



OS IMPACTOS DA REFORMA DO ESTADO E DO NEOLIBERALISMO NA POLÍTICA

Rafaella Martins de Oliveira¹
Jussara Ayres Bourguignon²

RESUMO

O artigo coloca em perspectiva o contexto de reforma do Estado em resposta à ideologia neoliberal. Será demonstrado que o movimento reformador, no entanto, não se mostrou apto a beneficiar os cidadãos nem representou uma autonomia em relação às imposições da fase da acumulação de capital. Assim, observou-se que o processo de reforma do Estado significou uma dificuldade no direcionamento de políticas públicas, como é caso das políticas habitacionais, particularmente no Brasil, razão pela qual, por meio de pesquisa interdisciplinar e baseada em uma análise bibliográfica,

-
- 1 Mestre em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa; Pós-Graduada pela Escola da Magistratura do Paraná, núcleo de Ponta Grossa, Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG); Advogada. E-mail: rafamartins.oliveira@hotmail.com
 - 2 Possui graduação em Serviço Social pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (1984), Mestrado em Prática Profissional e Política Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1997) e doutorado em Serviço Social PUC/SP pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2005). Atualmente é membro do Conselho Editorial da Revista Emancipação (UEPG) e professora adjunta da Universidade Estadual de Ponta Grossa junto ao Curso de Serviço Social e ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, atuando principalmente nos seguintes temas: pesquisa social, prática profissional do Serviço Social, família, interdisciplinaridade e representações sociais. E-mail: jabourg@uepg.br

objetivou-se analisar o rebatimento do avanço neoliberal na política habitacional brasileira. Partindo-se, então, da formação do Estado Moderno, discorreu-se acerca do neoliberalismo e seus impactos para a política social, concluindo-se que se faz necessária a ação reguladora do Estado para a criação de padrões sociais de igualdade.

Palavras-chave: Estado; Neoliberalismo; Política habitacional.

THE IMPACTS OF STATE REFORM AND NEOLIBERALISM IN POLICY

ABSTRACT

The article brings up the context of state reform in response to neoliberal ideology. It will be shown, however, that the reform movement was neither able to benefit citizens nor represented an autonomy from the impositions of capital accumulation's phase. Thus, it was observed that the process of reforming the state meant a difficulty towards public policy, so as the case of housing policies is, particularly in Brazil, which is why, through interdisciplinary research and based on a literature review, it was aimed to analyze the questioning of the neoliberal advance in Brazilian housing policy. Starting, then, from the shaping of the Modern State, it was discussed about neoliberalism and its impacts on social policy, and it was concluded that it is necessary to have the state regulatory action to create social standards of equality.

Keywords: State; Neoliberalism; Housing policy.

INTRODUÇÃO

Os processos de reforma do Estado, contidos nos planos de ajuste estrutural em vários países, têm sua compreensão a partir da análise do contexto em que houve as mais profundas transformações na economia, sobretudo a partir da década de 1970, época na qual se vivenciou o período neoliberal. Como resposta à ideologia neoliberal, no transcorrer dos anos 1990, assistiu-se a um contexto reformador, concentrando-se na redução da atuação do Estado e na valorização do mercado, tendo em vista que foram privilegiados os aspectos fiscais e financeiros da crise do Estado e sua organização.

No entanto, tem-se que o movimento reformador impossibilitou que houvesse benefícios aos cidadãos e que existisse uma maior autonomia em relação às imposições da atual fase de acumulação do capital. No Brasil, propalou-se a ideia de reforma com vistas a tomar providências para que o país fosse integrado à nova ordem econômica mundial, de forma a ajustar sua economia à nova competitividade internacional, por meio de uma operação de reforma intensiva, baseada na dimensão fiscal, organizacional e patrimonial do Estado, posto que, em décadas anteriores, vivenciaram-se os auspícios de um Estado gigante, ineficiente e perdulário.

Apesar das importantes conquistas obtidas com a democratização do Estado brasileiro, por meio da Constituição da República de 1988, ainda que se apresentassem como uma importante reforma democrática do Estado e da política social, verifica-se que as condições econômicas internas e externas não eram favoráveis. Ainda que se tenha vivenciado a intensificação das lutas democráticas e dos movimentos sociais, apontando condições políticas e uma forte base de legitimidade para a realização de reformas efetivas, essa possibilidade foi contraposta por muitas contra tendências.

Assim, tendo-se passado de uma fase em que ao Estado cabia regular o mercado e promover o bem-estar até se chegar a outra em o Estado se viu atacado pelo mercado e comprimido pela globalização, verifica-se

a existência de diversas dificuldades para a reposição e recomposição da ordem social.

Desse modo, tendo em vista o processo de Reforma do Estado e a dificuldade no direcionamento das conquistas brasileiras de 1988, objetivou-se analisar o rebatimento do avanço da lógica neoliberal na política habitacional.

O artigo é resultado de pesquisa bibliográfica em uma perspectiva interdisciplinar abrangendo aspectos históricos, políticos, econômicos e sociais. Assim, iniciou-se o presente estudo com abordagem acerca da formação do Estado Moderno até se chegar no que culminou com a denominada “falência do Estado”, para, então, discorrer-se a respeito do Neoliberalismo e seus impactos mais gerais para a política social. Na sequência, analisou-se as mudanças ocorridas como reação à política neoliberal, para, por fim, relacionar essas características à configuração das expressões da questão social no Brasil contemporâneo, especialmente no aspecto concernente à habitação.

1. FORMAÇÃO DO ESTADO MODERNO

A discussão acerca do papel do Estado é desencadeada por volta dos séculos XVI e XVII, época da acumulação primitiva do capital, quando se verificava a decadência da sociedade feudal e da lei divina como hierarquias políticas. Dessa forma, ao fazer remissão a Maquiavel, pode-se perceber que se tinha uma abordagem racional do Estado em relação ao poder político, sendo o Estado visto como uma espécie de “mediador civilizador” (CARNOY *apud* BEHRING; BOSCHETTI, 2010, p. 57), cabendo a ele o controle das vantagens materiais dos homens que viviam em estado de natureza.

Thomas Hobbes, em seu *Leviatã*, considerou que, ao viver no estado da natureza, o homem seria “o lobo do homem” em razão de agir de acordo com suas ações voluntárias. Assim, ao entender que a teoria do direito divino dos reis já não convencia as pessoas e tendo em vista a instabilidade nas relações sociais em decorrência da natureza humana, a qual gerava,

por consequência, a existência de um ambiente permanente de guerra, Hobbes propõe a figura do Estado como poder de contenção do *bellum omnium contra omnes* para minimizar a insegurança, conter a guerra e criar um ambiente de paz.

Dessa forma, para ele, “[...] uma grande multidão institui a uma pessoa, mediante pactos recíprocos uns com os outros, para em nome de cada um como autora, poder usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comum” (HOBBS, 2002, p.131). O Estado, nessa perspectiva, tem objetivos próprios, porém absorve a vontade coletiva e garante os direitos e deveres de cada indivíduo.

John Locke, por sua vez, assim como Hobbes, considera que os homens se unem para defender a guerra de todos contra todos. No entanto, havia a necessidade da criação do Estado, por meio de um pacto com os indivíduos, como forma de assegurar a liberdade e o direito de propriedade (visto como um direito natural), em que os cidadãos consentem em ser governados e aceitam a utilidade do Estado. Dessa forma, ao Estado caberia assegurar as liberdades e a propriedade, sob pena de perder legitimidade e abrir espaço para novas rupturas sociais.

Com “O Contrato Social” (2002), Jean-Jacques Rousseau defende que o homem em estado de natureza é naturalmente bom e a sociedade civil representaria a vivência em sociedade, não podendo ser entendida como uma construção ideal, posto que aquela teria sido corrompida pela propriedade em decorrência da voracidade do homem visando à proteção de seus interesses. Desse modo, infere-se da leitura de Rousseau que, até então, o Estado não se destinava à proteção do bem comum, mas seria uma criação dos mais abastados para propalar a desigualdade e para preservar a propriedade. A solução encontrada por este contratualista foi o contrato social, no qual o Estado se configuraria pelo poder residente no povo, na cidadania, tendo em vista a vontade geral. Assim, o pacto envolveria a todos os cidadãos nos moldes de uma democracia direta e não apenas os detentores da propriedade. O que se percebe, conforme destaca Elaine Behring (2010, p. 58), é

que em razão de Rousseau ter a preocupação com a “desigualdade social, às vésperas da revolução Francesa de 1789, expressa o avanço da subsunção do trabalho ao capital, ainda que não na sua generalização, e suas consequências nefastas, mesmo que encobertas pela luta contra a aristocracia”.

Até então, verifica-se que o debate se concentrava em torno das consequências políticas dos interesses. No entanto, nos séculos XVIII e XIX, a consolidação econômica e a política do capitalismo introduziram nova roupagem na relação Estado, sociedade civil e bem-estar. Isso porque, se para os contratualistas no período de formação do estado Moderno o Estado era entendido como mediador civilizador, para o Estado liberal emergente o mesmo Estado era visto como um mal necessário. Assim, ao se tratar da sociedade, do mercado, da economia e das forças de trabalho, verifica-se sempre a presença do Estado.

O liberalismo, pautado na expressão “*laissez faire, laissez passer, le monde va de lui même*” (deixar fazer, deixar passar, o mundo caminha por si mesmo), exigiu o retraimento do Estado, determinando sua ausência em determinados aspectos. Tal ideologia sustenta “[...] o princípio do trabalho como mercadoria e sua regulação pelo livre mercado” (BEHRING, 2010, p. 56).

Desse modo, o que se percebe, nesse momento, é que o Estado ora se afirma, ora se nega, ocupando espaços maiores ou menores, encontrando-se diante da “necessidade de criar condições para o aumento da taxa média de lucro, alimentando a acumulação de capital, ou então diante de pressões de uma sociedade mais ou menos organizada, capaz de possuir classes sociais com recursos para encaminhar e para impor seus reclamos ao poder político”, formando, de um lado, o que se entende por “Estado Mínimo” e, lado outro, o que se denomina de “Estado Providência” (VIEIRA, 1992, p. 78), como respostas às determinações socio-históricas de certas sociedades.

Os princípios emanados pelo liberalismo visando à reduzida intervenção estatal na forma de políticas sociais foram defendidos pelos liberais e assumidos pelo estado capitalista, reprimindo as questões sociais incidentes no século XIX. Além disso, foram incorporadas apenas algumas demandas da

classe trabalhadora, “[...] transformando as reivindicações em leis que estabeleciam melhorias tímidas e parciais nas condições de vida dos trabalhadores, sem atingir, portanto, o cerne da questão social” (BEHRING, 2010, 63). Desse modo, é de se dizer que não houve ruptura radical entre o Estado Liberal do século XIX e o Estado Social capitalista do século XX, o que houve foi uma mudança de perspectiva do Estado, abrandando seus princípios liberais e incorporando “orientações social-democratas num novo contexto socioeconômico e de luta de classes, assumindo um caráter mais social, com investimento em políticas sociais” (PISÓN *apud* BEHRING, 2010, p. 63).

Não existiu uma linha evolutiva tênue entre Estado liberal e Estado social, mas ambos têm em comum a característica de reconhecer direitos, porém sem colocar em xeque os fundamentos do capitalismo. Em razão disso, passam-se a tencionar, de um lado, os princípios econômicos do liberalismo, como a defesa da propriedade privada e a extração dos benefícios gerados pelo trabalho assalariado, e, lado outro, a consolidação dos direitos políticos, resultantes das lutas da classe trabalhadora – desequilíbrio na relação entre patrões e empregados –, que contribuiu para ampliar os direitos sociais e mudar o papel do Estado no âmbito capitalista, no final século XIX e início do século XX.

Adveio das lutas operárias a inclusão da proteção social, o que, por sua vez, originou a responsabilidade pública e privada de preservação da sociedade e de sustento ao investimento privado, passando o Estado a regular os desequilíbrios sociais.

Ao gerir, então, o patrimônio coletivo e por meio da criação de políticas sociais, o Estado consolidou os fundamentos de uma economia de mercado, por meio da atenuação dos conflitos e estabilidade no que se refere aos investimentos privados, legitimando sua autoridade e aperfeiçoando a subordinação do trabalho ao capital.

Em razão da luta da classe trabalhadora, verificou-se, então, a emergência das políticas sociais, resultando no chamado “Estado de Bem-Estar Social”, passando as políticas sociais a assumir um caráter de regulação

do livre mercado, a universalização dos direitos sociais e sua garantia pelo Estado.

O *welfare state* “[...] significou mais do que um simples incremento das políticas sociais no mundo industrial desenvolvido. Em termos gerais, representou um esforço de reconstrução econômica, moral e política” (ESPING-ANDERSEN, 1995, p.1), sendo que nessa forma de Estado os direitos sociais deixaram de estar vinculados à relação contratual de trabalho, o que conferiu um perfil democrático ao Estado liberal e a ampliação do direito de cidadania.

No entanto, com a Segunda Guerra Mundial, foram muitas as consequências sofridas pelas sociedades industrializadas, não somente realçando os aspectos do Estado de bem-estar social, bem como multiplicou as demandas sociais tendo em vista o crescente intervencionismo estatal no campo econômico e social, tanto nos países industrializados como nos não industrializados. Desse modo, tem-se que foram alargadas as “funções econômicas e sociais do Estado nas sociedades industriais: de um lado, ele procura o controle da produção ou participação nela; de outro lado, toma para si defesas muito mais pesadas e volumosas” do que teria assumido, sendo que a ampliação das chamadas despesas do Estado passa a recair sobre o mercado e a influenciar bastante o valor dos meios de produção. (VIEIRA, 1992, p. 88).

O que se verifica, então, é que nessa fase de intervencionismo estatal os novos campos de emprego ficam sujeitos mais à ação do Estado que à ação privada e isso porque as “[...] transformações do Estado acabam por determinar novas zonas de emprego, que tendem a acompanhar novas prioridades de despesa, em geral relacionadas com a urbanização de seus problemas, com a segurança pública e seus problemas, com a educação e a cultura” (VIEIRA, 1992, p. 88).

Da intervenção do Estado, especialmente na década de 70, visualizam-se, naquele momento, dificuldades para a continuidade e progressão das atividades estatais, ocasionando no que se denomina impropriamente de

“falência do Estado”, e o surgimento de uma nova corrente doutrinária, denominada de Neoliberalismo, conforme se verá na seção que se segue. Para Costa (2006, p. 77), o Estado se constitui o foco dos interesses neoliberais, na medida em que enquanto “[...] movimento político-ideológico visa essencialmente usar o poder político para dar liberdade de ação para o grande capital.”

2. ESTADO NEOLIBERAL: DISCURSO POLÍTICO-IDEOLÓGICO E RETAGUARDA ECONÔMICA

No final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980, surge uma nova doutrina denominada de neoliberalismo, que teve suas origens na região da Europa e da América do Norte, localidades essas onde imperava o capitalismo, tendo surgido como uma veemente forma de reação teórica e política contra o Estado intervencionista e o Estado de bem-estar (PETRAS, 1997, p. 16).

Enquanto se construíam as bases do Estado de bem-estar na Europa do pós-guerra, visualizou-se a ascensão da Nova Direita como força política ideológica, tendo Hayek reunido seus seguidores e formado uma sociedade organizada e dedicada a “[...] combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro” (ANDERSON, 1996, p. 10), propósito este que não era tão simples, posto que vivenciava-se a “idade de ouro” do capitalismo, com avançado crescimento nas décadas de 50 e 60.

Entretanto, a um primeiro momento, não pareceram plausíveis as propostas dos neoliberais no que tange aos perigos de a regulação do mercado continuar a ser exercida pelo Estado. Já no que tange à regulação social, a repercussão foi maior (ANDERSON, 1996).

No entanto, com a crise sofrida pelo modelo econômico capitalista em 1973, em razão da combinação de baixas taxas de crescimento, com as altas

taxas de inflação, as ideias neoliberais passaram a tomar visibilidade. Isso se deu especialmente em razão de as raízes da crise se encontrarem no poder dos sindicatos e do movimento operário, em razão das pressões pela melhoria salarial e dos pleitos voltados para que o Estado aumentasse as despesas com os gastos sociais.

Dessa forma, tais processos foram contundentes para causar uma queda na lucratividade das empresas, gerando altos níveis de inflação e, conseqüentemente, uma crise generalizada das economias de mercado. Assim, tinha-se que a solução seria a manutenção da força do Estado para romper com o poder dos sindicatos e para realizar o controle do dinheiro, mas o mesmo Estado deveria ser bastante modesto em relação aos gastos sociais e nas intervenções econômicas, devendo a estabilidade monetária ser a meta de todo governo (ANDERSON, 1996, p. 11).

Como explicação para a crise, os neoliberais sustentaram que seria o mercado o melhor mecanismo para os recursos econômicos e para a satisfação das necessidades dos indivíduos, entendendo que todos os processos que significassem qualquer obstáculo, controle ou supressão das forças de mercado teriam efeitos negativos sobre a economia, o bem-estar e a liberdade dos indivíduos (LAURELL, 1997, p.161).

Como os neoliberais defendiam que tais processos negativos derivaram do intervencionismo estatal, expresso na política Keynesiana e nas instituições de bem-estar, os neoliberais sustentavam que a política intervencionista seria antieconômica e antiprodutiva. Além disso, provocaria uma crise fiscal do Estado e a revolta dos contribuintes, e ainda desestimularia o investimento do capital e o trabalho dos trabalhadores (LAURELL, 1997, p.162). Além disso, conforme Laurell (1997, p. 162), os neoliberais consideraram ser o intervencionismo estatal ineficaz e ineficiente: ineficaz, por se voltar “[...] ao monopólio econômico estatal e à tutela dos interesses particulares de grupos de produtores organizados, em vez de responder às demandas dos consumidores espalhados no mercado”; e ineficiente “[...] por não conseguir eliminar a pobreza e, inclusive, piorá-la com a derrocada das formas

tradicionais de proteção social, baseadas na família e na comunidade”, imobilizando os pobres e tornando-os dependentes do paternalismo estatal.

Portanto, para os neoliberais, a solução da crise estaria, por um lado, na reconstrução do mercado, na competição e no individualismo, por meio da total eliminação da intervenção do Estado na esfera econômica, seja nas funções de planejamento e condução da economia, seja na função de agente econômico, devendo, por outro lado, reduzir as funções relacionadas ao bem-estar social.

No que tange ao bem-estar social, a doutrina neoliberal o considerou como pertencente ao âmbito privado, devendo ser nutrido pela família, pela comunidade e pelos serviços privados, sendo que ao Estado cabia agir de forma mínima a fim de aliviar a pobreza e produzir serviços que os particulares não quisessem ou não pudessem fazer. Nesse sentido, o neoliberalismo rechaçou os conceitos de direito social e a obrigatoriedade de estes serem garantidos por meio da ação estatal.

O que se pode inferir do projeto neoliberal é a existência das enormes disparidades entre o discurso neoliberal e o conteúdo das políticas sociais dos governos inspirados nessa nova ideologia. Requer-se “mais mercado livre e menos Estado social” (BEHRING, 2003, p. 58). Porém, enquanto se verifica ter sido possível vencer a resistência em relação à retirada do Estado da economia, nota-se não ser possível desmantelar as instituições sociais básicas, posto que uma atitude voltada a abandonar a garantia dos direitos sociais, “[...] transformam o tema numa controvérsia política com implicações eleitorais de primeira ordem”, o que confirma a “irreversibilidade do Estado de bem-estar” (LAURELL, 1997, p. 164).

Nesse cenário, tem-se, então, que as políticas sociais não passam de meros discursos ideológicos, deixando de ser vistas como direitos sociais e caracterizando a desresponsabilização e o desfinanciamento da proteção social pelo Estado (BEHRING, 2003, 64), ou, diga-se, a configuração de um Estado mínimo para os trabalhadores, enquanto para o capital há a configuração de um Estado máximo.

3. A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO NA DÉCADA DE 1990

As dívidas contraídas pelos Estados os tornam dependentes do mercado financeiro, retirando-lhes a autonomia na formulação de sua política econômica, o que afeta os governos nacionais, inclusive no que tange à questão fiscal, levando à deterioração da capacidade de investimento e dificulta o crescimento econômico.

Tendo em vista a necessidade de serem adotadas medidas para conter o *déficit* orçamentário, as reformas do Estado foram tomadas como medidas pragmáticas voltadas à dinamização do país para que pudesse haver sua inserção na economia global. Dessa forma, encontrando-se o Estado em crise, suas funções e papéis precisavam ser redefinidos por meio da reforma. Tal situação aconteceu em diversos Estados, mas tratar-se-á especialmente do Estado brasileiro, conforme se passa a discorrer.

Diante dos fatores históricos, a reforma do Estado no Brasil foi colocada como condição imprescindível para a retomada do crescimento econômico e a melhoria do quadro social do país. Assim, o processo de abertura econômica no Brasil se deu, sobretudo, na década de 1990, juntamente com a política de câmbio sobrevalorizado – início do Plano Real –, favorecendo uma industrialização velada, fomentada pelas importações. Alguns setores econômicos sofreram com a perda de competitividade, decorrente de medidas de política econômica do governo de Fernando Henrique Cardoso, em razão “[...] do longo período de taxa de câmbio apreciada, e da falta de uma política de incentivos para exportação do país” (COSTA, 2006, p. 163-165).

Nesse governo, a reforma do Estado foi associada à crise fiscal, tendo em vista a incapacidade de investimento por parte do Estado e da promoção do processo de desenvolvimento. Em razão disso, conforme Costa, (2006, p. 165) a crise fiscal foi identificada como a crise da administração pública, tendo sido transformada “[...] em discussão técnica, administrativa,

sendo esvaziada de conteúdo político a ela inerente e desvinculada de política econômica”.

Observa-se que o Brasil careceu de articulação com a sociedade no seu processo de reforma, posto que muitas decisões se deram por meio de medidas provisórias, submetendo-se o Congresso Nacional ao Poder Executivo. A apresentação da reforma do Estado se deu, então, por meio da mídia, colocando como “[...] imprescindíveis as reformas constitucionais para garantir o processo de estabilidade monetária e o controle do processo inflacionário”. Dessa forma, o “[...] medo da inflação e da ingovernabilidade do estado foi fomentado pelo discurso ideológico, para que a sociedade aceitasse, sem debate, a reforma do Estado, operacionalizada por meio das reformas constitucionais” (COSTA, 2006, p. 166).

O que se verifica, então, é que no governo de Fernando Henrique Cardoso o Estado teve ampliado seu poder de mercado e isso se deu por meio da reforma constitucional. Em 1988, ocorreu a promulgação da Constituição da República de 1988, vivenciando-se um avanço nas forças democráticas do país e formando-se as bases legais para um Estado voltado às responsabilidades sociais. Dessa forma, tem-se, então, que a Reforma do Estado foi colocada como um pressuposto para que o país pudesse participar do processo de globalização. Outrossim, a reforma no Estado brasileiro não foi vista como uma forma de se proceder a uma reforma social ou no combate às desigualdades sociais, mas “[...] como um elemento de ampliação da lógica da economia de mercado para o conjunto da sociedade” (COSTA, 2006, p. 167).

Diante disso, em razão das diversas mudanças ocorridas na sociedade brasileira, é crescente o interesse pelo estudo das políticas públicas, uma vez que o intenso processo de inovação e experimentação em programas governamentais assim como as oportunidades abertas à participação nas mais diversas políticas setoriais despertaram não apenas uma enorme curiosidade sobre os “micro” mecanismos de funcionamento do Estado

brasileiro, como também revelaram o grande desconhecimento sobre sua operação e impacto efetivo.

3.1 Políticas públicas no Brasil: a política habitacional

Política pública, na acepção de Potyara Pereira (1996), vai se referir à linha de ação coletiva que se destina a concretizar direitos sociais que foram declarados e garantidos em lei. Di Giovanni (2009), por sua vez, entende que política pública é uma “forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre o Estado e a sociedade, [...] que inclui as relações sociais travadas também no campo da economia”. O autor destaca, ainda, que é “exatamente nessa interação que se definem as situações sociais consideradas problemáticas, bem como as formas, os conteúdos, os meios, os sentidos e as modalidades de intervenção estatal”.

Assim, o Estado se apresenta como arena de luta de diferentes interesses e, quando atua na área de habitação, incorpora “interesses empresariais, mas também assume uma atuação com a lógica de legitimação e neste sentido cria políticas voltadas para os diversos setores, entre estes para os mais precarizados” (SCHEFFER, 2003, p. 13).

Tem-se, então, que o Estado não atua somente em direção aos interesses da classe dominante, mas concilia também os interesses das classes dominadas, sendo sua ação marcada pela correlação de forças sociais.

A ação do Estado perpassa, então, as contradições que se passam na sociedade. Por isso, reflete a sociedade de classes e, ao atuar na regulação e uso do espaço urbano, o faz dentro da lógica da sociedade capitalista, visando manter as condições de reprodução do capital e do trabalho.

O espaço urbano pode ser definido como “[...] fragmentado e articulado, reflexo e condicionante social, um conjunto de símbolos e campo de lutas. É assim a própria sociedade em uma de suas dimensões, aquela mais

aparente, materializada nas formas espaciais” (CORRÊA *apud* SCHEFFER, 2003, p. 6). Desse modo, sendo o Estado um dos autores da promoção do solo, muitas vezes produz mecanismos que conduzem à segregação residencial, seja por meio de leis e impostos, seja por meio de companhias que se destinam ao atendimento do problema habitacional. Estas companhias, por sua vez, redirecionam seus programas em áreas periféricas para as populações com menor poder aquisitivo, enquanto as áreas mais privilegiadas quanto à infraestrutura e o acesso a equipamentos coletivos pré-existentes são direcionados para as classes de maior renda (SCHEFFER, 2003).

Sendo assim, quando o Estado atua sobre o espaço urbano pode tornar ainda mais intensa a segregação de classes sociais. Ademais, as companhias habitacionais públicas interferem na dinâmica do espaço urbano e a implantação de programas que atendem às demandas, tendo como um dos principais critérios a renda salarial, proporcionará um perfil semelhante dos usuários, “[...] criando-se bairros padronizados, podendo ser para famílias de menor poder aquisitivo ou para a formação de bairros seletivos na cidade, ou seja, bairros de status, de famílias de maior poder aquisitivo” (SCHEFFER, 2003, p. 12).

É o caso do Programa “Minha Casa, Minha Vida”, como uma das tentativas desenvolvidas para tentar suprir a crise de moradias no decorrer da história brasileira, criado num contexto de intenso crescimento habitacional, aliado a uma forte crise mundial que, posteriormente, veio a se instaurar. Dessa forma, para se compreender o atual estágio da questão, faz-se necessário retornar ao ano de 2007, quando o Governo Federal lançou o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), visando intensificar a inclusão social e a melhora da distribuição de renda, estimulando o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e do emprego. Neste plano incluíram-se diversos programas, dentre os quais o “Minha Casa, Minha Vida”, criado por meio da Lei n. 11.977, de 25 de março de 2009, desenvolvido pelo governo federal, regulado pelo Ministério das Cidades e operacionalizado pela Caixa Econômica Federal (CEF).

O Programa “Minha Casa, Minha Vida” se destina à criação de mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos, prescrevendo sua lei instituidora, em seu artigo 2º, os recursos federais destinados ao financiamento destas ações, os quais advirão de múltiplas fontes de acordo com a disponibilidade financeira e orçamentária da União.

Referido Programa, inicialmente, objetivou a construção de um milhão de novas unidades habitacionais, selecionando e classificando os beneficiários de acordo com a sua faixa de renda (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2009).

Em relação à Caixa Econômica Federal incide a aquisição de terreno e construção ou requalificação de terrenos contratados. Refere-se, na realidade, a empreendimentos habitacionais em regime de condomínios, conjuntos ou loteamentos, constituídos de apartamentos ou casas, que depois de concluídos são alienados às famílias que se enquadrem no perfil do programa.

As condições determinadas pelo Programa “Minha Casa, Minha Vida” para que a família possa ser contemplada com uma das casas financiadas pelo programa, programa é que seja pessoa física que não seja proprietária de outro imóvel, que não tenha sido anteriormente beneficiada com subsídios orçamentários da União e que não esteja participando de nenhum outro financiamento imobiliário em outro local do país. Ademais, o Programa prioriza famílias de baixa renda, dando preferência ao atendimento das famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social e em áreas de risco (LOMBARDI, 2014).

Nesse sentido, ao mesmo tempo que o Programa “Minha Casa, Minha Vida”, representa um programa que concede condições para que muitas famílias de baixa renda venham a ter uma habitação, também possui muitas fragilidades. Ainda que exista a possibilidade de aquisição da casa própria de interesse social a partir do pagamento de parcelas mínimas, contando com descontos, isenções, subsídios e redução do valor de seguros habitacionais, parecendo ser um ótimo negócio que aparentemente privilegia as

famílias pobres, corresponde a mais uma estratégia do setor público voltada ao barateamento da habitação popular (AZEVEDO, 1981).

Em muitas situações, as habitações do Programa “Minha Casa, Minha Vida” são erguidas fora da malha urbana e se consolidam em virtude do barateamento dos custos. Além disso, situam-se, em sua maior parte, em terrenos que são desprovidos ou que têm baixa oferta de infraestrutura, equipamentos públicos, serviços essenciais e emprego, intensificando o fenômeno excludente da periferização (LOMBARDI, 2014).

Conforme destacam Rolnik e Nakano (2009), incide sobre o Programa “Minha Casa, Minha Vida” uma intensa operação de *marketing* sobre seus benefícios. No entanto, referido programa habitacional se vale para retomar a ideologia da casa própria difundida no período militar. Isso se justifica em razão de o Banco Nacional da Habitação (BNH) operar, de um lado, como uma política social voltada a apresentar benefícios no setor habitacional destinado às necessidades das massas populares, e, lado outro, os benefícios do desenvolvimento econômico, no que se refere à construção civil e empregadores em geral.

No Brasil, a história de programas e políticas voltadas à habitação se reduz, desde o princípio, “a um produto como outro qualquer, e o morador a um consumidor passivo, cujas opções resumem-se a escolhas limitadas dentro de um rol pré-concebido determinado por outro”. Dessa forma, tem-se, nesse caso, que o direito à moradia, em virtude das implicações políticas em todas as etapas do processo, é substituído “pelo mero acesso a uma unidade habitacional definida a partir de padrões existentes no passado” (LOMBARDI, 2014, p. 91).

Além disso, ainda que o Ministério das Cidades reconheça “a produção de moradia social em zonas consolidadas e bem localizadas como necessária, em contraponto ao planejamento historicamente construído por padrões elitistas e segregadores de regulação urbanística” (LOMBARDI, 2014, p. 91), apresenta também diretrizes que levam a crer na continuidade dos antigos padrões.

Apreende-se que o atual Programa “Minha Casa, Minha Vida” permanece com a mesma lógica de funcionamento, ou seja, visando a geração de lucros das empresas, bem como reforça a exclusão socioeconômica das famílias de baixa renda, quem têm como única opção as moradias fornecidas pelo Estado. Mesmo que com referido programa tenham sido vivenciados avanços sociais, são também nítidos os problemas e equívocos voltados aos reais interesses, tendo em vista, por exemplo, as contradições existentes entre um programa social e econômico e as demandas urbanísticas (LOMBARDI, 2014).

Portanto, o que se tem é a atuação de um Estado brasileiro mínimo com base neoliberal e que pouco avança no que tange aos projetos sociais. Assim, percebe-se que é o mercado o responsável pela satisfação de se ter uma habitação, mas a mercadoria habitação não está da mesma forma ao alcance de todos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se analisar os aspectos do neoliberalismo, constata-se que tal fenômeno é eminentemente político e dependente do Estado. Assim, pelo exposto, pode-se perceber que essa corrente ideológica serviu para justificar e promover a reconcentração de riquezas, reorientar as ações do Estado em favor dos mais favorecidos e foi utilizado como uma forma de transferência de riquezas para o capital estrangeiro.

No entanto, tais políticas voltadas para a implementação da liberdade dos mercados foram determinantes para colocar em risco a economia de diversos países e a qualidade de vida da população, gerando desemprego e inflação, bem como o perigo de abandono da democracia.

Assim, num contexto de grande desigualdade social, o pacto democrático encontra legitimidade, posto que o mercado é eficiente no que tange à alocação de recursos, porém, incapaz no desenvolvimento de uma

sociedade igualitária. Ao revés, para que se atinjam padrões de igualdade social, é necessária a ação reguladora do Estado, uma vez que o mercado é incapaz de resolver tudo (COSTA, 2006, p. 165).

Nesse contexto, sendo o Estado produto da razão humana e os pactos devendo ser revisados para garantir sua legitimidade, conforme já defenderam os contratualistas, deve ser o Estado utilizado para a firmação de um novo pacto, baseado na lógica da construção de um mundo democrático, com vistas a promover a igualdade social, a pluralidade política e a autonomia do cidadão. Nesse sentido, necessário se faz que se discorde do processo de naturalização da pobreza e de que o mercado seria a única lógica aceitável para o desenvolvimento da sociedade, uma vez que o poder de capital não é hábil à produção do bem-estar social, à geração do trabalho e distribuição de riquezas e rendas.

Conforme exposto, a política habitacional, considerada como uma política pública, está vinculada ao planejamento urbano, sendo o aumento da demanda habitacional uma das consequências do processo de urbanização. Por essa razão, e, em virtude do intenso processo de reforma do Estado, as classes populares passaram a se utilizar de diversas formas para resolver seu problema com habitação, seja por meio de programas habitacionais específicos, por meio do mercado privado ou mesmo por meio de ocupações irregulares, visualizando-se, assim, que as determinações econômicas, sociais e políticas caracterizaram a expansão da malha urbana, desemboçando em periferias e no crescimento horizontal da cidade.

Assim, ao se tratar da reforma do Estado, visualiza-se as consequências de tal processo, especialmente no que tange à operacionalização das políticas públicas, como é o caso da habitação. Desse modo se percebe que a construção do Estado Democrático de Direito brasileiro foi marcado pela política neoliberal e que existe um campo de lutas na sociedade que passa o Estado.

Recebido em setembro de 2016
Aprovado em dezembro de 2016.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. Parte I, p. 09-23.

AZEVEDO, S. Política de Habitação Popular e Subdesenvolvimento: Dilemas, desafios e perspectivas. In: DINIZ, E. **Políticas públicas para áreas urbanas: dilemas e alternativas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

BEHRING, Elaine Rosseti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 7. ed. v. 2. Biblioteca básica de serviço social. São Paulo: Cortez, 2010.

BRASIL. Lei n.11.977, de 07 de julho de 2009. **Regulamenta sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 15 de abril de 2014.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Apresentação do Programa Popular do Governo: “Minha Casa Minha Vida”**. Governo Federal, 2009. Disponível em: <<http://www.ltiweb.org/XP/editor/assets/TIC-CIB2009/CAIXA-SOLANGE.pdf>>. Acesso em: 30 de abril de 2014.

COSTA, Lucia Cortes da. **Os impasses do Estado capitalista**. Uma análise da reforma do Estado no Brasil. Ponta Grossa: UEPG; São Paulo: Cortez, 2006.

DI GIOVANNI, Geraldo. **As estruturas elementares das políticas públicas**. Caderno de Pesquisa n. 82, Unicamp: NEPP, 2009. Disponível em <http://www.nepp.unicamp.br/nepp_2.5/pdfs/livrosdonepp/pdfs/caderno82.pdf>. Acesso em 20 de junho de 2014.

ESPING-ANDERSEN, G. **O futuro do Welfare State na nova ordem mundial**. Lua Nova, n.35, São Paulo: CEDEC, 1995.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

LAURELL, Asa Cristina (org.). Avançando em direção ao passado: a política social no neoliberalismo. In: LAURELL, Asa Cristina (org.). **Estado e políticas sociais no**

neoliberalismo. 2. ed. Revisão técnica de Amelia Cohn. Tradução de Rodrigo León Contrera. São Paulo: Cortez, 1997.

LOCKE, John. **Segundo Tratado Sobre o Governo**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

LOMBARDI, Anna Paula. **Inclusão socioespacial de pessoas com deficiência: os espaços de morar do Programa “Minha Casa Minha Vida” na cidade de Ponta Grossa, PR**. 2014, 173 f. Mestrado (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) UEPG, Ponta Grossa, 2014.

PETRAS, James. **Os fundamentos do neoliberalismo**. In: RAMPINELLI, Waldir José e OURIQUES, Nildo Domingos (orgs.) *No fio da navalha: críticas das reformas neoliberais de FHC*. São Paulo: Xamã, 1997.

PEREIRA, Potyara A. P. **A Assistência na Perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil**. Brasília: Thesaurus, 1996.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. **As armadilhas do pacote habitacional**. In: *Le Monde Diplomatique*, São Paulo, n. 20, p. 4-5, mar. 2009.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

SCHEFFER, Sandra Maria. **Espaço urbano e política habitacional: uma análise sobre Ponta Grossa – PR**. 2003, 101 f. Mestrado (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) UEPG, Ponta Grossa, 2003.

VIEIRA, Evaldo. **Democracia e política social**. v. 49. Coleção Polêmicas do nosso tempo. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1992. ●