de assistência. (GRANEMANN, 2007, p. 65).

Por exemplo, o beneficiário pode abrir uma conta e passar a depositar os seus rendimentos no banco (possivelmente pagando alguma tarifa) com o qual assinou o contrato do PMCMV, “facilitando” o pagamento das prestações. Mesmo o beneficiário não sendo obrigado a abrir a conta bancária, e assim sendo orientado pelo banco, trata-se de pessoas de baixa renda aguardando ansiosamente para conquistar o “sonho da casa própria” e prontamente se dispõem a fazê-lo, se pensarem que isso poderia contribuir

para garantir ou acelerar o acesso ao benefício. Paralelamente, nos bancos se encontram funcionários que precisam cumprir as suas metas de venda de produtos, isto é, gerar mais acumulação para os patrões.

#### 4.4 A Incidência Direta do Capital Financeiro nas Famílias beneficiárias do Programa Minha Casa, Minha Vida

Nesta seção é feita uma análise dos mecanismos do PMCMV que contribuem para o endividamento das famílias beneficiárias, além de averiguar se o programa atende majoritariamente as pessoas com maiores necessidades habitacionais, ou seja, famílias com rendimentos mensais de até três SMs. Isso é importante, pois conforme discutido anteriormente, é nessa faixa de renda a maior concentração déficit habitacional brasileiro. Conforme FJP (2015), mais de 82% do déficit habitacional, em 2012, concentra-se nas famílias com renda máxima de três SMs. Assim, a análise realizada nesta seção questiona o paradoxo do programa entre o atendimento das famílias de baixa renda e, paralelamente, operar na lógica do capital financeiro, podendo assim contribuir ainda mais para o endividamento das famílias beneficiadas.

Em relação à renda das famílias atendidas pelo PMCMV, o balanço do PAC (BRASIL, 2015a) relata o número de UH contratadas (3,96 milhões) e entregues (2,3 milhões) pelo PMCMV, porém, não faz referência às UH por faixa de renda. Contudo, identificou-se essa informação no *site* oficial do governo, publicada em setembro de 2015 e, portanto, com dados recentes, dispostos abaixo, na tabela 8.

**Tabela 10 - Distribuição de UH do PMCMV por faixa de renda**

	<b>Faixa I</b>	<b>Faixa II</b>	<b>Faixa III</b>
<b>Contratadas</b>	1.700.000	SI*	SI*
<b>Entregues</b>	778.651	1.300.000	192.530

*Fonte:*

<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2015/09/minha-casa-minha-vida-entregou-2-4-milhoes-de-moradias>

\*Sem informação.

Elaboração Própria.

De acordo com a tabela 8, na faixa I, para famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00, foram contratadas 1,7 milhões de UH e entregues 778.651. Na faixa II (rendas de até R\$ 3.275,00) e III (rendas de até R\$ 5.000,00) foram entregues 1,3 milhões e 192.530, respectivamente. Não foi especificado o número de UH contratadas, porém, se o balanço do PAC (BRASIL, 2015a) afirma 3,96 milhões de UH contratadas pelo

PMCMV e no faixa I há 1,7 milhão de UH contratadas, logo para as faixas II e III há cerca de 2,26 milhões de UH contratadas.

Ora, se de acordo com a análise da FJP (2015), 82,5% do déficit habitacional se encontra na faixa de renda de até três SMs<sup>31</sup>, qual seria o motivo do maior número de UH entregues ser na faixa II? Há, de fato, uma parcela da renda do faixa II que coincide com a principal renda do déficit habitacional. Considerando que a renda apresentada no déficit está em SM e que na época do levantamento, 2012, o SM era de R\$ 622,00, o teto da renda para 82,5% do déficit habitacional era de famílias que recebiam até R\$1.866,00. No SM atual, esse teto seria de R\$ 2.640,00. A mudança de renda da faixa I do PMCMV de 3 SM para R\$ 1.600,00 reduziu a possibilidade de famílias que constituem a maior parte do déficit acessar a faixa substancialmente subsidiada do programa.

De acordo com Granemann (2007, p. 64), o Estado redimensiona a sua intervenção sob a classe trabalhadora diferenciando a parcela que possui e não possui condições de adquirir no mercado a “proteção social”, “com o fito de impedir e retardar a formação da consciência e a organização de classe”. Essa segmentação dos trabalhadores têm por propósitos o assistencialismo mínimo e monetarizado dos trabalhadores mais pobres e a mercantilização da “proteção social” fornecida pelo mercado aos trabalhadores com condições mínimas de pagarem por ela. Tais serviços são valorizados conforme o rentismo das finanças e não conforme a sua importância para a população.

Semelhantemente ao ocorrido com o BNH, conforme destacado na seção 1.2, os interesses do capital condicionam a distribuição de UH. Com o estreitamento da renda na faixa I, as famílias que ultrapassam o corte de renda devem recorrer ao PMCMV faixa II, com subsídio menor e incidência de juros, além de passar pela análise de crédito dos bancos a fim de verificar a condição de pagamento dos beneficiários, diminuindo as probabilidades de inadimplência e, conseqüentemente, garantindo o pagamento dos juros do financiamento e o lucro do capital.

De fato, são os beneficiários do faixa I que mais apresentam inadimplência no pagamento das prestações. Segundo informações da CAIXA (2015c), 19,9% dos

---

<sup>31</sup> Ainda são consideradas no déficit renda de mais de três a cinco SM (10,1% do déficit), cinco a dez SM (5,6% do déficit) e mais de dez SM (1,8% do déficit). Assim, as famílias com renda até cinco salários mínimos totalizam 92,6% do déficit habitacional urbano. (FJP, 2015).

beneficiários estão em atraso com o pagamento das prestações da faixa I. Já nas faixas II e III, esse número cai para 1,74% e 2,09% respectivamente, percentuais similares aos financiamentos imobiliários ordinários. Segundo a CAIXA, a faixa I possui caráter social, é subsidiada pelo Estado e não constitui operação de crédito, afirmando veementemente não representar risco para o banco.

A CAIXA relata sobre o Trabalho Social<sup>32</sup> realizado com as famílias parapromover ações educativas “mitigando” os atrasos nos pagamentos e afirma monitorar a inadimplência com o objetivo de auxiliar o beneficiário a manter o imóvel, desenvolvendo uma série de ações para diminuir os atrasos dos pagamentos, “incluindo notificações, cobrança via telesserviços e renegociação da dívida com valor em atraso sendo parcelado pelo prazo remanescente do contrato”.

A Controladoria Geral da União (CGU) realizou auditoria no FAR, cujo relatório mais recente é de 2014 (CGU, 2014). Uma parte do relatório é dedicada à situação de inadimplência dos beneficiários do PMCMV faixa I. Considerando o índice de inadimplência de 19%, o órgão de controle questionou o MCidades e a CAIXA, obtendo as respostas a seguir:

No âmbito da CAIXA são adotadas como medidas para a redução dos contratos em atraso a emissão de avisos de cobrança; propostas de renegociação do débito como a possibilidade de realização de acordo para pagamento dos encargos em atraso em parcelas, e incorporação de encargos em atraso ao saldo devedor do contrato; além de aplicação de medidas corretivas como a inclusão do devedor em cadastros restritivos como o SPC e o SERASA. Além da abordagem preventiva de sensibilização dos beneficiários com relação à importância do pagamento das prestações acima descrita, a SNH informa, ainda, que o procedimento atual com os beneficiários inadimplentes prevê a ação da CAIXA em cobranças administrativas podendo inclusive implicar em registro em órgãos de proteção ao crédito, bem como cobranças judiciais, se necessário. (CGU, 2014, p. 19 e 20).

---

<sup>32</sup> Cabe ressaltar que o Trabalho Social previsto obrigatoriamente para o PMCMV faixa I não se restringe a ações de planejamento do orçamento familiar, mas consiste em um conjunto de estratégias dentro de quatro eixos (mobilização, organização e fortalecimento social; acompanhamento e gestão social da intervenção; educação ambiental e patrimonial e; desenvolvimento socioeconômico), a serem realizadas antes e depois da mudança das famílias, que visam à sustentabilidade do conjunto habitacional e contribuir para a autonomia das famílias. Infelizmente, a realização do Trabalho Social muitas vezes é subestimada pelo próprio ente público (tendo em vista que não possui a mesma visibilidade política que a obra física do PMCMV). Além disso, a sua viabilidade também está condicionada à aprovação das IF, ainda que se orientem por normativos federais, que liberam o recurso para a sua execução. Infelizmente, o Trabalho Social é um esforço que vai contracorrente em um programa que possui vícios em sua própria concepção. Para maior entendimento do Trabalho Social no PMCMV faixa I, ver portaria n.º 21, de 22 de janeiro de 2014 do MCidades.

Além disso, o beneficiário que atrasar o pagamento das prestações por mais de 30 dias arcará com 1% de juros ao mês sobre a quantia a ser paga, conforme portaria interministerial 477, de 16 de outubro de 2013.

Os preços das UH também influenciam a inadimplência. Segundo a portaria 168 do MCidades (2013), o valor da UH para a faixa I já chega a 76 mil reais e com recursos do FGTS chega a 190 mil, segundo resolução 702 do CCFGTS. Além disso, fazem jus à renúncia fiscal as construtoras do PMCMV com UH construídas no valor de até R\$ 100.000,00, conforme lei 12.024. Assim, é duplamente de interesse das construtoras o aumento do valor das UH, bem com o teto para receber a alíquota diferenciada, pleito que estão tensionando para o PMCMV III. Para Royer (2009), o fetiche da casa própria aumenta a demanda por residência, alimentando o aumento nos valores da habitação.

As famílias beneficiadas pelo PMCMV faixa II são oneradas com juros de 5%, podendo chegar a 6% na faixa III para rendas acima de R\$ 3.275,00, de acordo com o estabelecido na resolução 702 do CCFGTS (2012). Para agravar, esses juros devem aumentar no PMCMV III. Os juros máximos nos financiamentos pelo SFH de 12%, como pelo SBPE, por exemplo.

Outro aspecto do PMCMV a influenciar o endividamento das famílias são as taxas condominiais. Obviamente, as construtoras têm preferências por construir apartamentos no lugar de loteamentos, pois esses demandam mais terra e mais trabalho. Entretanto, as famílias de baixa renda usualmente não estão familiarizadas com os deveres e ônus de condomínios. A portaria n.º 518, de 8 de novembro de 2013 do MCidades normatiza sobre a gestão condominial no PMCMV, prevendo ações de formação do condomínio, inclusive articuladas com o Trabalho Social. O ente público também pode contratar empresa especializada para realizar a administração do condomínio.

O TCU realizou uma auditoria no PMCMV a fim de analisar o desenvolvimento do Trabalho Social com os beneficiários, dentre outras questões avaliadas. A auditoria foi realizada em 2012, quando o programa estava em sua fase I e ainda não possuía recursos específicos para a realização do Trabalho Social, o qual abrangia a gestão condominial. Porém, o relatório do órgão de controle apresenta dados relevantes em relação à questão dos condomínios, como a dificuldade de organização dos condomínios, “causada, principalmente, pela incompatibilidade do perfil

socioeconômico e cultural das famílias atendidas com os grandes condomínios residenciais de apartamentos em que passaram a morar e adquirir novas obrigações”. (TCU, 2013, p. 62).

A ausência de áreas e os elevados preços dos terrenos induzem a utilização de condomínios verticalizados, modelo em relação ao qual boa parte dos beneficiários não está adaptada [...] ao se inscreveram no programa, as pessoas não têm a devida informação de que, além de pagar a prestação mensal do imóvel, poderão vir a pagar uma taxa de condomínio, que tende a ser maior que a primeira despesa. Posteriormente, quando da assinatura do contrato com o agente financeiro, o TTS procura passar a noção prévia sobre os custos de manutenção do imóvel e sobre os custos que envolvem o condomínio, mas, de modo geral, os beneficiários costumam dizer que podem arcar com esses custos, já que não querem deixar de receber a moradia, não importando se seja casa ou apartamento [...] a grande maioria dos beneficiários entrevistados alegou que estava inadimplente com o pagamento da taxa condominial. Segundo depoimento de um beneficiário residente no condomínio Jardim Campo Grande, em Ananindeua/PA: “O que ganham é para comer e depois água e luz, se der”. A taxa condominial, portanto, nem foi cogitada entre suas despesas. (TCU, 2013, p. 65).

Esse contexto gera discrepâncias absurdas como o ônus de condomínio múltiplas vezes maior comparativamente a própria prestação da casa que os beneficiários se veem obrigados a pagar, sem condições, gerando endividamentos das famílias.

Para finalizar, cabe uma rápida análise do Programa “Minha Casa Melhor”. Por meio da lei 12.868, de 15 de outubro de 2013, estabeleceu-se a concessão de R\$ 8 bilhões de reais em crédito para a CAIXA repassar aos beneficiários do PMCMV por meio de um cartão com limite de até R\$ 5.000,00 com taxas de juros reduzidas para aqueles que estiverem em dia com as suas prestações financiarem bens de consumo duráveis. Para cobrir esse crédito, o Estado poderia emitir o valor em títulos da dívida pública mobiliária federal em favor da CAIXA.

No relatório da administração da CAIXA (2012, p. 12), anunciam o lançamento do cartão “móveiscard” para o Minha Casa Melhor, “linha exclusiva para o financiamento de móveis, eletroeletrônicos e eletrodomésticos, destinada aos clientes Pessoa Física, em especial aos participantes do PMCMV”.

O programa foi suspenso em fevereiro de 2015 e, na ocasião, a presidente fez referência à inadimplência dos beneficiários ao falar sobre a suspensão. Já a CAIXA publicou a seguinte nota em seu *site* referente ao programa, “informamos que novas contratações do Cartão Minha Casa Melhor foram temporariamente suspensas. Os

cartões já contratados pelos beneficiários podem ser utilizados normalmente dentro do prazo e limite contratado”.

Granemann (2007) relata a “monetização da vida” para expressar a sociabilidade na qual as políticas sociais se tornam elementos de financeirização na vida dos trabalhadores, inserindo o trabalhador no mundo das finanças por meio de benefícios viabilizados por instrumentos creditícios e financeiros operados por bancos.

A lógica de responsabilização do sujeito permeia o acesso à habitação popular. A falta de condição em arcar com despesas se torna irresponsabilidade do beneficiário do PMCMV, que, para sobreviver no capitalismo mundializado e conseguir acessar o seu direito à moradia (ou melhor, à casa), precisa: pagar prestações, taxas de juros (nos casos das faixas II e III), taxas condominiais (no caso de condomínios) e faturas do “móveiscard”. Esse último não é obrigatório, como deixa claro o banco, mas ainda assim ofereceu até R\$ 5.000,00 em crédito para pessoas de baixa renda, com o aval do Estado, em uma sociedade estimulada ao consumismo, mas se o pobre compra um *tablet* e não consegue pagar as suas prestações, ele é irresponsável e o único culpado pelo próprio endividamento, além de prejudicar os bancos com a sua inadimplência.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentro da lógica capitalista, especialmente uma questão dificulta a garantia do acesso à moradia, a especulação imobiliária. Os donos do capital dominam os terrenos nas áreas urbanas e determinam como se dará a distribuição socioespacial. No Brasil, o Estado nunca impediu essa dinâmica. Pelo contrário, ao permitir a gentrificação e implantar infraestrutura em áreas longínquas para onde as pessoas de baixa renda foram segregadas, o Estado fomenta a valorização de áreas detidas pelo capital. Com o PMCMV não foi diferente, não houve medida para frear a segregação socioespacial.

Os dados investigados nesta dissertação contribuem para ratificação a hipótese de pesquisa, o PMCMV atende precipuamente aos interesses do capital financeiro e, sendo o programa voltado para habitação de interesse social com maior destinação de recursos do orçamento público, contribui para a financeirização da política de habitação. Essa constatação não é surpresa, o PMCMV foi pensado desde o início como mecanismo para o Estado fomentar a construção civil, impulsionado pela propaganda neoliberal de estimular a economia e frear os efeitos da crise iminente do capital.

Para chegar a essa conclusão, a dinâmica do programa foi investigada e expôs o funcionamento do PMCMV, majoritariamente com base em fundos de natureza privada alimentados com recursos públicos, dificultando o controle democrático. Nos seus seis anos de funcionamento, o PMCMV recebeu mais de R\$ 41 bilhões só em recursos pagos pelo orçamento público federal, com 94,56% deles destinados a suprir os fundos privados.

Esse recurso é humilde quando comparado ao volume de crédito gerado pelos bancos com os financiamentos habitacionais para o programa, que ultrapassam R\$ 250 bilhões somente na CAIXA, principal IF do programa. Os financiamentos do programa impulsionam a participação dos bancos atuantes no PMCMV no mercado imobiliário. Para as rendas acima de R\$ 1.600,00, as famílias precisam pagar taxas de juros, ainda que reduzidas, fomentando o capital financeiro.

O PMCMV também contribuiu com mais de R\$ 2,6 bilhões para desonerar a construção civil dos seus tributos devidos, prejudicando a arrecadação de tributos essenciais para o financiamento das políticas sociais, além de estimular a especulação, permitindo a construção de conjuntos habitacionais distantes enquanto construtoras valorizam os próprios terrenos que inserirá no mercado após os investimentos público.

Constatou-se, ainda, a faixa II (R\$ 1.600,00 a R\$ 3.275,00) até agora como a mais beneficiada com UH entregues. Parte dessa faixa se enquadra no déficit habitacional, mas não representa a maior parte dele (82,5% do déficit habitacional é composto por famílias com rendas de até 3 SMs, baseado no SM vigente em 2012). Prevalcem os interesses do capital, destinando mais recursos para uma categoria com rendimentos comprovados, baixos riscos de inadimplência e condições de arcar com os juros e, conseqüentemente, com os lucros do capital. Já na faixa I, percebem-se mecanismos perversos, contribuindo para o endividamento das famílias, como o “minha casa, melhor”, as taxas de condomínio, além da própria prestação do programa.

Essas investigações colaboram para a compreensão das questões de pesquisa, demonstrando a prevalência dos interesses do capital financeiro, totalmente entranhado na dinâmica do programa. Após tantos anos da política habitacional deixada de lado e das expectativas criadas em torno do Estatuto da Cidade, o PMCMV surge na contramão do que vinha sendo uma construção coletiva sobre o direito à habitação, para o desapontamento dos defensores do direito à cidade.

Há de se admitir que o PMCMV oferece a efetivação de um direito há muito negado aos trabalhadores no Brasil, o acesso à habitação. Além disso, o programa, de fato, contempla pessoas de baixa renda, em parte, principal perfil do déficit habitacional, renegado pelo SFI, por exemplo, no qual domina a especulação e o lucro e, portanto, acessível somente ao público com condições de arcar com os financiamentos e com os pagamentos das enormes taxas de juros, ou melhor, garantir o lucro do capital fictício.

Em muitos aspectos o PMCMV se assemelha ao BNH, desde tendência de homogeneidade, fragmentação e hierarquização estrita dos conjuntos habitacionais até a prioridade em beneficiar pessoas de maior renda. Ainda assim, o PMCMV consegue atender pessoas de baixa renda que constituem a maior parte do déficit habitacional, ainda que não sejam as principais beneficiadas pelo programa.

Ainda assim, o programa estabelece a moradia como um direito condicionado. Isto porque mesmo as pessoas de baixa renda precisam se comprometer a arcar com 120 meses de prestações que, se antes eram no mínimo de R\$ 25, 00, com o PMCMV III passará para, no mínimo, R\$ 80,00. Pessoas sem algum rendimento formal, ainda que sejam beneficiadas pelo programa, possuem grande risco de se tornarem inadimplentes e endividadas. Além disso, esta dissertação não discutiu a questão da qualidade das

moradias, outro aspecto precípua para o debate de acesso à moradia digna que merece estudo a parte.

As habitações, chamadas de unidades habitacionais, são o centro do programa e o objeto de interesse das construtoras e dos bancos. Há tempos o sentido de moradia, quanto mais moradia digna, foi esquecido. A habitação se tornou um excelente vetor para o capital financeiro se apropriar de recursos públicos. Seja alimentando o capital bancário com recursos do Estado e das famílias que sonham com “casa própria”, seja desonerando grandes construtoras.

Especialmente quando comparado ao SNHIS, o PMCMV se mostra um retrocesso em termos política social. O SNHIS possui conselho participativo e fundo próprio e permite o protagonismo do ente público, fortalecendo o controle democrático e maior transparência na utilização dos recursos públicos, mas também é permeado pela lógica do capital financeiro, tendo bancos e construtoras como atores.

O PMCMV, ao contrário, segue todos os preceitos moldados pela mundialização do capital, retirando o protagonismo do Estado, responsabilizando e onerando os seus beneficiários e destinando vultosos recursos públicos a serem administrados por bancos e pagos aos bancos e à indústria da construção civil, fomentando o capital bancário e o mercado imobiliários. O capital financeiro não poderia estar mais satisfeito com o programa, isto é, se a sua necessidade de acumulação se esgotasse.

Se o Estado ainda se constitui como espaço privilegiado de luta de classes e permite conquistas sociais, no que diz respeito à habitação como política social, houve retrocessos em que peseo *boom* de casas construídas e pessoas beneficiadas. De fato, nem mesmo no orçamento público o PMCMV está inserido na função habitação, demonstrando as raízes de sua contradição.

A PEC Habitação pretende contemplar famílias sem capacidade de pagamento e com necessidades habitacionais por meio de alocação de recursos orçamentários vinculados de 2% para União e 1% para estados, DF e municípios, permitindo subsidiar essas famílias.

Tanto os movimentos sociais quanto a indústria da construção civil estão pedindo a aprovação da PEC, mas por razões bem distintas. Enquanto os movimentos lutam pela garantia do direito à moradia, os empresários se interessam pela vinculação de recursos prevista na PEC. Resta saber, caso aprovada, para qual lado penderia a regulamentação da PEC nesse tensionamento que representa um verdadeiro

tensionamento de classes. Caso siga a dinâmica consolidada hoje pelo PMCMV, a habitação permanecerá privilegiando os fins do capital.

Baseando-se no PMCMV, as perspectivas para os rumos da habitação no Brasil não são otimistas. A fase 3 do programa anuncia um aprofundamento da financeirização do direito com aumento no valor das prestações, nos juros e ajuste nos valores pagos aos bancos e construtoras, ainda que procure aumentar a oferta de UHs para famílias com menores rendas a partir da criação da faixa intermediária, a “faixa 1 ½”.

Nesse sentido, somente a mobilização dos trabalhadores pode permitir uma mudança de paradigma na efetivação do direito à moradia para além de sua mercantilização, tensionando a garantia de controle democrático, protagonismo do Estado e dos trabalhadores e conquista do direito à moradia em seu sentido amplo.

## Referências

ABREU, Aline Cavalcanti. **Habitação social e fundo público no contexto de crise do capital**. Dissertação – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

ANDERSON, Perry. **Balanco do neoliberalismo**. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BB. **Relatório Anual 2014**. Banco do Brasil, 2012.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. **Crise do capital, fundo público e valor**. In: Capitalismo em crise, política social e direitos. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. **Desigualdade e Política Social no “Neodesenvolvimentismo” Brasileiro**. Texto base para reunião do Grupo de Pesquisa GESST/UnB em setembro de 2014.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. – 6.ed. – São Paulo: Cortez, 2009.

BOSCHETTI, Ivanete. **Avaliação de políticas, programas e projetos sociais**. In: *Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais*. Brasília: CFESS, ABEPSS, p. 575-593, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei n.º 8.036**, de 11 de maio de 1990.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei n.º 9.514**, de 20 de novembro de 1997.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 285**, de 12 de agosto de 2008.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei n.º 11.977**, de 07 de julho de 2009a.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei n.º 12.024**, de 27 de agosto de 2009b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2012-2015**. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, Brasília, 2011a.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei 12.424**, de 16 de junho de 2011b.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto n.º 7.499**, de 16 de junho de 2011c.

\_\_\_\_\_. Ministérios das Cidades, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria Interministerial n.º 409**, de 31 de agosto de 2011d.

- \_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Portaria n.º 547**, de 28 de novembro de 2011e.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei n.º 12.693**, de 24 de julho de 2012a.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto 7.795**, de 24 de agosto de 2012b.
- \_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Portaria n.º 168**, de 12 de abril de 2013a.
- \_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Portaria n.º 194**, de 30 de abril de 2013b.
- \_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Portaria n.º 363**, de 12 de agosto de 2013c.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei 12.868**, de 15 de outubro de 2013d.
- \_\_\_\_\_. Ministérios das Cidades, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão **Portaria Interministerial n.º 477**, de 16 de outubro de 2013e.
- \_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Portaria n.º 518**, de 8 de novembro de 2013f.
- \_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Portaria n.º 21**, de 22 de janeiro de 2014a.
- \_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Instrução Normativa n.º 39**, de 19 de dezembro de 2014b.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **1º Balanço do Programa de Aceleração do Crescimento de 2015a**. Disponível em <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/divulgacao-do-balanco>>. Acesso: 28 de janeiro de 2016.
- \_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Portaria n.º 412**, de 12 de agosto de 2015b.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei n.º 13.173**, de 21 de outubro de 2015c.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. **Medida Provisória n.º 702**, de 17 de dezembro de 2015d.
- \_\_\_\_\_. Portal Brasil, Infraestrutura. **Minha Casa, Minha Vida amplia subsídios para renda de até 2,3 mil**. Publicada em setembro de 2015e. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2015/09/mcmv-3-amplia-subsidios-para-renda-ate-r-2-3-mil>>. Acesso: 28 de janeiro de 2016.
- \_\_\_\_\_. Portal Brasil, Infraestrutura. **Minha Casa, Minha Vida entregou 2,4 milhões de moradias**. Publicada em setembro de 2015f. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2015/09/minha-casa-minha-vida-entregou-2-4-milhoes-de-moradias>>. Acesso em 28 de janeiro de 2016.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego/ Fundo de Garantia e Tempo de Serviço. **Relatório de Gestão do exercício de 2014**. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2015g.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional.** São Paulo em Perspectiva, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. 2006.

BONDUKI, Nabil. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula.** In: Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, n. 1, p. 70-104, 2008. Disponível em <[http://www.usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05](http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05)>. Acesso: março 2015.

BURNETT, Frederico Lago. **Tragédia urbana neoliberal: fim da ilusão civilizatória da cidade capitalista?** In: Crise do Capital, lutas sociais e políticas públicas/ Joana Aparecida Coutinho e Josefa BATISTA Lopes (organizadoras). – São Paulo: Xamã, 2012.

CAIXA. **Relatório da Administração.** Caixa Econômica Federal, 2010.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Administração.** Caixa Econômica Federal, 2011.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Administração.** Caixa Econômica Federal, 2012.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Administração.** Caixa Econômica Federal, 2013.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Administração.** Caixa Econômica Federal, 2014.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Administração 3T15.** Caixa Econômica Federal, 2015a.

\_\_\_\_\_. **Perguntas e Respostas Minha Casa, Minha Vida.** Disponível em <<http://mcmv.caixa.gov.br/perguntas-e-respostas/>>. Acesso: 28 de janeiro de 2015b.

\_\_\_\_\_. **Nota de esclarecimento sobre o PMCMV.** Publicada em 2015c. Disponível em <<http://mcmv.caixa.gov.br/caixa-esclarece-faixa-1-do-mcmv-e-transferencia-de-subsidio-e-nao-financiamento-imobiliario/>>. Acesso: 2 de fevereiro de 2016.

CCFGTS. **Resolução n.º 702,** de 4 de outubro de 2012.

CGU. **Relatório de Auditoria: Fundo de Arrendamento Residencial.** Brasília: Controladoria Geral da União, 2014.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital;** tradução Silvana FinziFoá. – São Paulo: Xamã, 1996.

\_\_\_\_\_. **Mundialização: o capital financeiro no comando.** Tradução de Ruy Braga. França: Les Temps Modernes, 2000.

\_\_\_\_\_. **As Dívidas Ilegítimas. Quando os bancos fazem mão baixa nas Políticas Públicas.** Portugal, Ed. Circulo de Leitores, 2012.

CRESWELL, John W. **Projetos de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto/** John W. Creswell; tradução Magda Lopes, consultoria, supervisão e revisão técnica desta edição Dirceu da Silva. – 3. Ed. – Porto Alegre: Artmed, 2010.

Correio Braziliense, **Governo faz manobra com recursos do BC para pagar pedaladas, diz estudo**. Reportagem de 5 de fevereiro de 2016. Disponível em <[http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2016/02/05/internas\\_economia,516701/governo-fez-manobra-com-recursos-do-bc-para-pagar-pedalada-mostra-est.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2016/02/05/internas_economia,516701/governo-fez-manobra-com-recursos-do-bc-para-pagar-pedalada-mostra-est.shtml)>. Acesso: 5 de fevereiro de 2016.

COUTINHO, Carlos. **A hegemonia da pequena política**. In: OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEC, Cibele (orgs). *Hegemonia às avessas: economia, política, na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010.

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

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. Tradução: Ana Falcão Bastos e Luís Leitão. 13ª Ed. – São Paulo, Presença, 2007.

ENGELS, Friedrich. **Para a Questão da Habitação**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1988.

FAGNANI, Eduardo. **Os Profetas do Caos e o Debate Recente sobre a Seguridade Social no Brasil**. In: *Debates contemporâneos, economia social e do trabalho*, 4: Previdência Social: como incluir os excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda/ organizadores Eduardo Fagnani, Wilnês Henrique e Clemente Ganaz Lúcio. UNICAMP, CESIT, IE – Instituto de Economia – São Paulo, 2008.

\_\_\_\_\_. **Brasil: dois projetos em disputa**. São Paulo, jul. 2014. Disponível em <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1677>>. Acesso em 7 de janeiro de 2015.

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

FERREIRA, João Sette Whitaker. **São Paulo: o mito da cidade-global**. Tese – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

FGV. **Políticas Permanentes de Habitação, a importância do Programa Minha Casa, Minha Vida**. Fundação Getúlio Vargas, 2014. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2014/11/fgv-divulga-projecao-sobre-setor-de-habitacoes>>. Acesso: 29 de janeiro de 2016.

FIX, Mariana; ARANTES, Pedro Fiori. **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação: alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa Minha Vida**. In: Correio da Cidadania, 2009. Disponível em <[http://www.correiodacidade.com.br/index.php?option=com\\_content&view=category&id=66&layout=blog&Itemid=171](http://www.correiodacidade.com.br/index.php?option=com_content&view=category&id=66&layout=blog&Itemid=171)>. Acesso: 11 de maio de 2015.

FJP. **Déficit Habitacional no Brasil, 2011 – 2012**. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações, Belo Horizonte, 2015.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. – 32. ed. – São Paulo: Corapianha editora Nacional, 2003.

GONÇALVES, Reinaldo. **Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 112, p. 637-671, out./dez. 2012.

GOUGH, I. **Economia política del Estado del Bienestar**. Tradução de Gregorio Rodriguez Cabrero. Madrid: H. BlumeEdiciones, 1982.

GRANEMANN, Sara. **Políticas sociais e financeirização dos direitos do trabalho**. Revista em Pauta Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, n. 20, p. 57-68, 2007.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

\_\_\_\_\_. **O Neoliberalismo: história e implicações**. Tradução: Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

IPEA. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional?** Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013.

KOWARICK, Lucio. **A Espoliação urbana**. Rio de JANEIRO: Paz e Terra, 1979.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**; tradução de Sérgio Martins. – Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

\_\_\_\_\_. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: *La production de l'espace*. 4e éd. Paris: ÉditionsAnthropos, 2000). Primeira versão - fev.2006.

LÖWY, Michael. “**Marxismo**”. In: *Ideologias e Ciência Social*. Elementos para uma análise marxista. 7ª ed. – São Paulo, 1991.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. Apresentação de Paul Singer; tradução de Carlos Eduardo Silveira Matos, Regis de Castro Andrade e Dinah de Abreu Azevedo. – 2. Ed. – São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 7. Ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

MARX, Karl. **O capital (crítica da economia Política), Livro 3: o processo global de produção capitalista**, volume 5. Tradução de Editora Civilização Brasileira S.A. Rio de Janeiro, 1974.

\_\_\_\_\_. **O capital: crítica da economia política**. Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. – 3. Ed. – São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MENDES, Áquilas. **Tempos turbulentos na saúde pública brasileira: impasses do financiamento no capitalismo financeirizado**. São Paulo: Hucitec, 2012.

MÉSZÁROS, István. **A Crise estrutural do capital**. São Paulo, Boitempo, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 12. Ed. – São Paulo: Hucitec, 2010.

MOTA, Ana Elizabete. **O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. 1 ed. – São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NETTO, José Paulo e BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica**. 8. Ed. – São Paulo: Cortez, 2012.

O'CONNOR, James. **USA: a crise do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1977.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e Política das Finanças Públicas no Brasil: um guia de leitura**. São Paulo, Ilucitec, 2009.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. **O ornitorrinco**. Campinas, out. 2001. Disponível em <[www.cefetsp.br/edu/geo/ornitorrinco.rtf](http://www.cefetsp.br/edu/geo/ornitorrinco.rtf)>, acesso em 3 de julho de 2015.

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

POCHMANN, Marcio. **Nova classe média?: O trabalho na base da pirâmide social brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2012.

PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil contemporâneo: colônia**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1961.

RFB. **Demonstrativo dos Gastos Tributários – PLOA 2010**. Brasília: Secretaria da Receita Federal do Brasil, 2009.

\_\_\_\_\_. **Demonstrativo dos Gastos Tributários – PLOA 2011**. Brasília: Secretaria da Receita Federal do Brasil, 2010.

\_\_\_\_\_. **Demonstrativo dos Gastos Tributários – PLOA 2012**. Brasília: Secretaria da Receita Federal do Brasil, 2011.

\_\_\_\_\_. **Demonstrativo dos Gastos Tributários – PLOA 2013**. Brasília: Secretaria da Receita Federal do Brasil, 2012.

\_\_\_\_\_. **Demonstrativo dos Gastos Tributários – PLOA 2014**. Brasília: Secretaria da Receita Federal do Brasil, 2013.

\_\_\_\_\_. **Demonstrativo dos Gastos Tributários – PLOA 2015**. Brasília: Secretaria da Receita Federal do Brasil, 2014.

RIBEIRO, Isabela Ramos. **Os interesses da indústria da construção civil para a política urbana brasileira e a consolidação da hegemonia burguesa entre 2003 e 2013**. Dissertação – Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2015.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. Tese – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010a.

\_\_\_\_\_. **Orçamento Público no Brasil: financiado pelos pobres, apropriado pelos ricos**. Texto apresentado no XII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social (ENPESS), no Rio de Janeiro, em 08/12/2010b.

\_\_\_\_\_. **Crise do capital e o socorro do fundo público**. In: Capitalismo em crise, política social e direitos. São Paulo: Cortez, 2010c.

\_\_\_\_\_. **Renúncias Tributárias: os impactos no financiamento das políticas sociais no Brasil**. INESC: 1.ed. Brasília, 2015.

SALVADOR, Evilasio; TEIXEIRA, Sandra. **Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica**. Revista de Políticas Públicas (UFMA), v. 18, p. 15-32, 2014.

SANTOS, Josiane Soares. **Questão Social: particularidades no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2012.

SOF. **Cadastro de Ações Orçamentárias de 2015**. Brasília, Secretaria do Orçamento Federal, 2015. Disponível em <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2015-2/cadastro-de-acoes/2049.pdf>>. Acesso: 28 de janeiro de 2016.

TCU. **Relatório de auditoria: Programa Minha Casa, Minha Vida**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2013.

TEIXEIRA, Sandra Oliveira. **Participação e controle democrático sobre o orçamento público em um contexto de crise do capital**. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro; École Doctorale en Sciences Sociales, Université Paris VIII, Paris, 2012.