A POLÍTICA HABITACIONAL DO ESTADO BRASILEIRO: das primeiras iniciativas ao PNHR

Deuzilene Pedra Viegas Aragão[1]

Zulene Muniz Barbosa[2]

Resumo: Este trabalho traz uma reflexão teórica acerca do planejamento estatal no estado brasileiro sobre a Política de Habitação. O planejamento das ações na área habitacional voltadas para atender demandas dos trabalhadores é caracterizado pela capacidade de organização desses e pela conjuntura do capital. No Brasil, sucessivos governos se utilizaram do discurso de enfrentar o déficit habitacional e promoveram continuidades e descontinuidades na política habitacional, com variados Programas que se sucedem, sem resolução dessa problemática.

Palavras-Chaves: Estado, política habitacional, trabalhadores**.**

THE BRAZILIAN STATE HOUSING POLICY: From the First Initiatives to the PNHR

Abstract: This work brings a theoretical reflection about the state planning in the Brazilian state about the Housing Policy. The planning of actions in the housing area aimed at meeting the demands of workers is characterized by their organizational capacity and by the situation of the capital. In Brazil, successive governments used the discourse of confronting the housing deficit and promoted continuities and discontinuities in housing policy, with several successive programs, without solving this problem.

Keywords: State, housing policy, workers.

[1] Mestranda UEMA. Email – deuzaviegas@globo.com
[2] Professora UEMA. Email – zulene.mb@uol.com.br

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho traz uma reflexão teórica sobre a política habitacional estatal no Brasil até a implantação do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) e tem como objetivo descrever sua condução pelo Estado. Partimos de pressuposto que para compreender a política habitacional estatal faz-se necessário relacioná-la as lutas por direitos no âmbito do Estado burguês. Para tanto na construção deste trabalho temos como referência o método histórico dialético, por entender que somente através dessa análise é possível apreender as contradições presentes na sociedade capitalista, onde se inclui o Estado.

Para essa compreensão faz-se necessário buscar as bases acerca de como os primeiros empreendimentos conduzidos pelas Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) se realizaram. Analisamos as ações implementadas considerando cada momento histórico, posto que o planejamento estatal não é isento das determinações macroeconômicas. No Brasil, o Estado assume contornos ainda mais particulares, por tratar-se de uma sociedade capitalista periférica ao grande capital mundial e extremamente dependente deste. Ao refletir sobre planejamento das políticas econômicas e sociais torna-se imperiosa sua associação ao papel do Estado no capitalismo.

Discutimos ainda como a urbanização do país apresenta características principais o que Lojkine (1981) definiu como uma crescente concentração dos meios de consumo coletivos. A urbanização do país levou a uma transformação da vida social com mudança de hábitos inclusive e principalmente da força de trabalho, alargando ainda mais as desigualdades nos modos de morar e de mobilidade. Essa situação trouxe a necessidade da intervenção do Estado como gestor da coisa pública, uma vez que, conforme afirmam Silva e Furtado (2010, p. 2).

> A formação dos estados nacionais, por seu turno, se apresenta na modernidade, como a possibilidade de gerenciamento da coisa pública, estendendo aos partícipes de um determinado território o acesso às condições e oportunidades de garantia da condição de vida humana digna e superior à vivenciada em períodos anteriores, sobretudo no extenso período da servidão.

2 DAS PRIMEIRAS INICIATIVAS À INSTITUCIONALIZAÇÃO

Ao longo da história persiste na sociedade brasileira o déficit habitacional, entendido aqui na mesma linha trabalhada por Silva (2013, p. 29) "como sendo um problema de estoque", em que o número de unidades habitacionais construídas não é suficiente para atender a demanda. Concordamos com o autor quando afirma que

> A questão habitacional representada por uma luta de classe histórica, complexa e contraditória, inerente ao próprio modo de produção capitalista, não pode ser reduzida as concepções estanques e neutras que o grande capital utiliza [...] (SILVA, 2013, p. 26).

Os primeiros investimentos no sentido de prover habitação para os trabalhadores datam da década de 1920 e não foram iniciativas do Estado brasileiro, mas, dos trabalhadores através das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs). A principal característica dessa iniciativa era atender de forma pontual quem era vinculado as CAPs e o atendimento à demanda, naquele momento tinha público bem definido indicando um processo organizativo desses trabalhadores concorrendo para o alcance de algumas conquistas.

Em 1932 o Governo regulamentou a construção de casas pelas CAPs e partir do Decreto nº 21.326/1932 as habitações passaram a ser financiadas pelas CAPs. Chama atenção o caráter seletivo e restritivo desse marco legal. Gradativamente as CAPs foram sendo substituídas pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP's). Segundo Baron 2011, um dos Institutos mais atuantes na área habitacional nesse período foi o Institutos de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI) atuando no financiamento, venda e locação de imóveis, dada a conjuntura do país os industriários, eram uma categoria organizada com forte poder de barganha junto ao governo

Na década de 1940 houve mudança no tratamento dado a questão habitacional no país. Com o discurso de enfrentar o déficit habitacional o governo propôs uma política habitacional que atuasse em âmbito nacional provendo a produção de unidades habitacionais para a população de baixa renda. Esta política agora de âmbito nacional, terá como articulador a Fundação da Casa Popular (FCP), implantada no

governo Eurico Gaspar Dutra (1946-1951). Segundo Sérgio de Azevedo em 1946, “se institucionaliza a primeira agência de nível nacional voltada exclusivamente para a construção de casas populares para as classes de baixa renda” (AZEVEDO, 1988, p. 108). Tal Fundação tinha como objetivo resolver a questão do déficit habitacional principalmente entre o segmento mais pauperizado e foi a primeira iniciativa do governo brasileiro nesse sentido.

Apesar do discurso de enfretamento ao déficit habitacional no contexto nacional, a FCP teve sua atuação limitada a alguns estados. Logo tornou-se ineficaz, na proposta de atender a população de baixo poder aquisitivo, posto que os recursos financeiros destinados não foram suficientes e as regras para o financiamento excluía parte significativa da população. Em 1.946 o governo expandiu as competências da FCP através do Decreto nº 9.777/46, que passou a:

> Financiar as indústrias de materiais de construção, quando, por deficiência do produto no mercado, se tornar indispensável o estimulo do crédito, para o seu desenvolvimento ou aperfeiçoamento, em atenção aos planos ou programas de realizações da Fundação da Casa Popular. (art. 1º Decreto 9.777/46, BRASIL, 1946).

A legalização do financiamento de empresas privadas com recursos públicos configura-se como mais uma iniciativa do Estado para garantir a reprodução do capital. A ampliação das atribuições possibilitou a Fundação atuar também na urbanização com obras nas áreas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e fornecimento de energia elétrica. Para a compreensão da questão habitacional como pauta das ações do governo, naquele momento, faz-se necessário ressaltar a conjuntura vivida pelo país. Segundo Maria da Glória Gonh, a partir da década de 1930 vários países:

> Promoveram reformas políticas administrativas nacionais no sentido de dotarem os Estados com capacidade de regulamentar os conflitos sociais e criaram estruturas-suporte para um plano embrionário de desenvolvimento nacional [...] (GONH, 2012. p. 225).

As ações governamentais realizadas tinham como objetivo manter sob controle a sociedade, especialmente os trabalhadores mais organizados. Para tanto, foram concedidos alguns benefícios como a legislação trabalhista, dentre outros direitos

sociais. A urbanização tão funcional ao capitalismo, no caso brasileiro teve características bem particulares destacando-se a migração interna, principalmente campo-cidade, fato que marcou o início de uma mudança significativa no padrão de distribuição social e territorial da população no país. Outro episódio marcante é que tal processo ocorreu à revelia da população e expôs de forma dramática as mazelas da questão social no país, pois a nova configuração social que se formava com o nascimento do operariado urbano não modificou em nada a estrutura do tecido social.

Nesse contexto surgem ações coletivas construídas por sujeitos que iniciam um processo de organização social, politizam suas demandas e criam um campo de correlação de força junto ao Estado a partir das situações da falta de ações governamentais que atendessem suas demandas. Os movimentos de trabalhadores tencionam a relação com os meios de produção na luta por direitos, a partir do adensamento da consciência de classe. As cidades brasileiras passaram então a serem espaços de reprodução do capital e da força de trabalho, organizadoras de movimentos sociais e lutas por direitos.

Com a industrialização sugiram as aglomerações sociais no entorno dos meios de produção, naquele momento as fábricas, fazendo-se necessários investimentos em infraestrutura nessas áreas, tanto em moradias quanto em outros serviços que caracterizam o meio urbano, como transporte, limpeza pública, comunicação, educação dentre outros. Surgem as vilas operárias, garantido a moradia dos trabalhadores nas proximidades dos seus locais de trabalho. Porém, longe de eliminar a contradição presente entre meios de reprodução do capital e a força de trabalho, o crescimento urbano e algumas políticas governamentais vão acentuá-la, pois não tinham caráter universal.

A industrialização modificou significativamente as características da sociedade brasileira nos âmbitos da vida social e política e foi a mola propulsora para os primeiros investimentos do governo no âmbito habitacional. Como crescimento da industrialização no Brasil no século XX, a histórica problemática habitacional tornou-se mais visível nos centros urbanos em formação.

No entender de Azevedo (1988) os primeiros empreendimentos públicos na área habitacional para as camadas mais pobres da população urbana tinham como

objetivo buscar legitimidade junto a esse segmento social. O Estado brasileiro não assumiu a tarefa de concretizar o direito a habitação, mas, de minimizar a tensão social e garantir a reprodução do capital. A colocação de Azevedo corrobora, o que Marx defendeu ao dispor que: "quando se trata, pois da produção, trata-se da produção em um grau determinado do desenvolvimento social, da produção de indivíduos sociais" (MARX, 2008, p. 239). Para o autor não há produção dissociada da reprodução social. A industrialização e a urbanização do país estão intrinsecamente relacionadas com o modo como o Estado se organizou para responder as demandas da classe trabalhadora, entre as quais destacamos a habitação. Ademais, concordamos com Saes quando afirma que:

> [...] um tipo particular de Estado – o burguês - corresponde a um tipo particular de relações de produção – capitalistas -, na medida em que só uma estrutura jurídica–política específica torna possível a reprodução das relações de produção capitalistas". (SAES, 1998, p. 22).

O Estado com suas funções inerentes de regulação é utilizado para legalizar e legitimar ações que possam garantir a manutenção da ordem social e econômica vigente. Assim, no entender de Oliveira (1981) com o qual corroboramos:

> O planejamento não é, portanto, a presença de um Estado mediador, mas, ao contrário, a presença de um Estado capturado ou não pelas formas mais adiantadas da reprodução do capital para forçar a passagem no rumo de uma homogeneidade[...] (OLIVEIRA, 1981, p. 29-30).

O modo como a urbanização se desenvolveu foi determinante para a organização das políticas públicas, no caso do Brasil temos de um lado investimentos em infraestrutura na área habitacional e de outro a luta por moradias que levaram a ocupações desordenadas em áreas específicas. A produção de bens e serviços, bem como a distribuição e o consumo destes são determinados pelo modo de produção vigente, onde toda a estrutura, inclusive o estado burguês converge para a manutenção dessa forma de organização de todo o tecido social. Segundo Marx:

> A produção dá aos objetos que correspondem às necessidades; a distribuição, os reparte de acordo com as leis sociais; a troca reparte de novo o que já está distribuído, segundo a necessidade individual; e finalmente no consumo o produto desaparece do movimento social, convertendo-se diretamente em objeto e servidor da necessidade individual e satisfazendo-a com o desfrute (MARX, 2008, p. 244).

A década de 1950 e início dos anos 1960 foi caracterizado pela consolidação da industrialização e urbanização do país, de forma mais acentuada nas regiões Sul e Sudeste. Porém, a exploração a que eram submetidos os trabalhadores, como extensas jornadas de trabalhos e baixos salários fazia com que os mesmos se organizassem cada vez mais na luta por direitos, recorrendo aos sindicatos. Ademais, a presença de um número significativo de imigrantes entre os fabris também concorria para essa organização, posto que os imigrantes europeus traziam um histórico de conquista de direitos e resistiam fortemente a exploração desmedida.

3 OS GOVERNOS MILITARES E AS RESPOSTAS A QUESTÃO HABITACIONAL: avanços institucionais e repressão social

Na década 1960, precisamente em 1964, o regime político do país mudou significativamente e com ele o tratamento dado aos direitos sociais. Uma das primeiras ações do período militar foi a extinção da Fundação da Casa Popular. O aniquilamento da FCP se deu com a alegação de não ter conseguido cumprir a proposta de suprir as demandas por moradias, além disso trazia consigo identificação com o antigo regime político, que não era de interesse dos militares. Novas propostas para a área habitacional foram apresentadas através da Lei 4.380 de 21 de agosto de 1964 que instituiu:

> [...] a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências (BRASIL, 1964).

Houve uma significativa alteração nos financiamentos habitacionais que mesmo já existindo com a nova determinação legal foi instituído o sistema financeiro para aquisição da casa própria, além da criação do Banco Nacional da Habitação. O governo militar buscava legitimidade juntos as classes populares e a implantação de alguns programas tinham esse objetivo. Para Azevedo:

> Durante o regime militar, os períodos de maior investimento em habitação para as camadas de menor renda e de maior sensibilidade aos problemas

> das casas populares foram justamente aqueles em que o governo pretendia expandir sua legitimidade política (AZEVEDO, 1988, p. 113).

Os governos militares investiram em variadas estratégicas, no campo habitacional, os investimentos se deram com construção de unidades habitacionais, incentivo as empresas construtoras e na comercialização. Com a desarticulação das entidades organizativas dos trabalhadores o novo regime precisava mostrar que estava sensível as demandas da classe trabalhadora. O governo passou implantar políticas sociais que atendessem esse segmento e ocupar o lugar das "lideranças políticas" que foram afastadas de seus postos, quando da desarticulação dos sindicatos e outras entidades associativas.

Surgem nesse período as Companhias Habitacionais, conhecidas como COHABs, atuando tanto a nível estadual quanto municipal. Para Azevedo (2011) tanto o Plano Nacional de Habitação quanto o Banco Nacional de Habitação surgiram em um momento em que era imprescindível para regime militar comprovar ser capaz de atacar problemas sociais. Com isso a população se sentiria acolhida e atendida. Para o autor essa forma de intervir na política habitacional buscava ainda atacar o desemprego com a absorção da mão-de-obra pouco qualificada que não era absorvida pela indústria, além do aquecimento do mercado de material de construção.

Objetivando neutralizar as Ligas Camponesas que ganhavam espaço com o discurso de uma reforma agrária abrangente o governo passou a intervir no campo. Para atuar de modo mais efetivo nas zonas rurais foi criado o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) em 1964.

Em 1967, assume a presidência o Marechal Costa e Silva. Durante seu governo, precisamente em 1968, foi promulgado o Ato Institucional Nº 5 o qual além de fechar Congresso Nacional, cassou direitos políticos, intensificou a censura e institucionalizou a repressão. Em uma atuação contraditória, no campo político com a radicalização do regime no campo habitacional o governo investiu de modo significativo. Nesse período o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) passou a ocupar lugar estratégico no governo e o BNH passou a ser gestor do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). O uso do FGTS ampliou os recursos financeiros do BNH com isso o investimento em habitações. Ao mesmo tempo os

governos militares se utilizam da repressão para se manter no poder investem em políticas sociais como forma de buscar apoio e legitimidade.

Com o discurso de que o SFH estava em profunda crise não sendo capaz de atender a demanda o mesmo foi extinto. Em 1986 0 BNH também fora extinto. As atribuições referentes ao financiamento habitacional foram então transferidas para a Caixa Econômica Federal (CEF) e as demais atribuições da política habitacional ficaram a cargo do Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU). Ao longo das décadas seguintes sucessivos governos realizaram investimentos em programas habitacionais com o discurso do enfrentamento da questão do déficit habitacionais. No entanto, a questão tanto do déficit quanto da precariedade das moradias resistiu chegando como um dos grandes desafios para o Governo Democrático.

4 A REDEMOCRATIZAÇÃO DO PAÍS E OS ENTRAVES À GARANTIA DO DIREITO À HABITAÇÃO

Com a redemocratização do país em 1985 a presidência foi assumida por José Sarney que permaneceu no governo até 1989. Sob sua gestão o MDU foi transformado no Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU). Em 1988, essa estrutura foi modificada e criado o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social (MBES), passando a ser responsável pela condução da política de Habitação.

No campo do marco regulatório o direito à moradia foi exarado na Constituição Federal (CF) de 1988, em seu artigo 6º como um direito social, porém, somente nos anos 2000 que foi regulamentado, por meio da Emenda Constitucional nº 26 de 14 de fevereiro 2000, após 12 anos após a promulgação da Carta Magna. Ressaltamos que embora a garantia legal seja muito importante ela não deu e não dará conta, por si só de garantir acesso à moradia.

Na década de 1990 os governos Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso (FHC) aderiram as orientações neoliberais o que impactou de forma direta na implantação das políticas sociais propostas pela Constituição de 1988. Para Souza, apud Viana (1988):

> [...] se a Constituição de 1988 indicou um caminho de universalização de direitos sociais, o plano neoliberal incorporou um ataque à lógica dos direitos dos trabalhadores. As políticas sociais passaram a ter como meta o padrão focal, isto é, o objetivo de reduzir ao mínimo o projeto do Estado do Bem-Estar Social no Brasil, deslocando o restante para o mercado e para políticas assistenciais dirigidas focalmente a grupos de extrema penúria (SOUZA, 2005, p. 67).

Quanto às ações no campo habitacional, o governo FHC adotou como uma de suas primeiras medidas em 1995 o envio ao Congresso Nacional uma mensagem na qual faz um diagnóstico da situação dessa área, apontando a má distribuição de renda entre a população e a inadequação dos programas de habitação, até então executados, como responsáveis pelo déficit habitacional no país. Apontou ainda a ausência de uma política habitacional que se enquadrasse na situação financeira da população, dentre outros fatores. Segundo Souza o relatório apontava ainda:

> A política habitacional padronizada para todo o País, sem levar em conta as diferenças dos extratos de renda e as particularidades de cada região, terminou por inviabilizar a produção de moradias, sobretudo para as camadas mais pobres da população. (SOUZA, 2005, p. 72).

Observa-se que o governo sinalizou que as questões referentes à problemática habitacional não eram só de ordem numérica. Mas, também de carência de infraestrutura em extensas áreas. Como ações para superação dessa realidade o governo realizou mudanças do organograma do governo federal com a extinção de ministérios e criação de outros. Seguindo o balizamento da descentralização proposta pela Constituição de 1988 a execução da política foi transferida para os estados e municípios, ficando a cargo do governo central a regulamentação.

Como resposta a demanda por habitação o governo FHC implantou a Política Nacional de Habitação a qual tinha como objetivo universalizar o acesso a moradia, além de enfrentar outras problemáticas urbanas como o saneamento. O primeiro governo FHC foi marcado por uma efetiva reforma no setor habitacional, onde promoveu uma ampla reorganização, na prática as ações efetivas não coadunam com o planejamento realizado. Os investimentos financeiros ficaram aquém do que o enfretamento as questões postas necessitavam.

Em 2001 foi criado o Estatuto das Cidades, que regulamentou os artigos 182 e 183 da CF de 1988 referentes a políticas urbanas. Em seu artigo 2º parágrafo I o Estatuto apresenta como uma de suas diretrizes:

> [...] garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 2001).

Destaca-se o direito à moradia no rol dos direitos elencados no Estatuto das Cidades confirmando o que já estava assegurado pela Constituição. Em 2003 o governo federal criou o Ministério das Cidades através da Lei nº 10.683/2003, que passou a concentrar a execução de políticas relacionadas à habitação, regularização fundiária, planejamento urbano, transporte, mobilidade e saneamento e era composto por quatro Secretarias Nacionais (Habitação, Saneamento, Mobilidade Urbana e Programas Urbanos). O objetivo era articular políticas setoriais e enfrentar a questão urbana, inclusive no que se refere à moradia.

Em seu artigo 27 a Lei 10.683/2003 dispõe como competência do Ministério das Cidades “política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano” (BRASIL, 2003). Em 2005, foram instituídos o Sistema Nacional de Habitação e Política Nacional de Habitação no âmbito do Ministério das Cidades. Ampliando o âmbito de atuação do ministério. Ainda em 2005 foi promulgada a Lei 11.124/2005 que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), além de instituir o Conselho Gestor do FNHIS. Segundo disposto no artigo 2º a Lei tinha por objetivos:

> I - viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; II – implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação (BRASIL, 2005).

Vale destacar que o projeto que deu origem a essa lei é de iniciativa popular foi protocolado no Congresso Nacional em 1990 e tramitou por mais de uma década. Segundo Ermínia Maricato o projeto:

> [...] instituiria se seguisse a proposta inicial, um sistema descentralizado de investimentos em habitação representados por fundos e conselhos estaduais e municipais, que teriam autonomia para aplicação dos recursos repassados por meio do Fundo Nacional (MARICATO, 2014, p. 63).

No entanto, somente em 2005 o FNHIS foi instituído e não atendeu na íntegra aos anseios dos movimentos sociais. No entendimento de Maricato (2014) ao mesmo tempo que atendeu, de certo modo aos movimentos sociais com criação do Fundo agraciou também os empresários da construção civil com o Programa Minha Casa Minha Vida, lançado alguns anos depois.

Em 2007 foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC I), o qual contemplou projetos na área de infraestrutura social e urbana e tinha como objetivo enfrentar a questão urbana com investimentos maciços em infraestrutura, como urbanização de favelas e áreas ambientais degradadas. Apesar do objetivo de investir em habitação os maiores volumes de recursos foram empregados em infraestrutura. Segundo o governo federal houve crescimento de 64% na quantidade de empregos nessa área de dezembro 2006 a dezembro 2009, número cinco vezes maior que a média nacional. (RELATÓRIO PAC I). Ainda segundo o relatório o crescimento de empregos na construção de edifícios foi de 41%, número três vezes maior que média no país no mesmo período.

Em 2009 o governo federal, através da Secretaria Nacional de Habitação, lançou o Plano Nacional de Habitação, como mais uma estratégia para enfrentar a questão habitacional. Na apresentação do Plano a Secretaria Nacional de Habitação destaca que o mesmo:

> [...] representa a retomada do planejamento do setor habitacional, por meio de uma estratégia de longo prazo que busca enfrentar as necessidades habitacionais do país, presentes e futuras, visando universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro" (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010 p. 5).

Para alcançar os objetivos do Plano as estratégias foram divididas em quatro eixos sendo: Financiamento e subsídio; Arranjos institucionais; Estratégias urbanas e fundiárias; Cadeia Produtiva da Construção Civil. Em abril de 2009 o governo avançou na regulação legal da esfera habitacional e institui o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, através da Lei 11.977/2009. Como é parte da Política Habitacional do

Governo Federal o PMCMV tinha como objetivo enfrentar o déficit habitacional no país, especialmente entre a camada mais pobre da população que não pode prover sua habitação com recursos próprios. O Programa tinha duas modalidades sendo uma urbana e outra rural denominada Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR.

Segundo o art. 1º da Portaria do Ministério das Cidades nº 194 de 30 de abril de 2013 o Programa objetivava "subsidiar a produção ou reforma de imóveis aos agricultores familiares e trabalhadores rurais" (BRASIL, 2013). De acordo com o artigo 1º da portaria 194/2013 constituem fonte de recursos do PNHR os repasses do Orçamento Geral da União ou de financiamento habitacional com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

Conforme regramento do PNHR o atendimento se dá de forma coletiva aos agricultores familiares e trabalhadores rurais na produção ou reforma de imóveis residenciais e atende à beneficiários com três faixas de renda divididos em grupos. Pode-se concluir que os investimentos sociais em determinados grupos dependem muito mais da organização política dos mesmos do que a disponibilidade financeira do Estado. O Estado, via de regra, concede alguns benefícios aos grupos de trabalhadores que estão sendo estratégicos para a reprodução do capital em determinados momentos. Assim, é compreensível que os trabalhadores das cidades tenham sido os primeiros a receberem investimentos governamentais no âmbito da garantia de direitos, inclusive os da habitação, com a implantação de conjuntos habitacionais para variadas faixas de renda, por exemplo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para se compreender a construção com continuidades e descontinuidades da política habitacional no Brasil faz-se necessário considerar o caráter contraditório do Estado enquanto executor do Política de Habitação, buscando apreender a conjuntura política tanto a nível nacional quanto internacional. No Brasil há se considerar ainda o fato do país ser subordinado ao capital internacional, o qual está em constante processo de restruturação, o que atinge de modo direto as políticas públicas dos países dependentes. Esse movimento de continuidade e descontinuidade das

políticas públicas, inclusive a de habitação, advém da capacidade de articulação dos trabalhadores e do aparato estatal em regular as demandas.

No Brasil, com o passivo histórico que tem em sua formação social e política, as políticas socais não resolvem as questões socais. No entanto, isso não as desqualificam uma vez que são importantes espaços de ampliação da cidadania. Ressalta-se que ainda que o Estado não seja representante dos interesses universais, é imprescindível para a ampliação de direitos.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Sérgio de. Vinte e dois anos de política de Habitação Popular 1964-86: Criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 1988. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/9391/8458. Acessado em 16.12.2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do. **Texto Constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988**. Brasília: Senado Federal.

_____. **Lei nº 11.124 de 16 de junho de 2005**.

_____. **4.380 de 21 de agosto de 1964**.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**.

_____. Ministério das Cidades. **Medida Provisória nº 514 de 7 de agosto 2014**.

_____. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Habitação. 2010**.

_____. Caixa Econômica Federal. **Caderno de Orientação Técnico Social (COTS).** Brasília, 2013. Disponível em: <www.caixa.gov.br/download/asp/download.asp. Acesso em 12/12/2019.

_____. Ministério das Cidades. **Portaria nº 194 de 30/04/2013** / MCid - Ministério das Cidades. (D.O.U. 02/05/2013). Disponível em: https://www.diariodasleis.com.br/busca/exibelink.php?numlink=223091>. Acesso em 05/01/2019.

_____. Relatório PAC I. **Lançamento PAC II**. Disponível em: http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/c9fba67e144c9237b839e2c5adf32e99.pdf. Acesso em: 15/012/2019.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Diretoria de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil**. Belo Horizonte, 2015.

GOHN, Maria da Gloria. “Características e especificidades dos movimentos sociais latinoamericanos”. In: **Teorias dos Movimentos Sociais:** paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Loyola, 2012.

MARICATO, Hermínia. **Os impasses da Política Urbana no Brasil.** 3ª ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2014.

MARX, Karl. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. 2ª ed. São Paulo. Expressão Popular. 2008.

OLIVEIRA, Francisco de. ELEGIA PARA UMA RE(LI)GIÃO. Sudene, **Nordeste planejamento e conflitos de classes.** 6ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981.

SAES, Décio. **Estado e Democracia:** ensaios teóricos. 2ª ed. Campinas: UNICAMP, Instituto de filosofia e Ciências Humanas, 1998.

SILVA, Jadson Pessoa da. **Programa Minha Casa Minha Vida** (2009-2010) avanços e limites para população de baixa renda em São Luís – MA. São Luís, 2013.

SILVA, Maria Aparecida de Moraes e FURTADO, Marivânia Leonor Souza. **Respeito à igualdade pela diferença:** o contexto das políticas públicas e a questão quilombola no Maranhão. O público e o privado - Nº 16 - Julho/Dezembro – 2010.

SOUZA, Leda Mara de. **Programa de Mestrado Profissionalizante em Gestão de Política Pública.** Universidade Vale do Itajaí. Dissertação de Mestrado, 2005.