



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA



DOUGLAS SOUZA DE JESUS

**PROGRAMAS DE HABITAÇÃO POPULAR EM SALGADO-SE: PRODUÇÃO DO
ESPAÇO E SIMULACRO DO DESENVOLVIMENTO**

São Cristóvão – SE

2025

DOUGLAS SOUZA DE JESUS

**PROGRAMAS DE HABITAÇÃO POPULAR EM SALGADO-SE: PRODUÇÃO DO
ESPAÇO E SIMULACRO DO DESENVOLVIMENTO**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Sergipe PPGEU/UFS, como requisito para obtenção do título de Mestre em Geografia

Orientação: Prof. Dra. Josefa de Lisboa Santos

São Cristóvão – SE

2025

FICHA CATALOGRÁFICA

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE

J58p

Jesus, Douglas Souza de

Programas de habitação popular em Salgado-SE : produção do espaço e simulacro do desenvolvimento / Douglas Souza de Jesus ; orientadora Josefa de Lisboa Santos. – São Cristóvão, SE, 2025.

135 f.: il.

Dissertação (mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe, 2025.

1. Geografia. 2. Política habitacional – Salgado (SE). 3. Política social - Sergipe. 4. Territorialidade humana. 5. Desenvolvimento habitacional - Análise. 6. Programa Minha Casa Minha Vida (Brasil) – Salgado (SE). I. Santos, Josefa de Lisboa, orient. II. Título.

CDU 911.373.5(813.7)

DOUGLAS SOUZA DE JESUS

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Sergipe PPGEO/UFS, como requisito para obtenção do título de Mestre em Geografia

Orientação: Prof.^a Dra. Josefa de Lisboa Santos

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dra. Josefa de Lisboa Santos

Presidente da banca

Prof.^a Dra. Ana Rocha do Santos (PPGEO/UFS)

Membro interno

Prof. Dr. Jânio Laurentino de Jesus Santos (PPGEO-UESB)

Presidente da banca

São Cristóvão – SE

2025

DEDICATÓRIA

Ao meu pai, camponês, por me ensinar à sua maneira, por quem e para quem devo seguir trilhando o **nosso** caminho.
“*Mainha*”, professora! Sou você em meu tempo.

AGRADECIMENTOS

É uma máxima particular: clichês são sempre sinceros. Dito isso, eis aqui uma imersão deles! Espero que isso não te faça abandonar a leitura deste trecho, pois o óbvio também precisa ser dito...

Sempre acreditei que a vida é feita de ciclos, e dentro deles nos lapidamos e reinventamos. Afasto-me de qualquer definição meritocrática para afirmar: a vida é atravessada pelo social, pelas condições que nos são impostas por uma ordem desigual e combinada, que nos coloca no centro do conhecimento geográfico: a produção do espaço.

Dessa forma, esta dissertação é fruto de muitos conflitos, tanto internos quanto externos. Assim como na mitologia de Ícaro, à qual sempre recorro, foi essencial buscar equilíbrio para não ser consumido pela minha própria ansiedade de querer ser tanto. Das adaptações, guardo na memória, com um certo ar de nostalgia, todos os momentos em que escutei a versão musical inspirada nessa história, principalmente nos dias mais exaustivos desta jornada, somente para ouvir: “[...] o que faz de mim vem do prazer, de poder sentir o que eu não posso ser. O que faz de mim ser o que sou, é gostar de ir por onde ninguém for, do alto coração, mais alto coração”.

O resultado dessas páginas é produto de infinitas inquietações, tanto acadêmicas quanto pessoais. Este mestrado não representa apenas a conclusão de mais um ciclo, mas o encerramento de uma trajetória que me levou e ainda me levará a lugares inimagináveis. Uma vez ouvi dizer que não conhecer a si mesmo é perigoso, mas, paradoxalmente, conhecer-se demais também impõe o mesmo risco. Quantas vezes, sabendo exatamente onde queria chegar, duvidei das minhas escolhas? E quem me conhece sabe o quanto elas foram difíceis...

Por isso, agradeço mais uma vez aos meus pais, Genival e Juraciara, por serem pontos de apoio e acolhida nos momentos em que a vida se torna tão difícil e, ao mesmo tempo, tão fácil. Obrigado por me ensinarem, acima de tudo, a caminhar com as minhas próprias pernas, sem que isso significasse ser egoísta. Ao nosso modo, somos uma família em sua definição mais poética. Eu sou muito sortudo!

Para quem trago desde o ensino médio, agradeço à Luiza por toda a amizade que permaneceu além daquele tempo em que os sonhos pareciam impossíveis. Aos amigos da UFS, carrego agora uma sensação que não experimentei ao final da graduação: a de que um ciclo se encerra. Não pelo distanciamento do mundo acadêmico, mas porque me sinto preparado para (re)produzir as sementes plantadas aqui dentro. Permitam-me, de forma geral, voltar à 2017.2,

início de tudo, para destacar o papel essencial de Felipe Rosa, que, apesar das cobranças pelo afastamento (fica aqui registrado o meu eterno puxão de orelha), permanece presente no carinho e na admiração que nutro pela nossa amizade. Aos amigos conquistados nas viagens de ônibus de volta para Salgado durante a graduação, deixo a minha eterna gratidão por todas as trocas e partilhas que perduram até hoje, especialmente nas pessoas de Mariane, Bruna, Luan, Eidisara, Ayane, Franklim e outros, que mesmo desconexos pela correria do tempo, permanecem em mim.

Aos amigos e companheiros da pós-graduação, vocês fizeram tudo ser mais leve, mas principalmente vivo e acolhedor! Obrigado por todas as discussões teóricas e de vida. Quem diria que a Didática II da UFS seria a representação de um país inteiro, com suas diferenças e homogeneidades. Quem diria que aqui, eu poderia aprender com vocês um novo significado de família, que se materializa no companheirismo e preocupação, enquanto muitos de vocês estão longe de casa... Cito nominalmente e com o coração cheio de gratidão por todas as partilhas: Jaqueline Ferreira, Lucas Ribeiro, Ythana Oliveira, Geovanio Santos, Lucas Aguiar e Luiz Fernando por todas as trocas construídas nesse período.

Para Gabriel, obrigado por me fazer refletir desde a graduação, em 2019, como as nossas diferenças ecoam semelhanças. Algum elo sempre nos une, e isso basta.

Para Josefa Lisboa, mais do que uma orientadora, agradeço o espírito acolhedor e, paradoxalmente, inquieto, em sua luta por nossas lutas... Agradeço publicamente por ter acolhido minhas propostas e lapidado o que precisava ser melhorado. Mais do que um “sim”, seu ato de atenção produziu frutos invisíveis, mas perceptíveis nos sonhos que me rodeiam.

Para Alexandrina, descrevo a gratidão pelas ponderações teóricas e a des(construção) provocada em nós enquanto sujeitos. Deixo o meu elogio e admiração por ser símbolo e luz de um mundo mais justo e igualitário.

Para a banca examinadora, direciono meus sinceros agradecimentos a Ana Rocha, não apenas pelos questionamentos e sugestões para esta dissertação, mas também por demonstrar em suas atitudes, como o compromisso se constitui como ato pedagógico. Da mesma forma, agradeço a Jânio pela disponibilidade e atenção desde a qualificação. Os seus comentários e sugestões foram essenciais para a conclusão deste trabalho.

Agradeço aos membros do Later por todas as trocas ao longo desta jornada. Em especial, expresso minha gratidão a Acássia Souza, cujo jeito meigo e cuidadoso me acompanham desde a sua orientação no período do PIBID

De modo especial, também agradeço a Jobson, que enquanto secretário do programa, nunca mediu esforços para tornar a nossa jornada mais leve, porém consciente das nossas responsabilidades.

Do mesmo modo, agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio e financiamento durante este período.

Aos servidores públicos das mais diversas instituições, deixo a minha eterna gratidão pela disponibilidade em ouvir e colaborar com este trabalho. Foram incontáveis visitas a instituições municipais e estaduais, que fizeram refletir que, mesmo na correria e no cansaço provocados pela precarização do Estado e do trabalho, diversas pessoas lutam cotidianamente em suas áreas para entregar o melhor aos sujeitos. De modo especial, deixo a minha gratidão às equipes da SEPLAN, PRONESE e da Prefeitura Municipal de Salgado pela atenção recebida.

Não menos importante, e parafraseando Milton Nascimento, adentro este final reescrevendo os versos de *Bola de Meia, Bola de Gude*: “Há um menino, há um moleque morando sempre no meu coração. Toda vez que o adulto balança, ele vem pra mim dar a mão”. Por isso, agradeço à criança que, sempre que questionada sobre o que queria ser no futuro, respondia com toda a certeza de que só um sonho é capaz de oferecer: “Ser professor!” Dito isso, ainda hoje, nada mudou.

Por isso, aos meus colegas de profissão, com quem tive a oportunidade de trabalhar desde os meus 18 anos, a minha eterna consideração por terem acreditado naquele adolescente que, ainda na graduação, insistia tanto em ser justo e digno naquilo que fazia. Por meio de um trecho de Novos Baianos, que define bem o que sinto: “[...] e, pela lei natural dos encontros, eu deixo e recebo um tanto”, também dedico a vocês, de modo especial à professora Denise Batista (*in memoriam*), colega de profissão durante o período em que estive na Escola Municipal Amélia Gonçalves da Silveira, os frutos colhidos por este trabalho.

Por fim, permitam-me, mais uma vez, a licença poética de juntar a redundância com o meu lado prolixo, para dizer a mim mesmo e a quem achar um ensinamento relevante:

*“O que faz de mim ser o que sou
É gostar de ir por ninguém for
Do alto coração, mais alto
coração”.*

(Claudio Rabello, 1984)

RESUMO

A dinâmica de produção do espaço na atual quadra de acumulação do sistema capitalista é marcada por antinomias profundas, principalmente a partir da década de 1970, quando a estagnação econômica, impulsionada pela diminuição da taxa de lucro e o esgotamento do modelo fordista-keynesiano, deu origem a um novo regime de acumulação. Esse novo modelo, baseado na financeirização, na flexibilização das relações de trabalho e na abertura econômica, reestruturou o papel das instituições e, concomitantemente, a produção do próprio espaço. Essa transformação não foi apenas semântica, mas também prática, alterando o binômio planejamento/desenvolvimento e colocando em evidência a centralidade da tríade Estado/Capital/ Trabalho. Nesse contexto, a lógica de desenvolvimento a partir do território emerge como uma alternativa de mobilização dos sujeitos, especialmente diante do alheamento do Estado em relação às necessidades sociais. A priorização do lucro ao mercado e do pagamento da dívida, sobretudo a partir da década de 1990, reforçou essa dinâmica, rechaçando as demandas coletivas a um segundo plano. No entanto, no início do século XXI, o Estado busca retomar, em certa medida, o planejamento como mecanismo de mediação entre os interesses do capital e as necessidades sociais, ainda que de forma limitada e contraditória. Com efeito, é por meio da Política de Planejamento e Desenvolvimento Territorial, instituída em Sergipe a partir de 2007, e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado no mesmo ano pelo Governo Federal, que buscamos evidenciar não apenas a subsunção do binômio planejamento/desenvolvimento ao atual modelo de acumulação do capital, mas também como as necessidades sociais, como a habitação, são capturadas e reestruturadas por meio de uma lógica de “combate” ao déficit habitacional. Nesse sentido, a análise centra-se na implementação do Programa Casa Nova, Vida Nova (PCNVN), reflexo da Política de Planejamento e Desenvolvimento Territorial de Sergipe, e do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), vinculado ao PAC, a partir do município de Salgado-SE. A pesquisa, fundamentada no método materialista histórico e dialético, parte do pressuposto de que, embora o lugar possua singularidades relevantes, ele não se explica por si mesmo, mas sim a partir das relações sociais e econômicas mais amplas que o circunscrevem e, muitas das vezes, reforçam a injustiça social e a divisão social do trabalho. Para os procedimentos metodológicos, foram adotadas as seguintes etapas: pesquisa bibliográfica, com base em autores como Harvey (2005), Maricato (2015), Mascaro (2013) e Smith (1988); pesquisa documental; coleta e levantamento de dados secundários; realização de entrevistas com os sujeitos da pesquisa (representantes de secretarias, CONDEM, beneficiários do CNVN e do MCMV); e produção cartográfica. A análise sustenta que, a partir das políticas habitacionais implementadas em Salgado-SE, observa-se a subsunção do planejamento e do desenvolvimento ao modelo de acumulação capitalista, ao mesmo tempo em que se configura, como antinomia, a mediação entre o Estado, o capital e as necessidades sociais.

Palavras-chave: Produção do espaço; Estado; Políticas Habitacionais

ABSTRACT

The dynamics of space production in the current period of accumulation in the capitalist system are marked by profound antinomies, especially since the 1970s, when economic stagnation, driven by the fall in the rate of profit and the exhaustion of the Fordist-Keynesian model, gave rise to a new regime of accumulation. This new model, based on financialization, the flexibilization of labor relations and economic openness, restructured the role of institutions and, at the same time, the production of space itself. This transformation was not only semantic, but also practical, altering the planning/development binomial and highlighting the centrality of the State/Capital/Labor triad. In this context, the logic of development based on the territory emerges as an alternative for mobilizing people, especially in the face of the state's lack of concern for social needs. The prioritization of market profits and debt repayment, especially since the 1990s, has reinforced this dynamic, pushing collective demands into the background. However, at the beginning of the 21st century, the state is seeking to resume planning to some extent as a mechanism for mediating between the interests of capital and social needs, albeit in a limited and contradictory way. In fact, it is through the Territorial Planning and Development Policy, instituted in Sergipe in 2007, and the Growth Acceleration Program (PAC), created in the same year by the Federal Government, that we seek to highlight not only the subsumption of the planning/development binomial to the current model of capital accumulation, but also how social needs, such as housing, are captured and restructured through a logic of “combating” the housing deficit. In this sense, the analysis focuses on the implementation of the Casa Nova, Vida Nova Program (PCNVN), a reflection of Sergipe's Territorial Planning and Development Policy, and the Minha Casa, Minha Vida Program (PMCMV), linked to the PAC, in the municipality of Salgado-SE. The research, based on the historical and dialectical materialist method, is based on the assumption that, although the place has relevant singularities, it is not explained by itself, but rather by the broader social and economic relations that surround it and often reinforce social injustice and the social division of labor. For the methodological procedures, the following steps were adopted: bibliographical research, based on authors such as Harvey (2005), Maricato (2015), Mascaro (2013) and Smith (1988); documentary research; collection and gathering of secondary data; interviews with the research subjects (representatives of secretariats, CONDEM, CNVN and MCMV beneficiaries); and cartographic production. The analysis argues that, based on the housing policies implemented in Salgado-SE, there is a subsumption of planning and development to the capitalist accumulation model, at the same time as the mediation between the state, capital and social needs is configured as an antinomy.

Keywords: Production of space; State; Housing policies

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Banco Central do Brasil – BCB

Banco Nacional da Habitação – BNH

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES

Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – BRICS

Casa Nova Vida Nova – CNVN

Centro de Atendimento ao Cidadão – CEAC

Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS

Centro de Vocações Tecnológicas – CVT

Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL

Conselho de Desenvolvimento Municipal de Salgado – CONDEM

Divisão Internacional do Trabalho – DIT

Empresa de Desenvolvimento Sustentável do Estado de Sergipe – PRONESE

Empresa Sergipana de Turismo – EMSETUR

Estados Unidos da América – EUA

Fundo de Desenvolvimento Social – FDS

Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social – FEHIS

Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS

Fundo Monetário Internacional – FMI

Fundo Municipal de Apoio Comunitário Piloto - FUMAC-P

Imposto sobre Circulação de Mercadoria – ICM

Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios – IDHM

Índices de Desenvolvimento Humano – IDH

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE

Investimento Externo Direto – IED

Juscelino Kubitschek – JK

LGBTQIAPN+ - Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais, Queer, Intersexo, Assexual,

Pansexual, Não Binário...

Minha Casa Minha Vida – MCMV

Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA

Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR

Novo Banco de Desenvolvimento – NBD

Organização das Nações Unidas – ONU

Organizações não-governamentais – ONGs

Orçamento Geral da União – OGU

Pacto de Solidariedade Econômica – PSE

Pacto para a Estabilidade e o Crescimento Econômico – PECE

Partido Progressista – PP

Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB

Partido dos Trabalhadores – PT

Plano de Desenvolvimento Territorial Participativo – PP

Plano Estratégico – PE

Plano Nacional do Desenvolvimento – PND

Plano Nacional de Habitação – PLANHAB

Plano Plurianual – PPA

Produto Interno Bruto – PIB

Produtos Industrializados – IPI

Programa de Aceleração do Crescimento – PAC

Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste – PRODETUR

Programa de Reconstrução Nacional – PRN

Programa de Reestruturação e Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional –
PROER

Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV

Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR

Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU

Secretaria de Estado da Fazenda de Sergipe - SEFAZ-SE

Secretaria de Estado da Inclusão, Assistência e do Desenvolvimento Social – SEIDES

Secretaria de Estado do Planejamento – SEPLAN

Secretaria de Infra-Estrutura – SEINFRA

Secretaria Municipal de Assistência Social, Habitação e Trabalho – SMASHAT

Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU

Síndrome da Imunodeficiência Adquirida – AIDS

Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS

Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE

Unidade Gestora do Programa Estadual de Habitação – UGPEH

Universidade Federal de Sergipe – UFS

Vírus da Imunodeficiência Humana – HIV

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Localização do município de Salgado em relação ao seu território e ao estado de Sergipe.	23
Figura 2 – Fundamentos econômicos do PAC	60
Figura 3 - Representação das dimensões de pertencimento do território.....	67
Figura 4 - Territórios de planejamento instituídos por meio Política de Desenvolvimento Territorial de Sergipe.....	68
Figura 5 - Balanço de conferências municipais e territoriais.....	70
Figura 6 - Localização e municípios integrantes do território Sul Sergipano.....	84
Figura 7 - Símbolo do território do Sul Sergipano.....	85
Figura 8 - Esfera e responsabilidade de financiamento do PCNVN.....	99
Figura 9 – Estação ferroviária de Salgado.....	102
Figura 10 – Atualização da localização dos conjuntos habitacionais a partir dos dados informados pela SMASHT.....	116
Figura 11- Infraestrutura de moradia entregue pelo CNVN em Salgado-SE. Conjunto habitacional Nascimento Alves.....	117
Figura 12 - Infraestrutura de moradia entregue pelo MCMV em Salgado-SE. Conjunto habitacional Benigna Menezes.....	117
Figura 13 - Placa de identificação e inauguração da pavimentação granítica do conjunto Fausta Alves.....	120

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Critérios de seleção para o PAC.....	60
Quadro 2 - Metodologia de seleção e priorização de territórios.....	64
Quadro 3 - Objetivos do Planejamento Participativo.....	66
Quadro 4 - Conferências e ações realizadas.....	69
Quadro 5 - Propostas de investimentos básicos para o desenvolvimento dos territórios.....	74
Quadro 6 - Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios (IDHM).....	77
Quadro 7 - Função dos membros do Conselho Territorial.....	87
Quadro 8 – Síntese de investimentos no território sul a partir de diretrizes estratégicas.....	87
Quadro 9 - Faixas de renda e recursos de financiamento do PMCMV.....	94
Quadro 10 - Empreendimentos do PCNVN em Salgado.....	113
Quadro 11- Empreendimentos do PMCMV em Salgado nas modalidades Entidades e PNHR.....	114

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Municípios com menores taxas de urbanização de Sergipe.....	78
Tabela 2 - Modificações nas faixas de financiamento do PMCMV.....	94
Tabela 3 - Famílias atendidas e empreendimento do PCNVN nos municípios do Território Sul com menos de 20.000 hab. em área urbana.....	110
Tabela 4 - Benefícios eventuais concedidos pelo município.....	121

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Dívida externa bruta em relação ao PIB.....	40
Gráfico 2 - Valores do PPA (2008-2011) destinados ao plano de desenvolvimento dos territórios.....	86
Gráfico 3 - Estimativa de déficit habitacional nos municípios com população abaixo de 20 mil hab. em área urbana.....	108
Gráfico 4 - Investimentos (residenciais e estruturantes) e famílias atendidas durante a vigência do PCNVN no estado de Sergipe.....	111

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	18
1	NA GESTÃO DA CRISE ESTRUTURAL, OS LIMITES DA POLÍTICA HABITACIONAL	28
1.1	A trajetória das Políticas Habitacionais no Brasil	29
1.2	A crise do capital da década de 1970 e à funcionalidade do Estado capitalista no Brasil	32
1.3	A asfixia social provocada pela crise do capital e pelo mecanismo da dívida: O Brasil nos anos 1980	35
1.4	O Consenso de Washington e o “legado” das políticas neoliberais no Brasil a partir da década de 1990	41
1.5	O império em crise	46
2	O ESTADO E AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO NO SÉCULO XXI	53
2.1	O Estado brasileiro no século XXI e a indução do desenvolvimento	54
2.2	Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): o caráter anticíclico na retomada de um projeto nacional de desenvolvimento	56
2.3	Pacto de desenvolvimento dos Entes Federativos: o planejamento de base territorial no estado de Sergipe	62
2.4	As perspectivas de desenvolvimento territorial: uma abordagem a partir do Sul Sergipano	80
3	POLÍTICA HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE SALGADO-SE NOS GOVERNOS LULA I & II	90
3.1	O Programa Minha Casa Minha Vida em Salgado-SE	91
3.2	O Programa Casa Nova Vida Nova no fomento do desenvolvimento territorial em Sergipe	96
3.3	A Política de Desenvolvimento Territorial em Salgado-SE: Um novo ciclo de desenvolvimento?	102

3.3.1	Da Linha Férrea às Águas e à Moradia: Quem será o Senhor do nosso (Bom)Fim?	102
3.3.2	Salve, Salgado querido: minha terra, meu berço... e o meu lar?	107
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	123
	REFERÊNCIAS	126
	ANEXO	135

INTRODUÇÃO

A produção do espaço urbano no Brasil é marcada por profundas contradições e desigualdades, refletindo as dinâmicas do capitalismo e suas implicações na vida dos trabalhadores. Desde o período de industrialização e urbanização acelerada, a lógica de reprodução do capital tem moldado as cidades brasileiras, gerando um cenário de exclusão e precariedade habitacional.

A atração de sujeitos para os centros urbanos, prometendo melhores condições de vida, frequentemente resultou na ocupação de moradias precárias, como cortiços e vilas operárias, caracterizadas por condições insalubres e aluguéis elevados. Esse processo histórico, analisado por autores como Boulos (2012), desvela as raízes do déficit habitacional no Brasil, um problema estrutural que persiste e se agrava ao longo do tempo.

Com efeito, a burguesia brasileira apropriou-se da problemática de produção do espaço urbano para resolver dois problemas principais: a concentração de trabalhadores em áreas centrais e valorizadas dos centros urbanos e a criação de novas áreas de expansão através da especulação imobiliária (Boulos, 2012).

[...] grandes proprietários de terrenos e casas entraram em ação. Com o apoio do governo, fizeram o que chamaram de “limpeza” no centro: demoliram cortiços, despejaram favelas e aumentaram o valor dos aluguéis, que se tornou inviável para maior parte dos trabalhadores. Ao mesmo tempo, abriram loteamentos clandestinos em áreas distantes – onde não havia nada para vender os lotes aos trabalhadores. Sem ter outra alternativa, os trabalhadores compravam esses lotes, tendo ainda que usar os finais de semana para construir suas casas com as próprias mãos. Tanto para comprar o lote como para construir, muitos tinham que se endividar. Além disso, foram jogados em lugares com infraestrutura precária e sem qualquer serviço público (Boulos, 2012, p.26).

É necessário considerar que as condições materiais do trabalhador foram produzidas no espaço urbano a partir da lógica desigual de reprodução capitalista. Ao direcionar a ocupação das cidades por meio da fragmentação espacial, a urbanização brasileira, sob mediação da tríade Estado/Capital/Trabalho, acelerou a integração financeira em uma tentativa de acomodar os diversos grupos de interesse distribuídos em: “incorporação imobiliária, capital de construção de edificações, capital de infraestrutura e capital imobiliário” (Maricato, 2015, p. 22).

Nesse sentido, o déficit habitacional pode ser definido a partir do volume de moradias disponíveis para atender às necessidades da população. Frequentemente, os estudos sobre a demanda por moradias são tratados como uma questão meramente quantitativa, ou seja, como

se bastasse estabelecer uma meta a ser alcançada por meio da construção de unidades habitacionais, seja através de políticas públicas específicas ou de uma legislação mais robusta que direcione a moradia como um direito social. No entanto, sem negar a importância do aspecto quantitativo das pesquisas sobre o tema, é fundamental considerar também a dimensão qualitativa do problema. Como destaca Bolos, as pesquisas de caráter qualitativo tornam-se relevantes na medida em que trazem para o centro do debate aqueles sujeitos que vivem em moradias precárias, por exemplo:

É preciso, primeiramente, deixar de lado a visão equivocada de que sem-teto são somente aqueles que moram na rua, em situação de extrema miséria e mendicância. Esse grupo é aquele que chegou ao limite da degradação causada pela falta de moradia, pelo desemprego e outros males do sistema capitalista. A maioria dos sem-teto não está em situação de rua e trabalha, ainda que muitas vezes na informalidade e sem direitos assegurados (Boulos, 2014, p.14).

Nesse sentido, apesar dos avanços na promoção de programas habitacionais, principalmente durante as gestões do Partido dos Trabalhadores, a interrupção dessas políticas públicas contribuiu para a manutenção do problema a longo prazo. O déficit habitacional¹ no Brasil continua sendo um dos maiores desafios sociais do país, com impactos profundos na qualidade de vida de milhões de pessoas. Segundo o mais recente levantamento da Fundação João Pinheiro, realizado em 2022 e divulgado em 2024, o déficit habitacional brasileiro atingiu a marca de 6.215.313 moradias. Quando analisamos o saldo acumulado no triênio 2019-2022, observamos um aumento de 268.320 moradias inseridas no déficit, o que representa um crescimento de 4,51% em um período de apenas 3 anos.

Buscando compreender a gravidade do problema, direcionamos nossa análise para os entes federativos, com foco no estado de Sergipe, a partir dos indicadores de habitação precária² entre os anos de 2016 e 2022. Segundo dados da Fundação João Pinheiro (FJP), em apenas seis anos, o estado registrou um salto de 12.958 para 26.288 moradias nessas condições, o que representa um aumento de 50,7%. Esse índice é 27,63% superior à média nacional, que acumulou um crescimento de 23,07% no mesmo período.³

¹ A FJP leva em consideração a quantidade de habitações precárias, coabitação e ônus excessivo com o aluguel urbano para determinar a sua metodologia de déficit habitacional. (FJP, 2024)

² Na metodologia da FJP, a habitação precária é determinada pela soma dos domicílios improvisados e dos domicílios rústicos. (FJP, 2024)

³ Os dados discutidos neste parágrafo servem exclusivamente como base para uma discussão mais ampla sobre o déficit habitacional em escala nacional e nos entes federativos. Ressalta-se que, até o momento da produção desta dissertação, os dados referentes ao déficit habitacional por municípios ainda não haviam sido divulgados.

Ao retomar o diálogo realizado por Boulos (2014), aponta-se que, socialmente, há uma noção generalizada de falta de moradias no Brasil. No entanto, o que ocorre, na verdade, é uma lógica de transformação das necessidades sociais em mercadoria, evidenciada pelo contraste entre os milhões de imóveis vazios e a subsunção capitalista ao modelo de valorização por meio da especulação imobiliária. Ressalta-se ainda que, com base em um aparato ideológico, o debate sobre o déficit habitacional foi estrategicamente articulado em torno da ocupação como tomada do direito à propriedade privada, principalmente das famílias de renda média.

Ainda que, a partir do método materialista histórico-dialético, possamos fazer uma argumentação ampla sobre a propriedade privada e seu papel na estrutura do sistema capitalista, quando se trata das políticas de destinação social da habitação, o foco recai apenas sobre os imóveis permanentemente desocupados, ou seja, aqueles que não possuem uma função social.

A negação da moradia a partir da sua função social, contrasta com as antinomias presentes no Estado enquanto categoria, já que as políticas de habitação do país são, em sua maioria, direcionadas para a população com algum tipo de renda. Esse cenário só foi mitigado a partir do programa Minha Casa Minha Vida, que, nacionalmente, em sua faixa 1, apresenta subsídios para a população de baixa renda. Dessa forma, o ciclo de valorização imobiliária, caracterizado pelo valor medido em dinheiro e seu valor de troca (ou seja, como mercadoria), é colocado em xeque por meio da valorização da necessidade de uso, cumprindo, assim, um papel social. (Boulos, 2014)

Nesse sentido, a luta de classes emerge a partir do Estado com base em uma correlação de forças que contraria ou atende a determinados interesses. Para Maricato (1997), a partir da luta sindical e popular, abre-se a possibilidade de um tensionamento das próprias estruturas capitalistas, na medida em que o preço da moradia, ao consumir o salário do trabalhador, começa a demandar um aumento significativo deste, desencadeando uma diminuição da taxa de lucro para o burguês.

Da mesma forma, entre a classe trabalhadora, os conflitos também podem ser produzidos na medida em que, ao obter a propriedade privada, o indivíduo é coagido pela necessidade de valorização, fazendo com que aqueles que têm seu direito à moradia negado desejem a redução desse valor. Portanto, a abordagem apresentada por Maricato, ao centrar-se na propriedade privada, desvela a subordinação ideológica que, por meio dos meandros da casa própria, também subverte as lutas da própria classe trabalhadora. Com efeito, as políticas habitacionais implementadas a partir do Estado adentram essa lógica, na medida em que se reconhece que “o trabalhador proprietário é mais acomodado em relação aos conflitos e revoltas”. (Maricato, 1997, p. 47)

Nessa direção, o BNH, criado sob o regime civil e militar, surge sob a prerrogativa de “[...] estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda” (Brasil, 1964). Apesar da legislação apresentar em sua estrutura uma narrativa de instrumentalização da política habitacional como forma de mitigar o déficit habitacional, o que se mostrou na prática foi um processo de sujeição ao crédito habitacional e uso da política estatal como forma de conferir determinado prestígio ao governo militar, principalmente nas camadas mais pobres (Shimbo, 2010)

O modo de operação econômica do banco baseava-se na gestão de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Com essa prática, o dinheiro dos próprios trabalhadores era utilizado como ferramenta financeira, corroborando com a extração da mais-valia e garantindo a acumulação capitalista por intermédio do gerenciamento político e financeiro do Estado.

Os níveis de renda e classe social corresponderam a um dos elementos mais importantes de organização do BNH. Em sua tese sobre habitação e capital financeiro, Shimbo (2010) argumenta que essa segmentação foi utilizada tanto para os beneficiários quanto para a organização do mercado. Para as camadas da população que recebiam mais de seis salários mínimos, o negócio era feito majoritariamente pela iniciativa privada. Já para aqueles com proventos menores, as negociações e execuções das obras eram feitas pelo Banco Nacional de Habitação e nas Companhias Habitacionais (COHABs)

Já para Villaça (1986, p.29), os desdobramentos do BNH ocorreram com o objetivo central de “promover a acumulação” e, conseqüentemente, acelerar a dominação sobre a classe trabalhadora em um momento de profundas tensões sociais provocadas pelo golpe civil-militar. Embora o discurso utilizado durante o regime ditatorial tenha sido baseado na formação de uma nova estrutura sistêmica, sustentada sobre uma relação difusa entre abertura econômica e nacionalismo, o que se viu na prática foi uma vasta supressão dos direitos humanos e da liberdade política.

Na conjuntura específica de 1964, objetivou-se também atacar os graves problemas econômicos e políticos com que se defrontava a classe dominante na época. Esses problemas estavam, na visão dessa classe, comprometendo sua dominação e o processo de acumulação no Brasil. Essa dominação precisava ser mantida, porém isso não podia ficar evidente. O populismo se exaurira e as massas populares pressionavam cada vez mais no sentido do atendimento das suas necessidades fundamentais, uma das quais era a habitação. Um governo que não respondesse, de alguma maneira, aos seus clamores, sentiria sérias dificuldades em manter-se no poder. (Villaça, 1986, p.29 e 30)

Diante dessa correlação, argumenta-se que o discurso de "revolução" imposto pelo regime militar se mostrou incoerente desde os aspectos sociais até os teóricos. No caso mais específico de sua relação com o BNH, o que ocorreu na prática foi uma transferência direta de recursos para a iniciativa privada, em conjunto com um planejamento urbano diretamente condicionado à lógica do capital imobiliário e que não levava em consideração as condições mínimas dos trabalhadores (Botega, 2007).

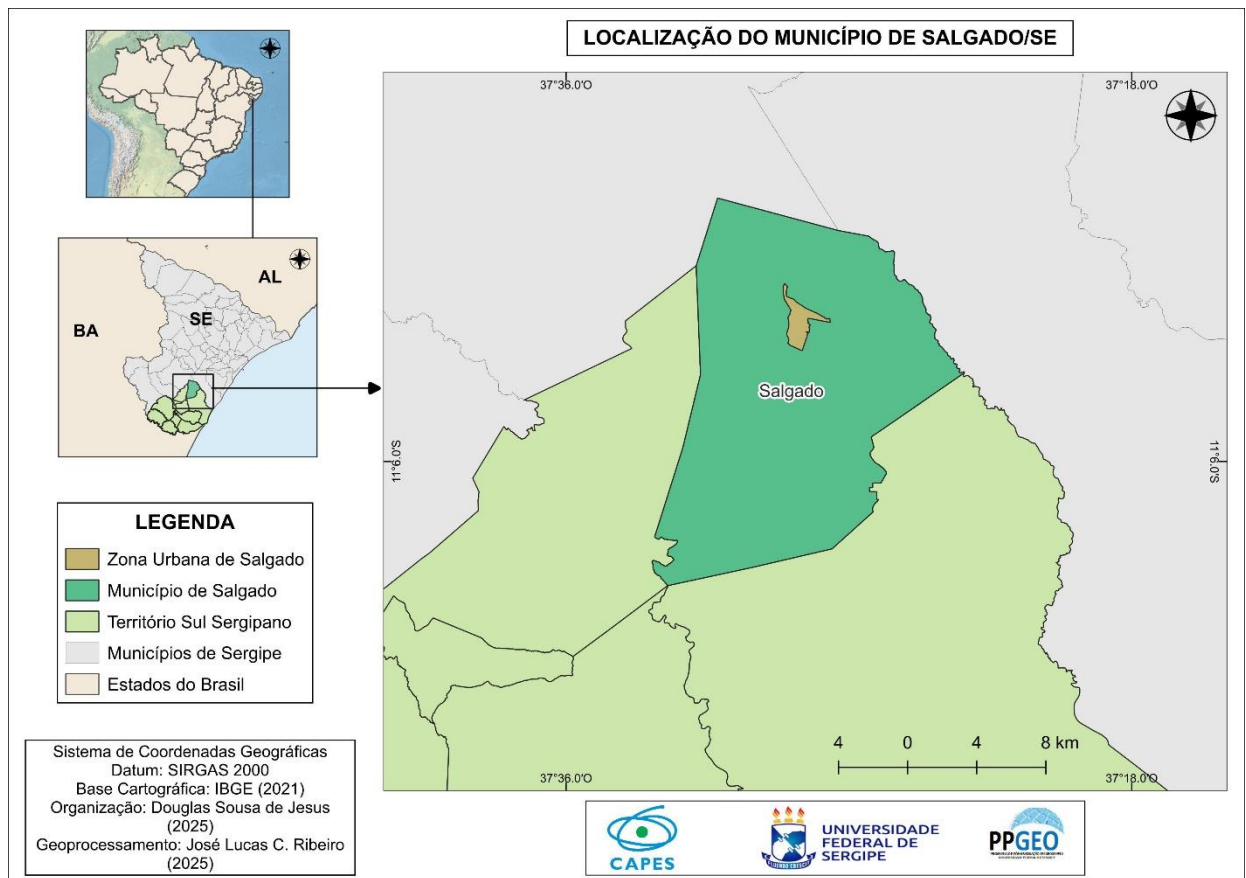
O ciclo de atuação do BNH se deu até o ano de 1986. Embora tenha contribuído significativamente com a produção de moradias no Brasil, o banco deixou um saldo de contradições ao não acompanhar o crescimento urbano do país e as respectivas alternativas de mitigação dessa problemática. Para além disso, a precariedade de financiamento para as famílias de baixa renda colaborou ainda mais com a manutenção das desigualdades socioespaciais. Após esse período de atuação, outras políticas habitacionais foram desenvolvidas no Brasil, porém sem a mesma abrangência e nível de institucionalização, algo que só foi visto a partir do século XXI.

Retoma-se, nesse sentido, um modelo de planejamento nacional que apresenta certas características das estratégias implementadas no Brasil a partir da segunda metade do século XX, com o objetivo de promover o desenvolvimento em escala nacional. Nesse contexto, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) lançado em janeiro de 2007 e, concomitantemente, do Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), lançado em 2009, o Estado busca não apenas contrarrestar os efeitos da crise econômica, mas também injetar um montante considerável de recursos como medida de caráter anticíclico, tendo a habitação como eixo central desse processo, a partir do incentivo à construção civil.

Alguns entes federativos, como no caso de Sergipe, buscaram adotar alternativas semelhantes com o objetivo de articular suas propostas de desenvolvimento às perspectivas do Governo Federal, além de produzir internamente um novo modelo de direcionamento do fundo público, promovendo o território como categoria central de planejamento. Nesse sentido, a política de Planejamento e Desenvolvimento Territorial, instituída a partir de 2007, emerge como um mecanismo para responder, por meio da (re)produção do espaço, às demandas sociais, como a habitação, a partir do Programa Casa Nova Vida Nova, por exemplo.

Como justificativa para essa afirmação, retoma-se, a partir do município de Salgado-SE, localizado no território Sul de Sergipe e distante 54 km da capital Aracaju, a perspectiva das políticas habitacionais no Brasil, a partir dos investimentos estatais realizados na primeira década do século XXI.

Figura 01: Localização do município de Salgado em relação ao seu território e ao estado de Sergipe



Organização: Douglas Souza. 2025

Sustenta-se que, ao longo do tempo, o “déficit habitacional” foi utilizado como justificativa para ampliar a relação produção-consumo em setores estratégicos da economia, como a construção civil. Desse modo, a discussão proposta centra-se nos programas Minha Casa, Minha Vida, do Governo Federal, e Casa Nova, Vida Nova, do Governo do Estado, partindo da premissa de que a expansão do acesso à casa própria para a população de baixa renda, por meio do financiamento estatal, representa uma resposta a um movimento que é, simultaneamente, convergente e, dialeticamente, divergente, e que não pode ser compreendido apenas a partir de uma perspectiva local.

Dessa forma, a partir do método materialista histórico e dialético, partimos da concepção de que o conhecimento científico se constitui como a busca pela articulação entre a teoria e a realidade, sendo o método o elemento que permite essa articulação, uma vez que se caracteriza enquanto uma visão de mundo adotada pelo pesquisador. (TONET, 2013)

Desvelando a estrutura do Materialismo Histórico-Dialético, Marx (2008, p. 45) argumenta que a leitura da economia burguesa é realizada a partir da ordem: capital, propriedade, trabalho assalariado, Estado, comércio exterior e mercado mundial. Nesse sentido, embasados pelo autor, afirma-se que a leitura materialista da sociedade se realiza por meio da compreensão das relações sociais (classes sociais), da materialidade histórica e suas contradições.

Em consonância, ao discorrer sobre os principais traços que caracterizam o Materialismo Histórico-Dialético, Pires (1997, p. 83) sustenta que o método está direcionado para compreensão do “movimento do pensamento através da materialidade histórica da vida dos homens em sociedade, isto é, trata-se de descobrir [...] as leis fundamentais que definem a forma organizativa dos homens em sociedade através da história.

A leitura materialista histórico-dialética da sociedade foca na compreensão da materialidade historicamente contida pelos seres humanos na relação sociedade-natureza, mediada pelo trabalho, bem como nas contradições inerentes a esse processo. Esse entendimento é desenvolvido por meio das abstrações do pensamento que, à luz da teoria, rompem a barreira das aparências do objeto, desvelando sua essência, conforme aponta Suertegaray. (1999, p. 26-27):

Da análise da essência para além das aparências, o que significa esclarecer a dimensão imediata (palpável) e a dimensão mediata (não palpável). As mediações entre realidades estabelecem a unidade dos contrários, princípio básico do Materialismo Histórico, pois é o fundamento do movimento.

Seguindo nesse raciocínio, trazemos a reflexão de Kosik (1963, p. 30), que ao abordar o processo de abstração na concepção marxiana argumenta que:

O método da ascensão do abstrato ao concreto é o método do pensamento; em outras palavras, é um movimento que atua nos conceitos, no elemento da abstração. A ascensão do abstrato ao concreto não é uma passagem de um plano (sensível) para outro plano (racional): é um movimento no pensamento e do pensamento. Para que o pensamento possa progredir do abstrato ao concreto, tem de mover-se no seu próprio elemento, isto é, no plano abstrato, que é negação da imediatidade, da evidência e da concreticidade sensível. A ascensão do abstrato ao concreto é um movimento para o qual todo início é abstrato e cuja dialética consiste na superação desta abstratividade.

Mergulhados na teoria, uma vez que esta é quem nos permite a apropriação do objeto, e por meio da abstração do fenômeno, saímos do aparente e chegamos na essência, portanto ao concreto pensado, permitindo assim a apropriação dos elementos inerentes ao objeto, bem como

a compreensão das especificidades históricas do concreto, fazendo-nos sair da superficialidade inicialmente apresentada.

Mediante a superação da aparência e o entendimento da essência, sob a luz da teoria, o Materialismo Histórico-Dialético constitui-se como a epistemologia na qual está ancorada a presente proposta de pesquisa, pois entendemos que este método permitirá a saída do campo da aparência e possibilitará adentrar na essência do processo.

Com efeito, esta pesquisa tem como objetivo investigar a retomada das políticas de habitação popular em 2007, sob o contexto de uma nova premissa de desenvolvimento a partir do Estado. Nesse sentido, buscamos ampliar as discussões acerca desse modelo de desenvolvimento e compreender como, mesmo sob uma proposta aparentemente social, ele se insere na expansão e na acumulação capitalista.

Como metodologia, utilizamos a abordagem qualitativa e quantitativa apontado que estas colaboram diretamente com os direcionamentos percorridos pelo pesquisador ao longo do processo de construção da dissertação. Nesse sentido, realizando uma reflexão sobre nuances que envolvem a pesquisa quantitativa e a qualitativa, Triviños (1987, p. 117) destaca que “a quantificação dos fenômenos sociais apoia-se no positivismo e, naturalmente, também no empiricismo. As posições qualitativas baseiam-se especialmente na fenomenologia e no marxismo”. Essas diferenças entre as naturezas da pesquisa quantitativa e a qualitativa proporcionaram o surgimento de entendimentos que concebiam ambas as abordagens como dicotômicas.

Ao versar sobre essa questão, Triviños (1987, p. 116) argumenta que foi criada uma situação que se levou a uma “falsa dicotomia entre quantitativo-qualitativo”. Falsa dicotomia, pois a pesquisa quantitativa e a qualitativa não se constituem enquanto dicotômicas, pelo contrário, embora tenham naturezas diferentes, ambas podem ser complementares uma da outra.

De modo geral, os procedimentos metodológicos, descritos abaixo, foram constituídos por meio das seguintes etapas:

a) Procedimentos iniciais: O estágio primário da pesquisa envolveu o estudo bibliográfico de categorias e conceitos teóricos como: “Produção do espaço”, “Programas de Habitação” “Mundialização do capital”, “Estado, capital e trabalho”, “Neoliberalismo”, “Crise da dívida” e “Políticas de Desenvolvimento”. Pontua-se que as bases teóricas englobaram também sugestões das disciplinas concluídas durante esse período.

b) Coleta de dados: A coleta de dados constitui-se como a segunda etapa da proposta de pesquisa. Nesse sentido, realizamos o levantamento de dados qualitativos e quantitativos, de caráter primário e secundário, atentando-nos para a pesquisa em documentos oficiais. As fontes de informações foram compostas por: Leis, decretos, Portal da Transparência, Lei de acesso à informação (Ministério das Cidades, PRONESE, Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura (SEDURBI), base de dados da Fundação João Pinheiro, IBGE e Observatório de Sergipe.

c) Pesquisa de campo: Diante da amplitude das informações recebidas, fruto da escala temporal do objeto de pesquisa, a investigação de campo envolveu representantes da PRONESE, SEDURBI, Observatório de Sergipe, Secretaria Municipal de Assistência Social, Secretaria de Estado do Planejamento, CONDEM, Secretaria Municipal de Obras e Agência Sergipe de Desenvolvimento. Essa investigação tem por objetivo, desvelar o processo de

d) Sistematização de dados: A sistematização de dados compreendeu a quarta fase da pesquisa e consistiu na tabulação, em sua maioria quantitativa, das informações recebidas. Como resultado foram elaborados quadros, mapas e artigos científicos, por exemplo, apontando os direcionamentos para a etapa final da pesquisa.

e) Construção do texto final: Última etapa da pesquisa, a construção da pesquisou buscou coadunar as perspectivas recebidas na qualificação com os dados coletados e sistematizados após a pesquisa de campo.

Nessa direção, esta dissertação está segmentada em três seções, sendo a introdução uma abordagem breve sobre o histórico das políticas habitacionais no Brasil e a sua relação com as políticas de desenvolvimento.

A primeira seção, intitulada “**Na gestão da crise estrutural, os limites da política habitacional**”, ganha destaque ao abordar, de forma introdutória, as políticas habitacionais implementadas no país durante as décadas de 1960, 1970 e até meados dos anos 1980, quando os efeitos danosos da crise na formulação das políticas habitacionais subsequentes assumem contornos diferentes. O capítulo expõe o que é a crise do capital, o que é o Consenso de Washington e a nova crise de 2008 nos EUA, para, na sequência, apresentar as opções remanescentes de planejamento do desenvolvimento, tema que será explorado no capítulo seguinte. Destaca-se que, ao longo do tempo, os modelos de acumulação produzem novos contratos sociais e, concomitantemente, novas propostas de intervenção do Estado, por meio da articulação do fundo público.

A segunda seção, intitulada **“O Estado e as políticas de desenvolvimento no século XXI”**, analisa o papel do Estado após a crise da dívida na década de 1990. Diante das urgências do novo século, o Estado reposiciona-se a partir de políticas compreendidas por alguns autores, como Jardim e Silva (2015), como neodesenvolvimentistas. Com efeito, a partir do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e da Política de Desenvolvimento Territorial de Sergipe, sob governos mais voltados às demandas sociais, o Estado retoma uma atuação planejada e coordenada, não apenas em escala nacional, mas também em alguns entes federativos. Esse movimento é compreendido não somente como uma reação à crise econômica, mas também como uma tentativa de redefinir, em parte, o papel do Estado diante da hegemonia ideológica da ortodoxia neoliberal.

A terceira seção, intitulada **“A (dis)simulação do desenvolvimento a partir da política habitacional: o município de Salgado na dinâmica territorial”**, busca desvelar como as políticas habitacionais implementadas no município de Salgado, apesar de sua aparência isolada, inserem-se em um contexto mais amplo de retomada do planejamento estatal por meio do território enquanto categoria de produção e acumulação. Embora apresentem o atendimento de determinadas demandas sociais, essas políticas expõem suas antinomias, que se relacionam com um processo maior de tentativa de reestruturação produtiva onde os sujeitos aparecem como “protagonistas” da transformação da sua própria condição social.

SEÇÃO I – NA GESTÃO DA CRISE ESTRUTURAL, OS LIMITES DA POLÍTICA HABITACIONAL

*“Tem coisas que não entendo bem e quem
entende se assusta e treme
O FMI é o mesmo que FIM
Os caras chegam pra emprestar dinheiro,
Oh que gesto altaneiro e digno de glória
De repente se dão o direito de fuçar a nossa vida,
mudar nossa história”.*

*(Zé Geraldo – Quem nasce Zé não morre Jhony,
1984)*

1.1 A trajetória das Políticas Habitacionais no Brasil

O problema da habitação no Brasil ainda não está superado como uma questão social, vide as antinomias inerentes ao próprio capitalismo. Com efeito, o resultado é o permanente crescimento da formação de moradias alternativas pela população de baixa renda, o crescimento das demandas por infraestrutura urbana e pela produção da moradia, expondo a pressão pela questão fundiária.

De acordo com Marguti (2012), o percurso da política habitacional brasileira tem a marca, ao longo de décadas, de um passivo na provisão de moradia para a população de baixa renda. A autora descreve um cenário que vai até meados da década de 1960, com soluções de habitação que acabaram atendendo às classes de renda média. Sobre esse aspecto, a política realizada pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), criado em 1964, constituía-se para ser o indutor das políticas habitacionais para a superação do déficit de moradia. Sua clientela prioritária eram as famílias de renda mensal entre 1 e 3 salários-mínimos. Entretanto, condições externas à política social do banco o levaram à reformulação da política habitacional, diminuindo os investimentos para essas famílias.

A década de 1960, quando o SFH e o BNH são criados, é também o momento de forte crescimento das grandes cidades brasileiras fora dos marcos da cidade legal (Maricato, 2009). Trata-se de um período de ausência de oferta de moradia subsidiada, o que levava o trabalhador urbano a comprar ou ocupar terrenos irregulares em áreas distantes dos centros, nas periferias das cidades, colocando-se de forma obrigatória em lugares de risco, de vulnerabilidade ambiental e em situações irregulares.

O BNH entregou ao seu público cerca de 4 milhões de moradias, fazendo uso dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e das cadernetas de poupança do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Por sua vez, a função do BNH afrontava os interesses do capital privado, o que o levou a perder as condições de executor da política habitacional, assumindo uma relação próxima aos interesses desses grupos conflitando com o seu papel original de atendimento das populações da baixa renda.

O Sistema Financeiro da Habitação não conseguiu responder à demanda do déficit de habitacional do país para a população de baixa renda, mais vulnerável à ausência de casa própria. Em 1971, sete anos após a criação do banco, o déficit habitacional havia sido ampliado em 76%. Enquanto os recursos utilizados atenderam a apenas 24% da demanda populacional (urbana). (Relatório anual do BNH, 1971)

Para Leonardo da Rocha Botega (2007), o quadro político revelava a incapacidade de superação do déficit habitacional por parte do Sistema Financeiro de Habitação e do BNH, o que se explica pela atuação vinculada aos interesses do capital privado. Já nos primeiros anos da sua criação, o BNH orientava suas operações/funções para a iniciativa privada. O que arrecadava do fundo público, transferia para os agentes privados intermediários. Destacava-se a preocupação de que o planejamento urbano aparecesse aliado aos interesses do capital imobiliário. O melhor exemplo, segundo o autor foi quando o SFH orientou as prefeituras a elaborarem projetos urbanísticos para os seus municípios, cuja condição para o financiamento/empréstimos pelo sistema era o de que estes deveriam ser elaborados por empresas privadas. Por isso, o que parece ser uma contradição, mostra a aliança do Estado com o capital privado. Trata-se de um sistema capaz de aferir um montante gigante de recursos para ser aplicado em projetos habitacionais, coordenados para resolver o problema da habitação, do déficit habitacional, que logo ao nascer mostra-se ineficiente. A lógica do próprio BNH se encarregou de responder esta questão.

Após a extinção do órgão em 1986, os desafios se agravaram. Muitas foram as motivações que levaram ao encerramento das atividades do Banco Nacional de Habitação: desde corrupção, inadimplência em virtude dos problemas relacionados à inflação e câmbio, em que resultavam em quedas nos salários reais reduzindo a capacidade de pagamento dos mutuários, aumentando a inadimplência prejudicando o equilíbrio atuarial do sistema.

Quando o governo Sarney encerra as atividades do Sistema Brasileiro de habitação e do Banco Nacional de Habitação em 1986, a crise inflacionária concernente ao que denominamos de crise da dívida era recorrente. Destaque-se que no período a inflação chegou ao índice de 100% ao ano em 1981 e em 1982 e não cessa de crescer a partir daí, alcançando 1770% em 1989. “Esta crise levou a uma forte queda do poder de compra do salário, principalmente da classe média, o público que havia se tornado alvo das políticas habitacionais deste sistema”. (GREMAUD, 1996. p.212.) Ou seja, o sistema se revelou frágil com relação às flutuações macroeconômicas dos anos 80, tornando conveniente ao governo da época extinguir um órgão responsável pelo atendimento desse bem social, a casa própria.

Entretanto, o cenário de redemocratização do país, a emergência das lutas dos movimentos sociais por moradia, com envolvimento de outras organizações, como universidades, sindicatos e outras., resultou no fortalecimento das demandas pela reforma urbana, que orienta a Emenda Popular da Reforma Urbana, acatada no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, instalada em 1986, e na inclusão dos artigos 182 e 183 na Constituição

Federal de 1988 (CF/1988). Tais artigos dispõem sobre princípios básicos para a equidade urbana e o princípio da função social da cidade e da propriedade.

De acordo com Marguti (2012), na sequência, de forma descentralizada e fragmentada por estados e municípios foram postas em ação uma diversidade de experiências alternativas como, a urbanização de assentamentos precários e a construção de moradias por meio de mutirão e autogestão, mas sem uma política habitacional de âmbito nacional. A partir de 1995, o Estado assume uma política habitacional com objetivos delimitados. Foi criada a Secretaria de Política Urbana (Sepurb), vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o que permitiu a elaboração de uma política de habitação, que, mais tarde, culminou na nova Política Nacional de Habitação – PNH. A autora ainda observa que foram criados programas habitacionais federais, capitaneados pela Sepurb, Pró-Moradia e Habitar-Brasil (Habitar-Brasil-BID, a partir de 1999), responsáveis por aproximadamente, 450 mil unidades habitacionais, 5.416 obras dos dois programas, que atenderam a 722.524 famílias, no período de 1995. Ela chama atenção ainda para a criação em 2000, do programa Morar Melhor, com o objetivo na melhoria das condições de saúde e qualidade de vida da população na faixa de renda de 0 a 3 SMs. O programa priorizou famílias administradas por mulheres e domicílios em áreas de degradação ambiental. Foram construídas cerca de 110 mil habitações, com quase 60% na região Nordeste.

Nesse sentido, a passagem pelos anos de 1980, é marcada pela chamada crise da dívida, desdobramento da restrição de recursos para o financiamento, devido às altas taxas de juros operadas no mercado financeiro e o forte endividamento do Estado. A crise do capital que se desenvolve desde a década de 1970, resulta entre outros desdobramentos, no achatamento do desenvolvimento que os países de economias mais frágeis vinham operando, como o caso dos países da América Latina. Na sequência, abordaremos apontamentos sobre a crise do capital de maneira a explicitar as limitações impostas às políticas de desenvolvimento. Após essa etapa, seguiremos expondo a transição entre a década de 1980 para a década de 1990, em que o Consenso de Washington se conforma como diretriz de política econômica neoliberal, que define o perfil das políticas públicas subsequentes, onde vão se situar as limitações de investimento no setor social a partir da década de 1990.

1.2 A crise do capital da década de 1970 e a funcionalidade do Estado capitalista no Brasil

“Geralmente as crises do capital não se apresentam aos indivíduos, grupos e classes como ocasião de superação do modo de produção, mas, sim, como fatos excepcionais e indesejáveis num modo de vida que por eles é presumido como estável ou mesmo natural. Nesse sentido, as crises se desenvolvem no seio de estruturas ideológicas resistentes.” (MASCARO, Alysson, 2013, p.127)

No decorrer do século XX, principalmente após a sua segunda metade, o modelo de produção de inspiração fordista teve sua lógica de atuação baseada na expansão internacional das forças produtivas. O período iniciado no pós-guerra caracterizou-se por um expressivo aumento no fluxo mundial de mercadorias e por um elevado investimento de capital em diversos países. Essas medidas representavam um apoio essencial da relação econômica fordista, estruturada em um modelo planejado que incorporava, nos mais diversos lugares, formas semelhantes de exploração do trabalho, tendo o Estado como o principal responsável por formatar essas características, a partir das regras impostas pela divisão internacional do trabalho. (Harvey, 2005).

A expansão internacional do capital industrial esteve intrinsecamente ligada às dinâmicas político-econômicas mediadas pelos Estados Nacionais, com destaque para o papel central desempenhado pelos Estados Unidos⁴. No período pós Segunda Guerra Mundial, os EUA atuaram diretamente no fortalecimento do modelo de produção fordista. Em consequência, o acordo de Bretton Woods, instituído em 1944, definiu o dólar como moeda central, atrelado ao ouro, consolidando os Estados Unidos como a principal potência hegemônica. Nesse sentido, Chesnais aponta que:

O sistema de Bretton Woods refletia a hegemonia absoluta dos EUA na concorrência intercapitalista, bem como a necessidade de preencher as enormes necessidades, herdadas da crise de 1929 e da Segunda Guerra Mundial, para financiamento da acumulação. O atrelamento do dólar ao ouro, mesmo que indireto, permitia, bem ou mal, que este alicerçasse um sistema financeiro e monetário internacional, que comportava a existência de autoridades estatais, dotadas de instrumentos que lhes possibilitavam controlar a criação de crédito e assegurar a relativa subordinação das instituições financeiras e do capital de empréstimos às necessidades do investimento industrial. (Chesnais, 1996, p. 250)

⁴ Após 1945, outros acordos como o Plano Marshall colaboraram com a reestruturação produtiva dos EUA e consequentemente do fordismo. O plano tinha como objetivo direto viabilizar a expansão dos limites de consumo interno, através da busca por novos mercados consumidores principalmente na Europa. Através de incentivos econômicos nos mais diversos setores produtivos como habitação, transporte e infraestrutura, os EUA garantiram seus interesses econômicos e também políticos, na medida em que diversos países estiveram alinhados com os seus interesses de política externa.

O período de acumulação baseado nas características do sistema fordista representou um ciclo de relativa estabilidade mundial. Ao impor regulamentações aos fluxos de capital, esse sistema ampliava as relações de trabalho assalariado, garantindo aos trabalhadores um relativo acesso à renda e, como consequência, gerando o consumo em massa. Nesse contexto, outros benefícios foram incorporados à classe trabalhadora, como a segurança social e o salário mínimo. Para o capital, essas medidas tornaram-se particularmente relevantes, elas funcionavam como instrumentos de “cooptação” e mediação dos conflitos da classe trabalhadora, especialmente no ambiente das fábricas (Harvey, 2005)

Belluzo (1999) chama atenção para a intensa intervenção estatal no Brasil, no período, se concretizando por meio de políticas monetárias expansionistas e de controle de capitais, direcionada ao estímulo do investimento privado. A demanda efetiva, fundamentada nas expectativas dos capitalistas em relação aos preços dos ativos e das dívidas, tornou-se o motor desse modelo de desenvolvimento, caracterizado por elevados investimentos públicos e crédito acessível, ambos voltados para a garantia da estabilidade financeira.

Esse ciclo de estabilidade do sistema fordista foi possível através das instituições criadas e regulamentadas pelo Estado. A existência de organismos relativamente fortes, impôs ao capital disposições e regras capazes de regular o capital privado e a sua relação com a classe trabalhadora (Chesnais, 1996)

O ciclo de relativa estabilidade do fordismo, que perdurou até a segunda metade da década de 1960, evidenciou as contradições do sistema, marcado por crises cada vez mais profundas, manifestando-se em problemas socioespaciais. A rigidez das relações de produção e a saturação de mercados externos, como a Europa Ocidental e o Japão, que já haviam se recuperado da Segunda Guerra Mundial, expuseram o esgotamento do modelo principalmente a partir dos tensionamentos gerados com a intensificação da exploração da força de trabalho e a renegociação de direitos sociais. (Harvey, 2005). A ruptura da hegemonia do sistema fordista impôs aos EUA e aos outros países, principalmente, os ditos em desenvolvimento, uma nova reestruturação produtiva. Primeiramente, a queda do acordo de Bretton Woods em 1971, afetou de forma direta a estabilidade econômica mundial, já que a ausência de uma moeda capaz de conduzir as relações internacionais e propiciar uma redução das variações financeiras colaborou diretamente com a fuga de capitais e o aumento da dívida externa. (Kilsztajn, 1989)

Segundo Lisboa (2007), a crise do capital na década de 1970, cuja maior manifestação foi a queda do acordo de Bretton Woods, trouxe diversas consequências, entre elas a crise do petróleo de 1973, que foi intensificada tanto pela especulação, quanto pela intervenção norte-americana. A autora aborda que a súbita elevação dos preços do petróleo foi uma estratégia de

reversão da superprodução em escala global, um esforço para frear a produção em geral, mas também provocando mudanças nas relações econômicas internacionais, na forma de acumulação, que se realizava fundamentalmente no setor produtivo industrial. Com a concentração de recursos financeiros nos países exportadores de petróleo⁵ e sua subsequente utilização em investimentos e empréstimos, instaurou-se um ciclo vicioso de endividamento entre os países em desenvolvimento. Essa dinâmica, agravada pela flutuação das taxas de juro, contribuiu para conformar um modelo de acumulação financeira que, desde então aprofunda as desigualdades globais e intensifica a instabilidade econômica. (Lisboa, 2007)

Harvey (2005) argumenta que o modelo de acumulação imposto pelo capital a partir da década de 1970, caracterizado pela sua forma flexível, assume um confronto direto com a rigidez do sistema fordista. A literatura sobre o fim da hegemonia do fordismo enquanto modelo de produção, reposiciona de maneira significativa o Estado enquanto categoria e instrumento político, principalmente a partir da execução de políticas públicas. Com efeito, a crise do petróleo de 1973 e a reestruturação produtiva, nas últimas décadas do século XX, exigiram uma reconfiguração do papel do Estado na economia mundial. Os Estados Nacionais enfrentaram declínio de investimentos em infraestrutura, aumento da inflação, especialmente nos Estados Unidos e Europa, o que contribuiu para a precarização das condições de (re)produção da classe trabalhadora, vide alheamento do orçamento do Estado às necessidades sociais.

Antunes (1995) discorre sobre as transformações no mundo do trabalho contemporâneo, marcado pelo aumento da complexidade de suas contradições. Enquanto ocorre o ascenso do modelo de acumulação financeira e uma desindustrialização, se expõe como corolário, a redução da classe operária tradicional. Observa-se uma expansão do trabalho assalariado em setores como os serviços, acompanhada de uma crescente heterogeneização e precarização das relações de trabalho, intensificação do trabalho precário, temporário e subcontratado, contrastando com a demanda por trabalhadores mais qualificados em determinados setores. Para o autor, a classe trabalhadora, apesar das transformações, permanece como um ator social fundamental, embora sua composição e as condições de trabalho sejam cada vez mais heterogêneas.

⁵ Metri (2015) amplia o debate argumentando que a reciclagem dos petrodólares consiste no processo pelo qual os dólares obtidos pelos países exportadores de petróleo em troca de sua produção são reinvestidos, principalmente na compra de títulos do Tesouro dos Estados Unidos ou outros investimentos financeiros. Esse mecanismo fortalece a economia norte-americana ao sustentar a demanda global por dólares, enquanto os países exportadores assumem o encargo de reintegrar esses recursos ao sistema financeiro internacional, frequentemente acumulando dívidas e perpetuando desequilíbrios econômicos estruturais.

Apesar desse quadro, Mascaro (2013) afirma que o novo modo de acumulação, denominado conceitualmente por ele de “pós-fordista”, não pode ser entendido como “[...] alheamento do Estado diante da economia, representando um triunfo mortal deste sobre aquele”. (Mascaro, 2013, p. 124). O autor aprofunda a análise ao afirmar que a nova doutrina econômica hegemônica que surgiu após o enfraquecimento do modelo fordista, o neoliberalismo, não representa a abolição da forma política estatal, mas sim a sua exponenciação.

Em síntese, sustenta-se que na atualidade, entre os efeitos da crise de 1970, a reprodução sociometabólica do capital pode ser definida pela intensificação das contradições do capitalismo, ao transformar o Estado em um instrumento ativo de regulação e reprodução, determinado pelas condições de mercado. O Estado redefine suas funções para intensificar as dinâmicas de acumulação, ampliando a articulação entre o capital e o trabalho dentro de uma nova configuração político-econômica. Esse processo promove a integração da força de trabalho a um sistema de exploração desregulamentado, capitaneado pelo capital financeiro e seus sistemas de geração de valor. Um dos mecanismos, que será explorado no item subsequente, colaborará para a elucidação do funcionamento do Estado capitalista na atual quadra histórica no contexto dos países em desenvolvimento. A transformação das dívidas dos Estados em títulos comercializáveis no mercado é um desses mecanismos que explicam a funcionalidade do Estado para o capital e suas limitações para o desenvolvimento dos seus territórios e povos.

1.3 A asfixia social provocada pela crise do capital e pelo mecanismo da dívida: O Brasil nos anos 1980

A partir da segunda metade do século XX, o Brasil experimentou um período de crescimento econômico relativo, impulsionado especialmente pelo capital industrial. Esse crescimento foi sustentado por um modelo de desenvolvimento baseado em substituições de importações e na forte intervenção do Estado, que buscava legitimar o regime ditatorial instaurado a partir do golpe civil-militar. No entanto, esse modelo culminou em uma profunda crise da dívida na década de 1980, marcando o esgotamento desse modelo.

Com efeito, a intensificação de um modelo de desenvolvimento dependente do mercado externo, a crise do petróleo e os problemas sociais abrangentes, principalmente nas esferas urbana e regional aumentaram a vulnerabilidade do país às flutuações da economia mundial e

aceleraram o processo de endividamento do Brasil pelo aumento da dívida interna e externa. Nesse sentido, a análise do chamado “Milagre Econômico Brasileiro”⁶ e os problemas fiscais produzidos revelam as contradições de um modelo de desenvolvimento que aprofundou as desigualdades sociais ao tempo em que incorporou a sua integração ao chamado “capital portador de juros”. (Chesnais, 2005)

Dentre os motivos, a desregulamentação financeira, intensificada com a mundialização do capital subsequente à crise, desencadeou uma profunda transformação no sistema financeiro global. O fortalecimento de um mercado financeiro integrado, caracterizado pela alta mobilidade de capitais e pela inovação constante de produtos financeiros, permitiu que o capital portador de juros adquirisse uma mobilidade capaz de modificar de modo sem precedentes a relação entre os Estados Nacionais, a Divisão Internacional do Trabalho, como também o controle do sistema financeiro global dada a liquidez monetária.

Chesnais (2005) destaca que o capital portador de juros, ou capital financeiro, constitui um dos elementos das relações econômicas e sociais no capitalismo contemporâneo. Segundo o autor, esse capital é liderado por empresas transnacionais e instituições financeiras, tanto bancárias quanto não bancárias, como os bancos de investimento, que têm como função principal a administração de ações, ativos financeiros e os seus derivativos⁷. Concomitantemente, o autor expande as suas contribuições ao apontar as razões para o ressurgimento do capital portador de juros e a crescente importância dos investimentos no controle do sistema econômico, afirmando que:

Quando o capital portador de juros ressurgiu no início dos anos 80, a esmagadora maioria dos assalariados e dos cidadãos da maior parte dos países, com exceção dos Estados Unidos e da Suíça, e em menor grau, do Reino Unido, havia esquecido completamente sua existência e seu poder social. O reaparecimento e o aumento de poder do capital financeiro foram acompanhados pelo ressurgimento de mercados especializados – mercados de

⁶ O regime autoritário no Brasil promoveu uma série de reformas institucionais e econômicas que incluíram a modernização do sistema monetário e financeiro, a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) para financiar a política habitacional, e a implementação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) em substituição à estabilidade no emprego. A reforma tributária, conduzida sob o controle político do Congresso, aumentou a capacidade fiscal do Estado, mas preservou e ampliou a regressividade tributária. Além disso, foram concedidos amplos incentivos fiscais, cambiais e financeiros ao capital, direcionados aos setores regionais, às exportações e ao mercado de capitais. O novo sistema de crédito rural foi essencial para a modernização conservadora da agropecuária, com destaque para os setores exportadores. Essas medidas resultaram na redução da inflação para cerca de 30% e tiveram desempenho nas condições para a expansão econômica do período conhecido como “milagre brasileiro” (1967-1974), caracterizado pelo crescimento industrial acelerado, impulsionado por subsídios às importações de bens de capital, que facilitaram a acumulação de capital produtivo. (Cano, 2013)

⁷ Fattorelli (2013) expõe que os derivativos são instrumentos financeiros criados inicialmente para oferecer proteção contra riscos futuros em operações financeiras (hedging), mas que também possibilitam a atuação de especuladores e arbitradores, os quais buscam lucrar com a oscilação de preços desses ativos no mercado, transformando tais instrumentos em ferramentas de lucrar com a oscilação de preços.

títulos de empresas ou mercados de obrigações. Estes garantiam ao capital portador de juros os privilégios e o poder econômico e social particular associados ao que se chama “liquidez”. Dessa maneira, compreende-se a possibilidade oferecida pelos mercados financeiros aos investidores financeiros, em período “normal”, fora da situação de crise financeira, de adquirir e de se desfazer de seus ativos de todos os tipos – bônus do Tesouro e outras formas de títulos da dívida pública, obrigações da empresa e ações. O forte crescimento dos mercados de títulos de empresas graças ao movimento de acumulação financeira e das medidas de desregulamentação foi seguido de uma evolução notável da função dos mercados e do poder dos investidores. A partir dos anos 80, nos Estados Unidos [...] não só partes da propriedade das empresas tornaram-se ativos financeiros cada vez mais comparáveis e vendáveis na Bolsa, mas também as empresas como tais, e grupos industriais inteiros. (Chesnais, 2005, p. 36 e 37)

A abordagem oferecida por Chesnais oferece elementos para a produção de uma discussão calcada em dois elementos principais: O capital financeiro não é algo novo, já que ganhou força desde a Idade Média, quando os príncipes controlavam tributos e moedas, e evoluiu com a criação de dívida pública negociada por comerciantes e banqueiros. Nos séculos XVII e XVIII, Holanda e Inglaterra centralizaram impostos e créditos, consolidando o poder financeiro com sistemas modernos que influenciaram o mundo. Após a liderança da libra, o dólar assumiu a posição de moeda dominante, especialmente depois de 1973, quando o padrão metálico foi abandonado. Desde então, o capital financeiro passou a ter um papel central, conectando poder, moeda e crédito. (Fiori, 2008)

Em segundo lugar, a hegemonia do capital financeiro reflete uma dinâmica intrínseca na economia onde o capital a juros assume um papel estratégico central. Para Braga (1997), esse modelo transcende a mera produção e troca de bens, privilegiando a valorização do dinheiro como fim das atividades econômicas. Nesse contexto, as empresas não buscam apenas a geração de bens ou serviços, mas maximizar a acumulação de riquezas por meio de operações financeiras e especulativas, reforçando ciclos de dominação econômica e social.

Ainda nessa perspectiva, Harvey (2005) direciona de modo temporal a sua análise ao afirmar que as décadas de 1970 e 1980 funcionaram como um período de reestruturação produtiva não só no campo econômico como também com consequências diretas para a organização social. Tal reestruturação vai ser dirigida pelo Consenso de Washington, conforme veremos no item subsequente. Como consequência, o autor vai além em suas observações argumentando que os sistemas financeiros trouxeram uma autonomia inédita aos sistemas bancários e financeiro em comparação com o financiamento estatal, empresarial e pessoal do período anterior à crise da hegemonia fordista sendo mais suscetíveis, por exemplo, a crises, dada a sua forma de circulação desregulamentada.

Paradoxalmente, Camara e Salama (2005) apresentem um contraponto relevante a essa perspectiva ao afirmarem que o fluxo de capitais direcionados aos países em desenvolvimento apresentam relativa diferença entre as regiões. Nesse sentido, enquanto a Ásia, possui um fluxo de capitais calcado principalmente no Investimento Externo Direto (IED), conciliando em certa medida um financiamento equilibrado a partir do binômio endividamento/investimento a América Latina, por exemplo, foi integrada ao sistema financeiro global a partir dos investimentos em carteira, ou seja, títulos da dívida.

Indo além em sua discussão, os autores ressaltam que esse sistema de financiamento reposicionou a América Latina em um cenário global de crise da dívida que se difere em cada período de análise. Se em 1980, as crises se explicavam essencialmente pela dívida externa contraída juntos aos credores internacionais, em 1990, foram as restrições financeiras que trouxeram à tona a capacidade do capital em extrair recursos financeiros a partir das suas necessidades de acumulação mesmo em contextos distintos. (Câmara e Salama, 2005)

Com efeito, argumenta-se, com base em Bresser-Pereira (2003), que no Brasil a crise foi provocada principalmente pela elevação dos juros internacionais e pelo segundo choque do petróleo, os quais acompanharam a recessão econômica dos Estados Unidos. Em consequência, o país atravessou principalmente a partir de 1983 um período de aumento do desemprego, falência de empresas e elevação do déficit público, principalmente pelo fracasso do II Plano Nacional do Desenvolvimento (PND), resultando em uma profunda crise social e política aprofundada pelas expectativas de transição democrática.

Carneiro e Modiano (1989) apresentam uma síntese desse processo destacando que:

[...] em meados de 1980 foram sentidos os primeiros sinais de escassez de financiamento externo. A dificuldade de renovação de empréstimos evidenciava que já não havia disposição dos credores internacionais para financiar um ajuste sem pesados custos internos no curto prazo. Na medida que a comunidade financeira internacional perdia confiança nos benefícios para as contas externas que adviriam das políticas expansionistas adotadas a partir de 1979 pelo ministro Antônio Delfim Netto, tornava-se mais difícil obter recursos externos novos para cobrir o desequilíbrio da balança de pagamentos. No final de 1980, em consequência de um déficit em conta corrente de U\$\$ 12,8 bilhões e da escassez de financiamento externo, as reservas cambiais brasileiras haviam caído cerca de U\$\$ 3 bilhões. Do final de 1980 a meados de 1984, as linhas gerais da política macroeconômica passaram a ser ditadas pela disponibilidade de financiamento externo. (Carneiro e Modiano, 1989, p. 323)

A crise da dívida brasileira foi profundamente agravada pela alta das taxas de juros internacionais. Uma estratégia do Fundo Monetário Internacional para consolidar um ciclo de endividamento dos países em desenvolvimento. As razões que atuaram na aceleração do endividamento dos países estão na crise do capital dos anos de 1970 e na estratégia de garantir

a retomada da lucratividade do capital. A disponibilidade de capital com a crise do setor produtivo e a necessidade de reproduzi-lo a partir dos empréstimos financeiros, impulsionou a elevação dos juros nos EUA nos anos setenta. O país já adotava, desde 1979, uma importante elevação das taxas de juros no mercado americano atingindo 13% naquele ano. A consequência foi a canalização de recursos da economia mundial para aquele país. Nos anos subsequentes, os juros foram elevados ainda mais, chegando a 21,5% ao ano e o dólar voltou a se valorizar fortemente (Devlin; Davis, 1995). Os resultados desta política de aumento de juros foi a elevação das dívidas externas, contratadas com juros flutuantes, dos países em desenvolvimento, que aumentaram abruptamente e passaram a experimentar as dificuldades para fechar o balanço de pagamentos, sem captação de novos recursos externos.

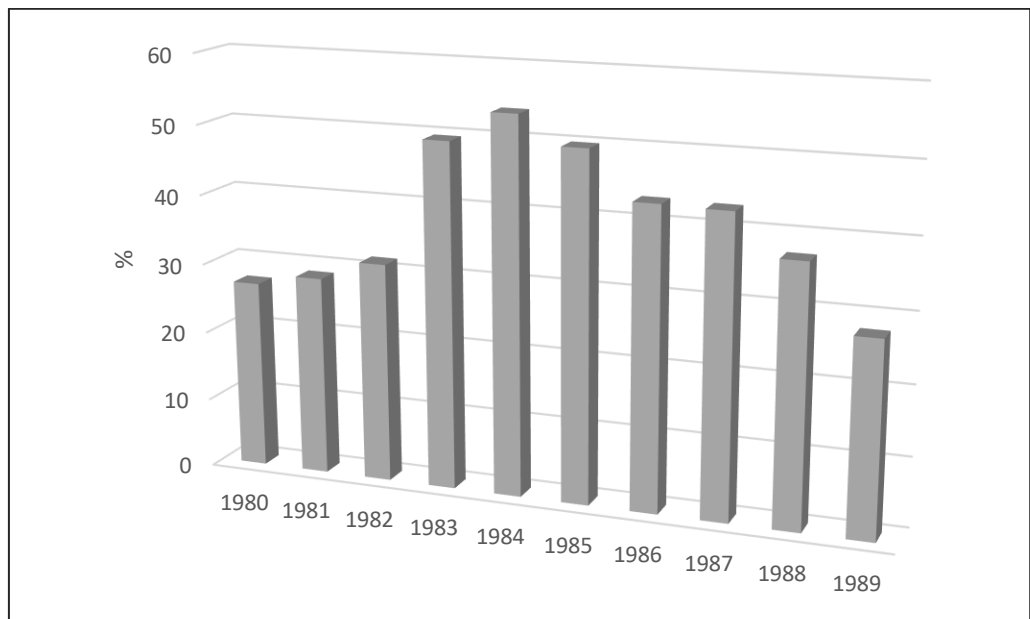
O alargamento do crédito privado internacional farto é também produto do boom do preço do petróleo, uma estratégia dos países produtores do Oriente Médio apoiada pelos EUA. Os vastos recursos disponíveis oriundos dos bancos credores privados para os países em desenvolvimento permitiram a expansão e o financiamento de déficits desses países. Os empréstimos foram aumentando em instituições financeiras privadas, que se ampliou na América Latina de 39,8 % em 1965 para 92,7% em 1978. Um quadro que potencializou, por exemplo, a dívida mexicana levando o país à moratória⁸, o que resultou em restrições severas ao financiamento de crédito privado para os países endividados. Com efeito, a confiança dos credores internacionais em relação aos países ditos subdesenvolvidos foi profundamente abalada, com efeitos sentidos no país até o final de 1982. Essa situação levou a um agravamento da crise econômica brasileira, com aumento da inflação, recessão e desemprego, além de dificultar a implementação de novas políticas de desenvolvimento. (Menezes, 2008)

Nesse contexto, o FMI exerce forte pressão sobre os países subdesenvolvidos para que assinem acordos de estabilização financeira, com o objetivo de garantir o pagamento das dívidas e, ao mesmo tempo, possibilitar a retomada do financiamento externo, sob a condição de cumprimento rigoroso das diretrizes macro e micro econômicas impostas pelo fundo monetário. Com efeito, durante o período de 1983 a 1984, o Brasil intensificou os ajustes econômicos

⁸ A moratória da dívida mexicana, declarada em agosto de 1982, marcou o auge de uma crise resultante de anos de política fiscal expansionista e forte dependência do endividamento externo, agravada pela queda nos preços do petróleo, uma das principais fontes de receita do país. Este evento simbolizou o colapso de um modelo econômico baseado em altos déficits públicos e financiamento externo, que, combinado com a elevação das taxas de inflação e a desvalorização cambial, levou a uma perda de confiança do mercado financeiro internacional. Para enfrentar essa crise, o governo mexicano atualizou uma política de estabilização dividida em três fases. A primeira, iniciada em 1982, focou na reorganização das contas públicas com a suspensão do pagamento do serviço da dívida externa. Em 1987, iniciou-se uma segunda etapa com o objetivo de controlar a inflação, por meio do Pacto de Solidariedade Econômica (PSE). Finalmente, em 1988, com o presidente Carlos Salinas, foi implementado o Pacto para a Estabilidade e o Crescimento Econômico (PECE), mudando não apenas estabilizar os preços, mas também retomar o crescimento econômico e renegociar a dívida externa. (Landau, 1991)

implementados para enfrentar o problema do endividamento externo, comprometendo principalmente grande parte do Produto Interno Bruto como demonstra o gráfico abaixo: (Menezes, 2008)

Gráfico 01: Dívida externa bruta do Brasil em Relação ao PIB (%)



Fonte: Banco Central do Brasil (BCB)

Elaboração: Douglas Souza de Jesus, 2024

A crise da dívida externa brasileira na década de 1980 gerou uma relação complexa com o Fundo Monetário Internacional (FMI). O Brasil, buscando renegociar suas dívidas enfrentou diversas restrições impostas pelo Fundo, como ajustes fiscais e reformas estruturais. Apesar de sucessivas tentativas de acordos, o país encontrava dificuldades em cumprir as metas estabelecidas. Ao longo da década, foram propostos diversos planos para lidar com a crise da dívida, como o Plano Baker e o Plano Brady, mas nenhum deles resolveu de forma definitiva o problema. (Almeida, 2014)

Baer (1993) aponta que o choque financeiro da política externa impossibilitou a retomada de ajustes fiscais que pudessem dar uma resposta efetiva ao problema ao longo desse período. Como consequência, o serviço da dívida foi acompanhado diretamente pelo aumento da taxa de juros, como “medicamento” de combate à inflação, o que solapou a capacidade do Estado em planejar e implementar políticas públicas como as de desenvolvimento.

Ao longo desse período, a relação entre o Brasil e o FMI caracterizou-se por frequentes divergências, decorrentes das disputas inerentes ao manejo do fundo público. Contudo, a

pressão exercida pelos Estados Unidos, aliada à necessidade de apoio por parte das instituições financeiras internacionais, restringiu significativamente as opções disponíveis ao Brasil. Nesse contexto, o redirecionamento de recursos para o pagamento da dívida pública reforçou a percepção do Estado como ineficiente e deficitário, em consonância com os discursos favoráveis à reestruturação econômica promovida por diretrizes como as do Consenso de Washington.

1.4 O Consenso de Washington e o “legado” das políticas neoliberais no Brasil a partir da década de 1990

“Nenhum modo de pensamento se torna dominante sem propor um aparato conceitual que mobilize nossas sensações e nossos instintos, nossos valores e nossos desejos, assim como as possibilidades inerentes ao mundo social que habitamos. Se bem sucedido, esse aparato conceitual se incorpora a tal ponto ao senso comum que passa a ser tudo por certo e livre de questionamento”. (Harvey, 2005, p.15)

A partir da década de 1990, o neoliberalismo consolidou-se como o pensamento hegemônico no Brasil, emergindo como uma resposta à crise da dívida dos anos 1980. Embora as promessas de crescimento econômico não tenham se concretizado de forma efetiva, especialmente após o processo de privatização de empresas estatais, o que intensificou a (re)produção de problemas históricos. Três décadas depois, o neoliberalismo continua a sustentar, de forma cotidiana, discursos que exaltam a "liberdade" como um valor individual e subversivo, mascarando, assim, as contradições e crises inerentes ao próprio modo de produção capitalista.

Dardot e Laval (2016) argumentam que o neoliberalismo é um produto central das demandas do mercado, utilizando as instituições e os sujeitos como instrumentos de viabilização de suas práticas. Nesse sentido, a lógica de inovação produz uma nova forma de sociabilidade, em que o Estado, associado em certa medida ao ideário de decisões coletivas, principalmente no contexto da social-democracia, passa a ser visto como agente coercivo, contrapondo-se diretamente à individualidade dos sujeitos e à sua capacidade permanente de adaptação a concorrência.

Embora parece um fenômeno atual, é importante destacar que a doutrina econômica neoliberal ganha impulso de forma mais acelerada a partir da década de 1970. Embora pensadores como Milton Friedman e Ludwig Von Mises já se dedicassem a essa corrente desde o final dos anos 1930, foi com a crise do capital que o neoliberalismo passou a ser inserido de

maneira mais incisiva na agenda econômica mundial, especialmente por meio de instituições financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Com base no pensamento de Duménil e Lévy (2005), argumenta-se que sistema capitalista mundial em um dado momento, não encontrou respostas eficazes dentro da lógica keynesiana, o que levou ao ressurgimento dos traços hegemônicos da ortodoxia econômica.

Diante desse contexto, é necessário discutir brevemente como o capitalismo e os seus modelos de acumulação se estruturam historicamente e quais os seus impactos no par dialético Estado-trabalho, mediados pelo capital. Assim, apesar das singularidades, defende-se que a ocorrência desse desenvolvimento se formata de maneira distinta de acordo com as características de cada Estado Nacional ou a inserção de cada região na Divisão Internacional do Trabalho.

Com efeito, inicialmente, constrói-se um arcabouço teórico a partir da tentativa de Smith (1988) em desenvolver uma tese capaz de reunir elementos sobre a espacialização do capital, argumentando que:

A mobilidade do capital acarreta o desenvolvimento de áreas com alta taxa de lucro e o subdesenvolvimento daquelas áreas onde se verifica baixa taxa de lucro. Mas o próprio processo de desenvolvimento leva à diminuição dessa taxa de lucro mais alta. Podemos observar esse fato recorrendo à conclusão de Marx, de que há uma tendência para a igualização da taxa de lucro (embora isto tenha uma clara expressão geográfica) e também concretamente analisando cada escala espacial. Na escala internacional e na nacional, o desenvolvimento das forças produtivas num dado lugar leva a um menor desemprego, a um crescimento no nível salarial, ao desenvolvimento de sindicatos e assim por diante, todos ajudando a baixar a taxa de lucro e a afastar a verdadeira razão para o desenvolvimento. (Smith, 1988, p. 212)

A partir dos conceitos de discussão elaborados por Smith (1988), é possível desenvolver uma argumentação mais sólida para a compreensão da lógica de produção dos países ditos como subdesenvolvidos, como o Brasil.

No pólo oposto, o do subdesenvolvimento, a falta de capital ou seu constante excesso leva a altas taxas de desemprego, baixos salários e reduzidos níveis de organização dos trabalhadores [...] o subdesenvolvimento, como o desenvolvimento, ocorre em todas as escalas espaciais e o capital tenta se movimentar geograficamente de tal maneira que continuamente explora as oportunidades de desenvolvimento, sem sofrer os custos econômicos do subdesenvolvimento. Isto é, o capital tenta fazer um "vaivém" de uma área desenvolvida para uma área subdesenvolvida, para então, num certo momento posterior voltar à primeira área que agora se encontra subdesenvolvida, e assim sucessivamente. Na medida em que o capital não pode encontrar um fixo espacial na produção de um ambiente imóvel para a produção, ele recorre à completa mobilidade como um fixo espacial [...] este é o movimento em vaivém do capital, que está subjacente ao processo mais amplo de desenvolvimento desigual.

Os pressupostos de Smith encontram, no discorrer de sua discussão, uma complementaridade com as proposições elaboradas posteriormente por Harvey (2005) ao argumentar que Estados, cidades e regiões foram compelidos pela abertura econômica e a desregulamentação impostas após a crise do capital na década de 1970 a adotarem um mecanismo de desenvolvimento norteado por uma lógica desigual. Ou seja, aqueles países com alto grau de desenvolvimento pressionam todos a seguirem seu exemplo, adotando medidas que produzam um clima de negócios favorável como condição *sine qua non* para a ocorrência de melhorias nas condições sociais e econômicas, sem levar em consideração as diferenciações existentes na lógica mundial de circulação de capital.

Em tempo, a relevância de discutir essas teorias reside na capacidade de romper com o pensamento de diversos teóricos que, a partir da redução do Estado planejador, hegemônico durante boa parte da segunda metade do século XX, principalmente no Brasil, afirmam que houve uma finalização das políticas de desenvolvimento diretamente relacionada à ascensão do pensamento neoliberal a partir da década de 1990.

Depreende-se, com base em Harvey e Smith, que esse pensamento não apenas permanece atual, mas também se encontra ainda mais fortalecido devido ao avanço da técnica em relação a produção do espaço geográfico. Isso ocorre porque a sustentação dessa lógica não é na ausência de planejamento ou desenvolvimento, mas na concepção de um novo modelo de formação social e econômica que, a partir do neoliberalismo, atende prioritariamente às necessidades do mercado, em detrimento da coletividade, sem oferecer um determinado nível de proteção social.

Margaret Thatcher (Reino Unido) e Ronald Regan (EUA) foram pioneiros na adoção das políticas Neoliberais a partir dos anos 1980. Nesse sentido, a adoção das políticas de austeridade e desregulamentação do sistema financeiro realizadas pelo Estado reuniram as condições necessárias para o financiamento do déficit público dos países denominados “centrais”, produzindo um espaço aberto para aplicação dos investimentos estrangeiros. (Chesnais, 2005)

De modo geral, as dívidas eram justificadas pelo discurso de financiamento dos investimentos internos e controle da balança comercial. No entanto, esse processo resultava na exploração do fundo público, já que o pagamento dos juros cada vez mais altos ao capital financeiro tornava-se a prioridade. Em direcionamento, no caso do Brasil, o país foi inserido em um ciclo de austeridade econômica, crise financeira e aumento da exploração da força de trabalho. Isso ocorre porque, conforme argumenta Oliveira (1977), a parte da mais-valia

extraída sob a forma de impostos é capturada pelo controle burguês e convertida em capital, comprometendo os investimentos do Estado para assegurar o pagamento da dívida.

A necessidade de expansão da doutrina neoliberal encontra a sua principal expressão a partir do Consenso de Washington ocorrido em 1989. Em definição, Pereira (1991) argumenta que a crise do modelo keynesiano impõe uma nova teoria de desenvolvimento econômico a partir da reestruturação produtiva, com o objetivo de reposicionar as economias e superar a crise da dívida. Nesse sentido, as imposições econômicas de instituições como o Banco Mundial e o FMI, fundamentadas na abertura de mercados e na privatização das empresas estatais trouxeram um impacto significativo aos países ditos em desenvolvimento como o Brasil, já que as reformas neoliberais, ao “desmantelarem” o Estado e flexibilizarem as relações de trabalho, intensificaram o desemprego estrutural e aprofundaram as desigualdades sociais.

Nesse sentido, é no cerne da estrutura política e ideológica do Estado brasileiro que se consolidam as transformações promovidas pela ortodoxia neoliberal, a partir das diretrizes do Consenso de Washington. Sem recorrer a visão de que esse processo ocorre de forma harmônica, ignorando as disputas, especialmente pelo fundo público, é importante reconhecer que, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, embora tenham havido avanços significativos na consolidação de garantias democráticas e inclusão social, surgiram também desafios. Entre eles, destacam-se as questões relacionadas à descentralização dos serviços públicos e as tensões entre os entes federativos e seus respectivos municípios, que passam a disputar recursos e competências a partir, principalmente, da “guerra fiscal”.

Segundo Lisboa (2007), a crise do Estado insere o processo de descentralização em uma dinâmica ainda mais contraditória do que a redistribuição de serviços públicos, como muitas vezes é percebida. Nesse contexto, observa-se uma nova espacialização dos recursos, que passam a ser investidos e/ou reinvestidos em escalas cada vez menores. Como consequência, o território passa a emergir como *locus* da (re)produção do espaço, especialmente pela ação da sociedade civil, vista agora como agente responsável pelo desenvolvimento. Esse processo está fundamentado, conforme argumenta Conceição (2005, p. 168), na forma como o mercado instrumentaliza o Estado. As diretrizes impostas pelo Consenso de Washington reforçam a tese da autora, ao destacar uma mudança significativa no papel do Estado, que deixa de ser um agente direto do crescimento econômico para se tornar um "catalisador" de recursos. O objetivo passa a ser a criação de condições favoráveis, por intermédio da descentralização, para a atuação da sociedade civil e a expansão das atividades do setor privado, garantindo, principalmente, às condições de pagamento da dívida.

Nesse contexto, a partir de 1990, o Estado brasileiro implementou um programa intenso de privatizações, em resposta às exigências do FMI e sob o discurso de racionalização econômica e redução da intervenção estatal. Essas políticas, alinhadas às diretrizes do Consenso de Washington, acentuaram, por exemplo, a dependência dos entes federativos, em relação à União.

Segundo Campos (2015), ao assumir a Presidência da República, após o período de transição democrática, o então presidente Fernando Collor de Melo, utilizou-se de medidas provisórias para implementar uma série de ajustes econômicos. A partir de 1991, em parceria com o Banco Mundial, foi iniciado o Programa de Reconstrução Nacional (PRN) que tinha como objetivo redefinir o papel do Estado e da iniciativa privada por meio de um conjunto de medidas de liberalização econômica, cujo principal foco era o enxugamento do Estado.

Para isso, os acordos firmados com o FMI impuseram uma reforma administrativa do Estado, que segundo o pensamento Bresseriano, foi inspirada em experiências internacionais realizadas no Reino Unido e Nova Zelândia, por exemplo. Para o autor, nesse modelo de administração pública conhecido como gerencial há o controle de resultados por meio de contratos de gestão, o fortalecimento do discurso de autonomia administrativa e a criação de unidades descentralizadas. Já no conjunto de trabalhadores, ocorre a incorporação da terceirização de atividades do setor público e a avaliação de indicadores de desempenho por meio de uma lógica de competitividade. (Bresser-Pereira, 1997)

Ademais, com o lançamento do Programa de Reestruturação e Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER) o então presidente Fernando Henrique Cardoso do Partido da Social Democracia Brasileira PSDB aprofundou o processo de privatizações estabelecendo como prioritário o sistema financeiro nacional através de subsídios para os bancos que se encontravam em dificuldades. Nesse cenário de abertura econômica, os bancos internacionais assumiram um papel de destaque, impulsionando a privatização do setor bancário, com maior ênfase nos entes federativos, e promovendo, de forma significativa, a desnacionalização desse segmento. (Corrêa, 2004)

Entre 1991 e 1999, tanto na esfera federal quanto na estadual, o processo de privatização das empresas alcançou um montante aproximado de 71,2 bilhões de reais, com maior destaque para os setores de transporte, energia elétrica e comunicações. Empresas anteriormente consideradas estratégicas para o desenvolvimento nacional foram vendidas sob a justificativa de que o Estado, considerado "inchado", já não tinha condições de mantê-las. O discurso predominante à época defendia que a iniciativa privada seria mais eficiente e capaz de atrair novos investimentos, impulsionando um suposto ciclo de equilíbrio social. (Corrêa, 2004)

Ainda na perspectiva de Corrêa (2004), argumenta-se que o processo de neoliberalização iniciado na década de 1990, sob a égide do Consenso de Washington, não cumpriu a promessa de eficiência do Estado gerencial/empresário. Ao contrário, as privatizações em larga escala, que marcaram os primeiros anos do século XXI, resultaram em aumento do desemprego, tarifas exorbitantes em setores estratégicos e venda do patrimônio nacional. O discurso oficial, que prometia reinvestimento no setor social e redução da dívida pública, contrastou com a realidade: o Estado enfraqueceu sua participação na economia, passando a financiar empresas e bancos privados, beneficiando, sobretudo, investidores estrangeiros.

Além disso, a abertura econômica trouxe desafios significativos, como o aumento da concorrência interna, as fusões empresariais e uma maior dependência do capital estrangeiro. Apesar da relativa escala temporal, o Brasil continuou sofrendo consequências desastrosas desse modelo, que intensificou a exploração do trabalho e aprofundou as contradições do capitalismo na escala global. A literatura sobre a hegemonia do neoliberalismo e a reforma do Estado nos anos 1990 ainda não se consolidou completamente, refletindo a complexidade das transformações econômicas e sociais em um contexto de acirramento da hegemonia do capital mundial vide a ascensão de países como a China, o que será abordado na sessão posterior.

1.5 O império em crise

A abertura econômica e as sucessivas medidas de austeridade neoliberal, implementadas como resposta à crise do capital da década de 1970, produziram nos primeiros anos do século XXI uma falsa sensação de estabilidade econômica, especialmente nos países ditos em desenvolvimento. Essa ilusão foi amplificada pela expansão do crédito, direcionado principalmente a setores como a habitação, e pela crescente inserção desses países no eixo financeiro mundial, mascarando as antinomias desse modelo de acumulação.

Em consonância, o crédito *subprime* emergiu como uma das principais ferramentas de financiamento em um contexto de excessiva liquidez internacional, caracterizado pela ampla disponibilidade de ativos para investimentos em distintos segmentos. Esse tipo de financiamento, conhecido como “segunda linha”, foi especialmente aplicado nos Estados Unidos, onde famílias com alto índice de inadimplência tiveram acesso a hipotecas que utilizavam os imóveis como garantia em caso de não pagamento. Apesar de sua ampla adoção, os empréstimos subprime são notórios no mercado financeiro pelo elevado risco de

inadimplência, refletindo uma tentativa insegura de compensar a redução da taxa de lucro que se encontrava em queda desde a década de 1990. (Brenner, 2008)

Destarte, Jardim e Silva (2015) apontam que como consequências desse processo, a crise desencadeada em 2008 pode ser compreendida através de um processo denominado de “*cognição neoliberal*”. Segundo os autores, a liquidez internacional instrumentalizada pelos credores e bancos, produziu nos sujeitos uma falsa noção de mobilidade social a partir da aquisição da propriedade privada, como as habitações, por exemplo. Com efeito, sujeitos cada vez mais precarizados dada as políticas de esfacelamento do Estado, tiveram no financiamento uma mudança em seu perfil de “*trabalhadores para proprietários*”, o que aumentou a procura por esse tipo de financiamento. (Jardim e Silva, 2015, p. 80)

Com efeito, a crise de 2008 foi considerada a mais grave desde a grande depressão de 1929, já que teve como consequência a falência de bancos e instituições financeiras que eram consideradas sólidas, ao exemplo do banco Lehman Brothers fundado em 1850. Nesse sentido, a crise predominantemente bancária e localizada no centro do capitalismo, foi distinta das crises de balanço de pagamentos comuns nos países em desenvolvimento até os anos 1990, mas reflete as fragilidades de uma economia norte-americana marcada por déficits públicos, além de políticas econômicas inconsistentes que contribuíram para o enfraquecimento estrutural do sistema. (Bresser-Pereira, 2009)

Harvey (2011) destaca que, desde 2006, a taxa de despejos em áreas antigas dos Estados Unidos explodiu, afetando majoritariamente populações de baixa renda, como afro-americanos, imigrantes e mães solo. Contudo, tanto a mídia tradicional quanto as autoridades negligenciaram o problema. Além disso, entre 1998 e 2006, os afro-americanos perderam bilhões de dólares ao serem envolvidos em empréstimos subprime. A negligência do governo dos Estados Unidos frente a crises sociais que afetam os sujeitos mais vulneráveis não é um fenômeno recente. O autor exemplifica essa afirmação com a resposta da administração do ex-presidente Ronald Reagan à pandemia de HIV/AIDS, quando sinais claros de um problema de saúde pública em larga escala foram ignorados, em especial por afetar grupos sociais marginalizados como a comunidade LGBTQIAPN+.

A partir de 2007, a onda de despejos começou a afetar a classe média branca dos Estados Unidos, tanto em áreas urbanas quanto suburbanas. Foi somente nesse momento que o problema passou a chamar a atenção das autoridades estadunidenses, vide o cancelamento de projetos de condomínios e comunidades fechadas, além do risco iminente de despejo de mais de 4 milhões de pessoas. Isso agravou um problema ainda maior: muitas famílias deixaram de pagar suas hipotecas, comprometendo não apenas a permanência em suas moradias (vinculadas aos

empréstimos subprime), mas também provocando a redução dos valores das casas em quase todo o país. (Ibid, 2011)

No outono de 2008, a crise financeira alcançou proporções globais, com temores se espalhando dos bancos para os principais credores de dívidas hipotecárias. Instituições financeiras ligadas ao setor imobiliário, licenciadas pelo governo, enfrentaram colapsos que levaram à intervenção direta pelo Estado, destruindo o valor de ações, embora investidores estrangeiros com grandes participações em títulos fossem protegidos. Ao redor do mundo, investidores foram profundamente impactados, incluindo fundos de pensão, pequenos bancos regionais e até administrações locais, que haviam apostado em carteiras de hipotecas apresentadas como altamente seguras, que acabaram se revelando ativos sem valor. (Ibid, 2011)

A crise se agravou ainda mais quando grandes seguradoras, sobrecarregadas por apostas de risco vinculadas ao sistema financeiro dos Estados Unidos, enfrentaram dificuldades severas que exigiram resgates emergenciais. O impacto devastador incluiu a desintegração dos mercados de ações, a quase inutilidade de ações bancárias, a ruptura de fundos de pensão e o encolhimento de orçamentos públicos, gerando um pânico generalizado que abalou profundamente o sistema financeiro internacional. (Ibid, 2011)

Com efeito, a crise financeira de 2008 não apenas desencadeou uma recessão global, mas também expôs fragilidades profundas nos fundamentos do sistema econômico vigente desde o crescimento da ortodoxia neoliberal na década de 1980. Em discussão, Jardim e Silva (2013) discorrem que:

Assim, a ainda atual crise econômica e financeira, iniciada em 2008, representa um fenômeno que revela dados sociológicos de bastante singularidade, impossíveis de serem notados em situações de “normalidade” dos mercados. A busca de regulação, a substituição do discurso de livre mercado pelo discurso de retorno do Estado e a busca de culpados e de justificativas compõem esse contexto. Portanto, a crise de subprimes iniciou novos tempos na história econômica mundial. O sistema financeiro, que já estava hipertrofiado, não pôde evitar uma recessão na economia mundial. A crise de subprimes colocou em xeque alguns dos fundamentos cognitivos sobre os quais repousavam a dinâmica histórica em longo prazo, como exemplo, a autorregulação dos mercados. À medida que a crise avançou, refutou-se a ideia de que era apenas uma banal flutuação cíclica. O choque conjuntural revelou uma série de crises estruturais, trazendo à tona John Maynard Keynes e Karl Marx, assim como questionamentos à doutrina neoliberal e ao Consenso de Washington.

A crise econômica de 2008, desencadeada pelo colapso do mercado imobiliário americano, não apenas revelou fragilidades estruturais do sistema capitalista, mas também abriu espaço para diferentes interpretações teóricas sobre suas causas e desdobramentos. A teoria keynesiana atribui o evento à instabilidade inerente das economias monetárias e defende a

intervenção estatal como medida indispensável para salvar o sistema financeiro e reativar a economia, a teoria marxista apresenta abordagens diversas, que vão desde a análise da financeirização até teorias clássicas de sobreprodução, subconsumo e declínio da taxa de lucro. Paralelamente, perspectivas pós-modernas buscam considerar determinantes ecológicas, demográficas e energéticas como fatores agravantes. Entre os neo-marxistas, ganha destaque a interpretação da crise como um capítulo da decadência hegemônica dos Estados Unidos, em um contexto de transição global que aponta para a ascensão de novos centros de poder, possivelmente liderados pela China. Essa pluralidade de leituras reflete não apenas os desafios econômicos, mas também as disputas teóricas e políticas em torno do futuro do capitalismo e da ordem mundial. (Fiori, 2009)

Em que pese os fenômenos supracitados, as transições hegemônicas decorrentes das crises do sistema capitalista não são necessariamente um fenômeno novo ou de restritas abordagens. Entre os teóricos que se debruçam sobre o assunto, Giovanni Arrighi tornou-se um dos mais conhecidos ao propor um modelo de análise teórico-metodológico dos ciclos de acumulação. Para o autor, a história do capitalismo é composta por quatro ciclos sistêmicos de acumulação compostos por: 1. Ibero-genovês (1453 – 1648); 2. holandês (1580 – 1748); britânico (1740 – 1929) e o norte-americano (desde 1870). (Arrighi, 2013)

Desde os desdobramentos da crise nos Estados Unidos, que, segundo o autor, ocorre desde a década de 1970, Arrighi se debruçou sobre o assunto no lançamento da obra *Adam Smith em Pequim*. Nesse sentido, o autor apresenta pontos relevantes sobre os problemas de hegemonia do país, após o insucesso de guerras como a do Vietnã, os atentados de 11 de setembro e a queda da taxa de lucro, eventos que abriram novas possibilidades para a produção de um novo ciclo de desenvolvimento a partir dos países do leste asiático. (Arrighi, 2008)

Ainda nesse sentido, Arrighi também aponta que a cristalização das hegemonias não ocorre de uma hora para outra, mas são o produto de uma sobreposição que ocorre primeiramente de modo material, com um controle expressivo das cadeias globais e em segundo momento com a expansão financeira, onde ocorre uma tendência de diminuição da taxa de lucro. Nesse sentido, o autor continua a sua argumentação apontando que: (Arrighi, 2013)

[...] quando falamos de liderança em um contexto internacional, o termo [hegemonia] é usado para designar dois fenômenos muito diferentes. Por um lado, é empregado para designar o fato de que, em virtude de suas realizações, um Estado dominante torna-se o “modelo” a ser imitado por outros e, com isso, os atrai para sua própria via de desenvolvimento (Arrighi e Silver 2001, 35).

Posteriormente, o autor apresenta que a hegemonia americana é composta por um processo que:

[...] compõe-se de todos os países que, mais ou menos no último meio século, ocuparam sistematicamente as posições mais elevadas na hierarquia global do valor adicionado e, em virtude dessa posição, estabeleceram (individual e coletivamente) os padrões de riqueza que todos os seus governos procuravam manter e que todos os outros governos buscavam atingir. Em linhas gerais, os membros do núcleo orgânico, durante o ciclo norte-americano, foram a América do Norte [EUA e Canadá], a Europa Ocidental [União Europeia e Reino Unido] e a Austrália (Arrighi 2013, 344)

Os estudos de Giovanni Arrighi destacam-se por estabelecer conexões entre instituições, Estados Nacionais e práticas de acumulação, elementos que garantem um certo nível de estabilidade nas economias globais. No entanto, o autor ressalta que o fim da hegemonia norte-americana não deve ser interpretado como o estágio final do capitalismo, mas sim como a abertura de um novo ciclo expansivo de desenvolvimento. Esse ciclo apresenta diferenças significativas, especialmente no que diz respeito aos níveis hierárquicos e às relações de poder, com ênfase na reorganização do capital em países como a China que assume um papel central na redefinição das dinâmicas econômicas globais. (Arrighi, 2013)

Além da análise econômica apresentada por Arrighi, recorreremos a Dantas (2015) para discutir uma abordagem que integra os aspectos militares e os seus impactos no processo de enfraquecimento da hegemonia dos Estados Unidos. Este setor desempenha um papel significativo no estabelecimento das relações do país no sistema-mundo capitalista. Para o autor, apesar da China deter a maior poupança mundial, proveniente das divisas geradas pelas exportações – sendo o país que mais exporta para o mundo e acumulando um expressivo superavit –, o crescimento econômico militar chinês não acompanha essa dinâmica. Tal fato reflete-se no orçamento do setor que apresenta índices menores do que os apresentados por outros países.

No entanto, ainda que a China não apresente um grande ritmo de crescimento no setor militar, Dantas argumenta que o país tem direcionado as suas riquezas para a compra de títulos do Tesouro norte-americano, além de realizar investimentos significativos em países da América Latina e da África. Para o autor, o objetivo da China é enfrentar a crise da hegemonia americana, posicionando-se de forma a alcançar um determinado nível de estabilidade, evitando o clima de euforia que geralmente caracteriza os mercados financeiros. (Ibid, 2015)

Em certa medida, argumenta-se que esse processo reflete o agravamento da crise capitalista, já que a representatividade dos Estados Unidos em conflitos regionais, como na

Ucrânia e em Israel, revela uma hegemonia profundamente abalada pela crise econômica que se intensificou a partir de 2008 com a crise do subprime. Essa situação expõe um risco real de calote aos credores, levando o país a implementar cortes profundos em diversos setores na tentativa de recuperar um determinado nível de confiança no cenário financeiro global. (Ibid, 2015)

Nas últimas décadas do século XX, o capitalismo, a partir do modelo de acumulação neoliberal, fragmentou diversas conquistas da classe operária que, ao mesmo tempo, apesar de alguns autores classificarem como vitória desse modelo, ou até mesmo o fim da história, não conseguiu eliminar as contradições próprias da produção sociometabólica da acumulação de capital. (Ibid, 2015)

Nesse sentido, considerando a categoria trabalho como central na análise desse processo, Dantas considera que, apesar da fragmentação e desorganização decorrentes da intensificação da precarização do trabalho, há, nessa classe, cada vez mais uma resposta que, embora diversa, possui como alternativas o caminho revolucionário, a partir de estratégias marxistas e de experiências históricas da classe trabalhadora. (Ibid, 2015)

Se, por um lado, o crescimento de países como a China no cenário global representa um determinado nível de dificuldade para sua consolidação, faz-se necessário incluir no debate o fortalecimento de grupos organizados de países emergentes como os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) no cenário político e financeiro mundial.

Quando levados em conta apenas sua concentração de terra e população, os países do BRICS ocupam mais de um quarto do território mundial e agrupam mais de 40% da população. O impulso dado por sua diversidade cultural, desigualdade econômica e fragmentação política gera, no cenário mundial, um tensionamento relevante entre os países industrializados e mais ricos e as novas economias emergentes. (Nieto, 2012)

É importante destacar, ainda, que, na atualidade, a presença dos BRICS no cenário global não se limita a um grupo de países emergentes que realizam determinados acordos de cooperação comercial, como os tradicionais blocos econômicos. A criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), ou Banco dos BRICS, em 2014, em Fortaleza, no Ceará, consolidou um novo papel para as economias emergentes e em desenvolvimento. Segundo dados do governo federal, desde 2018, o banco já aprovou 19 projetos somente no Brasil, em áreas como infraestrutura de transporte, água e saneamento, e infraestrutura social. (Brasil, 2024)

Com efeito, as pretensões dos BRICS em criar uma moeda que substitua o dólar, moeda de paridade desde o fim do Acordo de Bretton Woods, encontra sua origem na hegemonia estadunidense, já que, como argumenta Maringone, o dólar é a principal ferramenta dos EUA

para a dominação do comércio internacional. Ao controlar a emissão da moeda mais utilizada nas transações globais, os EUA detêm um poder significativo para influenciar as políticas econômicas de outros países e direcionar os fluxos de capital. (Maringone, 2024)

Nesse sentido, a crise da economia norte-americana representa um sinal claro da reconfiguração do sistema capitalista mundial. Desde 2008, o cenário de crise global apresentou um avanço relevante, pois, apesar de um determinado nível de estabilidade econômica após o período mais agudo da crise, novos cenários como o crescimento da extrema direita, a crise de confiança nas instituições democráticas e o acirramento do neoliberalismo trazem desafios ainda maiores para a estabilidade dos Estados Unidos como “condutor” socioeconômico global.

Além disso, destaca-se que a análise desse processo deve considerar pontos teóricos que valorizam o sujeito a partir da coletividade, conforme as definições da teoria marxista. O objetivo não é prever o que pode ocorrer nos próximos anos, mas sim traçar caminhos que sirvam de orientação, especialmente para as lutas da classe trabalhadora, envolvendo propostas de desenvolvimento que priorizem, de forma direcionada, políticas de habitação e seguridade social, por exemplo.

Em tempo, diante da instabilidade do cenário mundial, o Brasil tentou conciliar elementos de um modelo de planejamento econômico, herdado da segunda metade do século XX, com as demandas da economia mundializada, marcada pela expansão do crédito e pela financeirização. Essa busca por um novo modelo de desenvolvimento, que buscava ao mesmo tempo promover o crescimento e atender às demandas sociais, gerou uma série de desafios e contradições que serão explorados no próximo capítulo.

SEÇÃO II - O ESTADO E AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO NO SÉCULO XXI

[...]
*Sergipe ardente procura
Um bem mais consolador*

*(Trecho do hino do estado
de Sergipe. Manoel
Joaquim de Oliveira
Campos / Frei José de Santa
Cecília.*

2.1 O Estado brasileiro no século XXI e a indução do desenvolvimento

Após mais de uma década de hegemonia neoliberal, o Brasil adentra os primeiros anos do século XXI com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, em sintonia com a tendência observada na América Latina, caracterizada pela ascensão de governos progressistas ou de centro-esquerda. Esses governos, em seus discursos, propuseram alternativas para a formulação de políticas sociais, voltadas para responder à redução do papel do Estado no financiamento de medidas que promovessem uma socialização mais equânime do fundo público e, conseqüentemente, das políticas sociais.

Autores como Pochmann dedicaram-se a analisar esse período, apontando mecanismos teóricos relevantes sobre o papel do Estado e as políticas de desenvolvimento apresentadas. Segundo o autor, o governo Lula não se distanciou da política macroeconômica neoliberal adotada durante os governos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). No entanto, ainda que esse ponto seja relevante, é importante destacar como foco de análise o movimento de reorganização econômica para a retomada de projetos nacionais de desenvolvimento. (Pochmann, 2011)

Em outra abordagem, Salvador (2010) discorre que apesar da melhoria nos indicadores sociais nesse período, com mudanças significativas no papel do Estado e nas políticas de desenvolvimento, a desigualdade ainda é a marca do país. Isso deve, em grande parte, à implementação de políticas públicas com caráter mais focalizado, como os programas de transferência de renda e as políticas habitacionais, que apesar atenderem determinadas demandas sociais dos grupos mais vulneráveis, não possuem um caráter de universalidade. Não há nesse novo ciclo um rompimento com o setor privado, que continua sendo constantemente privilegiado por recursos públicos, dentre outras formas, pelas estratégias como as parcerias público-privadas e as isenções fiscais. (Salvador, 2010)

A par dessa compreensão, considera-se necessário retomar uma breve reflexão sobre o Estado enquanto categoria ontológica, partindo do pressuposto de que, no sistema capitalista, ele desempenha um papel central na mediação das relações entre o capital e trabalho.

Com base em Mascaro (2013), argumenta-se que o Estado contemporâneo se diferencia das organizações sociais de outras épocas históricas. No contexto capitalista, observa-se uma separação estratégica entre os domínios político e econômico, uma vez que a figura do burguês não se consolida como um agente estatal. Em vez disso, apresenta-se de forma intencionalmente distinta, simulando uma relação de isonomia. O autor argumenta que:

Ao contrário de outras formas de domínio político, o Estado é um fenômeno especificamente capitalista. Sobre as razões dessa especificidade, que separa política de economia, não se pode buscar suas respostas, a princípio, na política, mas sim no capitalismo. Nas relações de produção capitalistas se dá uma organização social que em termos históricos é muito insigne, separando os produtores diretos dos meios de produção, estabelecendo uma rede necessária de trabalho assalariado. A troca de mercadorias é a chave para desvendar essa especificidade. No capitalismo, a apreensão do produto da força de trabalho e dos bens não é mais feita a partir de uma posse bruta ou da violência física. Há uma intermediação universal das mercadorias, garantida não por cada burguês, mas por uma instância apartada de todos eles. O Estado, assim, se revela como um aparato necessário à reprodução capitalista, assegurando a troca das mercadorias e a própria exploração da força de trabalho sob forma assalariada. As instituições jurídicas que se consolidam por meio do aparato estatal – o sujeito de direito e a garantia do contrato e da autonomia da vontade, por exemplo – possibilitam a existência de mecanismos apartados dos próprios exploradores e explorados. (Mascaro, 2013, p.18)

O Estado apresenta-se como um instrumento de mediação na relação entre capital e trabalho, essencial tanto para a circulação de mercadorias quanto para a garantia da exploração da força de trabalho. Sua forma de mediação impede que o domínio do capital sobre o trabalho assalariado ocorra de maneira direta, o que caracterizaria relações de escravidão ou outras formas de servidão. Defende-se, portanto, que o Estado é uma instituição percebida como distante dos sujeitos, o que dificulta definições teóricas mais diretas sobre sua forma e relação intrínseca com o capitalismo. Essa separação institucional é o que permite, de maneira aparentemente legal, que os aparatos jurídicos sustentem a exploração da força de trabalho, ao mesmo tempo em que garantem a propriedade privada como um mecanismo que reforça a separação entre os sujeitos e estrutura a sociedade em classes sociais. (Mascaro, 2013)

Harvey (2005) destaca que a concepção do Estado como dimensão superestrutural faz todo sentido. Para o autor, o Estado burguês não se desenvolve de forma diretamente proporcional ao crescimento das relações sociais dentro desse sistema. Para isso, utilizando como exemplo as instituições, ocorre a sustentação de que estas não se apresentam como elementos passivos, mas refletem os conflitos de classe que moldam cada etapa do seu desenvolvimento.

É a partir desse aparato teórico que se sustenta a compreensão do Estado e, conseqüentemente, de suas políticas públicas, com base em um entendimento que coloca a luta de classes no centro dos debates.

Na política do governo Lula, executada a partir de 2003, mesmo em um governo caracterizado como progressista, o mercado, as instituições internacionais, como o FMI, as

medidas de austeridade e a preocupação constante com as garantias de pagamento da dívida pública permaneceram como entraves ao desenvolvimento. Tal contexto expõe uma prática política de mediação das relações e das desigualdades existentes, com atendimento das pressões dos agentes econômicos historicamente privilegiados.

Félix (2019) argumenta que as políticas públicas desempenham um papel central como instrumentos de apaziguamento dos conflitos sociais. A autora aprofunda sua análise ao sustentar que a pobreza e a desigualdade são frequentemente instrumentalizadas no discurso, funcionando como elementos legitimadores da atuação do Estado na mediação da reprodução do modo de produção capitalista.

Destarte, Conceição (2012) amplia essa abordagem por meio de uma análise histórica, argumentando que, a partir da década de 1980, o neoliberalismo se consolidou como uma alternativa econômica, resultando, entre outras consequências, na redução da intervenção do Estado. No entanto, ao apresentar a construção dessa perspectiva, a autora aponta que o que realmente ocorre é uma diminuição significativa dos investimentos públicos, enquanto o capital financeiro é fortemente privilegiado, com o aumento dos fluxos, principalmente internacionais. Assim, a redução do papel do Estado não implica em um enfraquecimento do poder econômico, mas em uma reconfiguração que continua a favorecer os interesses do capital financeiro.

As análises de Félix e Conceição contribuem para uma compreensão mais aprofundada da relação entre as políticas públicas brasileiras e o desenvolvimento do sistema capitalista, evidenciando o caráter (dis)simulado da sua relação. Esse fenômeno está diretamente relacionado, por exemplo, aos ciclos de crises e reestruturações produtivas que caracterizam o capitalismo ao longo do tempo a partir de momentos como a crise da dívida nos anos 1990 e a crise dos subprimes nos EUA a partir de 2008.

Essas crises, embora marquem períodos de instabilidade na taxa de lucro, impulsionam reorganizações que tensionam a exploração da força de trabalho e o papel do Estado.

2.2 O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): O caráter anticíclico na retomada de um projeto nacional de desenvolvimento

A partir de 2007, o Brasil incorpora um novo caráter de mobilização em torno da produção de um novo pacto de desenvolvimento. Nesse contexto, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)⁹ emergiu como uma estratégia central de direcionamento de

⁹ Em sua trajetória de atuação o PAC foi promulgado inicialmente pelo Decreto nº 6.025/2007 e alterado pelo Decreto nº 7.470/2011, que instituiu o PAC 2. Já a Lei nº 11.578/2007 foi o dispositivo que instituiu a transferência

investimentos, objetivando reativar setores estratégicos da economia nacional, tendo a coordenação da Secretaria da Casa Civil, comandada por Dilma Rousseff.

Com efeito, o Decreto nº 6.025/2007, que promulgou o PAC, marcou um ponto crucial na análise do programa, ancorando-se na abordagem do Estado enquanto indutor das políticas de desenvolvimento após a retração de seu papel durante a década de 1990 e os primeiros sinais de incertezas no mercado mundial dada a crise do subprime que emergiu de forma mais contundente a partir de 2008. Apesar da euforia inicial, o programa esbarrou na imposição de diretrizes consideradas importantes para o crescimento nacional, como preservar o estímulo ao investimento privado e incorporar elementos da política macroeconômica de austeridade fiscal.

Nesse contexto, a lei enfatiza a necessidade de um controle rigoroso dos gastos públicos federais, com vistas à sustentabilidade fiscal a longo prazo. Essa combinação de estímulos ao setor privado e restrições fiscais configurou um cenário desafiador, pois, conforme aponta Salomão (2023), as limitações orçamentárias impõem uma dependência estratégica advinda do mercado como propulsor central do financiamento. Isso, por sua vez, restringe a autonomia dos governos, subordinando os interesses públicos à lógica do capital, o que levanta importantes reflexões sobre os impactos do PAC no equilíbrio entre desenvolvimento e soberania econômica nacional.

De acordo com o pensamento de Bresser-Pereira (2006), os países em desenvolvimento, como o Brasil, foram profundamente impactados pelo que ele define como "ortodoxia convencional". O autor apontou naquele contexto, sinais de uma renovação do pensamento desenvolvimentista, que buscou reposicionar o papel do Estado no fomento ao crescimento econômico e social. Contudo, essa renovação enfrentou desafios significativos, como a expansão da hegemonia neoliberal e as contradições internas das elites nacionais, que ora se posicionavam em defesa dos interesses nacionais, ora cediam à hegemonia ideológica externa. Essas dinâmicas complexas refletem o caráter heterogêneo e conflituoso das elites, que influenciam diretamente a capacidade de articulação de um projeto desenvolvimentista consistente.

A apresentação teórica desses aspectos funciona como um calibrador de expectativas, especialmente porque teóricos, principalmente do campo progressista, apontam programas como o PAC como uma retomada das políticas de investimento público que, durante o século XX, trouxeram algum grau de mitigação das desigualdades sociais. Contudo, sustenta-se a

obrigatória de recursos financeiros para a execução de ações do PAC pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios. (Nunes, 2018)

concepção de que a materialização do PAC se diferencia desse modelo clássico, emergindo como uma nova forma de desenvolvimento, caracterizada na percepção de Jardim e Silva (2015) como neodesenvolvimentista.

Para os autores, o neodesenvolvimentismo, especialmente durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), configurou-se como uma resposta em certo nível de oposição ao neoliberalismo que predominou no Brasil nas décadas de 1990 e início do século XXI. Esse modelo destacou o papel do Estado como agente ativo na economia, centralizando decisões estratégicas e direcionando investimentos para setores considerados prioritários. As políticas estatais buscaram estimular o crescimento econômico, reduzir desigualdades sociais e promover a industrialização, combinando a expansão do crédito com medidas de proteção ao mercado interno. Essa estratégia tinha como objetivo fortalecer tanto o setor público quanto o privado, criando as bases para um modelo de desenvolvimento mais equilibrado e inclusivo. (Jardim e Silva, 2015)

É importante destacar a importância do termo “neodesenvolvimentismo”, apresentado como contraponto à ideia de “Novo desenvolvimentismo”, como aborda Bresser Pereira (2018) em relação ao governo Lula. Os pensadores da *questão social*, muitos deles situados na área do Serviço Social, como Behring (2003) afirmam que o Estado de Bem-Estar Social, passou a ser considerado pelo discurso neoliberal problemático, já que realizaram “gastos generosos”, responsáveis por déficits. Esse tipo de estado, considerado paternalista, não tem lugar na quadra atual do desenvolvimento capitalista e sua redução implica a adoção de um modelo de atendimento social focalizado para a pobreza. Trata-se da elaboração de uma ideologia que viria a aniquilar avanços sociais alcançados na chamada fase de ascenso do capitalismo.

De acordo com Mota (2010), os desdobramentos negativos do neoliberalismo resultaram na emergência na América Latina e no Brasil, na década de 1990, de programas dirigidos ao crescimento econômico com o desenvolvimento social, mesmo imersos na lógica da acumulação no cenário da internacionalização da economia.

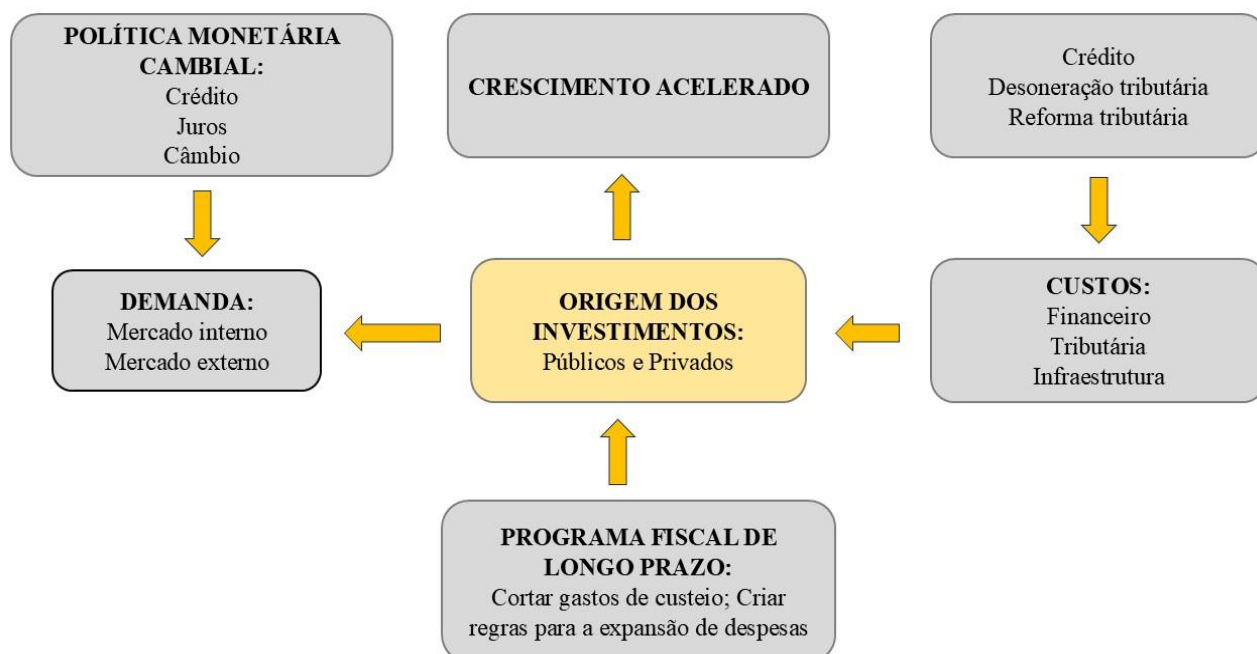
Adotou-se o nome de neodesenvolvimentismo para esse formato de investimentos que não rompeu com o neoliberalismo, mas se baseou nos seus equívocos. Toma como parâmetro o crescimento econômico com menor desigualdade, mais eficiência das instituições do governo e maior eficiência dos mercados. O governo Lula toma pra si esse empreendimento de uma defesa de um desenvolvimento “desde o ponto de vista econômico e social” (MOTA, 2010, p. 155). O Estado se coloca como complementar ao mercado enquanto promove algum nível de bem-estar social.

Para pensadores como Ana Elizabete Mota (2003), Behing, E. R. (2003), Castelo (2010), o governo Lula fez a opção por um conjunto de políticas de atendimento de demandas históricas repressadas, fazendo os seus governos assumirem a feição neodesenvolvimentista com todas as suas possibilidades e contradições.

O PAC, à medida que incorpora políticas de atendimento às populações mais pobres, apresenta características do Estado neodesenvolvimentista do governo Lula.

Conforme os documentos organizados para a estruturação e apresentação do PAC, diversos ministérios produziram relatórios detalhados que apresentavam as expectativas do programa, especialmente em sua primeira formatação (2007-2010). Inicialmente, o orçamento previsto para o período era de R\$ 503 bilhões, refletindo a magnitude dos investimentos planejados. Contudo, a partir de 2008, houve um incremento significativo nos recursos, elevando o total para R\$ 656,5 bilhões (Brasil, 2007; 2008).

O esquema elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) sintetizou as premissas econômicas do PAC, destacando o investimento em infraestrutura como estratégia central para eliminar os principais gargalos que limitavam o crescimento econômico. Com essa abordagem, o governo visava não apenas aumentar a produtividade das empresas, mas também estimular o investimento privado e reduzir as desigualdades regionais. Para viabilizar a execução do programa, os recursos iniciais foram planejados a partir de diversas fontes, incluindo os orçamentos das empresas estatais, o orçamento fiscal e da Seguridade Social da União, além de aportes provenientes da iniciativa privada, conforme ilustra a figura que segue:

Figura 02: Fundamentos Econômicos do PAC

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), 2007

Organização: Douglas Souza de Jesus, 2024

Posteriormente, o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) destacou que a seleção dos projetos do PAC seria orientada por quatro princípios básicos, alinhados aos eixos estruturantes do programa:

Quadro 01: Critérios de seleção para o PAC

01	Projetos com forte potencial para gerar retorno econômico e social
02	Sinergia entre os projetos
03	Recuperação da infraestrutura existente
04	Conclusão de projetos em andamento

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), 2007

Organização: Douglas Souza de Jesus, 2024

Esses eixos contemplavam a infraestrutura logística, energética e social/urbana, buscando garantir que os projetos priorizados contribuíssem diretamente para o fortalecimento dessas áreas estratégicas (Brasil, 2007). Além disso, os critérios de seleção evidenciavam uma preocupação com o discurso de otimização dos recursos públicos, ao priorizar projetos que garantissem uma consonância com as diretrizes de desenvolvimento do programa.

Em dezembro de 2010, o Governo Federal apresentou o balanço final da execução das obras do PAC 1, correspondente ao período de 2007-2010, destacando que os investimentos realizados alcançaram 94,1% dos R\$ 657,4 bilhões inicialmente previstos. Desse montante, os investimentos provenientes do setor privado somaram R\$ 128 bilhões, representando menos de um terço do total executado, evidenciando que a maior parte dos recursos foi mobilizada pelo setor público (Brasil, 2010).

Os dados apresentados em relação ao PAC levantam reflexões importantes sobre a ideia amplamente difundida, especialmente sob a ótica da ortodoxia neoliberal, de que a indução de investimentos públicos seria capaz de atrair o mercado privado. Na abordagem de Salvador (2011), o que ocorre na realidade é a subvenção do fundo público à lógica do mercado, evidenciando os desafios de conciliação presentes para o novo pacto de desenvolvimento.

Ainda em 2010, o Governo Federal promoveu o lançamento de uma nova etapa do Programa de Aceleração do Crescimento denominada PAC 2, que tinha o objetivo de: “[...] realizar a infraestrutura necessária para o país se tornar mais competitivo, resgatar o papel do Estado como indutor do desenvolvimento, incentivar o investimento público e privado, gerar empregos e reduzir as desigualdades regionais e sociais no Brasil” (Brasil, 2014)

A execução orçamentária do PAC 2 evidenciou um aumento significativo nos recursos inicialmente previstos, passando de R\$ 955 bilhões para um empenho de R\$ 1,104 trilhão. Apesar desse incremento financeiro, o programa manteve-se como uma continuidade do ciclo de indução ao desenvolvimento iniciado em 2007, diferenciando-se apenas por novas orientações estratégicas. (Brasil, 2010)

Entre as mudanças, destacaram-se a organização em seis eixos de desenvolvimento — PAC Comunidade Cidadã, PAC Cidade Melhor, PAC Minha Casa Minha Vida (MCMV), PAC Energia, PAC Transportes e PAC Água e Luz para Todos —, além da ampliação de suas dimensões de atuação, que passaram a incluir aspectos culturais, sociais e urbanos além da tradicional infraestrutura. Reforçando essa mensagem, o programa adotou o slogan "O Brasil vai continuar crescendo" como símbolo de sua proposta de continuidade da promoção do desenvolvimento a partir de diversas esferas da administração pública. (Brasil, 2016)

Além disso, as edições do PAC destacaram o papel estratégico e diferenciado dos entes federativos na execução do programa, os quais se ajustaram às especificidades de suas esferas de atuação definidas na Constituição Federal de 1988. Os estados ficaram responsáveis por obras de maior porte, como a gestão de grandes eixos viários não federais e a construção de equipamentos sociais voltados para educação, saúde e habitação. Já os municípios concentraram esforços em intervenções de proximidade, como melhorias no saneamento

básico, construção de creches (via incentivos federais), postos de saúde, além de obras habitacionais em áreas urbanas e rurais. Vale ressaltar que no PAC 2, essas responsabilidades foram ampliadas e integradas a uma abordagem mais abrangente, com maior atenção às demandas urbanas e sociais, refletindo o caráter de descentralização e fortalecimento das parcerias entre União, estados e municípios. (Nunes, 2018)

Ao longo desse período, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) preservou características macroeconômicas de gestões anteriores e esteve inserido no contexto do dogma neoliberal. Ainda que promovendo uma articulação entre elementos políticos e sociais, o programa acabou por reproduzir limitações estruturais, especialmente no que diz respeito à subordinação das políticas públicas à lógica do mercado e à centralização de decisões em grupos políticos e econômicos dominantes, como a construção civil.

Argumenta-se, nesse sentido, que o PAC emerge não apenas como um esforço de coordenação federativa, mas também expõe as disputas internas de poder e os modelos de acumulação que beneficiam elites específicas como o capital financeiro, limitando o alcance do programa e reforçando dinâmicas já existentes. Essa perspectiva convida à investigação de como esses processos coadunaram com a execução das políticas públicas no contexto dos entes federativos, direcionando nossa abordagem para o estado de Sergipe.

2.3 Pacto de desenvolvimento nos Entes Federativos: O planejamento de base territorial no estado de Sergipe

O pacto federativo em torno do Programa de Aceleração do Crescimento reascendeu de forma política e científica a discussão em torno do papel do Estado e a retomada de projetos coordenados de planejamento. Após uma redução significativa das ações voltadas a articulação do binômio planejamento/desenvolvimento, principalmente no âmbito regional, algumas unidades da federação resgataram essa perspectiva ampliando o escopo para as dinâmicas socioeconômicas recentes, mas observando alternativas semelhantes como as realizadas no Rio Grande do Sul e em países como França e Itália. Na Europa, o enfoque territorial a partir dos anos de 1970 ganhou relevância se configurando uma alternativa ao enfoque setorial. Mudou-se a perspectiva de conjunto da dinâmica territorial. Esse olhar para um conjunto de lugares com alguma identidade é adotado no Brasil a partir do PNDT, concebido a partir de 2003.

A partir de 2007, o estado de Sergipe iniciou a implementação do Planejamento Participativo. Segundo Fálcon (2007), então Secretária de Estado do Planejamento, a principal justificativa para a elaboração do plano apresentada por meio de relatório é:

[...] a condição de tripla desigualdade em que se encontra o Estado de Sergipe: concentração de renda, resultando em desigualdade social e exclusão; concentração da infra-estrutura social e produtiva no litoral do estado (70% do PIB é produzido no litoral e as oportunidades de emprego acompanham esse indicador – 40% dos empregos formais estão no setor público), resultando em desigualdades territoriais; e concentração do PIB industrial nas indústrias de petróleo e energia hidrelétrica (Petrobrás e Chesf respondem por quase 40% do PIB industrial do estado), resultando em desigualdades na matriz de insumo-produto do estado e na baixa capacidade de geração de emprego formal no setor privado. (Fálcon, 2007, p.2)

Na concepção desse modelo, sustenta-se a necessidade de uma análise histórica aprofundada, que incorpore não apenas suas diretrizes a partir de 2007, mas também os pressupostos teóricos, políticos e econômicos que fundamentaram a formulação do Planejamento Participativo ao longo do tempo. Dessa forma, em 2003, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, ocorreu o início da política de ordenamento territorial, com foco no desenvolvimento territorial rural de áreas consideradas estratégicas. Entre os pontos abordados, o documento de referências estratégicas elaborado pelo MDA aponta que a propositura de uma política nacional a partir desse viés emerge:

de um processo de acúmulos e de reivindicações de setores públicos e organizações da sociedade civil, que avaliaram como sendo necessária a articulação de políticas nacionais com iniciativas locais, segundo uma abordagem inovadora. (Brasil, 2005, p.9)

Ainda nessa perspectiva, havia a justificativa de que, no Brasil, as políticas de desenvolvimento rural executadas nas últimas décadas “foram insuficientes, ou não pretendiam mesmo proporcionar melhorias substanciais na qualidade de vida das populações que habitavam o interior brasileiro”. (Brasil, 2005, p.9)

Dessa forma, o MDA buscou elaborar um plano de metas, a partir de um caráter de longo prazo, que objetivasse uma nova caracterização que atendesse a requisitos de prioridades baseados nos seguintes preceitos:

Quadro 02: Metodologia de seleção e priorização de territórios

01	Caracterização geral dos territórios rurais existentes, através da base de informações secundárias, geopolíticas e demográficas, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), referente aos municípios e às microrregiões geográficas do Brasil.
02	Priorização a partir de parâmetros que materializam o foco de atuação do Ministério do Desenvolvimento Agrário: concentração de agricultores familiares; concentração de famílias assentadas por programas de reforma agrária; concentração de famílias de trabalhadores rurais sem-terra, mobilizados ou não.
03	Ordenamento considerando-se critérios dialogados com os governos estaduais e a sociedade civil local. Os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável são os fóruns preferenciais para esse ordenamento. Os critérios adotados foram: densidade e atividade de capital social existente nos territórios rurais; a convergência de interesses institucionais e de participação da sociedade civil e governos estaduais; existência de áreas prioritárias de ação do Governo Federal nos estados; incidência de programas, projetos e planos de desenvolvimento de caráter regional.

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário; Secretaria de Desenvolvimento Territorial, 2005

Organização: Douglas Souza de Jesus, 2024

Para a execução desses projetos, defende-se que a abordagem da categoria território é central, uma vez que é a partir dela que emergiram as estratégias de desenvolvimento. Para a geografia, a definição de território é variável e depende da linha teórico-metodológica do pesquisador. O que há em comum é a relação entre espaço e território e a perspectiva de poder imbricada ao território. Na concepção do MDA, o território se caracteriza enquanto espaço multidimensional que se formata a partir de relações internas e externas de processos específicos que, se bem constituídos, levam a uma coesão social, ancorado em elementos como a sociedade e a cultura. (Brasil, 2005)

Considerando as diretrizes de implementação de políticas públicas, a abordagem territorial voltada inicialmente para o meio rural passa a ser moldada a partir dos seguintes parâmetros:

[...] a abordagem territorial como referência para uma estratégia de apoio ao desenvolvimento rural se justifica por, ao menos, quatro aspectos. Primeiro, porque o rural não se resume ao agrícola. Mais do que um setor econômico, o que define as áreas rurais enquanto tal são suas características espaciais: o menor grau de artificialização do ambiente quando comparado com áreas urbanas, a menor densidade populacional, o maior peso dos fatores naturais. Segundo, porque a escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento. E, ao mesmo

tempo, a escala estadual é excessivamente ampla para dar conta da heterogeneidade e de especificidades locais que precisam ser mobilizadas com este tipo de iniciativa. Terceiro, porque na última década e meia tem se acentuado o movimento de descentralização das políticas públicas, com a atribuição de competências e atribuições aos espaços locais. Por fim, em quarto lugar, o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições que podem ser mobilizadas e convertidas em um trunfo crucial para o estabelecimento de iniciativas voltadas para o desenvolvimento. (Brasil, 2005, p.8)

O planejamento territorial acolhe uma perspectiva de território enquanto lugar de pertencimento dos sujeitos, que devem se apropriar de seus costumes, tradições como potências para o desenvolvimento. São os sujeitos do território que emergem enquanto responsáveis pela produção da sociabilidade e da busca por ações públicas que contemplem os seus interesses. Os sujeitos são os agentes participantes no planejamento, do controle e das avaliações das políticas públicas que podem chegar ao território.

No plano do discurso oficial, à medida que se expande a ortodoxia neoliberal, os indivíduos passam a ser percebidos como agentes ativos na condução dos processos produtivos. Observa-se que essa ideia de fortalecimento da participação dos sujeitos eleva a aparência de uma dimensão coletiva, permeada por dinâmicas como a resiliência e a superação histórica das desigualdades materiais.

O exemplo de Sergipe torna-se significativo na construção teórica e metodológica da perspectiva do desenvolvimento territorial, sobretudo a partir da implementação da Política de Desenvolvimento Territorial e do Orçamento Participativo, que estabeleceu as bases para a elaboração posterior dos Territórios de Planejamento/Desenvolvimento.

Buscando uma compreensão mais ampla, apresenta-se a abordagem inicial da Política de Desenvolvimento Territorial, que, segundo a Secretaria de Estado do Planejamento (SEPLAN), tinha como premissa:

constitui-se num instrumento que expressa a síntese das decisões alcançadas a partir da mobilização e participação de todos os atores sociais, econômicos e institucionais envolvidos no processo de planejamento e desenvolvimento de Sergipe. Nesse contexto, o PP não é um documento acabado, mas um instrumento permanente de interação entre o Estado e a Sociedade. Dinâmica, deve expressar as propostas de políticas, ações e projetos de responsabilidade do setor público e da sociedade, entendendo o desenvolvimento como processo histórico e social no qual os interesses, necessidades e aspirações de toda população e dos atores sociais produtivos serão levados em conta. O cenário desejado, a meta, é a equidade nas oportunidades e a melhor distribuição de renda em todos os territórios de Sergipe. Assim, a partir do processo de consulta popular nos âmbitos municipal, territorial e estadual, consorciada com o Plano Estratégico do Governo, definem-se os investimentos públicos e incentivam-se

os investimentos que devem levar ao crescimento econômico e ao desenvolvimento social e ambientalmente estruturado, processo este retro alimentado pelo controle social e monitoramento com transparência (Seplan, 2007)

Em efeito, com o objetivo de evocar o papel dos sujeitos sociais e as articulações necessárias para a sua mobilização, a SEPLAN define os seguintes objetivos para a construção do Planejamento Participativo:

Quadro 03: Objetivos do Planejamento Participativo

01	Sensibilizar e mobilizar os sergipanos para a necessidade da retomada do desenvolvimento;
02	Oferecer um instrumento efetivo de consulta popular e participação nas decisões de políticas públicas;
03	Conscientizar os atores do poder público e da sociedade, quanto aos seus papéis e responsabilidades na construção do desenvolvimento;
04	Sistematizar e divulgar as decisões e planos de ação para a construção do desenvolvimento;
05	Orientar e subsidiar as ações e decisões de investimentos dos atores públicos e privados, para os próximos 10 (dez) anos;
06	Priorizar ações e projetos para captação de recursos para investimentos públicos e privados;

Fonte: Secretaria de Estado do Planejamento, 2007

Organização: Douglas Souza de Jesus, 2024

Dentro desse contexto, o Planejamento Participativo estabelece como ponto de partida institucional uma nova reorganização do espaço sergipano, trazendo o território enquanto categoria de planejamento/desenvolvimento embasado na abordagem teórica apresentada por Milton Santos ao afirmar que:

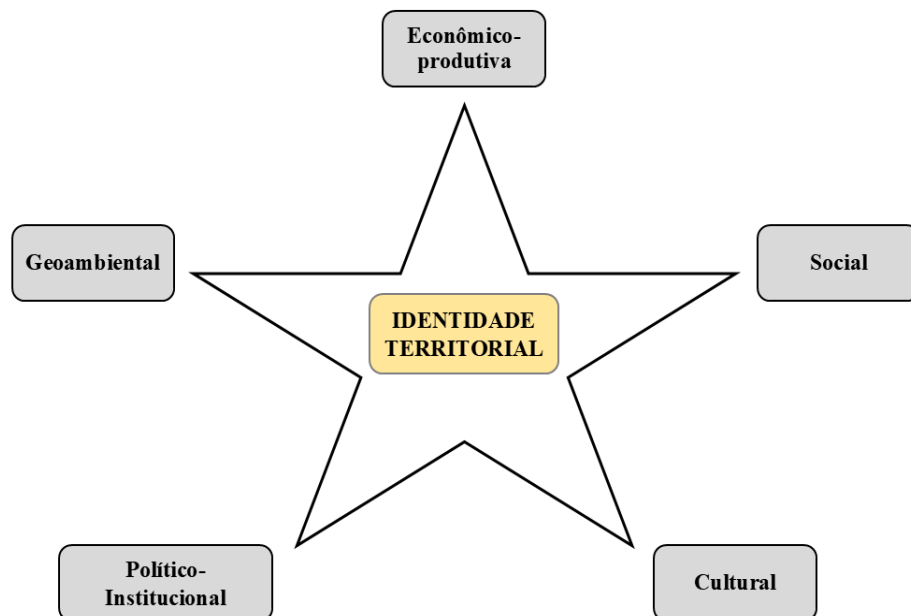
O território, hoje, pode ser formado por lugares contíguos (horizontalidades) e por lugares em rede (verticalidades). São, todavia, os mesmos lugares que formam redes e que formam o espaço banal. São os mesmos lugares, os mesmos pontos, mas contendo simultaneamente funcionalizações diferentes, quiçá divergentes ou opostas (Santos, 2005, p.139)

Com efeito, a partir da definição de Santos (2005), o território é incorporado ao planejamento, como elemento-chave para a nova proposta de regionalização do estado de Sergipe, valorizando o lugar e suas especificidades como centrais.

Buscando consolidar a formatação dessa política, a SEPLAN estabeleceu critérios, metodologias e instrumentos para um diagnóstico detalhado do estado, com base em suas regiões de identidade. Esse diagnóstico serviu como fundamento para a definição dos instrumentos da nova proposta de territorialização. Nessa perspectiva, a identidade cultural foi compreendida como um processo dinâmico, no qual o sentimento de pertencimento coletivo se adapta às condições de vida de cada território (SEPLAN, 2007)

Dessa forma, a metodologia utilizada pela SEPLAN define o território com base em 5 (cinco) dimensões de pertencimento, conforme aponta o esquema posterior:

Figura 03: Representação das dimensões de pertencimento do território



Fonte: Seplan, 2007

Organização: Douglas Souza de Jesus, 2024

Com base nas dimensões de pertencimento, buscou-se destacar o papel dos atores sociais na consolidação da política de desenvolvimento territorial, por meio da pactuação entre diversos segmentos da sociedade civil. Entre os participantes, incluíram-se professores da Universidade Federal de Sergipe (UFS), a equipe técnica da SEPLAN, representantes de organizações federais, prefeitos municipais, membros de movimentos sociais, entre outros. (Seplan, 2007)

democrática. Essa participação foi consolidada por meio de uma série de conferências, organizadas em três instâncias e pautadas nas seguintes demandas e aspectos:

Quadro 04: Conferências e ações realizadas

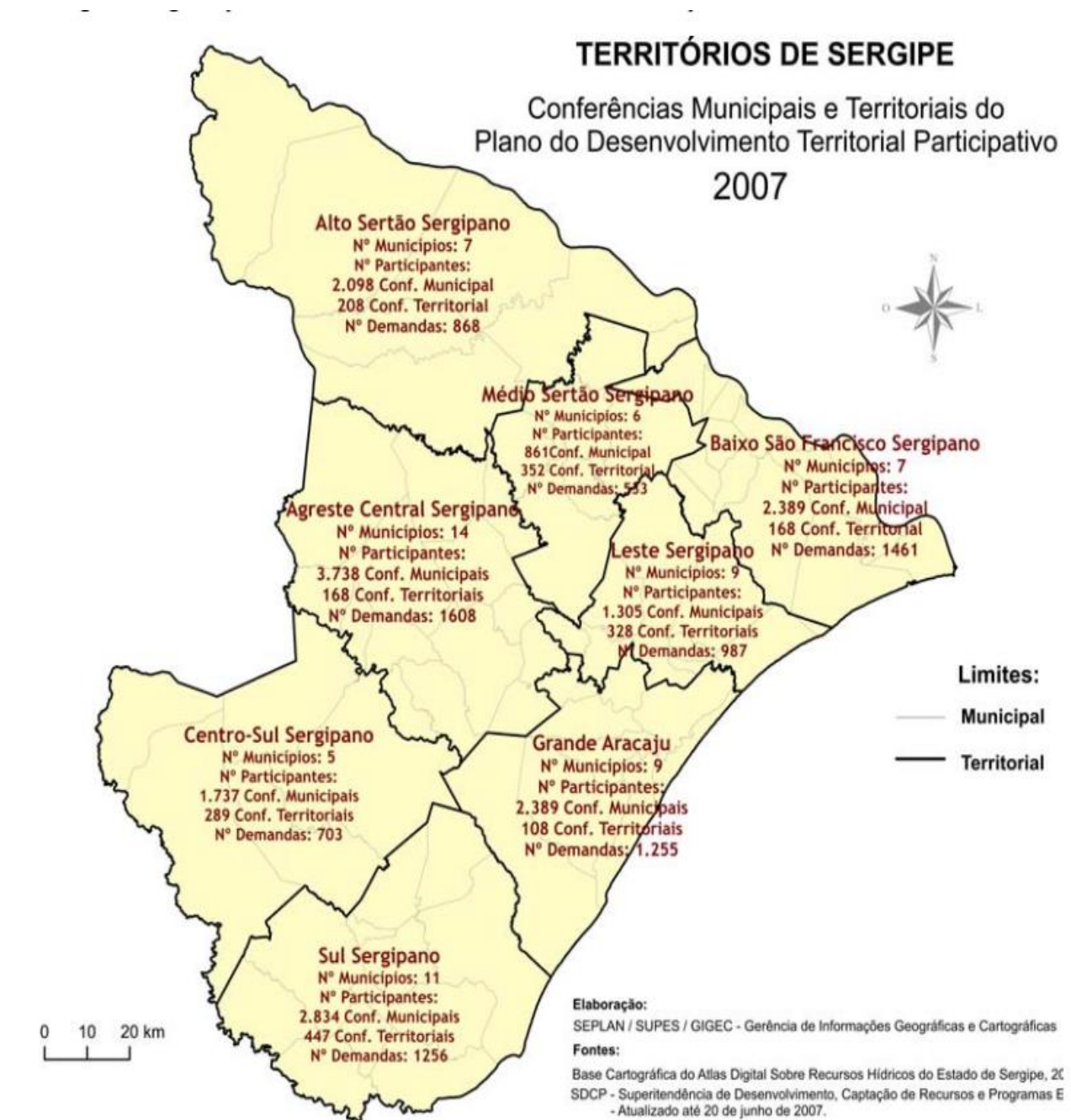
01	CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS	- Convocação de responsabilidade do Executivo Municipal - Instituição da Comissão Executiva Municipal (representantes do Poder Executivo, Poder Legislativo e da sociedade Civil organizada) - Representação baseada em: 03 representantes do Poder Público; 02 representantes da iniciativa privada e 05 representantes da sociedade civil organizada. - Promoção da mobilização e participação nos diversos setores do município em torno do planejamento de desenvolvimento territorial. - Eleição dos delegados para as Conferências Territoriais e Estaduais. (10 titulares e 10 suplentes) - Identificação das demandas de investimentos no município com base no Plano Plurianual. - Discussão com base em grupos temáticos definidos por meio dos eixos de inclusão pelo direito e pela renda.
02	CONFERÊNCIAS TERRITORIAIS	- Convocação de responsabilidade da SEPLAN - Sistemática de discussão a partir de 10 grupos temáticos - Construção de relatórios a partir de cada área temática e envio para as secretarias e órgãos estaduais - Preparação para a Conferência Estadual
03	CONFERÊNCIA ESTADUAL	- Participação de 1.431 pessoas sendo 771 delegados - Apresentação das demandas atendidas e adequação ao Plano Plurianual (2007-2011) - Discussão em grupos temáticos, com a participação de dois mediadores e um relator da SEPLAN

Fonte: Sergipe, 2007

Organização: Douglas Souza de Jesus, 2024

O Plano de Desenvolvimento Territorial em Sergipe, estruturado a partir de conferências municipais, territoriais e estaduais, mobilizou um número significativo de participantes em todo o estado. Esses encontros foram sistematizados no balanço de execução financeira realizado anualmente pela Secretaria de Estado da Fazenda e demonstrados por meio do mapa a seguir:

Figura 05: Balanço de conferências municipais e territoriais



Fonte: Sefaz-SE, 2007

Organização: Douglas Souza de Jesus, 2024

Independentemente do âmbito em que foram realizadas, as conferências se estabeleceram como um espaço de negociação do fundo público, articulado pelo discurso de participação e pactuação com a sociedade civil. Nesse processo, buscou-se integrar as demandas sociais por meio da adoção de dois eixos fundamentais: a inclusão pelo direito e a inclusão pela renda (Seplan, 2007).

Segundo o Plano Estratégico de Sergipe (2007-2010), a inclusão pelo direito contempla os seguintes aspectos:

[...] por meio da universalização do acesso aos serviços públicos, constitui-se num dos eixos de combate às desigualdades sociais. Acabar com os privilégios e apoiar a população no atendimento a suas necessidades, promovendo a inclusão de todos os cidadãos, é condição básica para que se possa assegurar uma vida digna a todos os sergipanos e a observância dos Direitos Humanos Universais (Sergipe, 2007).

Para o eixo de inclusão pela renda, o mesmo documento amplia a discussão ao posicionar o Estado como promotor do desenvolvimento por meio da implementação de políticas públicas articuladas. Essas políticas visam reduzir as disparidades regionais, abordando questões como a concentração de terras e a centralização de oportunidades em áreas específicas de Sergipe, especialmente na Grande Aracaju. Entre as propostas destacam-se a interiorização dos investimentos, a criação de um ambiente favorável para os negócios, a articulação de políticas voltadas para ciência e tecnologia, e a pactuação dos territórios com os atores locais. (Sergipe, 2007)

Dessa forma, a inclusão pela renda era pautada de acordo com a seguinte concepção: “A Inclusão pela Renda significa gerar oportunidades para todos. O objetivo é que Sergipe cresça e haja compartilhamento da riqueza produzida, rompendo a barreira da pobreza e da falta de oportunidades de trabalho. (Sergipe, 2007, p. 10).

Nesse sentido, os eixos de desenvolvimento retomam a discussão sobre a destinação do fundo público a partir de uma lógica de negociação e consenso para a definição das prioridades sociais. Coaduna-se com Salvador (2010) ao argumentar que o avanço da financeirização intensifica a disputa em torno do orçamento público. Isso ocorre porque, à medida que o orçamento estatal passa a priorizar o pagamento de títulos da dívida, sob o argumento de sustentar o financiamento das políticas públicas, as medidas de austeridade impostas pelo discurso neoliberal acabam estrangulando outras áreas de investimento. Nesse contexto, o pagamento dos juros da dívida emerge como uma fonte de alimentação do capital rentista, aprofundando as desigualdades e restringindo a capacidade do Estado de atender às demandas sociais em todos os setores.

Ademais, sustenta-se que as prioridades dos sujeitos, por meio das conferências realizadas, funcionam como um mecanismo de hierarquização das necessidades, justamente diante do acúmulo de restrições orçamentárias enfrentadas pelo Estado ao longo dos anos. Percebe-se que a participação popular, por meio do planejamento participativo, desempenha

um papel relativamente integrador em um primeiro momento. Mas as disputas entre diferentes setores sociais pelas prioridades públicas em um contexto de ausência do Estado em diversas áreas, reforça a necessidade de políticas públicas amplas. Por sua vez, o que acontece é a fragmentação do processo de construção coletiva da sociabilidade, a partir do desenvolvimento de uma disputa de prioridades por sujeitos carentes, a partir da lógica de sujeito versus sujeito.

Esse quadro evidencia o uso funcional do conceito de território, esvaziado do conflito, como se passasse a existir uma comunidade ilusória. Sob o viés do materialismo histórico e dialético, na ciência geográfica, o território configura-se como um espaço estratégico para a acumulação de capital e a re (produção) do espaço com a brutal intensificação da extração de *mais-valia*. Conceição (2012) argumenta, com base na concepção de Lukács (2003), que, na teoria marxista, o território é compreendido a partir dos seguintes preceitos:

Ao refletirmos as relações sociais de produção, o território não se configura como uma relação individualizada, de pertencimento, de autonomia de sujeitos isolados, mas enquanto categoria de universalidade e totalidade. A categoria totalidade não reduz seus elementos a uma uniformidade diferenciada, a uma identidade - nada é isolado. Isolar um fato, um fenômeno é privá-lo de sentido, de explicação, de conteúdo. É imobilizá-lo artificialmente, matá-lo, pois o sentido das coisas não está na consideração de sua individualidade, mas na sua totalidade. A totalidade do objeto só pode ser determinada se o próprio sujeito que a determina ele mesmo é uma totalidade. (Conceição, 2021, p.17)

Nesse contexto, após a crise da década de 1970, caracterizada pelo declínio do consenso fordista-keynesiano, o capital passou por uma nova reestruturação produtiva, que impulsionou a busca por novos espaços de exploração e acumulação. Assim, sob a perspectiva geográfica, argumenta-se que as categorias são instrumentalizadas de acordo com as necessidades do próprio processo de acumulação, transcendendo as abordagens clássicas marcadas por uma rigidez teórica e metodológica das definições apresentadas.

Conceição e Lisboa (2007) enfatizam que a promulgação da Constituição Federal de 1988 marca um processo de descentralização que redefiniu profundamente o papel do Estado brasileiro. Como resultado, não apenas o processo de elaboração de políticas públicas foi reestruturado, mas também as formas de financiamento, influenciando diretamente os papéis do Estado e da sociedade civil. Para as autoras, não por coincidência, a partir daí o território ganha relevância:

Entra em vigência um modelo que visa o uso do território em decorrência dos seus potenciais. Trata-se de entender as interconexões entre o local (a

comunidade) e o global (o supranacional) trazendo para o centro dos interesses econômicos a valorização do potencial de cada território. (Conceição e Lisboa, 2011, p. 122)

Essa maneira de abordar o território incorpora a dimensão dos conflitos por que nessa teia que envolve sujeitos, corporações e Estado, as relações de força engendradas pelos atores signatários (Raffestin, 2003), dimensionam o poder desses atores. Na política de desenvolvimento territorial, o poder será exercido pelo ator signatário, como no dizer de *Raffestin*, que exercer maior poder. Ele pode ser um grupo social ou uma empresa. Em geral na PDT, os sujeitos sociais, moradores de diferentes comunidades, cidades, municípios disputarão recursos públicos entre si. O conflito recai sobre os sujeitos. Estado e interesses privados não assumem responsabilidade. Os interesses de mercado não aparecem, ficam no anonimato: a incorporadora, construtora que construirá as casas, os calçamentos (...), ou os fornecedores de outros bens ou serviços. É possível afirmar, de acordo com Lisboa (2007), que:

os lugares são tornados territórios pelo capital e passam a apresentar a alternativa encontrada pelo capitalismo para suprir as suas demandas, por sua vez, a descentralização transfere para a sociedade civil (contraditoriamente, retira dela) a responsabilidade pela eficácia desse território. (Lisboa, 2007, p.141)

Mas é a crença dessa participação junto à política de desenvolvimento territorial que os instrumentos de planejamento financeiro, como o Plano Estratégico¹⁰ (PE), o Plano de Desenvolvimento Territorial Participativo (PP)¹¹, o Plano Plurianual (PPA)¹² e o Orçamento Anual¹³, são concebidos para operar de forma integrada e coordenada. Como um dos desdobramentos dessa lógica, foi desenvolvido o chamado “Kit Território”.

O “Kit território” é um “pacote padrão” de investimentos públicos que representam, em conjunto, um mínimo de ofertas de serviços públicos e de infraestrutura para que os territórios tenham a mesma oportunidade de desenvolvimento econômico e social. A análise das demandas identificadas pelos delegados nos 08 (oito) territórios permitiu concluir que uma série de ações e investimentos são necessários para a inclusão pelo direito e pela renda,

¹⁰ Define os Valores, a Missão e a Visão de Futuro que norteiam a administração estadual. (Sergipe, 2007)

¹¹ O documento propõe um planejamento estratégico de dez anos para o Estado, com investimentos públicos e privados, que contemple a participação da sociedade civil e leve em consideração as especificidades territoriais (Sergipe, 2007)

¹² Refere-se nesse sentido ao quadriênio 2008 a 2011. Estabeleceu as diretrizes e metas para o planejamento de médio prazo do estado, orientando as despesas de capital e os programas de duração continuada. (Sergipe, 2007)

¹³ Autoriza o Poder Executivo a realizar despesas e arrecadar receitas, detalhando as ações a serem realizadas e os recursos necessários para sua execução. Além disso, a lei orçamentária deve estar alinhada ao Plano Plurianual, garantindo a continuidade das políticas públicas e o cumprimento das metas estabelecidas. (Sergipe, 2007)

da população sergipana. O “Kit território” reflete as necessidades dos territórios (oportunidades) de investimentos, equipamentos, tecnologias e serviços que deverão ser priorizados pelo Governo Estadual [...] Pretende-se com este Kit território que as necessidades levantadas se configurem como oportunidades para organismos internacionais, órgãos federais e outros parceiros, para que, junto com o governo estadual e com os municípios, sejam desencadeados os processos que assegurem a exequibilidade de todos os componentes básicos das ações e de sua efetividade nos próximos 04 (quatro) anos refletindo não apenas no desenvolvimento de ações produtivas que gerem emprego e renda, mas, sobretudo, na melhoria da qualidade de vida dos sergipanos. (Seplan, 2007, 47)

Nessa perspectiva, o ideário originado através do “Kit Território” e os eixos de inclusão já debatidos nesta seção surgem como uma estratégia para a retomada de investimentos públicos de maneira mais focalizada, estruturando-se inicialmente com base nas seguintes propostas:

Quadro 05: Propostas de investimentos básicos para o desenvolvimento dos territórios

EIXO: INCLUSÃO PELO DIREITO	
1. ACESSO UNIVERSAL À SAÚDE	- Hospital Territorial - Farmácia popular - SAMU - Aquisição de equipamentos de baixa e média complexidade - Ampliação do sistema de abastecimento de água - Ampliação do sistema de esgotamento sanitário
2. ACESSO UNIVERSAL AO ENSINO PÚBLICO DE QUALIDADE	- Escola profissionalizante - Biblioteca - Centro poliesportivo - Transporte escolar
3. SEGURANÇA AOS CIDADÃOS	- Centro integrado de segurança pública - Centro de recuperação de menores - Polícia comunitária
4. PROTEÇÃO E INCLUSÃO SOCIAL COM ÊNFASE A POPULAÇÃO MAIS VULNERÁVEL E MINORIAS	- CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social) - Casa Nova Vida Nova (Erradicação das casas de taipa; Construção de casas populares) - Fábrica de pré-moldados para habitação - Luz para todos - Abrigo para crianças e adolescentes

5. MODERNIZAÇÃO, DEMOCRATIZAÇÃO E TRANSPARÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	- CEAC (Centro de Atendimento ao Cidadão) - Ponto de serviços públicos ao cidadão (Ouvidoria Territorial) - Modernização da administração pública técnica e gerencial - Portal de serviços e informações (Transparência) - Programa de Inclusão Digital - Controle Social: Conselho de Desenvolvimento Territorial
EIXO: INCLUSÃO PELA RENDA	
1. RECONSTRUÇÃO E AMPLIAÇÃO DO SISTEMA VIÁRIO	- Patrulha mecanizada territorial
2. CRIAÇÃO DE INFRAESTRUTURA E SANEAMENTO AMBIENTAL	- Aterro sanitário - Estação de tratamento de esgoto - Projetos pilotos de recuperação de micro bacias hidrográficas - Capacitação de gestores municipais em gestão ambiental
3. DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO SUSTENTÁVEL	- Distritos Industriais - CVT (Centro de vocações tecnológicas) - Arranjos produtivos locais - Matadouro Frigorífico territorial - Centro de Comercialização (Porto Seco) - Núcleo de regularização fundiária - Núcleo de apoio ao trabalhador - Reabilitação de perímetro irrigado - Casa de Cultura - Feiras de artesanato itinerantes - Distritos turísticos

Fonte: Sergipe, 2007

Organização: Douglas Souza de Jesus, 2024

Após o período correspondente ao quadriênio 2008-2011, o PPA seguinte, referente ao período de 2012-2015 e aprovado em 2011 pela Lei nº 7.311, previu a continuidade das ações voltadas aos territórios de planejamento. Para isso, foi adotada uma nova metodologia de organização, que estabeleceu uma integração direta com as ações do Governo Federal por meio de uma pactuação estratégica. Essa pactuação contemplava uma série de iniciativas, como obras estruturantes e combate à miséria. (Sergipe, 2011)

Nesse sentido, ainda em 2011, houve a retomada das conferências territoriais em cada território de planejamento:

Foram realizadas, neste ano de 2011, oito Conferências, uma em cada Território, a saber: Médio Sertão, no município de Aquidabã; Leste Sergipano, em Carmópolis; Agreste Central, em Ribeirópolis; Baixo São Francisco, em Neópolis; Centro Sul, em Lagarto; Sergipano, em Estância; Grande Aracaju, em N. S. do Socorro; Alto Sertão, no município de Canindé de São Francisco. A rodada de Conferências Territoriais do PPA-P teve como objetivo prestar contas à população sobre as ações realizadas pelo Governo de Sergipe nos últimos quatro anos, e definir, conjuntamente com os sergipanos, as ações e prioridades para o próximo quadriênio. Ao todo, participaram das Conferências 826 pessoas, sendo 318 delegados do Planejamento Participativo, 333 técnicos dos órgãos entidades do Estado e 175 convidados. (Sergipe, 2011, p.154)

A relevância da continuidade apresentada pelo PPA 2012-2015 está alinhada à previsão de revisão do planejamento participativo e dos territórios de desenvolvimento em um horizonte de 10 anos. Nesse contexto, entende-se que a adoção de políticas de longo prazo sempre representou um dos grandes desafios para o Estado brasileiro. Entre as principais dificuldades, destacam-se os conflitos de classe, os interesses de grupos específicos e a desarticulação administrativa nas diversas esferas de governo. (Fiori, 1989)

Com efeito, a importância das atividades de planejamento encontra-se justamente na capacidade de continuidade, dado um modelo de gestão que ultrapasse a personificação de grupos políticos durante a vigência dos mandatos. Nesse sentido, o PPA correspondente aponta que:

[...] a participação popular não se esgotou com a elaboração do PPA 2012-2015, mas continuará durante a sua implementação. O Governo pretende monitorar a execução das ações oriundas das demandas territoriais para prestar contas a sociedade. Para isso, serão realizadas reuniões permanentes com os delegados do Planejamento Participativo, com o objetivo de divulgar o andamento das ações e possibilitar que os mesmos possam acompanhar a gestão do Governo e, assim, contribuir para o seu desempenho e eficácia. (Sergipe, 2011, p.155)

Posteriormente, o PPA aprovado em 2016 (2016-2019), por meio da Lei nº 8.089 ratifica a continuidade de política de desenvolvimento territorial afirmando que:

A busca de um maior equilíbrio entre os oito territórios de desenvolvimento de Sergipe é eixo norteador do Plano. Todas as regiões de Sergipe apresentaram crescimento econômico e melhorias muito significativas nos indicadores sociais nos últimos oito anos. O emprego formal cresceu na capital e no interior, empresas foram implantadas nos diversos territórios, assim como foram instalados e ou ampliados equipamentos e serviços públicos na área da saúde, educação, segurança pública, entre outros. (Sergipe, 2016, p. 6-7)

Mesmo direcionando sua abordagem para as melhorias sociais e econômicas, o PPA (2016-2019) também aponta a abrangência das desigualdades tanto entre os territórios de planejamento quanto nos municípios, sugerindo a persistência de problemas sociais crônicos, mesmo com a continuidade da política de desenvolvimento territorial. Entre os fatores apresentados encontram-se as dificuldades de articular e efetivar políticas públicas que contemplem as instâncias de governo (federal, estadual e municipal), além do processo histórico que afeta determinados setores produtivos e a infraestrutura.

Aprofundando a análise, o território do Baixo São Francisco foi considerado prioritário, dado os desafios nas atividades econômicas e os baixos índices sociais. Além disso, os 15 (quinze) municípios do estado com os menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) também deveriam ser tratados como prioritários, sendo estes:

Quadro 06: Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios (IDHM)

POSIÇÃO NO IDHM	MUNICÍPIOS
75º	Poço Redondo
74º	Riachão do Dantas
73º	Brejo Grande
72º	Santa Luzia do Itanhi
71º	Tomar do Geru
70º	Monte Alegre de Sergipe
69º	Cristinápolis
68º	Pacatuba
67º	Itabaianinha
66º	Tobias Barreto
65º	Japoatã
64º	Poço Verde
63º	Itaporanga D'Ajuda
62º	Ilha das Flores
61º	Gararu

Fonte: Sergipe, 2016/ Atlas Brasil, 2010

Organização: Douglas Souza de Jesus, 2024

Outro ponto observado e avaliado na perspectiva do desenvolvimento territorial nesse período foi a taxa de urbanização dos municípios, que, segundo o PPA (2016-2019), deveria levar em consideração os equipamentos urbanos definidos como “todos os bens públicos, de

utilidade pública, destinados à prestação de serviços necessários ao funcionamento da cidade, implantados mediante autorização do poder público e em espaços públicos”. (Sergipe, 2016, p. 59)

Com isso, a política de infraestrutura urbana, fundamentada em seus equipamentos e nas intervenções possíveis, foi tratada como um dos principais eixos da política de desenvolvimento territorial de Sergipe, já que os investimentos realizados nesse setor, alinhados ao planejamento do estado, têm impacto direto nas cadeias produtivas¹⁴.

Mesmo em um contexto de política de planejamento voltado para o desenvolvimento territorial, o ranking de municípios por taxa de urbanização apresentava os seguintes índices:

Tabela 01 - Municípios com menores taxas de urbanização de Sergipe

MUNICÍPIOS	TAXA DE URBANIZAÇÃO (%)
Pacatuba	20,00
Santa Luzia do Itanhi	22,00
Gararu	24,00
Riachão do Dantas	25,00
Poço Redondo	27,00
Japoatã	33,00
Tomar do Geru	37,00
Itaporanga	39,00
D'Ajuda	39,00
Brejo Grande	49,00
Itabaianinha	50,00
Cristinápolis	50,00
Poço Verde	56,00
Monte Alegre de Sergipe	59,00

¹⁴ É importante destacar que, nos primeiros anos do Planejamento Participativo, as demandas relacionadas à infraestrutura urbana foram organizadas por meio do Programa Sergipe Cidades. O programa foi desenvolvido a partir das demandas definidas durante as Conferências do Planejamento Participativo. Lançado oficialmente em 2009, o programa ocorre a partir de um contrato de financiamento firmado entre o Estado de Sergipe e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com o objetivo de promover o desenvolvimento territorial sustentável. Suas ações são direcionadas à interiorização de investimentos em infraestrutura social e produtiva, além do fortalecimento institucional dos municípios e do próprio Estado. Abrangendo 74 municípios, excluindo a capital Aracaju, o programa se organizou em dois eixos: desenvolvimento territorial, com foco em benefícios regionais mais amplos, e desenvolvimento urbano, direcionado a obras que impactam diretamente municípios e povoados, por meio de iniciativas integradas nas áreas de educação, esporte, segurança, infraestrutura urbana e fortalecimento comunitário. Em contrato, o programa teria duração até o ano de 2015. (Sergipe, 2009)

Ilha das Flores	65,00
Tobias Barreto	67,00

Fonte: Sergipe, 2016.

Organização: Douglas Souza de Jesus, 2024

Os dados apresentados evidenciam que, apesar da pactuação territorial realizada ao longo desse período, Sergipe ainda enfrenta desafios significativos na melhoria de diversos indicadores sociais, como a taxa de urbanização e os índices de desenvolvimento humano, que refletem as condições de vida da população. Assim, a análise dos Planos Plurianuais como metodologia ao longo do acompanhamento dos territórios de desenvolvimento torna-se essencial, pois permite (des) velar as perspectivas de execução de políticas públicas de longo prazo no estado de Sergipe.

Ao fim do horizonte de planejamento que deveria ser de 10 (dez) anos, o estado de Sergipe deveria promover uma revisão tanto da proposta de planejamento participativo como da política territorial de desenvolvimento, já que estes funcionavam como documentos de referência. Ao debruçar-se nas bases estaduais de informações e em visita de campo à SEPLAN no ano de 2024, foi constatado que esse processo não ocorreu nem no ano de 2017 como o previsto e nem até a atualidade.

Nesse sentido, verifica-se que a proposta de planejamento participativo aos moldes do que foi executado em 2007 encontra-se descontinuada, funcionando somente os mecanismos legais como o Plano Estratégico, PPA, etc. Por outro lado, a segmentação do estado a partir dos territórios de desenvolvimento instituídos pelo Decreto estadual nº 24.388/2007, ainda se encontra vigente, mas funcionando em sua maior parte como referência administrativa e de planejamento, sem uma proposta de execução de caráter mais focalizado e participativo.

Retomando o que foi preconizado em 2007 como instrumento comparativo, o relatório da SEPLAN traçava os caminhos que o estado almejava percorrer ao longo daquele período de 10 anos para alcançar o êxito no Desenvolvimento Territorial Participativo:

O sucesso do Plano de Desenvolvimento Territorial Participativo depende não só do setor público, mas, principalmente, da iniciativa privada, enquanto agente gerador de emprego e renda, e da sociedade civil, enquanto agente responsável por sugerir iniciativas, acompanhar a implantação e avaliar os resultados. Constrói-se assim um pacto social consubstanciado na efetiva atuação do poder público e participação da sociedade como um todo, o que possibilitará fazer de Sergipe um Estado de Todos! (Sergipe, 2007, p.56)

De modo geral, o desenvolvimento territorial em Sergipe, ao mesmo tempo em que reflete políticas públicas abrangentes, influenciadas por modelos de planejamento econômico

do século XX, deve ser compreendido como um processo histórico que transcende uma visão puramente institucional ou econômica. É necessário analisar suas práticas como parte de uma construção enraizada na dinâmica capitalista, que não apenas legitima o sistema, contribui para sua reprodução ao mesmo tempo que garante algum benefício social para populações vulneráveis como forma de administração da pobreza. Assim, tal abordagem exige a consideração de múltiplas dimensões, incluindo os aspectos políticos, sociais e culturais que o atravessam, indo além de sua presença evidente e contemplando também suas ausências como continuidade do processo de acumulação. (Gómez, 2006)

Torna-se necessário superar os discursos de desenvolvimento que, muitas vezes se limitam a reproduzir a semântica do crescimento econômico, desnudando o que de fato é (re)produzido no espaço através da instrumentalização da divisão social do trabalho e das estratégias de disputa pelo fundo público, mediadas pelo Estado. Assim, o desenvolvimento, muitas vezes apresentado como um simulacro de participação social e de coesão entre as escalas lugar/território, só pode ser plenamente compreendido quando os modelos de acumulação são incorporados ao debate. Isso permite evidenciar que, ainda que assuma uma forma distinta, a produção do desenvolvimento capitalista permanece centrada na exploração da força de trabalho e, de tal modo, é necessário repetir:

O desenvolvimento capitalista sempre é especulativo – de fato, toda a história do capitalismo pode ser interpretada como uma série completa de impulsos especulativos minúsculos e, às vezes grandiosos, empilhados, histórica e geograficamente, uns sobre os outros. (Harvey, 2005, p.187)

Cabe-nos revelar!

2.4 As perspectivas de desenvolvimento territorial: Uma abordagem a partir do sul sergipano

O conceito de empreendedorismo urbano de David Harvey (2005), contribui para desvelar as antinomias do sistema capitalista a partir do aumento e complexidade das relações econômicas. Embora o autor não adote integralmente o debate da crise estrutural, ele argumenta que a partir da crise de 1973, manifestaram-se em larga escala, consequências como o aumento do desemprego, a intensificação das medidas de austeridade e a ampliação das políticas de privatização, ancoradas no discurso da “racionalidade de mercado”. Assim, mesmo políticos

com orientações ideológicas distintas recorrem a abordagem de mobilização local com o seguinte objetivo: (Harvey, 2005)

A maior ênfase na ação local para enfrentar esses males também parece ter algo a ver com a capacidade declinante do Estado-Nação de controlar os fluxos financeiros das empresas multinacionais, de modo que o investimento assume cada vez mais a forma de negociação entre o capital financeiro internacional e os poderes locais (que fazem o possível para maximizar a atratividade do local como chamariz para o desenvolvimento capitalista). (Harvey, 2005, p.168)

Para isso, o autor amplia a sua discussão sobre o empreendedorismo urbano apontando 3 (três) dimensões de análise:

1. A noção de empreendedorismo urbano possui como um dos elementos as “parcerias público-privadas”. Nesse formato, “a iniciativa tradicional local se integra com o uso dos poderes locais, buscando fontes externas de financiamento e novos investimentos diretos ou novas fontes de emprego” (Harvey, 2005, p. 172).
2. A parceria público-privada possui um caráter empreendedor na medida em que funciona por meio da especulação, ou seja, em muitos dos casos o setor público assume os riscos enquanto o setor privado obtém os benefícios. Nesse sentido, o autor sustenta que há uma diferença do planejamento de base coordenada pautado em um determinado grau de racionalidade (Harvey, 2005).
3. O conceito de empreendedorismo urbano possui uma tendência de focar em projetos que privilegiem o lugar. Na medida em que são executados, a melhoria de determinadas condições pode produzir um impacto maior no local do que no território em si, o que contribui para um aumento das desigualdades em áreas que não recebem instrumentos de indução econômica ou não possuem elementos de atratividade (Harvey, 2005).

A proposta do autor em fomentar um debate sobre as transformações na produção do espaço concentra-se na mobilização da categoria Estado e na análise do processo de corrosão das bases que sustentaram o binômio fordismo/keynesianismo. Nesse contexto, as mudanças impulsionadas pela financeirização e pela desregulamentação estatal, características do avanço do neoliberalismo, sobretudo nos EUA e na Europa a partir da década de 1970, alinham-se à mobilidade do capital e à reestruturação produtiva, que se manifestam, especialmente, no espaço urbano.

A discussão sobre os conceitos de “governança urbana” e “empreendedorismo urbano” sintetiza e promove uma relação paradoxal com o Estado-nação. Para o autor, uma das

principais diferenças entre esses conceitos está justamente na capacidade da governança urbana de promover um determinado nível de regulação nas disputas geradas a partir da produção do próprio espaço. Por outro lado, a desregulamentação e a flexibilização produzem como alternativa um ideário de Estado-nação alheio, onde os mercados atuam como agentes autônomos de regulação. (Ibid, 2005)

Em outra obra, intitulada “*O Neoliberalismo*”, Harvey (2004) apresenta uma discussão que desvela a natureza contraditória da relação Estado/capital na atual fase de acumulação. Para isso, o autor aponta que o Estado é um *locus* estratégico para o mercado, na medida em que a criação de legislações e estruturas regulatórias conferem legitimidade aos seus interesses. Nesse sentido, a desregulamentação do Estado e, concomitantemente, a ascensão do poder local como alternativa são embasadas por uma relação de antinomia, que produz consequências diretas para a classe trabalhadora:

À medida que reduz os recursos dedicados ao bem-estar social e reduz o seu papel em áreas como a assistência à saúde, o ensino público, e a assistência social, que um dia foram tão fundamentais para o liberalismo embutido, o Estado vai deixando segmentos sempre crescentes da população expostos ao empobrecimento. A rede de seguridade social é reduzida ao mínimo indispensável em favor de um sistema que acentua a responsabilidade individual. Em geral se atribuem os fracassos pessoais a falhas individuais, e com demasiada frequência a vítima é quem leva a culpa! (Harvey, 2004, p.86)

Nesse contexto, a abordagem do Território Sul Sergipano, instituído pelo Decreto nº 24.388/2007, fundamenta-se nos preceitos de mobilização social, desenvolvimento endógeno e reestruturação produtiva. Com base nas obras de Harvey (2004; 2005), mencionados anteriormente, argumenta-se que o local ou o território – aqui entendido como o Território Sul Sergipano, ou cada comunidade que luta por benefícios do Estado - não pode ser compreendido apenas por suas dinâmicas internas, assim como não se traduz a uma mera expressão de tendências isoladas. Está inserido em um contexto marcado por contradições estruturais, onde a luta de classes e acumulação capitalista determinam as formas de produção espacial e as dinâmicas socioeconômicas.

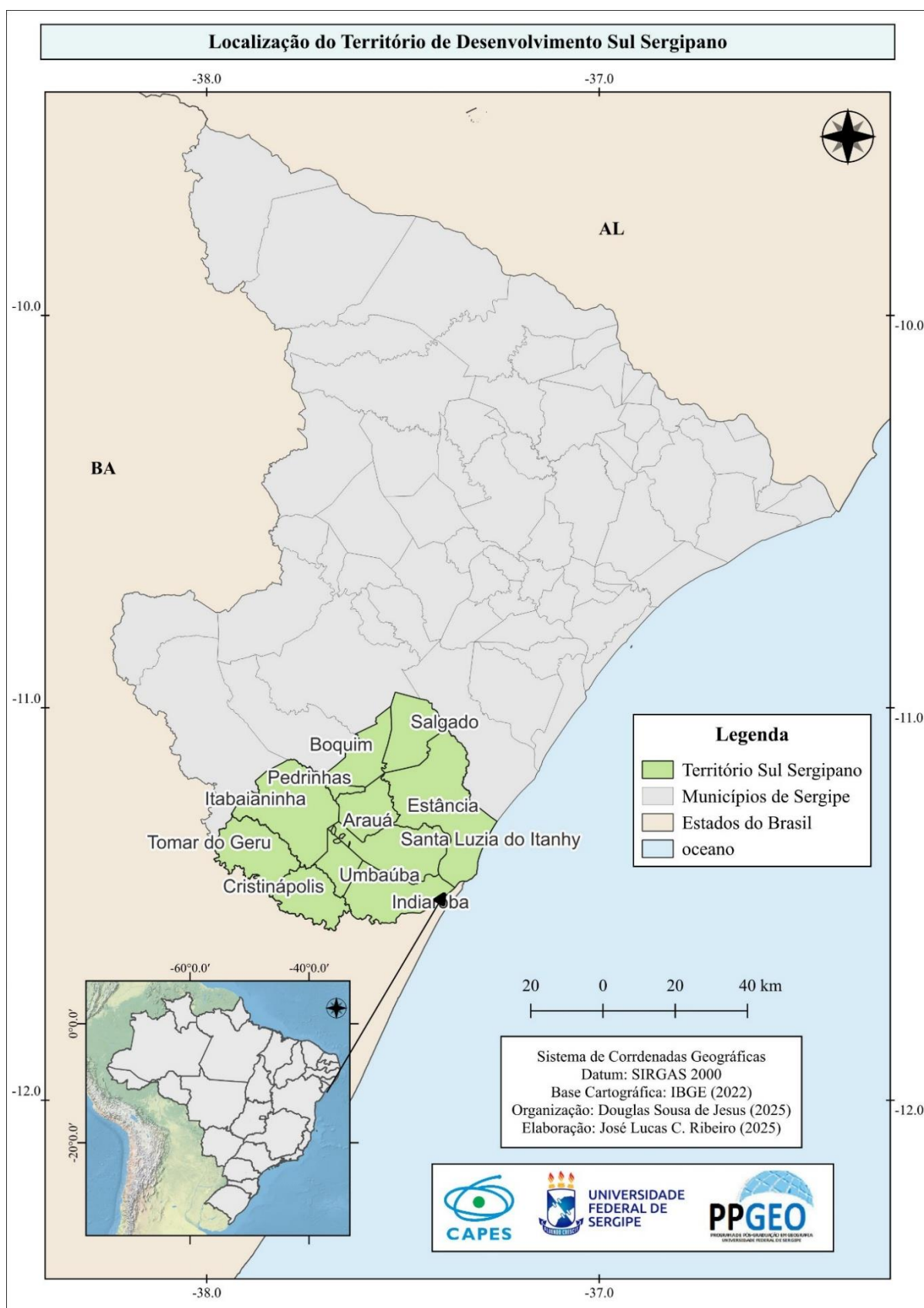
Ademais, segundo o Plano de Desenvolvimento do Território, o sul sergipano é caracterizado por sua herança colonial ligada à produção de açúcar, sendo o município de Estância um dos seus maiores expoentes, dada a economia de base industrial e comercial ainda no século XIX, sua decadência em meados do século XX, a expansão da citricultura nos anos subsequentes e sua crise na passagem do XX para o XXI, além das dificuldades estruturais contemporâneas. Em consequência, dentre os problemas sociais apresentados no período de

elaboração do plano, o território sul sergipano detinha o 4º (quarto) pior IDH dos territórios instituídos, com um índice de 0,616%, e ocupava a mesma posição quando observados os dados relativos à renda per capita média. (Sergipe, 2007)

Buscando contrarrestar os efeitos do processo histórico de produção do território Sul sergipano, o documento apresenta uma “visão de futuro” que busca harmonizar as estratégias de desenvolvimento territorial com as especificidades dos municípios integrantes, sendo estes representados pelo mapeamento da figura posterior:

“Ser reconhecido como um Território do trabalho voltado para o empreendedorismo coletivo, que reflita um espaço de discussão e participação, de modo a garantir uma condição de vida autossustentável e uma elevada autoestima de viver de sua população”. (Sergipe, 2007, p.48)

Figura 06: Território de Desenvolvimento Sul Sergipano



Fonte: SEPLAN, 2007

Organização: Douglas Souza, 2024

Ademais, buscando assumir um aspecto de identidade, que expressasse características naturais, econômicas e sociais, foi elaborado o seguinte símbolo pelos representantes territoriais:

Figura 07: Símbolo do território do Sul Sergipano



Fonte: Seplan-SE, 2007

Organização: Douglas Souza de Jesus, 2024

O símbolo territorial deveria ser mobilizado de acordo com os objetivos de pactuação social existentes. Nesse sentido, a laranja, o barco de fogo, as praias, a indústria e o artesanato exprimem não somente um ideário econômico e cultural, mas devem incorporar uma dimensão de identidade, alinhando-se à definição de território atribuída pelo MDA ao afirmar que este:

é um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial. (MDA, 2004)

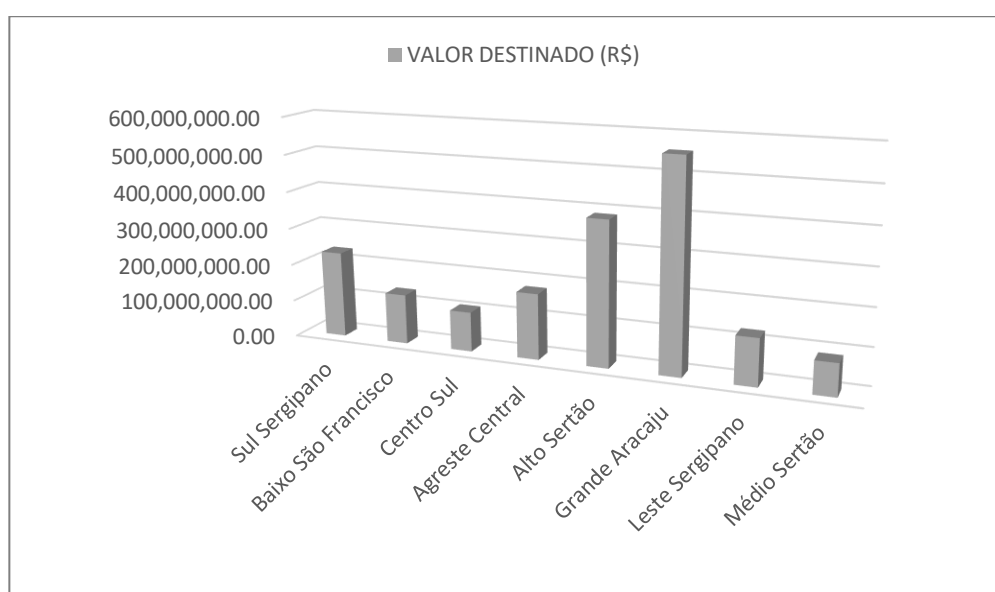
Com efeito, é pelo ideário de pertencimento que se deram as primeiras articulações, as quais deveriam promover, posteriormente, a perspectiva de inclusão pelo direito e pela renda¹⁵, a partir das demandas territoriais pactuadas nas conferências municipais realizadas nos dias 6 e 12 de junho de 2007, com a participação de 2.834 pessoas. Essas discussões foram ampliadas

¹⁵ Os eixos de inclusão pelo direito e pela renda são explicados detalhadamente na página 71

nas conferências territoriais, ocorridas na cidade de Boquim, no dia 13 de julho, e na II Conferência Territorial, realizada na cidade de Estância, em 13 de novembro de 2007. (Sergipe, 2007)

Através das demandas estabelecidas nas conferências, o Estado de Sergipe destinou, por meio do PPA (2008-2011), os seguintes valores orçamentários (R\$) para atender às demandas territoriais¹⁶:

Gráfico 02: Valores do PPA (2008-2011) destinados ao plano de desenvolvimento dos territórios



Fonte: PPA, 2007

Organização: Douglas Souza de Jesus, 2024

Em comparação com os outros territórios, observa-se que o Sul Sergipano recebeu o 3º (terceiro) maior volume de investimentos. O valor destinado deveria ser acompanhado por meio de um Conselho Territorial, composto por representantes do poder público municipal, estadual e da sociedade civil, a partir do ideário da garantia de transparência e participação social na gestão dos recursos. Os membros do Conselho Territorial tinham como função:

¹⁶ As demandas territoriais de modo detalhado, estabelecidas por meio de cada eixo de inclusão, estão apresentadas em anexo.

Quadro 07: Função dos membros do Conselho Territorial

01	Receber, analisar e aprovar os projetos e as propostas que compõem o Plano de Desenvolvimento Territorial;
02	Acompanhar a execução do Plano de Desenvolvimento Territorial, mediante indicadores selecionados em plenária e divulgados através de Relatórios Anuais de Avaliação dispostos em locais acessíveis a população do território;
03	Apoiar a avaliação do Plano de Desenvolvimento Territorial;
04	Encaminhar o Plano de Desenvolvimento Territorial e os Relatórios Anuais ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico;

Fonte: Sergipe, 2007

Organização: Douglas Souza de Jesus, 2024

Além da disputa pelo fundo público na escala estadual, os recursos destinados no Plano Plurianual deveriam envolver uma “negociação” de prioridades dentro do próprio território do Sul Sergipano. Nesse sentido, buscando ampliar a discussão sobre a previsão de investimentos realizados no território, o quadro abaixo, disponibilizado no Plano de Desenvolvimento do Território (2007), apresenta uma síntese da destinação dos investimentos a partir dos eixos de inclusão pelo direito e inclusão pela renda:

Quadro 08: Síntese dos investimentos no Território Sul a partir das diretrizes estratégicas

SÍNTESE DOS INVESTIMENTOS POR EIXO DE INCLUSÃO E DIRETRIZES ESTRATÉGICAS	
INCLUSÃO PELO DIREITO	
Acesso universal à saúde	R\$ 21.444.406,00
Acesso universal ao ensino público de qualidade	R\$ 20.065.050,00
Proteção e inclusão social, com ênfase à população mais vulnerável e minorias	R\$ 2.260.000,00
Democratização e transparência da Gestão Pública	R\$ 26.357.765,18
INCLUSÃO PELA RENDA	
Reconstrução e ampliação do sistema viário	R\$ 110.041.220,28

Criação de infraestrutura ambiental e de recursos hídricos	R\$ 5.125.923,15
Desenvolvimento Territorial participativo sustentável	R\$ 43.762.940,80

Fonte: Sergipe, 2007

Organização: Douglas Souza de Jesus, 2024

Desse modo, a abordagem do desenvolvimento territorial a partir do Sul Sergipano, fundamentada nas reflexões teóricas de David Harvey, desvela as contradições socioeconômicas e espaciais articuladas pelo modo de produção capitalista, sobretudo após a crise na década de 1970. Nesse contexto, o território, longe de ser um espaço físico delimitado, configura-se como um campo de lutas para a classe trabalhadora, entretanto, defende-se que a produção desse movimento só pode ser compreendida quando levadas em conta as dinâmicas mundiais da própria acumulação de capital e os seus impactos na produção desigual do espaço.

A partir do ideário de empreendedorismo urbano e do enfraquecimento do Estado planejador — especialmente na perspectiva das necessidades coletivas —, observa-se uma estratégia discursiva que enfatiza a necessidade de parcerias entre o Estado e o mercado, como resposta à hegemonia dos dogmas neoliberais.

Como consequência, a análise dos documentos oficiais — como o PPA (Plano Plurianual), o Plano Estratégico e o Plano de Desenvolvimento Territorial — revela o direcionamento de investimentos que, ainda que apresentem a participação popular por meio de conferências, acabam por reforçar a lógica de produção desigual do espaço. Essa dinâmica, conforme discutido por Neil Smith (1988) e abordada na seção anterior, confirma, na prática, a valorização de áreas que apresentam maior potencial de resposta ao binômio investimento/lucro. Com isso, o Estado assume o papel de agente fiador, atuando de modo a garantir que, mesmo em condições adversas, o ciclo de acumulação do capital seja mantido.

Sob essa perspectiva, outras políticas são incorporadas como parte dos territórios de desenvolvimento, ampliando o escopo de ações de indução do Estado e da iniciativa privada. As políticas voltadas para a habitação, por exemplo, não se limitaram a mitigar o déficit habitacional no estado de Sergipe, mas foram integradas em uma dimensão mais ampla, visando a redução das disparidades entre os territórios. No entanto, ao estabelecer parcerias diretas com organizações privadas e mecanismos financeiros, essas políticas acabam por reforçar a produção desigual do espaço, alinhando-se à lógica do modo de produção capitalista. Essa dinâmica, que será explorada na seção posterior, evidencia como o desenvolvimento territorial,

embora pautado por ações de integração e redução de desigualdades, acaba sendo moldado por interesses econômicos que consolidam a concentração de recursos e a segregação socioespacial, aprofundando as assimetrias entre os territórios.

SEÇÃO III – POLÍTICA HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE SALGADO-SE NOS GOVERNOS LULA I & II

*“Salve, salve, Salgado querido
Minha terra, meu berço, meu lar
[...]”*

*(Letra: Pr. Luciano Burocco e
Gabriel de Carvalho; Música:
Giovanni Tondella)*

3.1 O Programa Minha Casa Minha Vida

Como apontado no capítulo anterior, a partir de 2007, o governo brasileiro cria o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) com o objetivo de fomentar uma série de investimentos públicos e privados em distintos segmentos da economia, com vistas a contrarrestar os efeitos da crise sistêmica e seus desdobramentos inaugurados desde a década de 1980, agravada com a inserção do Brasil na economia mundializada ou globalização na década seguinte e, ainda da crise econômica de 2008, que já apresentava os primeiros sinais no ano anterior. O eixo da construção civil ligado principalmente as políticas habitacionais emerge como mecanismo de estímulo a uma política ampliada de desenvolvimento ao tempo em que é compreendido como alternativa para sanar o déficit habitacional no Brasil.

Na perspectiva apontada acima, Fix (2011) destaca que, desde 2007, o governo já havia solicitado a elaboração de um Plano Nacional de Habitação (Planhab¹⁷). Em 2008, por meio da Medida Provisória 443/2008, o governo autorizou a Caixa Econômica Federal a criar uma subsidiária, a Caixa Participações, para comprar ações de empresas do setor da construção civil, incluindo construtoras e incorporadoras. Essa medida, no entanto, enfrentou forte oposição do setor imobiliário, que acusou o governo de tentar estatizar o setor. Paralelamente, o setor defendia um modelo de colaboração com o governo, no qual haveria subsídios para a construção de habitações de baixo custo, mas com liberdade para atuar de acordo com suas próprias diretrizes.

Nessa direção, em março de 2009, o Governo Federal promove o lançamento do programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Instituído pela lei nº 11977/2009, o programa tinha por objetivo:

criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais, requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até dez salários mínimos e compreende os seguintes subprogramas:

I - o Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU;

II - o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR (Brasil, 2009)

¹⁷ O Ministério das Cidades não estava mais sob o comando de Olívio Dutra, ex-governador do Rio Grande do Sul e um dos fundadores do PT, mas sim de Marcio Fortes, indicado por Severino Cavalcanti, do PP (Partido Progressista), em 2005. A equipe do Ministério saiu progressivamente do governo. Ainda assim, o Plano Nacional de Habitação Popular (Planhab) continuou a ser coordenado pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades. O Plano estava previsto na lei que estruturou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), n.º 11.124/05. O Ministério promoveu seminários em cada região do país, a partir de 2007, em intenso processo de participação. (Fix, 2011, p. 139)

Na concepção de Amore (2015), o PMCMV teve suas diretrizes produzidas por ação dos ministérios da Casa Civil e da Fazenda em contato direto com o setor imobiliário e da construção civil. Ainda em 2003, o Ministério das Cidades foi criado com o objetivo de promover uma agenda de habitação de interesse social que estivesse em sintonia com a política urbana, interrompida desde o golpe militar.

Ermínia Maricato (2015), que constituiu a equipe do Ministério das Cidades desde a sua criação, nos lembra que o fim da ditadura cívico-militar recuperou no Brasil um determinado nível de propostas de Reforma Urbana que foram solapados com o golpe de 1964. Movimentos políticos e sociais como o Congresso da Cidade em Belém e o Orçamento Participativo de Porto Alegre, colaboraram em certa medida com a adoção de novas propostas de planejamento e administração urbana após um longo período de ausência dos movimentos sociais na tomada de decisões.

Dentre as principais conquistas desse movimento, Maricato amplia a sua discussão destacando os seguintes eixos: a) Constituição Federal de 1988 e o conjunto de leis que produziram uma segurança jurídica para a execução de políticas públicas de justiça urbana. Nessa direção, esses mesmos instrumentos subsidiaram posteriormente a elaboração do Estatuto da Cidade a partir de 2001; b) Criação do Ministério das Cidades e de secretarias voltadas diretamente para a política urbana; c) Consolidação de Conferências e Conselhos voltados para as cidades por meio da participação popular direta. É válido ressaltar que a presença no Estado de um corpo técnico qualificado, colabora com a viabilização de propostas mais socializadas do fundo público, por exemplo. (Maricato, 2015)

No contexto dessas ações, a retomada e o aumento dos investimentos por parte do Estado tornaram-se mais evidentes a partir dos governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011). Como destaca Maricato (2015), esse período foi marcado por um aumento real do salário mínimo e pelo fortalecimento das relações internacionais, fatores que criaram condições favoráveis para o aquecimento do mercado interno. Essas medidas contribuíram significativamente para a redução da pobreza, sobretudo, por meio da articulação de setores estratégicos, como a construção civil, desempenhando papel central na geração de empregos e no estímulo à economia.

Por meio dessa articulação o desejo da casa própria foi explorado como recurso publicitário, num contexto de problemas do setor imobiliário que antecederam a crise de 2008, como instabilidade econômica e ameaça de desemprego. Com efeito, o Programa Minha Casa Minha Vida elevou a habitação algum status de problema nacional prioritário, entretanto suas diretrizes foram definidas por meio do capital imobiliário e das disputas políticas inerentes à

estrutura do próprio Estado. Ao mesmo tempo, o programa integrou a resolução de questões sociais reais – a falta de moradias e de moradias dignas – os interesses do mercado imobiliário e o setor financeiro, respondendo tanto às exigências de habitação e emprego quanto às necessidades de acumulação de capital, com a injeção de recursos em setores estratégicos, como construção civil, indústria de materiais e mercado de trabalho (Fix, 2011).

No início de suas atividades, o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) foi instituído com o objetivo de atender cidades com mais de 100.000 habitantes e/ou regiões metropolitanas. Segundo Rolnik (2015), essas áreas eram consideradas estratégicas para as incorporadoras, já que correspondiam a um volume significativo de suas ações. No entanto, o governo enfrentou pressões tanto dos movimentos populares quanto dos deputados, que negociaram a aprovação de emendas ao projeto de lei do programa, visando atender suas bases eleitorais em municípios menores. Como resultado, os municípios com menos de 50.000 habitantes foram contemplados posteriormente por meio da criação do MCMV Sub-50, ampliando o alcance do programa. Nesse sentido, a autora expande a sua argumentação destacando que:

Apesar de importantes para o apoio político do programa entre movimentos de moradia e políticos de cidades pequenas, as modalidades MCMV – Entidades, PNH – Rural e MCMV– Sub 50 representavam menos de 10% do total de unidades e recursos previstos pelo programa em seu lançamento” [...] (Rolnik, 2015, p.240)

Definidas as modalidades do programa, o segmento de renda emerge como alternativa de financiamento habitacional voltada para as distintas faixas de renda e classes sociais. As categorias do MCMV foram organizadas com base em critérios econômicos. Segundo Silva (2020), esses critérios tinham como um de seus objetivos fortalecer estrategicamente a política de valorização do salário-mínimo, renovada durante o governo Lula, que utilizava o aumento do consumo como um dos principais instrumentos para ampliar sua capilaridade política. Nesse contexto, o programa, em sua concepção inicial, foi estruturado em:

Quadro 09 - Faixas de renda e recursos de financiamento do PMCMV

FAIXA DE FINANCIAMENTO	ORIGEM DOS RECURSOS E DESTINAÇÃO DO FINANCIAMENTO
FAIXA 1	Recursos provenientes do Orçamento Geral da União (OGU). Caracterizava-se por um financiamento amplo e que não contava com taxa de juros, sendo o seu objetivo uma implementação voltada para população de baixa renda que recebia até R\$ 1.395,00.
FAIXA 2	Apresentava subsídios e financiamento para famílias que recebiam até R\$ 2.790,00. Os recursos eram provenientes do OGU e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).
FAIXA 3	Contava com recursos somente do FGTS e era destinada para famílias que recebiam até R\$ 4.650,00. (Brasil, 2020. Relatório do PMCMV)

Fonte: Relatório do PMCMV, 2020. **Organização:** Douglas Souza, 2024

Com o passar dos anos, as faixas de financiamento e os subsídios do programa passaram por alterações em todas as faixas de renda, buscando acompanhar os novos fluxos de acumulação de capital. Como consequência, ocorre uma relativa inserção da classe trabalhadora, especialmente nos segmentos de menor renda, a partir da comercialização de suas necessidades básicas como habitação.

Para Rolnik (2015), a expansão desses subsídios está diretamente relacionada à continuidade ou inserção de novos sujeitos na esfera econômica, com o Estado atuando como mediador entre os interesses sociais e de mercado. Tal reflexão não exclui a importância da inclusão do referido grupo no programa. Desse modo, a tabela a seguir demonstra as transformações nas faixas de financiamento no período de 2009-2019:

Tabela 02 - Modificações nas faixas de financiamento do PMCMV

Faixas	Fase 1 (2009)	Fase 2 (2011)	Fase 3 (2016)	Fase 4 (2019)
Faixa 1	Até R\$ 1.395	Até R\$ 1.600	Até R\$ 1.800	Até R\$ 1.800
Faixa 1,5	Não existia	Não existia	Até R\$ 2350	Até R\$ 2.350
Faixa 2	Até R\$ 2.790	Até R\$ 3.275	Até R\$ 3600	Até R\$ 4.000
Faixa 3	Até R\$ 4.650	Até R\$ 5.000	Até R\$ 6500	Até R\$ 9.000

Fonte: Relatório do PMCMV, 2020. **Elaboração:** Douglas Souza de Jesus, 2024

A Faixa 1, destinada ao financiamento de famílias com rendimentos entre 0 e 3 salários mínimos, destaca-se por seu caráter mais focalizado, atendendo famílias em situação de maior vulnerabilidade. Conforme aponta Fix (2011), do ponto de vista econômico, muitas construtoras não ofereceram ou oferecem linhas de financiamento para esse público. A autora enfatiza que o programa MCMV ganha relevância ao assumir os riscos financeiros decorrentes da inadimplência, atraindo empresas do setor de construção civil e incorporação para um segmento que, por meio das políticas de transferência de renda, se torna viável economicamente.

Dentre as modalidades de produção habitacional voltadas para as camadas da população com menor renda, o MCMV, em sua modalidade Entidades, destaca-se como um dos mais relevantes na medida em que buscou articular as demandas dos movimentos sociais a um ideário de luta pela reforma urbana no Brasil. O MCMV Entidades recorria às organizações sociais, como associações, como uma forma de autogestão e gerenciamento das suas próprias necessidades habitacionais.

Na abordagem de Amore et al. (2015, p.173), o MCMV Entidades é caracterizado por:

A produção do “Entidades” se localiza na chamada faixa 1 do Programa (atende famílias com renda de até R\$ 1.600,00) e se submete praticamente às mesmas regras da produção empreendida pelas construtoras, com algumas especificidades. Herdeira do programa Crédito Solidário, operando o mesmo fundo, Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), agora alimentado com recursos da União, a modalidade se diferencia no contexto geral do MCMV por confiar à entidade organizadora a responsabilidade pela seleção, organização e indicação dos beneficiários – os quais devem se enquadrar nas regras gerais do Programa, passar pelos critérios do Cadastro Único, no qual devem necessariamente estar inseridos, ou dos sistemas de avaliação do agente financeiro. O “Entidades também se diferencia pela possibilidade de se estabelecer um contrato preliminar, específico para a compra do terreno e pagamento antecipado dos projetos. Essa foi uma vantagem competitiva dada às associações nas disputas por terra em um mercado bastante aquecido pelo próprio MCMV, permitindo que os proprietários recebessem os valores relativos ao terreno tão logo se comprovasse junto à Caixa a viabilidade técnica e financeira do empreendimento.

O MCMV Entidades foi um avanço na participação social e gestativa no seguimento das políticas habitacionais brasileiras, pois possibilitou que mais pessoas pudessem ter acesso à habitação por meio de suas organizações sociais, porém, a partir de 2016 o Entidades teve descontinuidade com o Governo Michel Temer e, posteriormente, Bolsonaro. O Entidades, assim como a política habitacional do MCMV, de forma geral, não escapa dos ditames neoliberais de responsabilização e individualização para aquisição da moradia; o que coloca

discussões dos limites do desenvolvimentismo dentro das contradições do próprio modo de produção capitalista.

De forma geral, o papel do MCMV se alastrou por realidades distintas no país, mas que congregou objetivos que tornaram a política fonte de reprodução de valor. A necessidade de expansão do mercado imobiliário frente às crises, colocou as ações do programa, por meio de seus submodalidades e faixas de financiamento, em estruturas capazes de fomentar os circuitos do setor imobiliário em cidades que até então estavam à margem da valorização do urbano e imobiliário nacional. Vasconcelos (2015, p. 118), sinaliza que:

[...] trata-se de uma política multifacetada com fortes impactos na economia e que se vincula a interesses que extrapolam (apesar de abarcarem) os frutos sociais e políticos, reafirmando o papel do Estado no capitalismo globalizado de incentivo à produção, através de diferentes ações e instrumentos, o que neste caso, inclui políticas sociais capazes de alavancar os setores produtivos.

Dessa forma, o programa MCMV se insere em uma dinâmica na qual o Estado brasileiro é impulsionado a fomentar o crescimento econômico, garantindo que os grandes agentes do capital possam dar continuidade ao processo de acumulação, tanto em áreas urbanas quanto rurais. No entanto, a realidade nacional evidencia processos que moldam diferentes formas de articulação entre as ações do Estado, em níveis nacionais e estaduais, o que será debatido de forma mais ampla a partir de agora.

3.2 O Programa Casa Nova Vida Nova no fomento do desenvolvimento territorial em Sergipe

A partir de 2007, com as ações promovidas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), os governos estaduais passaram a adotar políticas mais integradas de planejamento e desenvolvimento, no bojo de diretrizes que o governo central colocava como forma de induzir o desenvolvimento nacional. Em Sergipe, além da criação dos territórios de planejamento, ocorreu de maneira concomitante, a criação do programa Casa Nova, Vida Nova (CNVN), no âmbito do chamado “Kit território”. O programa em questão se espacializa em Sergipe associado à política de desenvolvimento territorial e atende a 33 municípios, entre os quais o município de Salgado, alvo da nossa pesquisa, também foi contemplado, sendo um dos municípios pilotos para o programa.

O programa destacou-se na consolidação de um ideário estratégico, centrado na redução do déficit habitacional e no acesso à moradia digna para a população de baixa renda. Com efeito,

sua atuação foi marcada pela dinamização da economia local, impulsionando setores como a construção civil. Paralelamente, a iniciativa também fomentou a geração de emprego e renda, ao integrar os beneficiários ao mercado de trabalho, seja de forma direta ou indireta.

Desse modo, na concepção da Secretaria do Estado do Planejamento (2007), responsável por coordenar o programa dentro da política de desenvolvimento territorial de Sergipe, o CNVN é definido e estruturado como:

[...] um programa habitacional de interesse social do Governo do Estado de Sergipe, sob a coordenação da Secretaria de Estado do Planejamento - SEPLAN, implementado pela Secretaria de Estado da Inclusão, Assistência e do Desenvolvimento Social - SEIDES, Secretaria de Infra-Estrutura - SEINFRA e pela Empresa de Desenvolvimento Sustentável do Estado de Sergipe - PRONESE, em parceria com a Caixa Econômica Federal, utilizando recursos do Governo Federal, do Governo Estadual e das Prefeituras/Associações (na forma de contrapartida), que vem atender a uma população de até 03 salários mínimos, selecionando, preferencialmente, às famílias cadastradas no **Programa Bolsa Família do Governo Federal, com maior número de dependentes e a mulher responsável pelo domicílio.** (Seplan, 2007, p. 1 – Grifo do autor)

Ao longo de sua implementação (2007-2012), o CNVN se consolidou como uma política prioritária do estado de Sergipe, sobretudo durante o período de ênfase na elaboração da proposta de desenvolvimento territorial. Nesse contexto, buscou-se fornecer subsídios para a efetivação das ações do programa, em paralelo à realização de uma reforma nas instruções normativas. Essa reforma teve como objetivos principais a captação de recursos e o fortalecimento da segurança jurídica e institucional necessárias para o programa, pois por ser um programa a nível estadual, demandava fontes de recursos e um sistema de operacionalização mais robusto.

Dentre as alternativas, destaca-se a criação, em 2008, da Unidade Gestora do Programa Estadual de Habitação (UGPEH), vinculada à SEPLAN. Seu principal objetivo era, a partir do Poder Executivo, desenvolver uma unidade centralizadora para acompanhar a política habitacional, não apenas no estado de Sergipe, mas também em diálogo direto com a Secretaria Nacional de Habitação.

Essa união visava promover o alinhamento e a integração do planejamento habitacional nas esferas federal, estadual e municipal (Sergipe, 2008), haja visto que o governo estadual buscava, cada vez mais, um aprofundamento e sintonia com o governo federal, para ampliar suas ações em consonância com as diretrizes que se colocavam como fomentadoras de um neodesenvolvimento para o Brasil. No caso nordestino, especialmente devido às suas fragilidades históricas nos indicadores sociais, como no caso da moradia.

Ainda em 2008, por meio do Projeto de Lei nº 6.501/2008, do Executivo estadual, criou-se o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social, que tinha como objetivo coordenar o gerenciamento de recursos do orçamento voltados à implementação de políticas habitacionais direcionadas à população de baixa renda. Nesse sentido, a criação do fundo estadual é constituída por:

- I – dotações do Orçamento Geral do Estado, classificadas na função de habitação;
- II – outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao FEHIS;
- III – recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação;
- IV – contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais;
- V – receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do FEHIS;
- VI – transferências do Orçamento Geral da União, através do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS ou de dotações orçamentárias de diversas fontes de recursos do referido [...]
- VII – outros recursos que lhe vierem a ser destinados. (Sergipe, 2008)

O desenvolvimento de unidades gestoras para centralizar o acompanhamento das políticas públicas de habitação estaduais, assim como a criação do Fundo de Habitação, está em consonância com a instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), criada pela Lei Federal nº 11.124/ 2005. Esse sistema tinha como objetivos viabilizar o acesso à terra urbana para a população de baixa renda, promover investimentos em subsídios e programas habitacionais e fomentar a articulação entre as instituições e órgãos responsáveis pelo setor habitacional (Brasil, 2005).

A partir dessa abordagem, Maricato (2005) discorre sobre a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social como uma demanda antiga dos movimentos populares, paralisada por mais de 13 anos no Congresso Nacional. Em sua concepção, a criação da lei representa um esforço de captação e destinação de subsídios, buscando ampliar a oferta de moradias para os sujeitos que residem, sobretudo, em favelas e loteamentos clandestinos, de modo a mitigar essa problemática por meio de uma ação mais coordenada.

Nesse sentido, embora alguns instrumentos legais do programa Casa Nova Vida Nova tenham sido aprovados posteriormente, ampliando seu financiamento, o programa já contava desde o início, com o apoio de instituições, associações comunitárias e recursos das três esferas de governo, conforme as especificidades concomitantes apresentadas no esquema a seguir:

Figura 08 - Esfera e responsabilidade de financiamento do PCNVN


GOVERNO FEDERAL	GOVERNO DO ESTADO	ENTIDADE ORGANIZADORA
CAIXA - Agente financeiro - Subsídio de R\$ 7.000,00 por unidade habitacional. Banco do Nordeste (BNB) - Agente financeiro - Subsídio de R\$ 7.000,00 por unidade habitacional INCRA - Análise e enquadramento das construções na zona rural	Secretaria de Estado da Inclusão, Assistência e Desenvolvimento Social (SEIDES) - Caução de R\$ 1.500,00 por unidade habitacional SEPLAN - Infraestrutura básica	Governo estadual e municipais, ou Entidade da Sociedade Civil Organizada (cooperativa, associações e sindicatos) - voltados à produção de unidades habitacionais, tem o fornecimento do terreno como contrapartida.

Fonte: SEPLAN, 2007. Organização: Douglas Souza, 2024

Entre os pontos abordados, o papel das associações destaca-se como um dos mais emblemáticos, uma vez que, a partir do conceito de participação da sociedade civil organizada, o CNVN enfatiza, em determinado nível, o planejamento descentralizado como propulsor do desenvolvimento. No entanto, insere os sujeitos em uma lógica de responsabilização, não apenas pelo cadastro e andamento das propostas, mas também pela celebração de convênios que garantam a infraestrutura, por meio da ação da Empresa de Desenvolvimento Sustentável do Estado de Sergipe (PRONESE). (Sergipe, 2007).

Segundo Almeida (2015), o conceito de sociedade civil, discutido nas décadas de 1970 e 1980, difere significativamente do contexto atual. Enquanto atualmente a ideologia neoliberal aponta a sociedade civil como o "terceiro setor", no século passado, ela era vista como uma força produtora de embate com o Estado, principalmente durante o período da ditadura militar.

Na prática, essa mudança de perspectiva resulta em uma desarticulação, em que os conflitos sociais deixam de ser compreendidos como mobilizadores de transformações ou de uma concepção crítica, passando a reforçar uma separação teórica e prática. Essa dinâmica nega a relação capital-trabalho, reduzindo a pobreza e a desigualdade a fenômenos de desarticulação social, o que acaba distanciando a abordagem estrutural.

Dentre os pontos abordados, o Governo do Estado buscava, por meio das associações, apresentar propostas de enfrentamento à questão fundiária urbana, ao mesmo tempo em que, contraditoriamente, transferia a responsabilidade por essa articulação para a sociedade civil. Para além disso, após a definição e organização dos terrenos destinados ao projeto, as entidades da sociedade civil, após mobilizarem a comunidade local que se encaixaria nos padrões do programa, deveriam solicitar a sua participação no programa em conjunto com a SEPLAN, por meio da assinatura de um requerimento de interesse. Nesse documento, seriam informados o local de execução das obras e o número de famílias atendidas, para que, posteriormente, fosse apresentado a documentação necessária.

Os requisitos para participação no programa incluem: ser beneficiário de programas sociais federais (como o Bolsa Família), não possuir financiamento ativo no SFH, não ser proprietário ou promitente comprador de outro imóvel, ter documentação pessoal e de residência regularizada, renda familiar de até R\$ 200,00 mensais e, em caso de analfabetismo, constituir procurador com documentação válida. (Sergipe, 2007)

Durante visita de campo ao Conselho de Desenvolvimento Municipal de Salgado (CONDEM)¹⁸, foram identificados os seguintes procedimentos necessários para que as associações solicitassem sua participação na política habitacional junto à SEPLAN:

- I. Formulário de proposta prévia;
- II. Comprovante de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Física;
- III. Estatuto Social e alterações publicadas no DOU/DOE;
- IV. Ato de nomeação da última diretoria, juntamente com Documento de Identidade, CPF/MF e Certidão de Estado Civil dos representantes;
- V. Certidão de Regularidade Fiscal perante o FGTS;
- VI. Certidão Negativa de Débito perante o INSS;
- VII. Certidão Negativa perante a Receita Federal e a União;
- VIII. Certidão Negativa de Débitos perante o Estado;
- IX. Certidão Atualizar de Inteiro Teor da Matrícula e Negativa de Ônus (Ações Reais, Pessoas e Reipersecutórias);
- X. IPTU

Fonte: Conselho de Desenvolvimento do Município de Salgado – CONDEM. 2024

¹⁸ O CONDEM desempenha, nos municípios, entre outras funções, um papel de natureza deliberativa. Suas articulações serão discutidas com maior ênfase ainda nesta seção.

Após a apresentação da documentação inicial, as entidades deveriam elaborar um projeto de engenharia e arquitetura das unidades habitacionais ao tempo que deveriam desenvolver um projeto social. Caso não contasse com recursos, era previsto a realização de um convênio. Esses requisitos eram necessários para que o projeto fosse apresentado junto à Caixa Econômica Federal responsável por:

A Caixa Econômica Federal analisará a documentação e após aprovação a SEPLAN convidará as Associações Comunitárias/Prefeituras para assinatura dos contratos individuais, Termo de Cooperação e Parceria entre o Estado, Caixa e Associações Comunitárias/Prefeituras, bem como o contrato com a PRONESE (entidades) ou com a CEHOP (Prefeituras) (Sergipe, 2007).

Acordadas essas etapas:

Após assinatura dos instrumentos jurídicos, os recursos financeiros para a construção das unidades habitacionais, execução da infra-estrutura e execução do Projeto Social serão repassados às seguintes contas: CAIXA – Conta Caução, BANESE – Conta Infra-estrutura e BANESE – Conta Social.

Ademais, o CNVN, por meio da Secretaria de Estado da Inclusão, Assistência e do Desenvolvimento Social (SEIDES), previa a implementação de equipamentos públicos nos conjuntos habitacionais com mais de 100 unidades. A proposta visava melhorar as condições físicas desses conjuntos, uma vez que, muitas vezes, as casas eram entregues como o único equipamento disponível, sem infraestrutura complementar. Para viabilizar essa iniciativa, estava previsto o repasse de recursos financeiros divididos em três parcelas, alinhadas ao cronograma de execução das obras, com o objetivo de garantir um modelo articulado que promovesse um certo grau de qualidade de vida dos moradores, visto que, muitas das vezes, esses conjuntos foram construídos afastados da parte central da cidade.

Dessa forma, com base em Campos et al. (2015), sobre o montante de investimentos para atendimento das populações mais pobres, sustenta-se que os recursos públicos executados nos últimos anos, por meio de programas de transferência de renda e obras estruturais, como o PAC e a PDR, embora tenham trazido benefícios, como a geração de emprego formal e a inclusão social, funcionaram como programas estratégicos de mecanismos financeiros internacionais, como o Banco Mundial. Isso ocorreu e ainda ocorre na medida em que a redução e o combate à pobreza são instrumentalizados por medidas mitigatórias, que, em vez de promoverem transformações profundas, acabam servindo como obstáculo para reformas estruturais mais amplas, como a reforma agrária e a reforma urbana.

3.3 – A Política de Desenvolvimento Territorial em Salgado-SE: um novo ciclo de desenvolvimento?

3.3.1 Da Linha Férrea às Águas e à Moradia: Quem será o Senhor do nosso (Bom)Fim?

Figura 09 - Estação ferroviária de Salgado



Fonte: Enciclopédia dos municípios brasileiros, 1959. **Organização:** Douglas Souza, 2024

Quais são as semelhanças e convergências existentes entre essas duas políticas habitacionais? Seriam elas as responsáveis pela produção de um novo ciclo de desenvolvimento após o "boom" e o declínio das políticas voltadas ao setor do turismo, que foram fortemente impulsionadas pelo Estado no município?

Discutir e questionar essas perspectivas é um dos elementos centrais desta dissertação, pois justifica-se que, apesar de serem executadas, em sua maior parte, em períodos distintos e, em alguns momentos, de forma conjunta, o papel do Casa Nova Vida Nova e do Minha Casa Minha Vida no município de Salgado exige uma análise ampla, que não se restringe ao aspecto temporal de suas atividades.

Com efeito, essa discussão vai além da compreensão do lugar como dimensão de produção do espaço, abrangendo também a articulação dessas políticas enquanto fenômenos que emergem da totalidade das relações capitalistas, ou seja, que exercem uma relação e não se constituem isoladas. Dessa forma, é possível compreender como essas iniciativas de desenvolvimento, via políticas habitacionais, se inserem em um contexto mais amplo de

transformações socioespaciais e econômicas, refletindo as dinâmicas do capital e suas antinomias.

Nesse sentido, acolhe-se a abordagem da totalidade discutida por Kosik (1985) ao afirmar que:

Existe uma diferença fundamental entre a opinião dos que consideram a realidade como totalidade concreta, isto é, como um todo estruturado em curso de desenvolvimento e de autocriação, e a posição dos que afirmam que o conhecimento humano pode ou não atingir a “totalidade” dos aspectos e dos fatos, isto é, das propriedades, das coisas, das relações e dos processos da realidade. No segundo caso, a realidade é entendida como o conjunto de todos os fatos. Como o conhecimento humano não pode jamais, por princípio, abranger todos os fatos –pois sempre é possível acrescentar fatos e aspectos ulteriores –a tese da concreticidade ou da totalidade é considerada uma mística. Na realidade, totalidade não significa todos os fatos. Totalidade significa: realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato quaisquer classes de fatos, conjuntos de fatos pode vir a ser racionalmente compreendido. Acumular todos os fatos não significa ainda conhecer a realidade; e todos os fatos reunidos em seu conjunto não constituem, a totalidade (Kosik, 1985, p. 35-36).

A abordagem da totalidade a partir de Kosik nos permite inferir que as políticas habitacionais não são apenas respostas técnicas às demandas sociais por moradia, mas sim expressões de um processo mais amplo de produção e reprodução do espaço, mediado pelas relações capitalistas. A centralidade da produção do espaço como forma de garantir os interesses do capital em sua luta por aumentar a valorização e a expansão das estruturas necessárias à acumulação, sobretudo tendo o Estado como sustentáculo desse movimento ao colocar as políticas habitacionais como instrumentos da produção capitalista do espaço – articulando novas realidade como no caso de Salgado.

Nesse sentido, desde a infância, qualquer morador de Salgado memoriza, muitas vezes sem compreender plenamente o significado, os versos do hino do Senhor do Bonfim, padroeiro do município ao pedir: “[...] dai-nos a graça divina, da justiça e da concórdia”. É fato que "concórdia" não é uma palavra comumente utilizada no cotidiano, mas, ainda que seu sentido exato não seja conhecido, ela transmite uma sensação de harmonia e conciliação, aproximando-nos intuitivamente do seu significado verdadeiro.

Contar de forma breve a história do município é retratar uma trajetória que se manifesta na própria produção do espaço. A sensação de que "ficou aquém do potencial" é latente, especialmente quando a alienação cotidiana é interrompida e observamos as marcas do passado, como o Hotel Balneário, que já foi conhecido nacionalmente, ou os resquícios da estação de

trem da Viação Férrea Federal Leste Brasileiro. Esses vestígios são testemunhos da tentativa de desenvolvimento do Estado brasileiro no início do século XX, impulsionado sobretudo pelas linhas férreas, mas que hoje se reduzem a memórias de um progresso que não se concretizou.

Em Sergipe, as estações ferroviárias tiveram papel fundamental na formação, consolidação, ressurgimento, desaparecimento ou estagnação de vários municípios, visto que foram capazes de gerar expressivos movimentos econômicos e sociais em seu entorno, promovendo a integração regional, a intensificação da vida urbana e do comércio e o aumento populacional de diversos lugarejos que sequer existiam no mapa. Salgado, inicialmente referenciado como uma fazenda às margens do rio Piauitinga, pertencente ao município de Boquim, é um dos exemplos de ponto de parada da estrada de ferro que se transformou em cidade. A localidade teve rápido desenvolvimento ao se tornar ponto de chegada e partida de trens e ponto de embarque e desembarque da população dos municípios vizinhos, ensejando sua transformação em município (Feitosa, 2014, p. 127).

A pequena povoação, inicialmente conhecida como Pau Ferro e Salgadinho, passou por um processo de desenvolvimento significativo após a construção da ferrovia. Com efeito, em 4 de outubro de 1927, devido ao crescimento populacional impulsionado pela necessidade de embarque dos moradores de Estância, a localidade foi elevada à categoria de vila por meio da Lei nº 986/27, promulgada pelo então governador Manuel Corrêa Dantas. Posteriormente, em 27 de março de 1938, por meio da Lei Estadual nº 69/38, Salgado foi desmembrado do município de Boquim, e sua sede foi elevada à categoria de cidade, consolidando-se como um ponto de apoio significativo para o deslocamento no território sergipano. (IBGE, 2024)

De maneira concomitante, a fonte de água termal começou a ser buscada por diversos moradores e turistas que diziam encontrar nesta a cura para suas enfermidades. Com efeito, a partir da década 1970, com a criação da Empresa Sergipana de Turismo (EMSETUR)¹⁹, o estado de Sergipe passou a atuar fortemente na exploração desse recurso por meio da construção do hotel e de piscinas que deram origem ao complexo balneário, inaugurados em 1978 pelo então governador José Rollemberg Leite. (Sergipe, 1971)

A empresa estava vinculada ao Conselho do Desenvolvimento Econômico de Sergipe (CONDESE). O conselho era responsável por implementar projetos de desenvolvimento gestados a partir da concepção nacional desenvolvimentista da SUDENE, financiados por meio mecanismos internacionais como o Banco Mundial (Barreto, 2003).

¹⁹ A EMSETUR foi instituída por meio da Lei Estadual nº 1.721/71, promulgada pelo então governador Paulo Roberto de Menezes.

Por meio da ação do Estado, a construção de um complexo balneário voltado ao turismo, em pleno regime ditatorial cívico-militar, não se transcreve somente numa tentativa de promover o desenvolvimento dos distintos setores produtivos de Sergipe. Embasado em Rezende (2013, p.32) sustenta-se que nesse período, há a tentativa de produzir uma estratégia “psicossocial” antes de tudo, ideológica, representada por:

A pretensão de legitimidade da ditadura é tomada [...] como algo que ia além da tentativa de se conseguir obediência para um determinado sistema de poder. Ela significava um processo muito mais complexo do que isto, na medida em que se procurava construir, de maneira contínua, uma determinada ordem, em que todos aderissem, nos âmbitos objetivo e subjetivo, a uma dada forma de organização social (Rezende, 2013, p.31).

A partir da década de 1990, o Estado passou a reduzir gradativamente os investimentos públicos em diversos setores, com o objetivo não apenas de garantir o pagamento da dívida, mas também de construir uma imagem de "credibilidade" perante investidores do mercado interno e externo. Como consequência, ocorreu uma precarização estrutural dos serviços públicos, resultando na transferência de responsabilidades para a iniciativa privada, apresentada como solução para o discurso de ineficiência e precariedade dos equipamentos coletivos, inclusive no setor do turismo.

É nesse contexto político e ideológico que, a partir de 1995, surge o Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste (PRODETUR), posteriormente vinculado ao plano do Governo Federal “Brasil em Ação”²⁰. O PRODETUR foi estruturado sob a premissa de atrair investimentos privados e promover a participação de organizações não-governamentais (ONGs) nas políticas voltadas para o desenvolvimento do setor turístico na região Nordeste.

Buscando apresentar a concepção do programa a partir do início da sua atuação, insere-se a concepção de Paiva (2010) ao discutir que:

A região nordestina como espaço turístico foi se firmando durante anos devido a características ambientais favoráveis: litoral, clima, praias, vegetação, além das condições instigantes de alguns acontecimentos históricos, que deixaram relevantes marcos no seu patrimônio histórico e arquitetônico. Acrescenta-se a tais atrativos as manifestações culturais que mesclam as influências das etnias mais preponderantes na formação do povo nordestino, bem como a hospitalidade dos seus habitantes. O alcance da mundialização nos negócios do

²⁰ Lançado em 1996 pelo governo federal, o programa “Brasil em Ação” buscava enfrentar problemas estruturais e sociais por meio de parcerias com o setor privado. A lógica do programa estava baseada em um modelo de gerenciamento inspirado diretamente nas práticas empresariais, no qual as políticas públicas focalizadas deveriam ser acompanhadas por gerentes responsáveis por garantir a execução das obras. Esse tipo de ação reflete a corrosão do papel do Estado em atender às necessidades sociais, evidenciando o fortalecimento do ideário neoliberal a partir daquele período. (Brasil, 1996)

turismo na região Nordeste não se dá apenas na fusão entre grupos — parcerias e acordos com grupos estrangeiros e/ou expansão das redes hoteleiras já existentes —, mas no interesse de agências internacionais de financiamento, além da inclusão de suas capitais e algumas das suas cidades nos roteiros regulares e voos especiais internacionais (os charters) (Paiva, 2010, p. 202; 203).

A área de atuação do PRODETUR estava diretamente relacionada ao perímetro de atuação da SUDENE. Desse modo, Silva (2011) destaca que para além de uma estratégia de desenvolvimento o programa buscava financiar equipamentos públicos outrora construídos com o fundo financeiro coletivo para viabilizar a atração de investimentos privados. A partir desse contexto, o autor insere o Estado de Sergipe nessa discussão, apontando concomitantemente as articulações também realizadas no município de Salgado:

No Estado de Sergipe, vários equipamentos foram construídos com recursos públicos e tiveram suas concessões de usos negociadas. Mas com o passar dos anos o resultado era o bem ou patrimônio deteriorado ou destruído, a exemplo dos Restaurantes Cacique Chá e O Tropeiro, respectivamente no centro e na orla de Atalaia no município de Aracaju, Hotel Velho Chico, no município de Propriá, Balneário do município de Salgado, além de bens como embarcações do tipo catamarã que operam nos Rios Vaza Barris, Sergipe e São Francisco. Diante disso, o PRODETUR serviu de marco na mudança de postura do Estado para fomentador e articulador de políticas públicas, dirigindo seus recursos a obras de uso público e, superando sua antiga postura de acumular bens e patrimônio à sua estrutura administrativa, como foi o caso de muitos equipamentos turísticos instalados em Sergipe, especialmente na década de 1990 (Silva, 2011, p. 127)

A partir dessa lógica, defende-se que o conjunto de estratégias que redefiniram o papel do Estado a partir da década de 1990 está profundamente relacionado ao declínio de projetos de planejamento mais focalizados, como no setor de turismo em Salgado. De forma mais específica, a falta de investimentos por parte da EMSETUR e da própria Prefeitura Municipal acabou por eliminar o potencial do complexo balneário de Salgado. Primeiramente, o hotel entrou em decadência e, posteriormente, o conjunto de piscinas foi fechado em 2006, após a responsabilidade pelo equipamento ser transferida para o município.

Nas entrelinhas do declínio de um planejamento turístico mais localizado em Salgado, as alternativas impulsionadas pela iniciativa privada passaram a explorar o potencial histórico do município, construindo complexos balneários, como chácaras, parques aquáticos e eco parques. Embora esses empreendimentos promovam um certo dinamismo para a economia local, eles se apresentam como equipamentos limitados quando analisados sob a ótica do atendimento à população de baixa renda, por exemplo. A retomada de um novo ciclo de indução

do Estado, com a possibilidade de articular o binômio planejamento/desenvolvimento, só foi efetivada a partir da política de desenvolvimento territorial de Sergipe, implementada em 2007, conforme já debatido na sessão anterior. Após as conferências territoriais, entre as demandas apresentadas pelo município, destacam-se:

- I. Elaboração de plano diretor, mesmo não sendo exigido por lei a obrigatoriedade dada a sua população naquele período.
- II. Implantação de fábrica visando o aproveitamento da capacidade hídrica.
- III. Recuperação física e organizacional do Balneário de Salgado e reforma do hotel
- IV. Construção de casas, tendo como prioridade as famílias de menor renda, a partir da parceria entre organizações não governamentais e o poder público (Sergipe, 2007)

No contexto das demandas apresentadas e dos recursos destinados ao território Sul de Sergipano, no qual o município de Salgado está inserido, foi inaugurada, em 2010, a reforma do Balneário Público. Essa ação, embora não tenha incluído o hotel em seu escopo, representou um passo importante na retomada do turismo como alternativa de geração de renda. A iniciativa, promovida por meio da política de desenvolvimento territorial do Estado, buscou não apenas revitalizar um equipamento público essencial, mas também reconstituir um elemento histórico.

Apesar da sua relevância, foi por meio do Programa Casa Nova, Vida Nova e, posteriormente pelo Minha Casa Minha Vida que os investimentos públicos se destinaram para um novo setor de investimentos, desta vez, calcado na habitação. Ao longo do seu período de atuação, o município foi contemplado com mais de 700 habitações que não exprimem apenas uma mudança da paisagem ou do lugar, mas insere-se em um circuito mais amplo de produção do espaço calcada na transformação de áreas agricultáveis e no fortalecimento do ideário de organização social, via associações.

Com efeito, inaugura-se um novo ciclo de atendimento social para aqueles que têm no sonho da casa própria uma súplica e uma espera por um Bom (Fim).

3.3.2 Salve, Salgado querido: minha terra, meu berço... e o meu lar?

Em 2009, o governo do estado de Sergipe, em parceria com o Ministério das Cidades, divulgou uma lista detalhada com os índices de déficit habitacional em todos os municípios sergipanos. Esses índices, baseados no último Censo disponível na época, realizado no ano

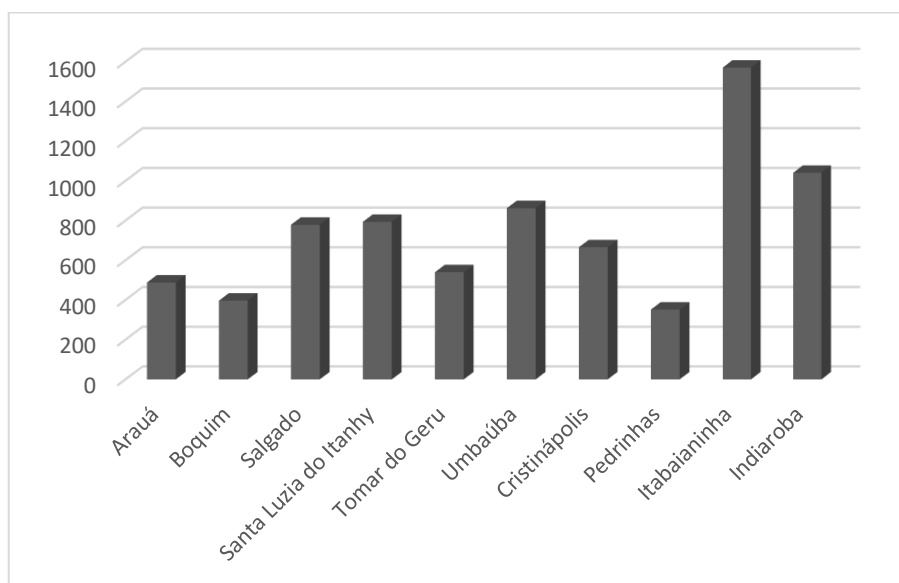
2000, revelaram as disparidades existentes entre os territórios de desenvolvimento do estado. A análise mostrou uma carência significativa de moradias adequadas, principalmente na região Sul de Sergipe, onde os números indicavam um cenário desafiador.

De acordo com a metodologia de análise da Fundação João Pinheiro, naquele período, o déficit habitacional pode ser entendido por meio da seguinte definição:

Como déficit habitacional, entende-se a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento. Por outro lado, o conceito de inadequação de moradia reflete problemas na qualidade de vida dos moradores: não estão relacionados ao dimensionamento do estoque de habitações e sim as suas especificidades internas. Seu dimensionamento visa ao delineamento de políticas complementares à construção de moradias voltadas para a melhoria dos domicílios (Fundação João Pinheiro 2008, p. 15 e 16)

Com base nos dados divulgados em 2009, elaborou-se um esboço gráfico que sintetiza as informações sobre o déficit habitacional nos municípios sergipanos, com foco naqueles que possuem população inferior a 20.000 habitantes residentes em áreas urbanas. O objetivo do gráfico é demonstrar de forma visual, a relação entre a implementação de políticas públicas e a mediação do déficit habitacional, destacando como ações governamentais podem influenciar na redução das carências de moradias adequadas, principalmente em municípios de menor população (Seplan, 2009).

Gráfico 03 - Estimativa de déficit habitacional nos municípios com população abaixo de 20 mil hab. em área urbana – Território Sul Sergipano



Fonte: Ministério das Cidades/Fundação João Pinheiro, 2000.

Organização: Douglas Souza

A cidade de Itabaianinha²¹ correspondia naquele período ao maior déficit habitacional urbano do Território Sul Sergipano, enquanto Salgado ocupava a quinta posição nesse índice. Foi a partir dessa premissa que políticas mais focalizadas, como o CNVN e, posteriormente, o MCMV, foram implementadas, buscando alargar seu impacto na redução do déficit e na melhoria das condições habitacionais, alinhadas à ideia de indução do desenvolvimento.

A política de desenvolvimento territorial coloca os municípios na disputa por bens e serviços entre eles. Entretanto, nossa análise não se pautou nos processos que se desenvolvem no interior dos debates internos aos colegiados territoriais ou às correlações de força engendradas naquele espaço político. É válido ressaltar que o objetivo aqui dá destaque à moradia como direito constitucional onde quer que os sujeitos atendidos residam, já que no seu Art. 6º, a Constituição Federal estabelece que: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Constituição Federal, 1988, p.18)²². A escolha da implementação das políticas habitacionais em Salgado responde à sua condição de piloto no contexto dessa política dentro da PDT de Sergipe. Ademais a cidade foi a maior contemplada regionalmente com o PCNVN.

O território de Desenvolvimento do Sul Sergipano engloba 11 municípios. Nesse contexto, buscando comparar com os dados do déficit habitacional demonstrados pelo Ministério das Cidades, destacam-se apenas os empreendimentos realizados pelo PCNVN em municípios com menos de 20.000 habitantes em área urbana, assim como o número de famílias atendidas, conforme os dados demonstrados na tabela a seguir.

²¹ No Brasil, a partir de 1938, o Decreto-Lei nº 311, que regulamenta a divisão territorial, define o município como uma área contínua que pode compreender um ou mais distritos. Nesse sentido, a sede do município assume a "categoria de cidade e lhe dá o nome". (Brasil, 1938)²¹

²² Costa (2013) ressalta que a Constituição Federal não trazia em seu artigo 6º a moradia como direito expressamente previsto. Esse processo só foi concretizado a partir da Emenda Constitucional nº 26 de 14 de fevereiro de 2000.

Tabela 03 - Famílias atendidas e empreendimento do PCNVN nos municípios do Território Sul com menos de 20.000 hab. em área urbana

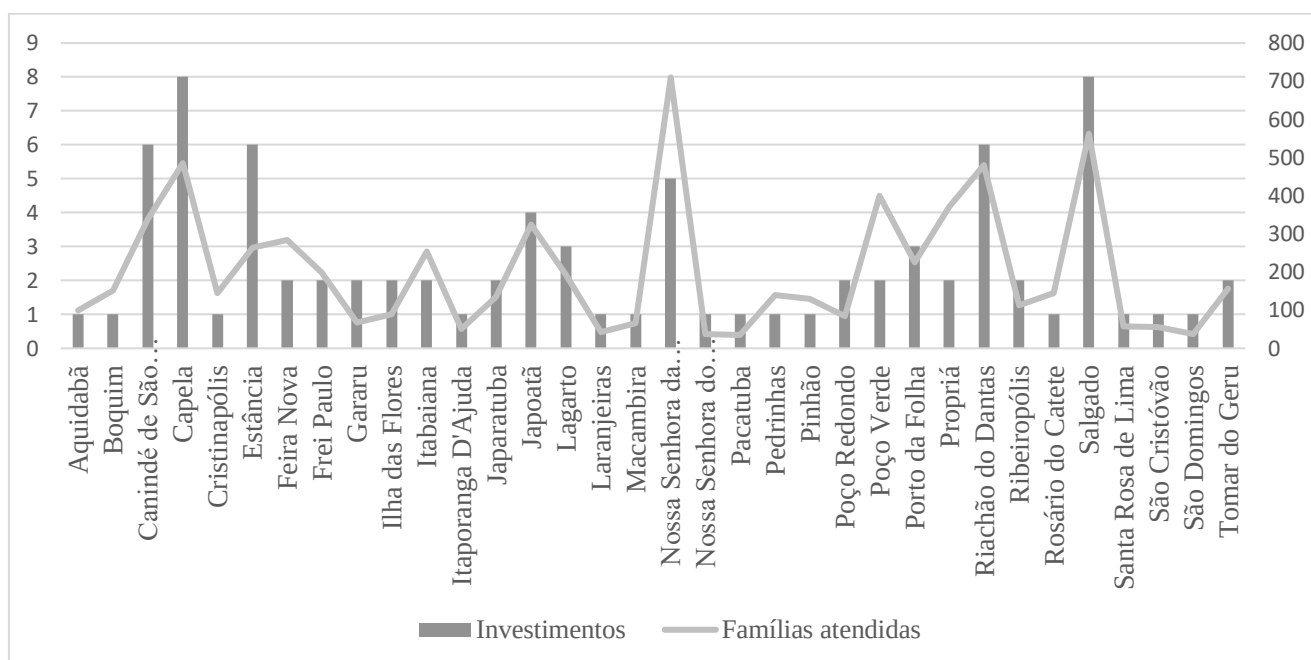
MUNICÍPIOS	FAMÍLIAS ATENDIDAS	EMPREENDIMENTOS
Araúá	0	0
Boquim	151	1
Salgado	563	8
Santa Luzia do Itanhy	0	0
Tomar do Geru	157	2
Umbaúba	0	0
Cristinápolis	144	1
Pedrinhas	140	1
Itabaianinha	0	0
Indiaroba	0	0

Fonte: PRONESE, 2024. Elaboração: Douglas Souza, 2024

Ao produzir um indicador comparativo entre a estimativa de déficit habitacional apresentada no primeiro gráfico e o número de famílias atendidas exclusivamente pelo Casa Nova Vida Nova (CNVN), constata-se que o município de Salgado foi um dos mais beneficiados por meio dos empreendimentos do programa.

Além das visitas de campo nas áreas de estudo, solicitamos, por meio da Lei de Acesso à Informação e de visitas técnicas, à Empresa de Desenvolvimento Sustentável do Estado de Sergipe (PRONESE), os dados referentes ao número de empreendimentos/investimentos e às famílias atendidas durante toda a vigência do Programa CNVN em Sergipe, no período de 2007 a 2012.Os dados revelam que dos 75 municípios sergipanos, 33 foram beneficiados por essa política habitacional. Conforme demonstra o gráfico abaixo, esses municípios apresentaram índices variados de atendimento, destacando a necessidade de discutir a distribuição desigual e os critérios adotados na tentativa de redução do déficit habitacional:

Gráfico 04 – Investimentos (residenciais e estruturantes) e famílias atendidas durante a vigência do PCNVN no estado de Sergipe. (2007-2012)



Fonte: PRONESE, 2024. **Organização:** Douglas Souza

Com base nos dados apresentados sobre os 33 municípios sergipanos beneficiados pela política habitacional constata-se que, embora o número de famílias atendidas no município de Salgado seja inferior ao de Nossa Senhora da Glória, localizada no território de desenvolvimento do Alto Sertão Sergipano, Salgado apresenta um maior número de projetos aprovados e executados quando comparado a todo estado de Sergipe. Esse cenário é observado de forma semelhante apenas no município de Capela, situado no território de desenvolvimento do Leste Sergipano, que apesar de ter um número similar de empreendimentos aprovados e executados, apresenta um valor aproximadamente 13,67% inferior em relação ao número de famílias atendidas, quando comparado a Salgado.²³

Por meio deste percurso metodológico, verifica-se que, embora o município de Salgado, apresente o quinto menor índice de déficit habitacional do seu território, foi ainda assim um dos mais beneficiados em todo o estado de Sergipe, considerando tanto o número de empreendimentos quanto o de famílias atendidas. Esse quadro pode ser explicado com base no que destaca Andrade (2013), quando evidencia que o programa CNVN é permeado por uma

²³ Através de dados obtidos via Lei de Acesso à Informação e em vista de campo, argumenta-se que os equipamentos públicos estruturantes também são considerados na metodologia de contabilização de empreendimentos da PRONESE por meio do PCNVN. Em Salgado, são contabilizados os investimentos realizados no Residencial Totonho Costa, por meio de pavimentação/drenagem pluvial e urbanização de praça, e no Conjunto Residencial Ivonete Salgueiro, com a construção de equipamentos para reserva de água.

estrutura de “barganha política”. Ao mobilizar a sociedade civil por meio de associações, indivíduos vinculados ao poder político local acabam sendo favorecidos, assumindo posições estratégicas que lhes conferem vantagens significativas, principalmente em períodos eleitorais.

Em Salgado, ao longo do tempo, a instrumentalização da política habitacional por meio do Conselho de Desenvolvimento Municipal (CONDEM) surge como uma estratégia para fortalecer a articulação entre as esferas públicas, indivíduos com relações políticas e a sociedade civil organizada, sobretudo no âmbito municipal.

Esses conselhos, conforme destacado por Moura (2007), resultam do processo de redemocratização no Brasil, que visou promover a descentralização de serviços e ampliar a participação popular em diversas áreas, como saúde, políticas agrárias e, no caso em questão, habitação.

O CONDEM foi instituído no município pela Lei nº 324/96 com o objetivo de apoiar e incentivar projetos comunitários, prioritariamente voltados para associações rurais, por meio da articulação entre o setor público (tanto na esfera municipal quanto estadual, por meio da PRONESE) e a sociedade civil. Paralelamente, com o intuito de captar recursos financeiros para esses projetos, a legislação municipal também autorizava a criação do Fundo Municipal de Apoio Comunitário Piloto (FUMAC-P), financiado por meio do orçamento municipal, convênios com instituições financeiras, doações de pessoas físicas e jurídicas, além de rendimentos provenientes de aplicações financeiras (Salgado, 1996)²⁴.

Posteriormente, buscando aprofundar o processo de implementação da política habitacional, inicialmente por meio do programa Casa Nova Vida Nova e, posteriormente, pelo Minha Casa, Minha Vida, situamos a criação do Fundo de Habitação de Interesse Social (FHIS) e do seu Conselho Gestor, ambos no âmbito municipal a partir de 2007. A criação do fundo municipal e do conselho estava em conformidade com a Política Nacional de Habitação e com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Desse modo, o que estava previsto era o desenvolvimento de uma articulação contábil que integrasse os recursos destinados à implementação das políticas habitacionais voltadas para a população de menor renda no município. (Salgado, 2007)

²⁴ O Projeto de Lei nº 611, sancionado em 2011, promoveu uma emenda à Lei de Criação do CONDEM, originalmente estabelecida em 1996. Entre as principais mudanças, destaca-se a inclusão de representantes das Igrejas Evangélicas, em um claro movimento de integrar esse segmento nas decisões relacionadas às políticas de desenvolvimento municipal. A emenda também incorporou representantes de associações comunitárias urbanas, buscando fortalecer o aparato legal nas relações que já vinham sendo estabelecidas com projetos ligados às políticas habitacionais, especialmente aqueles relacionados à infraestrutura executados pela PRONESE. (Salgado, 2011)

Com efeito, o poder público municipal poderia, a partir daquele momento, adquirir lotes e destiná-los para habitação, além de promover a infraestrutura de equipamentos habitacionais, amparado por uma legislação robusta. O objetivo era tornar-se um parceiro complementar das obras de infraestrutura realizadas pelo Governo do Estado, por meio da PRONESE. Diante dessa articulação, o programa CNVN, no período de 2007 a 2010, promoveu no município as seguintes intervenções relativas a empreendimentos:

Quadro 10 - Empreendimentos do PCNVN em Salgado

CONJUNTO HABITACIONAL	Nº DE FAMÍLIAS ATENDIDAS	PERÍODO DE EXECUÇÃO	ASSOCIAÇÃO RESPONSÁVEL
Conjunto Josias Carvalho	146	2008	Associação Desportiva Comunitária Amigos de Água Fria
Conjunto Totonho Costa	118	2007-2010	Liga Salgadense de Desporto Amador e Associação Desportiva Comunitária Amigos de Água Fria
Conjunto Ivonete Salgueiro	100	2008-2010	Associação Desportiva Comunitária Amigos de Água Fria
Conjunto Maria das Graças Costa Santana	54	2009	Movimento Popular Resgatando Vida e Cidadania
Conjunto Água Azul	44	2009	Associação Desportiva Comunitária Amigos de Água Fria
Conjunto André Alves Vasconcelos	101	2009	Movimento Popular Resgatando Vida e Cidadania
Total de famílias beneficiadas:			
563			

Fonte: PRONESE, 2024

Organização: Douglas Souza, 2024

Posteriormente, com o lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) pelo Governo Federal, o corpo técnico do CONDEM destacou, durante visita de campo, que as associações comunitárias poderiam atuar tanto no âmbito do CNVN quanto do próprio MCMV, na busca pela aprovação de projetos habitacionais. O CNVN envolvia a seleção dos

beneficiários, a compra do terreno e a execução do projeto de infraestrutura, por meio de convênio com a PRONESE. Já o MCMV atuou de forma semelhante, mas seguindo as diretrizes das modalidades Minha Casa, Minha Vida Entidades, vinculado ao Programa Nacional de Habitação Urbana, e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), que englobam a Faixa 1. Essa integração permitiu ampliar o alcance das políticas habitacionais, atendendo tanto às demandas urbanas quanto rurais, com a participação ativa das comunidades no processo de implementação.²⁵

Em articulação com o Ministério das Cidades, por meio de pesquisa e sistematização de dados, foram apresentadas as informações relativas à atuação do MCMV no município de Salgado, abrangendo as modalidades anteriormente mencionadas e detalhadas no quadro a seguir:

Quadro 11 - Empreendimentos do PMCMV em Salgado nas modalidades Entidades e PNHR.

CONJUNTO HABITACIONAL	Nº DE FAMÍLIAS ATENDIDAS	PERÍODO DE EXECUÇÃO	ASSOCIAÇÃO RESPONSÁVEL
Residencial Benigna Menezes de Siqueira	50	2016	Movimento Popular Resgatando a Vida e Cidadania Salgadense
Residencial São Cristóvão	154	2014	Movimento Popular Resgatando a Vida e Cidadania Salgadense
Água Fria perto de Araújo			
Conjunto Habitacional Ana Maria Santos Água Fria	30	2012	Associação Comunitária de Água Fria
Conjunto Habitacional Ana Maria Santos	29	2013	Associação Comunitária de Água Fria

²⁵ O objetivo central desta dissertação, em relação ao PMCMV, é analisar os conjuntos habitacionais implementados, com foco em sua estrutura, distribuição e impactos socioespaciais. No entanto, é importante ressaltar que embora o PMCMV também atue em iniciativas relevantes no meio rural, como a erradicação de casas de taipa e a promoção de melhorias em infraestrutura básica, estas dimensões não foram incluídas no escopo desta pesquisa. A opção por concentrar a análise nos conjuntos habitacionais urbanos e rurais, neste caso considerando somente os executados no povoado Água Fria, justifica-se pela necessidade de delimitação do objeto de estudo, considerando a complexidade e a abrangência do programa.

Conjunto Habitacional Fausta Alves	40	2017	-
Total de famílias beneficiadas:			
303			

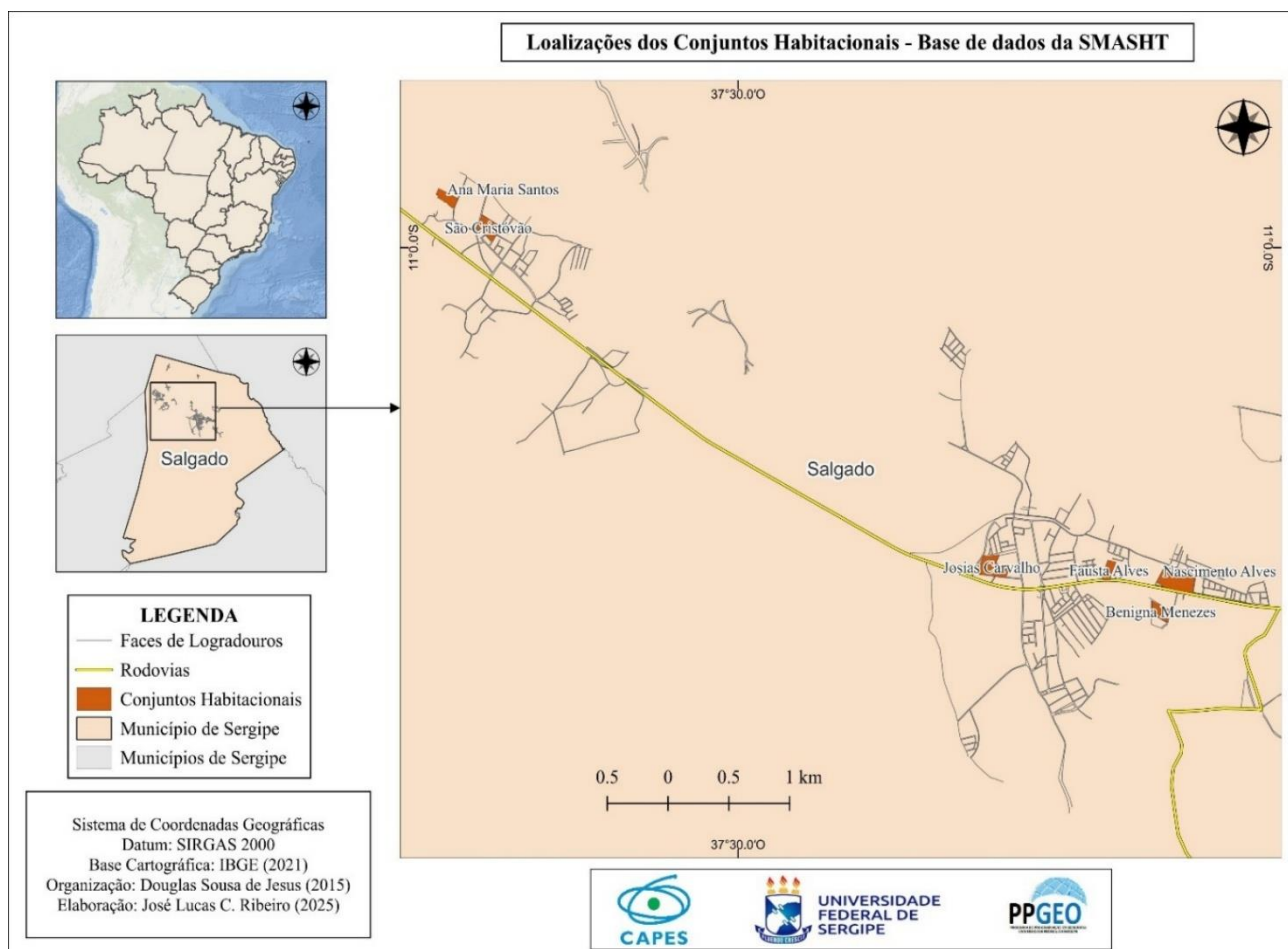
Fonte: Ministério das Cidades, 2024. Organização: Douglas Souza, 2024

Destarte, apesar de o município destacar-se como um dos mais beneficiados, especialmente pela confluência de duas políticas habitacionais que resultaram em um alto volume de moradias entregues, é essencial questionar as condições de implementação dessas políticas. Sua atuação predominante, quando comparada a outros municípios do Território Sul Sergipano, alguns dos quais sequer foram atendidos por programas como o Casa Nova Vida Nova, por exemplo, não eliminam a necessidade de uma avaliação crítica nos mais diversos aspectos, entre eles, a necessidade de acompanhamento a longo prazo dos investimentos realizados.

Como especificidade, durante a pesquisa de campo, constatou-se que os dados recebidos por meio de investigações realizadas junto à PRONESE e ao Ministério das Cidades apresentam apenas o nome de cadastro inicial dos conjuntos habitacionais. No entanto, observou-se que as alterações nas nomenclaturas desses conjuntos, realizadas posteriormente pela gestão municipal, não foram acompanhadas de um cadastro ou monitoramento sistemático.

Essa ausência de atualização tornou necessário buscar informações em setores variados para obter dados precisos e atualizados. Conforme o mapeamento produzido e apresentado a seguir, apenas alguns conjuntos habitacionais tiveram o acompanhamento da atualização de seus logradouros, evidenciando a fragmentação no registro das mudanças ocorridas ao longo do tempo.

Figura 10: Localização dos conjuntos habitacionais em Salgado-SE a partir da atualização da base de dados SMASHT



Fonte: SMASHT, 2024

Organização: Douglas Souza, 2024

Além da falta de acompanhamento básico, como a definição de logradouros, recorre-se a Maricato (2003) para ampliar a discussão, uma vez que a autora aponta que a produção de habitação popular no Brasil frequentemente prioriza a quantidade em detrimento da qualidade. Isso resulta em conjuntos habitacionais não apenas distantes dos centros urbanos, mas também desprovidos de serviços básicos. Com efeito, embora os dados quantitativos sejam expressivos, eles não refletem necessariamente a qualidade das moradias entregues, que frequentemente apresentam deficiências estruturais e falhas na infraestrutura prometida, conforme evidenciam as figuras 11 e 12, resultantes da pesquisa de campo:

Figura 11 - Infraestrutura de moradia entregue pelo CNVN em Salgado-SE. Conjunto habitacional Nascimento Alves



Organização: Douglas Souza de Jesus, trabalho de campo, 2024

Figura 12 – Infraestrutura de moradia entregue pelo MCMV em Salgado-SE. Conjunto habitacional Benigna Menezes



Organização: Douglas Souza. Trabalho de campo, 2024

Nesse contexto, buscando ampliar o percurso metodológico da pesquisa, optou-se pela realização de entrevistas com beneficiários dos conjuntos habitacionais. O diálogo foi conduzido tanto em conjuntos do CNVN quanto do MCMV, com o objetivo de desvelar a percepção dos beneficiários em relação à infraestrutura oferecida e às convergências do modelo de aplicação das políticas habitacionais. A partir dessas entrevistas, os usuários apontaram as seguintes percepções:

- **Beneficiário 01 - (PCNVN)**

[...] muitas pessoas daqui não precisavam de casas e acabaram ganhando, então pra gente que não tinha nada não tem como ligar muito pra isso (pesquisa de campo, 2024).

- **Beneficiário 02 - (PCNVN)**

[...] a casa é apertada, os quartos são apertados, a cozinha é miudinha. Só queria poder juntar um dinheirinho pra reformar. Comprei aqueles blocos que joguei ali do lado, mas as outras coisas mesmo ainda tô aguardando (pesquisa de campo, 2024)

- **Beneficiário 03 – (PMCMV)**

[...] nós reformamos a casa [...], mas quando a gente pegou parecia que a gente só tinha ganhado o chão. Hoje minha casa é outra, mas eu tive que gastar. (pesquisa de campo, 2024)

- **Beneficiário 04 – (PMCMV)**

[...] eu nunca tive condições de mexer nela. A casa está do jeito que veio. A gente vai se virando, mas tem coisas que poderia vir melhor, um reboco, uma porta, tudo isso já deu problema. (pesquisa de campo, 2024)

Nesse sentido, embora muitas moradias apresentem modificações ao longo do tempo, é possível identificar, mesmo após anos da construção, que muitas ainda mantêm características similares ao período inicial, refletindo a padronização típica das políticas habitacionais brasileiras. Como observa Silva (2020), essas políticas seguem orientações históricas que priorizam a produção em larga escala, desconsiderando as singularidades regionais e perpetuando um modelo formatado sob a lógica do capital. Em Salgado, tanto o MCMV quanto o CNVN reproduzem essa padronização, alinhando-se às normativas comuns que norteiam as políticas habitacionais no país.

Ao trazer para atualidade a reflexão sobre a infraestrutura e a manutenção dos empreendimentos construídos, utilizou-se como recurso metodológico uma visita de campo à Secretaria Municipal de Assistência Social, Habitação e Trabalho (SMASHAT). O foco principal foi compreender como as políticas habitacionais implementadas estão integradas aos serviços públicos do município, incluindo a reforma e construção de equipamentos, o acompanhamento das famílias atendidas e a elaboração de novas políticas habitacionais.

De acordo com os dados divulgados ainda em 2010, pela FJP em parceria o IBGE, o município ainda possui um déficit habitacional total de 473 moradias, mesmo após a implementação do CNVN e do MCMV²⁶ (Fundação João Pinheiro, 2010). Apesar disso, o município atualmente não dispõe de uma política habitacional própria, uma vez que, segundo a equipe gestora, há a necessidade de captação de recursos e de projetos mais focalizados por parte do Governo do Estado e do Governo Federal. Diante disso, a única perspectiva existente é a indicação da Secretaria Geral da Presidência, representada pelo atual Ministro, o sergipano Márcio Macêdo, de que o município possa ser contemplado pelo Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) Rural e Entidades, com a construção de 120 moradias nesta primeira etapa de retomada programa²⁷. (Jornal do Dia, 2024)²⁸

Em contexto, ainda em 2024, o município não havia solucionado completamente os problemas estruturais dos conjuntos habitacionais construídos durante os períodos de maior

²⁶ Até o período de produção desta dissertação, o IBGE e a Fundação João Pinheiro ainda não haviam divulgado a estimativa do déficit habitacional de cada município referente ao último censo, realizado em 2022. Diante disso, torna-se necessário acompanhar a divulgação desses índices, a fim de delimitar de forma mais efetiva os impactos e os desdobramentos posteriores da presente pesquisa.

²⁷ Durante a administração do ex-presidente Jair Bolsonaro, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) foi extinto e substituído pelo Programa Casa Verde e Amarela. Além de buscar um distanciamento ideológico de um programa amplamente conhecido e criado durante a gestão do Partido dos Trabalhadores, Euclides et al. (2022) destacam que uma das principais diferenças entre os programas reside no fato de o Casa Verde e Amarela não priorizar a habitação de interesse social, voltada especificamente para a população de menor renda.

²⁸ Para ver esta notícia, acesse o link disponível em: <https://jornaldodiase.com.br/os-municipios-de-sergipe-que-receberao-casas-de-projeto-federal/>

pujança, tanto do CNVN quanto do MCMV. Os projetos de planejamento que antes contemplavam a infraestrutura foram substituídos por emendas parlamentares voltadas para a execução dessas obras. Para Couto e Cardoso Júnior (2024), o poder Legislativo tem assumido cada vez mais controle sobre o fundo público, o que impacta diretamente na redução do planejamento governamental, principalmente a longo prazo.

Dessa forma, durante visita de campo ao Conjunto Fausta Alves, construído com recursos do MCMV e inaugurado em 2017, observou-se conforme aponta a figura 13, que a pavimentação granítica foi realizada apenas em 2024. Tal atraso deveu-se a alegação de carência de recursos próprios por parte do município e, consequentemente, a dependência da liberação de emendas parlamentares conforme indicado pela própria placa de inauguração.

Figura 13 - Placa de identificação e inauguração da pavimentação granítica do conjunto Fausta Alves



Organização: Douglas Souza. Trabalho de campo. 2024

Com efeito mais imediato, segundo dados da SMASHT, o município concentra-se atualmente na concessão de benefícios eventuais, como o aluguel social e o auxílio moradia, ambos provenientes de recursos do Governo Federal. Esses benefícios são regulamentados pelo

Decreto nº 6.307/2007, no âmbito das garantias previstas no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). (Brasil, 2007)

Conforme informações obtidas em visita de campo, mesmo com a implementação de políticas habitacionais desde 2007, o município concedeu os seguintes quantitativos de benefícios eventuais durante o quadriênio 2021-2024.

Tabela 04 - Benefícios eventuais concedidos pela SMASHT no quadriênio 2021-2024

ANO	AUXÍLIO MORADIA
2021	08
2022	10
2023	08
2024	12

Fonte: Secretaria Municipal de Assistência Social, Habitação e Trabalho de Salgado, 2024. **Organização:** Douglas Souza, 2025

Por meio dos pontos abordados, infere-se que as políticas habitacionais implementadas no município de Salgado revelam, ao longo dos anos, um cenário marcado por avanços significativos no retorno das ações de planejamento, principalmente em municípios de menor população, historicamente menos atrativos para a iniciativa privada. O número de famílias atendidas e de empreendimentos construídos evidencia a importância dessas políticas para a redução do déficit habitacional. No entanto, ainda persistem desafios relacionados à qualidade das moradias, à infraestrutura e à dependência de recursos externos, que limitam essas iniciativas.

A efetividade dessas políticas esbarra na capacidade de articular as demandas locais com as diretrizes da atual quadra de acumulação capitalista, marcada pelo aprofundamento do modelo neoliberal. Mesmo em governos com propostas de maior atenção do fundo público para as demandas sociais, a lógica predominante prioriza o ideário de “eficiência econômica” em detrimento de investimentos estruturais e duradouros. Essa dinâmica limita a capacidade de implementação de políticas habitacionais, por exemplo, a longo prazo dado às instabilidades da estrutura do próprio Estado e de suas instituições.

Com efeito, é fundamental que o acompanhamento das políticas habitacionais seja realizado a longo prazo, transformando os números expressivos do déficit habitacional em políticas públicas efetivas. Apesar dos avanços estruturais, o município de Salgado ainda não conseguiu mitigar a sua problemática habitacional, mesmo tendo sido um dos mais beneficiados pelo Casa Nova Vida Nova (CNVN) no território do Sul Sergipano. Essa realidade é

evidenciada pela persistência de carências e pela dependência de benefícios eventuais, como o aluguel social e o auxílio moradia, que não substituem a necessidade de soluções permanentes, que, concomitantemente, esbarram na própria lógica do modo de produção capitalista.

O MCMV, embora complementar ao CNVN, também revela suas contradições, especialmente na execução de projetos estruturantes. A falta de infraestrutura adequada, como pavimentação e saneamento básico, e a dependência de recursos externos, como emendas parlamentares, limitam a efetividade do programa. Esses desafios destacam a necessidade de uma abordagem mais integrada e planejada, que vá além da construção de moradias e garanta a qualidade de vida dos beneficiários, alinhando as políticas habitacionais às reais necessidades locais daqueles que esperam um bom começo de vida a partir da realização do sonho da casa própria ou, quem sabe, apenas o seu Bom (fim).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do tempo, as políticas habitacionais foram instrumentalizadas como simulacro para o desenvolvimento, a partir do Estado. Em suas mais diversas formas e expressões, o crescimento econômico foi pautado enquanto necessário para garantir a chegada ao El Dorado. Essa referência ao mito da cidade perdida, revestida de ouro como símbolo de prosperidade reflete a busca constante por um ideal de progresso, que muitas das vezes, se mostra ilusório ou distante da realidade.

Sustenta-se que, para as forças dominantes, a estratégia de articulação das políticas públicas encontra-se na capacidade de utilizá-lo mesmo em momentos de crise econômica, como na década de 1990. A crise da dívida não só modificou o papel do Estado, que se tornou ainda mais alheio às demandas sociais, como também angariou, por meio do discurso, o sentimento de redenção nacional como forma de alcançar um bem comum, que, por sinal, nunca se concretizou. A diminuição dos serviços básicos, como as políticas habitacionais, é apresentada como um “sacrifício” necessário, no qual as medidas de austeridade repousam o sono da esperança.

Dessa forma, a retomada dos investimentos a partir do século XXI, com a indução das políticas habitacionais, torna-se um elemento significativo na medida em que a instrumentalização do neoliberalismo é confrontada com o volume massivo de investimentos e a retomada de um planejamento estratégico, não apenas na esfera federal, mas também nos entes federativos. Essa dinâmica evidencia uma reconfiguração do papel do Estado, que, ao ampliar sua atuação, busca equilibrar as demandas sociais com as pressões do mercado, reforçando a complexidade das relações entre desenvolvimento econômico e inclusão social.

Retomar essa discussão a partir de Salgado não foi uma tarefa fácil. Defende-se aqui que a divergência de informações, a falta de outros estudos mais aprofundados e a ausência de um acompanhamento mais efetivo do poder público ao longo do tempo colocam as políticas habitacionais, como Casa Nova, Vida Nova e o Minha Casa, Minha Vida, em uma conjuntura que, muitas vezes, só se expressa a partir da paisagem, como se esta fosse capaz de explicar por si só as relações sociais e econômicas existentes no município. Essa limitação reforça a necessidade de análises que integrem as dimensões teóricas e que, por meio do método, apresentem uma perspectiva que ultrapasse a observação superficial da produção habitacional.

As atividades de campo realizadas aprofundam essa complexidade, na medida em que tanto os setores públicos municipais quanto os estaduais carecem de informações mais

detalhadas. Com efeito, esse fenômeno revela como as políticas brasileiras, mesmo revestidas de um caráter de planejamento, padecem de alternativas de avaliação de suas diretrizes e de um acompanhamento consistente a longo prazo.

Ainda dentro dessa perspectiva, é necessário apontar que as políticas habitacionais são muitas vezes compreendidas no município como meras construções de moradias para pessoas em situação de vulnerabilidade. O que ocorre, na verdade, é que, diante do problema crônico do déficit habitacional em todo o país, os sujeitos são captados por um modelo de pensamento em que somente a casa é compreendida como a expressão mais relevante. Dessa forma, ainda hoje, diversas políticas complementares, como manutenção ou construção de praças e calçamentos, não foram executadas em sua totalidade ou de maneira conjunta no município. Essa visão reducionista limita o potencial das políticas habitacionais, que deveriam ser entendidas como parte de um processo mais amplo de urbanização e inclusão social, capaz de transformar não apenas a moradia, mas também o entorno e a qualidade de vida das comunidades.

Um dos pontos centrais discutidos ao longo da pesquisa é que, mesmo com a retomada dos investimentos, o ideário neoliberal continua a influenciar a dinâmica social, inserindo os indivíduos em uma lógica de responsabilização por sua própria produção material. Essa perspectiva se manifesta de maneira mais evidente no papel desempenhado pelas associações, tanto no âmbito do CNVN quanto no MCMV onde essas entidades assumem responsabilidades significativas, seja na elaboração de projetos ou na busca por investimentos para infraestrutura. Dessa forma, observa-se que o neoliberalismo reforça a ideia de que os sujeitos devem ser os principais agentes de sua condição socioeconômica, transferindo para eles e para as organizações comunitárias parte das responsabilidades que, em tese, caberiam ao Estado.

Com efeito, esta dissertação se comprometeu a analisar as relações políticas presentes no município que influenciaram a consolidação das políticas habitacionais. No entanto, buscou-se também destacar como os agentes municipais estão inseridos em uma lógica em que o desenvolvimento por meio das políticas públicas é cooptado por práticas neoliberais. Nesse contexto, o "sucesso" dessas políticas passa a depender, em grande medida, do comprometimento dos próprios sujeitos, o que vai além de uma simples trama de relações interpessoais.

De modo geral, é necessário compreender e defender que as políticas habitacionais produziram no município de Salgado um novo ciclo de desenvolvimento. Após um período marcado pela economia impulsionada pelas atividades turísticas, sobretudo em função da abundância de recursos hídricos, as políticas habitacionais representaram uma retomada dos

investimentos estatais no município. Essa nova fase foi orientada por uma lógica focada na redução do déficit habitacional, redefinindo as prioridades de desenvolvimento local e inserindo o município em um contexto de crescimento estruturado a partir da garantia de moradia. Dessa forma, as políticas habitacionais não apenas atenderam a uma demanda social, mas também reativaram a dinâmica econômica e urbana de Salgado.

As questões que um dia nortearam esta dissertação e que se destacaram como elementos direcionadores para futuros estudos esperam ser compreendidas como fruto de um esforço de reunir informações sobre um passado que ainda se faz recente. Esse passado recente se revela desafiador não apenas pelas lacunas infraestruturais, mas também pela carência de dados e estudos mais aprofundados ao longo do tempo. Esses desafios ressaltam a importância de continuar investigando e documentando as transformações ocorridas no município, de modo a subsidiar políticas públicas mais eficazes e planejadas no futuro que se constrói agora.

REFERÊNCIAS

AGRÁRIO, Ministério do Desenvolvimento. Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de Territórios Rurais. Brasília: MDA/SDT, 2005

AGRÁRIO, Ministério do Desenvolvimento. Referencias para uma estratégia de

ALMEIDA, Luiz Carlos Tavares de. Descentralização política e Reprodução do Capital. In: CONCEIÇÃO, Alexandrina Luz; SANTOS, Fabrícia de Oliveira. **A natureza imperialista do capital e a falácia do fim da crise**. São Cristóvão: Editoria Ufs, 2015. p. 27-496.

ALMEIDA, P. R. O Brasil e o FMI desde Bretton Woods: 70 anos de história. **Revista Direito GV**, v. 10, n. 2, p. 469-496, 2014.

AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. **Minha Casa... E a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015

AMPOS, Christiane Senhorinha Soares; CASTILHOS, Clarisse Chiappini; CAMPOS, Rosana Soares. Estado mínimo para quê e para quem? In: CONCEIÇÃO, Alexandrina Luz; SANTOS, Fabrícia de Oliveira. **A natureza imperialista do capital e a falácia do fim da crise**. São Cristóvão: Editoria Ufs, 2015. p. 27-496.

ANDRADE, Vanilza da Costa. **Programa Casa Nova, Vida Nova e política de desenvolvimento territorial**: habitação de interesse social no alto sertão sergipano. 2013. 161 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Geografia, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2013.

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 1. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

ARRIGHI, Giovanni. **O Longo Século XX**: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo. 2. ed. São Paulo: Contraponto, 2013.

ARRIGHI, Giovanni; SILVER, Beverly J. **Caos e Ordem no Sistema Mundial Moderno**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

BAER, W. **A Economia Brasileira**. 3. ed. São Paulo: Nobel, 1993.

BARRETO, D. M. (2003). A construção do desenvolvimento de Sergipe e o papel do CONDESE. Aracaju: UFS. (Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais).

BEHRING, E. R. Brasil em Contra-Reforma - Desestruturação do Estado e Perda de Direitos. 1. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2003. V. 1. 304p.

BELLUZZO, L. G. **O capital e suas metamorfoses**. Campinas: Editora da Unicamp, 1999.

BOTEGA, L. da R. De Vargas a Collor: urbanização e política habitacional no Brasil. **Espaço Plural**, [S. l.], v. 8, n. 17, p. p. 65–72, 2007. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/espacoplural/article/view/1619>. Acesso em: 19 dez. 2024.

BOULOS, Guilherme. **Por que ocupamos?** uma introdução à luta dos sem-teto. São Paulo: Scortecchi, 2014. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7640302/mod_resource/content/1/Boulos-Por-que-ocupamosx.pdf. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRAGA, J. C. S. Financeirização global: o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. In: FIORI, J. L.; TAVARES, M. C. (Orgs.). **Poder e dinheiro:** uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 195-242.

BRASIL. Constituição (1998). Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. **Constituição Federal**. Brasília, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html. Acesso em: 23 mai. 2024.

BRASIL. Decreto lei nº 311, de 2 março de 1938. Dispõe sobre a divisão territorial do país. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-311-2-marco-1938-351501-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 mar. 2024

BRASIL. Decreto nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007. **Decreto:** Dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o art. 22 da Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília, 14 dez. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6307.html. Acesso em: 29 dez. 2024.

BRASIL. Decreto nº 6025, de 22 de janeiro de 2007. Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências..Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6025.html. Acesso em: 06 abr. 2024.

BRASIL. IBGE. **Salgado Portal Cidades**. 2024. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/se/salgado/panorama>. Acesso em: 10 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e institui o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 jun. 2005.

BRASIL. **O Novo Banco de Desenvolvimento do BRICS**. Ministério das Relações Exteriores, 2014.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Brasil em Ação:** investimentos para o desenvolvimento. Brasília, 1996. 85 f. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/brasil-em-acao-investimentos-para-o-desenvolvimento-1996>. Acesso em: 13 dez. 2024.

BRASIL. **Balanco: 4 anos: 2007 - 2010:** 11º balanço completo do pac : 4 anos : 2007 a 2010. Brasília: Governo Federal, 2010. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/354>. Acesso em: 14 set. 2024.

BRENNER, Robert. **The Economics of Global Turbulence:** The Advanced Capitalist Economies from Long Boom to Long Downturn, 1945–2005. London: Verso, 2008.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Desenvolvimento e Crise no Brasil:** História, Economia e Política de Getúlio Vargas a Lula. 5. ed. São Paulo: Editora 34, 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Revolução capitalista e o desenvolvimentismo clássico. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Em Busca do Desenvolvimento Perdido**. Rio de Janeiro: Fgv, 2018. Cap. 3, p. 168. Disponível em: <https://bresserpereira.centrodeeconomiapolitica.org/papers/2021/Novodesenvolvimentismo.pdf>. Acesso em: 05 out. 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 20, p. 5-24, 2006. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/bresser_-_novo_desenvolvimento_e_a_ortodoxia.pdf. Acesso em: 02 dez. 2024.

CÂMARA, F.; SALAMA, P. As crises financeiras na América Latina: uma comparação entre as décadas de 1980 e 1990. **Revista de Economia Política**, v. 25, n. 2, p. 211-229, 2005.

CAMPOS, Pedro Henrique. **Estratégias neoliberais e o Programa de Reconstrução Nacional**: uma análise das políticas econômicas no governo Collor. 2015. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

CANO, W. **Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil**. Campinas: Editora da Unicamp, 2013.

CARNEIRO, Dionísio Dias; MODIANO, Eduardo M. Ajuste externo e desequilíbrio interno: 1980-1984. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1989. p. 321-362.

CASTELO, R. (Org.). **Encruzilhadas da América Latina no século XXI**. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CHESNAIS, F. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, F. (Org.). **A finança mundializada**: raízes sociais e políticas, configuração, consequências. São Paulo: Boitempo, 2005.

CIDADES, Ministério das. **Déficit habitacional de municípios de Sergipe**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

CONCEIÇÃO, Alexandrina Luz. A Geografia do espaço da miséria. **Scientia Plena**, v. 1, n. 6, 2005.

CONCEIÇÃO, Alexandrina Luz. Estado, Políticas Públicas e o Reordenamento Social e Territorial do Trabalho. In: ANDRADE, Elizário Souza; SILVA, Francisca de Paula Santos da. (Orgs.) **Estado e políticas públicas: a construção do consenso neoliberal**. Salvador, Eduneb, 2012.

CORRÊA, Vanessa Elias. Privatizações e desnacionalização do sistema financeiro brasileiro nos anos 90. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 3, p. 45-61, 2004.

COSTA, Maria Amélia da. DIREITO À MORADIA NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA: considerações a respeito de sua positivação e fundamentação. **Anais do XXII Encontro Nacional do Conpedi**, Curitiba, p. 152-170, 2013. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=58d2d622ed4026ca>. Acesso em: 02 set. 2024.

DANTAS, Alexis. A ascensão da China e o declínio da hegemonia dos Estados Unidos: uma análise das dimensões econômicas e militares. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 19, n. 2, p. 210-237, 2015.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016. desenvolvimento rural sustentável no Brasil. Brasília: MDA/SDT, 2005

DEVLIN, R.; DAVIS, B. The great Latin America debt crisis: a decade of asymmetric adjustment. **Revista de la CEPAL**, n. 56, p. 113-128, 1995.

DUMÉNIL, G.; LÉVY, D. O neoliberalismo sob a hegemonia norte-americana. In: CHESNAIS, F. (Org.). **A finança mundializada**: raízes sociais e políticas, configuração, consequências. São Paulo: Boitempo, 2005. p. 85-120.

ERMÍNIA, Maricato. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos avançados**, v. 17, p. 151-166, 2003.

EUCLYDES, Fillipe Maciel et al. O processo de política pública do “Minha Casa, Minha Vida”: criação, desenvolvimento e extinção. **Revista de Sociologia e Política**, v. 30, p. e020, 2022.

FALCÓN, Maria Lúcia (Org.). **Sergipe 2000-2013**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014. 151 p. (Estudos Estados Brasileiros).

FATTORELLI, M. L. **Auditoria Cidadã da Dívida**: experiências e métodos. Brasília: Inove Editora, 2013.

FEITOSA, Suzete Santos Bonfim. O patrimônio industrial do Nordeste brasileiro: o caso de Sergipe. 2014. 299 f., il Tese (Doutorado). Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/16744>. Acesso: 26 de nov. de 2024

FÉLIX, Ingrid Michelle Coelho Sampaio. Estado e políticas públicas: programa de aceleração do crescimento (pac) e sua propositura de desenvolvimento e estabilidade política. In: CONCEIÇÃO, Alexandrina Luz; SILVA, José Danilo Santana. **O fim do pensamento crítico reflexivo?** a negação do humano e a banalização da teoria. São Cristóvão: UFS, 2019. p. 8-359.

FIORI, J. L. O poder global do dinheiro. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Orgs.). **Poder e dinheiro**: uma economia política da globalização. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 253-274.

FIORI, José Luís. Sobre a crise do Estado brasileiro. **Revista de Economia Política**, Rio de Janeiro, v. 9, p. 406-417, 1989. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/mHcNZDfPqM3wqx3LkH9TgWm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 03 set. 2024.

FIX, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. 10 f. Tese (Doutorado) - Curso de Desenvolvimento Econômico, Ie- Unicamp, Campinas, 2011.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Centro de estatística e informações déficit habitacional municipal no Brasil - 2008**. Belo Horizonte, 2008.

GÓMEZ, Jorge R. Montenegro. **DESENVOLVIMENTO EM (DES)CONSTRUÇÃO:** narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural. 2006. 439 f. Tese (Doutorado) - Curso de Geografia, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2006. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/78a25764-687f-41e3-93a8-bb47ddc8dd67/content>. Acesso em: 24 out. 2024.

GOVERNO DE SERGIPE. Decreto 24.338, de 20 de abril de 2007. Cria os Territórios de Planejamento.

GOVERNO DE SERGIPE. **Secretaria de Estado do Planejamento**. Cartilha do Programa “Casa Nova, Vida Nova”. Sergipe, 2007.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. 29. ed. São Paulo: Loyola, 2005.

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

HARVEY, David. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

HARVEY, David, **O Novo Imperialismo**. Tradução: Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. 1ª Ed. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

JARDIM, Fabiana; SILVA, André Martins da. Do planejamento à gestão neoliberal dos sistemas escolares. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Marcondes Machado (Orgs.). **Reforma educativa na América Latina: análises e perspectivas**. Belo Horizonte: UFMG, 2015. p. 75-92.

JARDIM, Maria Chaves; SILVA, Márcio Rogério. **Programa de aceleração do crescimento (PAC): neodesenvolvimentismo?** 2015. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/s5k33/pdf/jardim-9788579837432.pdf>. Acesso em: 29 out. 2024.

JORNAL DO DIA (Aracaju). **Os municípios de Sergipe que receberão casas de projeto federal**. 2024. Disponível em: <https://jornaldodiase.com.br/os-municipios-de-sergipe-que-receberao-casas-de-projeto-federal/>. Acesso em: 13 dez. 2024.

KILSZTAJN, S. O Acordo de Bretton Woods e a evidência histórica: o sistema financeiro internacional do pós-guerra. **Revista de Economia Política**, v. 9, n. 4, p. 538-550, 1989.

KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.

LANDAU, L. The Mexican Debt Crisis: Its Origins and Implications. **Princeton Studies in International Finance**, n. 65, 1991.

LISBOA, Josefa Bispo de. **A trajetória do discurso do desenvolvimento para o Nordeste:** políticas públicas na (dis)simulação da esperança. 2007. 288 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2007.

MARGUTI, B. O. Políticas de habitação. In: COSTA, M. A.; MAGALHÃES, M. T. Q.; FAVARÃO, C. B. (orgs.). **A nova agenda urbana e o Brasil:** insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília: Ipea, 2012. p. 119-133.

MARICATO, Erminia. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual Editora, 1997

MARICATO, Erminia. **Para Entender a crise Urbana**. São Paulo: 1, 2015.

MARINGONI, Gilberto. Ameaça de Trump contra Brics busca manter hegemonia do dólar. **Agência Brasil**, 2 de dezembro de 2024.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MASCARO, A. L. B. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MASCARO, Alysson. **Estado e Forma Política**. São Paulo: Boitempo, 2013. 134 p.

MENEZES, A. C. **A dívida pública e a soberania estatal sob a perspectiva da dignidade da pessoa humana**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal Fluminense, Macaé, 2020.

METRI, M. A ascensão do dólar e a resistência da libra: uma disputa político-diplomática. **Revista Tempo do Mundo**, v. 1, p. 65-92, 2015.

MOTA, A. E.; AMARAL, A. S.; PERUZZO, J. F. O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina IN: BEHRING, E. R. Brasil em Contrarreforma - Desestruturação do Estado e Perda de Direitos. 1. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2003. V. 1. 304p

MOURA, J. T. V. Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs) e a construção democrática: esfera pública de debate entre agricultores familiares e o Estado? **Organizações Rurais e Agroindustriais**, v. 9, n. 2, p. 241-255.

MOURA, J. T. V. Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs) e a construção democrática: esfera pública de debate entre agricultores familiares e o Estado? **Organizações Rurais e Agroindustriais**, v. 9, n. 2, p. 241-255, maio/ago. 2007.

NIETO, Enrique Peña. **The Pact for Prosperity**. BRICS Business Magazine, 2012.

NUNES, Maria. O Programa de Aceleração do Crescimento e as fronteiras. In: PÊGO, Bolívar; MOURA, Rosa. **Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública**: uma avaliação de política pública. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. p. 1-462. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8791/1/Fronteiras_do_Brasil_uma_avaliacao_de_politica_publica_vol_1.pdf. Acesso em: 02 de out. 2024

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião**: SUDENE, Nordeste, planejamento e conflito de classes. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PAIVA, Maria das Graças de Menezes Venâncio. Análise do Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste (Prodetur/NE) na perspectiva do planejamento estratégico. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, p. 197-213, 2010.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal? **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 21, n. 1, p. 3-23, abr. 1991.

PINHEIRO, Fundação João (org.). **Base de dados**: déficit habitacional dos municípios. Minas Gerais: Fundação João Pinheiro, 2010.

PIRES, Marília Freitas de Campos. O materialismo histórico-dialético e a Educação. **Interface**, Botucatu, v. 1, n. 1, ago. 1997.

POCHMANN, Marcio. Políticas sociais e padrão de mudanças no Brasil durante o governo Lula. Brasília: Ser Social, 2011

PRONESE. **Relatório do Programa Casa Nova Vida Nova**. Aracaju: Governo de Sergipe, 2024. 1 p.

RAFFESTIN C. **Por uma geografia do Poder**, São Paulo, 2003

REZENDE, Maria José de. A ditadura militar no Brasil: repressão e pretensão de legitimidade (1964-1984). Londrina: EDUEL, 2013.

SALGADO (Município). **Cria O Conselho de Desenvolvimento Municipal e O Fundo Municipal de Apoio Comunitário Piloto**. Salgado, SE, n. 1996.

SALGADO (Município). **Lei Nº 012/2007 de 26 de dezembro de 2007**: Cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FHIS e institui o Conselho Gestor do FHIS. Salgado: Prefeitura Municipal de Salgado, 2007.

SALOMÃO NETO, Benito Adelmo. A SUSTENTABILIDADE FISCAL E AS REGRAS BRASILEIRAS: avaliação do passado e proposições para o futuro. **Revista de Economia Contemporânea**, Uberlândia, v. 27, p. 1-33, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rec/a/KP5fvNQmKfgTvzSSGDRxwYv/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 out. 2024.

SALVADOR, Evilasio. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. *Serviço social & Sociedade*, São Paulo, v. 104, n. 104, p. 605-631, dez. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/JjjhnQzh9FGx9q3t7WsT35g/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 e 26 out. 2024

SANTOS, Josefa de Lisboa; CONCEIÇÃO, Alexandrina Luz. DESENVOLVIMENTO LOCAL COMO SIMULACRO DO ENVOLVIMENTO: o novo-velho sentido do desenvolvimento e sua funcionalidade para o sistema do capital. **Terra Livre**, Presidente Prudente, v. 2, p. 115-132, 2007.

SANTOS, Milton. O retorno do território. São Paulo: Editora Hucitec, 2005.

SEPLAN. Plano de Desenvolvimento do Território: Sul Sergipano. Aracaju: SEPLAN, 2007

SEPLAN. **Planejamento Territorial Participativo**. Aracaju: Seplan, 2007.

SERGIPE (Estado). Lei nº 1721, de 09 de dezembro de 1971. **Autoriza O Poder Executivo A Constituir A Empresa Sergipana de Turismo S.A. (Emsetur) e Dá Outras Providências**. Disponível em: <https://aleselegis.al.se.leg.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/L17211971.html> . Acesso em: 22 nov. 2024.

SERGIPE (Estado). Plano Estratégico do Governo do Estado de Sergipe, 2007. **Plano Estratégico 2007-2010**. Sergipe, SE, p. 1-29. Disponível em: <https://www.sefaz.se.gov.br/transparencia/Ciclo%20Oramentrio/Planejamento%20Estrat%C3>

%A9gico/Planejamento%20Estrategico%20de%20Sergipe%202007%20%C3%A0%202010.pdf. Acesso em: 08 nov. 2024.

SERGIPE (Estado). Plano Plurianual, de 27 de novembro de 2011. **Plano Plurianual Ppa 2012 - 2015**: Lei nº 7.331 de 27 de dezembro de 2011. Sergipe, SE, 2011. p. 1-293. Disponível em: <http://arquivos.setc.se.gov.br/PPA/TRS/2012-2015/PPA-2012-2015-Mensagem-e-Anexos.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2024.

SERGIPE (Estado). **Governo de Sergipe – Ppa 2016-2019**: Lei nº 8.089 de 08 de janeiro de 2016. Sergipe, p. 1-195. Disponível em: <https://www.sefaz.se.gov.br/transparencia/Ciclo%20Oramentrio/Plano%20Plurianual%20-%20PPA/Plano%20Plurianual%202016-2019/PPA-2016-2019-Anexos-1.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2024.

SERGIPE (Estado). **Mensagem do Plano Plurianual**. Sergipe: Sefaz, Disponível em: <https://www.sefaz.se.gov.br/transparencia/Ciclo%20Oramentrio/Plano%20Plurianual%20-%20PPA/Plano%20Plurianual%202008-2011/1.PPA-2008-2011-Mensagem-1.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2024.

SERGIPE (Estado). **Plano Plurianual 2008 - 2011**. Sergipe, SE, p. 1-445. Disponível em: <https://www.sefaz.se.gov.br/transparencia/Ciclo%20Oramentrio/Plano%20Plurianual%20-%20PPA/Plano%20Plurianual%202008-2011/3.PPA-2008-2011-Anexos-1.pdf>. Acesso em: 10 set. 2024.

SERGIPE, Governo de. **Programa Sergipe Cidades**. 2009. Disponível em: <https://sedurbi.se.gov.br/programa-sergipe-cidades/#:~:text=O%20Programa%20Sergipe%20Cidades%20por,a%20popula%C3%A7%C3%A3o%2C%20al%C3%A9m%20disso%2C%20oferecendo>. Acesso em: 13 set. 2024.

SERGIPE. Projeto de Lei nº 6.501, de 2008. Cria o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social e estabelece diretrizes para a gestão de recursos destinados à implementação de políticas habitacionais para a população de baixa renda. Diário Oficial do Estado de Sergipe, Sergipe, 2008.

SERGIPE. Decreto. Unidade Gestora do Programa de Habitação Estadual. Sergipe, 2008.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social, habitação de mercado**: A confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. 2010. 363 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Usp, São Carlos, 2010.

SILVA, Joab Almeida. **ORGANIZAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL DO TURISMO DE ARACAJU/SE**: a governança como diferencial competitivo. 2019. 345 f. Tese (Doutorado) - Curso de Geografia, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2019.

SILVA, Silvana de Sousa. **Programa minha casa minha vida e produção do espaço urbano em Marabá (PA)**. 2020. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, University of São Paulo, São Paulo, 2020. doi:10.11606/T.8.2020.tde-28102020-194756. Acesso em: 05 nov.2024

SMITH, Neil. **Desenvolvimento desigual**: natureza, capital e a produção do espaço. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

SUERTEGARAY, Dirce Maria Antunes. Pesquisa de campo em Geografia. **Geographia**, Niterói, v. 4, n. 7, p. 64-68, 2002.

TONET, Ivo. **Método científico**: uma abordagem ontológica. São Paulo: Instituto Lukács, 2013.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paul: Atlas, 1987.

VASCONCELLOS, Carla. **As políticas públicas de habitação e o território: análise do Programa Minha Casa, Minha Vida nos municípios de Carazinho, Marau e Passo Fundo/RS**. 2015. 282 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) -- Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global Editora, 1986. Disponível em:
<https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=3492545&forceview=1>. Acesso em: 21 nov. 2024.

ANEXO



PREFEITURA DE
SALGADO
PROGRESSO EM CADA PASSO

SMASHT
Secretaria Municipal
de Assistência Social,
Habitação e do Trabalho

DECLARAÇÃO

Informamos que atualmente o município de Salgado não dispõe de Programa Habitacional em vigência. No âmbito da Política de Assistência Social, no momento os casos demandado CRAS, cujas famílias estejam enquadradas na Lei de Benefícios Eventual, o município oferta a concessão do auxílio moradia por meio do pagamento do valor do aluguel por tempo determinado pela equipe técnica.

Atenciosamente,

Salgado 07 de Fevereiro de 2025


Aldeane Silva França

Secretária Municipal de Assistência Social