

---

## COMO ANDA A HABITAÇÃO

---

## SOCIAL NO BRASIL? REFLEXÕES

---

## SOBRE A TRAJETÓRIA

---

## DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS

---

## DA DÉCADA DE 1960

---

## À ATUALIDADE\*

---

Lucia Camargos Melchiors

*Resumo: a questão da habitação é uma das faces mais complexas da urbanização, em especial, em países em desenvolvimento como o Brasil, no qual o acesso à moradia é uma necessidade urgente. Este artigo tem como objetivo apresentar uma reflexão sobre as políticas habitacionais brasileiras a partir de uma perspectiva histórica, examinando distintos períodos, da década de 1960 à atualidade. São abordadas as políticas do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNH) e um estudo do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), dando ênfase para o último, o principal programa governamental voltado à produção da habitação social no país nos últimos anos. Percebe-se que existem avanços e retrocessos das políticas ao longo do período estudado e que a habitação social brasileira tem sido historicamente preterida perante os interesses do capital imobiliário.*

*Palavras-chave: Política habitacional. Habitação social. Programa Minha Casa, Minha Vida.*

### HOW IS SOCIAL HOUSING IN BRAZIL? ISSUES REGARDING THE HISTORY OF HOUSING POLICIES FROM 1960S TO PRESENT

*Abstract: housing is one of the most complex issues regarding urbanization, especially in developing countries, like Brazil, where access to housing is an urgent need. This paper context of discuss the Brazilian housing policies from a historical perspective, examining different periods, from 1960s to present. It analyses the housing policies of the Banco Nacional de Desenvolvimento – BNH (National Development Bank) until the Minha Casa, Minha Vida – PMCMV (Program My House, My Life) being this last one the main program aimed at the production of social housing in Brazil in the last years. The conclusion indicates highlighting that the Brazilian social housing policy has historically been undermined by the economical interests of the real state market.*

Keywords: *Housing policy. Social housing. Programa Minha Casa, Minha Vida.*

## ¿CÓMO ES LA VIVIENDA SOCIAL EN BRASIL? REFLEXIONES SOBRE LA HISTORIA DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA DE LA DÉCADA DE 1960 HASTA LA ACTUALIDAD

Resumen: *el tema de la vivienda es una de las más complejas facetas de la urbanización, especialmente los países en desarrollo como Brasil, donde el acceso a la vivienda es una necesidad urgente. Este trabajo discute las políticas de vivienda social en Brasil desde una perspectiva histórica, a través del examen de los diferentes períodos, desde 1960 hasta el presente. En el estudio se analizan las políticas del Banco Nacional de Desenvolvimento - BNH (Banco Nacional de Desenvolvimento) el del Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV (Programa Mi Casa, Mi Vida), con énfasis en el último, el principal programa del gobierno nacional destinado a la producción de vivienda social en los últimos años. En conclusión se nota que hay avances y retrocesos en las políticas de vivienda durante los años estudiados y que la vivienda social brasileña históricamente ha quedado en segundo plano frente a los intereses del capital inmobiliario.*

Palabras clave: Política habitacional. Vivienda social. Programa Minha Casa, Minha Vida.

O início do século XXI marca uma mudança de paradigma: pela primeira vez na história a população urbana mundial ultrapassa a população rural. Na última década, na América Latina e Caribe, região mais urbanizada do mundo, quase 80% da população viviam em cidades (ONU-HABITAT, 2012). O crescimento demográfico e urbano dos centros urbanos desse contexto ocorreu de forma acelerada, impactando diretamente as questões sociais, demandando novas habitações e terra disponível para apoiar a nova condição urbana. O acesso à habitação assumia, assim, uma necessidade urgente e se tornou, desde então, uma das faces mais complexas da urbanização.

Em 2010, no Brasil, maior país da América do Sul, 84% da população eram urbana (IBGE, 2010) e o déficit habitacional era de 6.940.691 domicílios (FJP, 2013), demonstrando as dificuldades a serem enfrentadas.

A habitação, além de necessária à sobrevivência do homem, é uma mercadoria complexa de ser produzida, pois exige grande investimento de capital e envolve uma miríade de agentes com diversos interesses (HARVEY, 1980; BOTELHO, 2007; MELCHORS, MIRON, 2013). Sua produção tem impacto em diferentes dimensões da sociedade: econômicas, sociais, políticas e legais. Tem efeitos sobre a criação de empregos, o consumo e os investimentos relacionados à construção, influencia a produção das políticas públicas e da legislação urbana e pode acarretar ganhos políticos.

No sistema capitalista a habitação é uma mercadoria que possui valor de uso e valor de troca (HARVEY, 1980). Seu valor de uso se dá enquanto espaço para moradia e seu valor de troca é estabelecido por diferentes fatores (tamanho do imóvel, possibilidade de redução dos custos de transporte e do tempo de deslocamento ao lugar de emprego, facilidade de acesso a outros bens e serviços em função da localização do solo urbano etc.). A questão da moradia está diretamente relacionada ao acesso à terra urbanizada e à sua propriedade. Topalov (1979) salienta que a habitação é um produto constituído pelo conjunto: edificação e terra. Toda habitação precisa de um pedaço de solo e cada nova

obra demanda um novo terreno. Porém, o acesso ao solo urbano é ainda um obstáculo, pois esse, como objeto da propriedade privada, é monopolizável.

Na produção habitacional, Estado e setor imobiliário têm funções principais. O primeiro, representado pelas diferentes esferas de governos (federal, estadual, regional, municipal), possui longa história de intervenção na questão habitacional. O segundo, setor complexo e que envolve diferentes agentes, é um dos principais responsáveis pelas transformações urbanas contribuindo, frequentemente, para o aumento da fragmentação espacial (TOPALOV, 1979; BOTELHO, 2007).

Em economias em desenvolvimento, a produção da moradia ilustra também as contradições existentes na sociedade. Por um lado, há a necessidade de atender o elevado déficit habitacional, por outro, existe uma significativa dificuldade de acesso à terra, e a moradia associa-se aos fenômenos de segregação espacial. Essa segregação não ocorre apenas pela produção direta do setor imobiliário, mas também pela ação das políticas públicas.

O modelo econômico neoliberal vigente incentiva a criação de políticas com o paulatino abandono do Estado como promotor do desenvolvimento urbano, definindo-se o setor privado como protagonista e principal provedor da habitação, contribuindo para o agravamento da segregação socioespacial (SEPÚLVEDA OCAMPO et al., 2009; MATTOS, 2010). Assim, nas últimas décadas, o Estado tendeu paulatinamente a adotar a função de facilitador e subsidiário da habitação, assumindo papel secundário na construção das cidades.

A partir da década de 1980, incentivados por organismos internacionais e seguindo o modelo Chileno de política habitacional, diversos países da América Latina (Equador, Colômbia, Venezuela, México) (SALAS SERRANO, 2002; ONU-HABITAT, 2012) adotaram políticas de subsídios diretos à demanda e de financiamento habitacional orientadas para o mercado. A política habitacional brasileira mais recente, que objetiva reduzir o déficit habitacional a partir da produção de novas unidades habitacionais, muito se assemelha ao modelo chileno implantado na década de 1990<sup>1</sup>, incentivando uma maciça e pouco participativa produção habitacional.

Este artigo discute sobre as políticas habitacionais brasileiras contraponto o momento atual aos anteriores, analisando-se os diferentes períodos e resultados dessas ações. Valendo-se da revisão da literatura, adota-se uma abordagem histórica, retomando questões e possibilitando o avanço da reflexão.

Primeiramente discute-se o papel do Estado Brasileiro na promoção habitacional. Na sequência são analisadas as políticas habitacionais desenvolvidas no Brasil da década de 1960 à atualidade. Por fim, discute-se a respeito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), mais recente principal instrumento da política federal voltado à produção habitacional, programa com significativo aporte de recursos públicos e destinado a reduzir o déficit habitacional com a construção de mais de 3 milhões de novas unidades em cinco anos.

## O Estado e a Política Urbana no Brasil

Políticas urbanas, nas quais se inclui a temática da habitação, correspondem ao conjunto de ações do Estado voltadas a processos e práticas sociais de transformação e

apropriação do ambiente construído (ALVIM; CASTRO, 2010). Essas são processos políticos de intervenção no espaço urbano decorrente do enfrentamento das forças sociais, sendo, portanto, respostas às demandas concretas de grupos, categorias e classes sociais, e reproduzem “tanto os conflitos e disputas como as convergências e coalizões de interesses diferenciados e mesmo conflitantes desses grupos” (ALVIM; CASTRO, 2010, p. 45). Podem, assim, possuir caráter contraditório e criar instrumentos capazes de aumentar contradições sociais ao invés de supri-las, visto que o Estado não é um ente isento dos conflitos de interesse existentes na sociedade (LOJKINE, 1997).

Com a globalização, as políticas urbanas foram associadas a contextos e fenômenos que extrapolam os limites do país e respondem a diretrizes de órgãos mundiais de financiamento, crises econômicas globais e acordos governamentais, como vê-se ao analisar as políticas habitacionais brasileiras em comparação a de outros países latino-americanos (SEPÚLVEDA OCAMPO, 2000; QUIJADA, 2011).

No Brasil, a esfera urbana foi incluída na legislação na Constituição Federal de 1988, Capítulo II (Política Urbana). Os artigos 182 e 183 estabeleceram uma nova ordem urbanística, posteriormente regulamentada pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257). Sua aprovação, em 2001, significou um avanço legal e uma nova perspectiva sobre a questão habitacional, legalizando a função social da cidade e da propriedade baseada no Direito à Cidade. Portanto, visto que a legislação brasileira visa a obtenção do direito à cidade, todas as políticas urbanas deveriam ser sempre formuladas com o intuito de garantir tais condições, o que nem sempre se sucede, como se discutirá analisando as políticas habitacionais brasileiras.

#### Revisitando a política habitacional brasileira do BNH

A América Latina possui alguns traços históricos específicos. A urbanização acelerada fruto do intenso processo migratório do campo-cidade; a industrialização tardia seguida de uma desindustrialização prematura; a presença recorrente de ditaduras militares e regimes de exceção ocorridos na região ao longo dos anos 1970; a autoconstrução maciça de habitação popular desde a década de 1940; a formação de um mercado informal do solo e da habitação; a informalidade como atividade laboral de subsistência ante o enorme desemprego estrutural e a pobreza são alguns desses traços históricos específicos (PRADILLA, 2014).

O Brasil, inserido neste contexto, teve igualmente um crescimento urbano acelerado. Em 1940, somente 31,2% da população eram urbana e 68,8% residiam na área rural. No intervalo de 40 anos inverteram-se drasticamente os números. Em 1991, a população urbana representava cerca de 75% da população total e atualmente corresponde a 84% (AZEVEDO, 1996; IBGE, 2010). A rápida urbanização brasileira acompanhou o processo que ocorria em outros países da América Latina, também intenso e oriundo de processos migratórios rural-urbano (especialmente entre 1950 e 1990), fenômeno considerado pela ONU-HABITAT como uma “explosão urbana”<sup>2</sup>.

O rápido crescimento urbano brasileiro acarretou no aumento dos problemas relativos à moradia. No início dos anos 1960, agravou-se a crise urbana e habitacional, pois o país se industrializava e urbanizava rapidamente e sofria forte migração em direção às cidades, sem

que houvessem políticas estruturadas para enfrentar a nova situação (BONDUKI, 2008). Grandes modificações do parque industrial marcaram a década com a introdução das indústrias automobilística, naval e pesada e a ampliação das infraestruturas regionais.

Em 1964, logo após a instalação do governo militar, o governo criou o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), e a problemática da habitação e do desenvolvimento urbano tiveram especial atenção. Anteriormente, em 1963, o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU) propunha a discussão da questão habitacional integrada ao planejamento urbano<sup>3</sup> e originou um relatório apontando orientações parcialmente incorporadas pelo sistema BNH/Serfhau. Nesse período instituiu-se, pela primeira vez, uma política habitacional de alcance nacional. O BNH coordenava o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Serfhau planejava as questões habitacionais e articulava/coordenava os órgãos de planejamento regional. Vultosos recursos foram destinados para financiar obras voltadas à população de baixa renda, oriundos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), e às classes média e alta, oriundos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) (ARRETCHE, 1990; BONDUKI, KOURY, 2000; BONDUKI, 2008).

A criação do BNH objetivava, também, aumentar o apoio social perante o governo militar e alavancar a economia do país mediante uma política de financiamento e estímulo à produção habitacional (BONDUKI, 2008). Estabelecia uma relação político-ideológica vinculando a noção de acesso à moradia à de aquisição de uma nova casa própria, e buscava, ao mesmo tempo, impactar a economia em crise incentivando a construção civil (ARRETCHE, 1990).

Durante os vinte e dois anos de funcionamento do BNH (1964-1986), 4,5 milhões de unidades habitacionais foram financiadas, causando significativo impacto na economia do país; entretanto, foi uma política com caráter “redistributivo às avessas” (RIBEIRO; AZEVEDO, 1996). Segundo Ribeiro e Azevedo (1996), apenas 1,5 milhão (33%) das unidades habitacionais destinaram-se aos setores populares e as famílias com menor renda (um a três salários mínimos) foram contempladas com apenas 250 mil unidades (5,9% do total) provenientes de programas alternativos. Por fim, o volume de financiamentos, embora correspondente a aproximadamente 25% das novas moradias construídas no país no período, ficou muito aquém das necessidades geradas pelo acelerado processo de urbanização brasileiro (BONDUKI, 2008).

As críticas ao BNH são extensas: abandono da questão social (afastamento ao problema habitacional com direcionamento da habitação para outros setores que não o prioritário, de menor renda), desarticulação entre os projetos habitacionais e a política urbana, inserções urbanas periféricas e padronização, desconsiderando peculiaridades de cada região brasileira (BONDUKI, 2008; MEDEIROS, 2010). Contudo, apesar das críticas, ressalta-se que pela primeira vez o país teve uma política nacional de habitação (BONDUKI, 2008).

#### Extinção do BNH e desarticulação da Política Habitacional

Após a extinção do BNH, em 1986, a política habitacional brasileira passou por longo período de desarticulação e crise institucional, sem recursos consolidados ou ações

contínuas destinadas à habitação (SHIMBO, 2010; MARICATO, 2011b; CARDOSO, ARAGÃO, 2013). O final da década de 1980 foi caracterizado por forte processo de municipalização das políticas habitacionais, visto a nova competência estabelecida pela Constituição de 1988. Rompeu-se com práticas do período do BNH na qual recursos e programas eram centralizados nacionalmente e executados principalmente sob a responsabilidade das Companhias Estaduais de Habitação (Cohab) (CARDOSO, 2011). Agravando o quadro, a municipalização das políticas ocorreu em um momento em que muitos municípios não possuíam estrutura administrativa e quadros técnicos adequados, o que reduziu o volume de habitações construídas (ARAGÃO, 2010).

Na década de 1990 manteve-se a atuação descontínua e fragmentada do governo, sem novas políticas habitacionais consistentes, agravando-se os problemas habitacionais (CAMPOS; MENDONÇA, 2013). Entre 1990 e 2000, os governos realizaram diferentes ações voltadas à política habitacional, contudo sem significativo sucesso. O Governo Collor (1990-1992), marcado pela dissociação entre políticas habitacionais, urbanas e de saneamento, definiu a ação pública com soluções emergenciais e assistenciais de caráter seletivo, cuja liberação de recursos obedecia à lógica clientelista objetivando “atender a interesses imediatos de curto prazo do governo federal em crise” (CARMO apud CAMPOS; MENDONÇA, 2013, p. 68). Após o *impeachment* de Collor, Itamar Franco (1992-1994) lançou programas que representaram avanços políticos (constituição de conselhos e fundos específicos destinados à habitação), mas que tiveram pouca efetividade na redução do déficit habitacional (AZEVEDO, 1996; CAMPOS, MENDONÇA, 2013).

Quase dez anos após a extinção do BNH, em 1996, o presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) implantou a Política Nacional de Habitação (PNH). Criada em um contexto das lutas sociais, a PNH propôs a integração da habitação à produção da cidade preconizando como fundamental não apenas o acesso à infraestrutura, mas o reconhecimento da função social da terra e a necessidade de criar mecanismos que estimulassem a participação coletiva nos processos decisórios (CAMPOS; MENDONÇA, 2013). Representou a retomada da capacidade de investimento governamental na habitação e trouxe entre suas conquistas: o reconhecimento da cidade ilegal, a descentralização operacional e a criação de diversos programas habitacionais, em especial os que incentivavam a produção cooperativada (ARAGÃO, 2010). Naquele momento os princípios de flexibilidade, descentralização, diversidade e reconhecimento da cidade real, passaram a ser vistos como novos referenciais a serem seguidos (BONDUKI, 2008). Alinhava-se o ideal nacional da política ao debate internacional do momento e rejeitavam-se processos centralizados de gestão e programas convencionais baseados somente no financiamento direto à produção de projetos de grandes conjuntos habitacionais.

A partir da PNH foram criados programas de financiamento: a) a Estados e Municípios (sem muitos adeptos): Habitar-Brasil e Pró-Moradia; b) direto ao mutuário: Carta de Crédito e Carta de Crédito Associativo (para famílias com renda entre 3-12 salários mínimos); e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) (renda de 3-6 salários mínimos) baseado não na aquisição, mas no arrendamento (*leasing*) da moradia, com possibilidade de compra ao final do processo. Apesar dos avanços da política habitacional e da criação de novos programas, seus resultados não representaram significativas melhorias para a

população carente. Apenas 10% do volume de recursos alocados em financiamentos no período destinaram-se a programas exclusivos para essa população (CAMPOS; MENDONÇA, 2013).

Na mesma época, paralelamente à implantação da PNH, o Instituto Cidadania desenvolveu o Projeto Moradia, que acabou influenciando nacionalmente o desenvolvimento futuro da questão habitacional<sup>4</sup>. Lançado em 2000, o programa buscava inverter a lógica governamental então vigente e ampliar o mercado formal aos setores de média e alta renda com recursos do SBPE e do SFI, liberando os recursos do FGTS para as classes de menor renda.

### A criação do Ministério das Cidades e da nova Política Nacional de Habitação

A vitória de Lula (2003-2010) nas eleições presidenciais possibilitou aplicar as propostas do Projeto Moradia. O momento foi marcado pela expectativa de institucionalização de uma política habitacional alinhada às concepções debatidas em conjunto com técnicos, acadêmicos e militantes de movimentos sociais ligados ao Fórum Nacional da Reforma Urbana (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

O Projeto Moradia propunha: a) a criação do Sistema Nacional de Habitação (SNH), formado pelos três entes da Federação (Governo Federal, Estados e Municípios); b) a gestão democrática da política habitacional e urbana (criação de conselhos nacionais, estaduais e municipais responsáveis por definir as diretrizes e a alocação de recursos da política habitacional); c) a instituição do Fundo Nacional de Habitação, oriundo de lei de iniciativa popular que tramitava desde 1991 no Congresso Nacional; d) a retomada do financiamento habitacional às camadas de média renda com recursos do SBPE, liberando recursos do FGTS para o financiamento de camadas de menor renda; e) a articulação da política habitacional à política de controle e recuperação da valorização fundiária e imobiliária; f) a criação do Ministério das Cidades (MARICATO, 2005; CARDOSO, ARAGÃO, 2013). Essas propostas serviram de base para a criação da Nova Política Nacional de Habitação.

A criação do Ministério das Cidades, em 2003, encerrou o período de instabilidade política e institucional existente desde a década de 1980. O novo ministério integrava as políticas do território alinhando as temáticas de habitação-saneamento-transporte urbano e era o órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e da política habitacional.

Aprovada em 2004, a PNH é, ainda hoje, a principal normativa de orientação do Governo Federal em relação à temática. Em consonância com a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade, a PNH considerou a habitação como direito do cidadão, preconizando a inclusão social, a gestão participativa e democrática e visando promover condições de acesso à moradia digna, em especial, a população de menor renda (BRASIL, 2004).

O Plano Nacional de Habitação (PlanHab), instrumento criado para implantação da PNH, objetivava o planejamento (a médio e longo prazo) das ações públicas e privadas para enfrentar as necessidades habitacionais do país, considerando: o perfil do déficit habitacional; a demanda futura por moradia e a diversidade do território nacional (BRA-

SIL, 2007). O planejamento na escala municipal coube aos municípios, responsáveis pela elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), condição para acessar recursos públicos federais. Esses planos buscavam o planejamento de curto a longo prazo (até 2023), subsidiando a tomada de decisões do poder público e servindo como parâmetro para avaliação e controle social das políticas implementadas.

A PNH instituiu também o SNH, que propunha a integração dos três níveis de governo e dos agentes públicos e privados envolvidos na habitação e estabelecia as bases institucionais da política e definia as regras de destinação dos recursos (SHIMBO, 2010). O SNH foi dividido em dois subsistemas: o Subsistema de Habitação de Interesse Social, atendendo exclusivamente a população de menor renda, com recursos do FGTS e do FNHIS; e o Subsistema de Habitação de Mercado, responsável pela reorganização do mercado privado da habitação, com recursos da caderneta de poupança e de instrumentos de atração de investidores (BRASIL, 2006; SHIMBO, 2010). Assim, o setor privado auxiliaria na produção habitacional para as camadas de renda média, permitindo ao setor público otimização dos recursos para as camadas de menor renda, ampliando o estoque de moradias e reduzindo o déficit habitacional (SHIMBO, 2010).

Dando suporte institucional ao Subsistema de Habitação de Interesse Social foram criados o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), estimulando-se o fortalecimento municipal e estadual na implantação da política habitacional, conforme salientado por Cardoso e Aragão (2013, p. 31):

A lógica da criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social seria fortalecer os órgãos públicos municipais e estaduais para a implantação de políticas habitacionais. Os Fundos de HIS seriam os mecanismos que permitiriam aos Municípios alavancar recursos próprios e potencializar os recursos federais ou estaduais que lhes fossem repassados. Ao mesmo tempo os Conselhos Gestores dos Fundos locais promoveriam uma maior participação da sociedade civil em relação à definição sobre a alocação e ao uso dos recursos aportados para HIS.

A criação do sistema SNHIS /FNHIS foi inovadora na política habitacional brasileira. Manifestava o compromisso do Governo Federal de subsidiar a produção habitacional para as camadas de baixa renda, atendendo as demandas prioritárias. Representava uma proposta de integrar diferentes esferas de governo aos diversos segmentos da população, articulando recursos financeiros (FNHIS), planejamento (planos habitacionais) e participação social (Conselhos Habitacionais), nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal).

Paralelo a isso, em 2004, com a criação da lei que dispôs sobre o patrimônio de afetação (Lei 10.931/2004), houve um aumento da segurança financeira do país possibilitando crédito a um número maior de usuários, visto a redução das taxas de juros e o aumento do percentual financiado por imóvel (CAMPOS; MENDONÇA, 2013). O mercado imobiliário de menor renda tornou-se atrativo à indústria da construção civil, despertando o progressivo interesse do setor. A partir de 2005 ocorreu um ‘boom’ imobiliário habitacional, viu-se um aumento da produção, dos preços dos imóveis e a constituição de empresas regionais atuantes em diversos segmentos do mercado (CAMPOS; MENDONÇA, 2013). Grandes empresas da construção civil tornaram-se investidoras na bolsa de valores bus-



cando garantir aos seus investidores externos a valorização dos capitais aplicados em suas empresas. Em 2007 e 2008 viu-se uma ‘euforia’ do mercado imobiliário com empresas capitalizadas disputando a compra dos melhores terrenos e incorporadoras tornando-se grandes proprietárias de terra (CAMPOS; MENDONÇA, 2013).

Nesse contexto, em 2007, o Governo Federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), vinculado ao Ministério do Planejamento e com atuação autônoma ao SNHIS. Tratava-se de uma estratégia governamental de estímulo ao crescimento econômico do país liberando recursos para ações vinculadas a melhorias de infraestrutura nas áreas de saneamento, habitação, planejamento urbano e de transporte (rodovias, ferrovias e portos).

A partir de 2008 uma profunda crise econômica iniciada nos Estados Unidos afetou o mundo<sup>5</sup>. Diante dela o governo brasileiro adotou medidas de expansão de crédito dos bancos públicos e manteve os investimentos do PAC. Aliado a essas medidas, lançou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) buscando impactar a economia pelos efeitos multiplicadores da construção civil. O Quadro 1 resume os principais fatos relacionados à política habitacional, do BNH ao PMCMV.

Quadro 1: Eventos significativos para a política habitacional Brasileira a partir de 1964

Ano	Fato Relevante
1964	• Criação do BNH e do SERFHAU ( <i>governo militar</i> ).
1986	• Extinção do BNH.
1986-2003	• Período de instabilidade da política habitacional brasileira.
1997	• Criação o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI).
2000	• Lançamento do Projeto Moradia – <i>Instituto da Cidadania</i> .
2003	• Criação Ministério das Cidades – <i>responsável pela gestão da Política habitacional</i> , • Primeira Conferência Nacional das Cidades – <i>aprovou princípios gerais da política urbana e propôs a criação do Conselho Nacional das Cidades, ampliando a proposta original do Projeto Moradia para todas as políticas urbanas</i> .
2004	• Instalação do Conselho Nacional das Cidades, • Criação Programa Crédito Solidário – <i>recursos para construção pela autogestão</i> , • Aprovada a Política Nacional de Habitação (PNH) – <i>principal normativa de orientação das estratégias e ações a serem implementadas pelo Governo Federal na área habitacional</i> .
2005	• Criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) – <i>momento inovador na política habitacional</i> .
2007	• Lançado Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).
2008	• Crise econômica iniciada nos EUA.
2009	• Lançado (março) Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).
2011	• Lançado PMCMV 2.

## O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) foi lançado em 2009 para incentivar a produção habitacional. Elaborado a partir de uma parceria entre governo federal e 11 empresas do setor imobiliário (MARICATO, 2011) previa a destinação de recursos públicos à iniciativa privada para que essa materializasse a produção habitacional destinada a famílias com renda familiar entre zero e R\$5.000. Com o Programa o Governo, já fragilizado ante os escândalos do Mensalão e a crise econômica de 2008, procurou alavancar a economia incentivando a indústria da construção civil (ARANTES; FIX, 2009; CARDOSO, 2011; SERAPIÃO, 2015). Nas palavras de Serapião (2015, p.1), o governo: “articulou com empresários um plano de crédito imobiliário para baixa renda, que estancaria os problemas do setor, estimularia a economia e diminuiria o desemprego. Ao mesmo tempo, no plano político, se transformaria em uma plataforma eleitoral”.

O PMCMV foi implementado a partir de dois subprogramas: o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) e o Programa Nacional de Habitação Urbano (PNHU); e quatro modalidades: Oferta Pública (para municípios com população até 50 mil habitantes), Entidades (produção associativa para famílias com renda até R\$1.600,00), Empresarial/FAR (produção pelo setor imobiliário para famílias da Faixa 1 (renda familiar até R\$1.600,00) e Empresarial/FGTS (produção pelo setor imobiliário para famílias das Faixas 2 – renda entre R\$1.600,00 e R\$3.275,00 – e Faixa 3 – renda entre R\$3.275,00 e R\$5.000,00).

Inicialmente esse Programa previa subsídios de até 95% às famílias de menor renda e financiamentos com taxas de juros reduzidos. Na Faixa 1 os beneficiários pagam uma pequena taxa mensal<sup>6</sup>. Nas Faixas 2 e 3 os beneficiários recebem subsídios diretos e redução nos juros (montante inversamente proporcional à renda familiar) e adquirem os imóveis diretamente junto às construtoras ou aos estandes de vendas nos Feirões da Casa Própria promovidos pela Caixa Econômica Federal (CEF). Os vultosos recursos do programa, R\$34 bilhões destinados à produção habitacional e mais R\$1 bilhão destinado à complementação de infraestrutura urbana, foram distribuídos com base na estimativa do déficit habitacional dos Estados e atendendo cotas máximas por Estado.

Na fase inicial, previa-se a construção de 400 mil unidades para a Faixa 1, 400 mil para a Faixa 2 e 200 mil para a Faixa 3. Embora o total proposto buscasse atender a 14% do déficit habitacional brasileiro, na faixa prioritária (Faixa 1 – de menor renda e maior parcela do déficit habitacional), correspondia a apenas 6% do déficit; enquanto nas demais Faixas (2 e 3), visto as elevadas metas, poderia acarretar na compra de uma segunda moradia (BONDUKI, 2008) (Quadro 2). Em 2011, após a contratação de 1 milhão de unidades, foi lançada a segunda fase do Programa. A meta de construção foi ampliada para mais 2 milhões de moradias, sendo 860 mil destinadas à Faixa 1 na modalidade Empresarial/FAR (BRASIL, 2011; 2013b). Na segunda fase, PMCMV2, o governo aumentou significativamente o montante de recursos e o número de unidades destinados à Faixa 1 buscando corrigir a distorção existente na fase inicial (Quadro 2).

Quadro 2: Subprogramas, modalidades e metas do PMCMV

Sub Programa	Modalidade	Faixa de Renda	Meta (n°. (UHs))	
			PMCMV 1	PMCMV 2
PNHR		1, 2 e 3		60 Mil
PNHU	Oferta Pública (Municípios com população até 50 mil hab.)	1  (famílias com renda até R\$ 1.600 – inicialmente destinada a famílias com renda até 3 salários mínimos)	400 Mil	220 Mil
	Empresarial/FAR (produção realizada pelo setor imobiliário – construtoras e incorporadoras)			60 Mil
	FGTS (produção realizada pelo mercado imobiliário – construtoras e incorporadoras)	2  (renda entre R\$1.600,00 e R\$3.275,00)	400 Mil	600 Mil
		3  (renda entre R\$3.275,00 e R\$ 5.000,00)	200 Mil	200 Mil
Total de UHS:			1 Milhão	2 Milhões

Fonte: Brasil (2013b).

Nota: quadro adaptado pelos autores.

No modelo de produção do PMCMV o setor imobiliário é o agente principal do processo. Dessa forma, cabe a ele a concepção dos empreendimentos, de acordo com as exigências mínimas estabelecidas pelo Ministério das Cidades (BRASIL, 2009). Os projetos são avaliados e aprovados pela CEF, operadora e principal financiadora do programa, atuando numa interlocução com o Ministério das Cidades. Para que os empreendimentos sejam contratados exige-se, antes, a aprovação e o licenciamento ambiental municipal dos projetos. Por fim, as empresas recebem os recursos destinados a cada faixa de renda.

Não foram contempladas modalidades de produção estatal, optando por uma produção direta de mercado e apostando no setor imobiliário como agente motor do processo. Assim, o poder público (estadual e municipal) assume um papel secundário, limitando-se a licenciar empreendimentos, mas, ao mesmo tempo, sofre pressão para apresentar resultados no âmbito do Programa e para criar condições que facilitem a produção habitacional (desoneração tributária, flexibilização da legislação urbanística, cessão de terrenos públicos etc.). Deve ainda gerenciar a demanda na Faixa 1, efetuando o cadastro dos beneficiários.

O Poder Público atua buscando maximizar a qualidade da moradia produzida com o menor custo possível, sem perder de vista os ganhos políticos possibilitados pela sua construção (CARDOSO, 2013). Possui atribuições diferentes conforme as esferas de governo. Na escala federal é responsável pela elaboração das principais diretrizes e parâmetros do PMCMV, enquanto na escala municipal rege a política urbana e sofre pressão para viabilizar a implantação dos empreendimentos. Vê-se a complexidade de implementar uma política pensada na escala nacional, mas aplicada na escala local, na qual seus efeitos serão sentidos.

Às construtoras e incorporadoras couberam as principais decisões relativas aos empreendimentos. Na Faixa 1 a produção das unidades ocorre como uma oferta priva-

da ao poder público, com valores predefinidos e diferenciados conforme o Estado e as Regiões Metropolitanas do país. Esse modelo de produção habitacional recebeu duras críticas, desde seu lançamento:

Uma produção “por oferta” significa que a construtora define o terreno e o projeto, aprova junto aos órgãos competentes e vende integralmente o que produzir para a Caixa Econômica Federal, sem gastos de incorporação imobiliária e comercialização, sem risco de inadimplência dos compradores ou vacância das unidades. A Caixa define o acesso às unidades a partir de listas de demanda, cadastradas pelas prefeituras. Assim, os projetos não são formulados a partir do poder público ou da demanda organizada, não são licitados, não são definidos como parte da estratégia municipal de desenvolvimento urbano e podem inclusive contrariá-la. São estritamente concebidos como mercadorias, rentáveis a seus proponentes. Mesmo que submetidas à aprovação dos órgãos competentes, estes estão pressionados em todas as instâncias a obter resultados quantitativos para cumprir as metas do programa (ARANTES; FIX, 2009, p. 3).

Ao mesmo tempo, construtoras e incorporadoras buscam o lucro com a produção habitacional. Nesse modelo, como os valores finais são fixos, suas possibilidades de aumento dos lucros são: a) o lucro imobiliário obtido com aquisição de terra em condições que demandem menores recursos (terrenos periféricos, estoques de terra, transformação de solo rural em urbano etc.); b) os lucros da construção obtidos com a ampliação da escala dos empreendimentos, o uso de novas tecnologias racionalizadas, o aumento da produtividade etc. (ARANTES, FIX, 2009; CARDOSO, 2011).

Salienta-se que no PMCMV foi estabelecido um considerável detalhamento dos requisitos mínimos relativos às unidades habitacionais, mas muito poucos parâmetros urbanísticos. Esses, inicialmente, limitavam o porte máximo dos empreendimentos (500 unidades por módulo loteado e 250 para condomínios). Porém, mesmo com esses parâmetros, o que se verificou foi a estratégia das construtoras de agrupar módulos, lado a lado, ampliando a escala final do empreendimento (CARDOSO, 2013b; MELCHIORS, 2014).

Agravando o problema, em 2013, foi lançada a Portaria nº168/2013 legalizando a ampliação do porte dos empreendimentos enquadrados na modalidade Empresarial/FAR (Faixa 1). Regulamentou-se a contratação de empreendimentos em até três etapas, cada qual com mínimo de 1.000 unidades até o total de 5.000 UHs mediante aprovação do Ministério das Cidades. Assim, ainda que conste na Lei que os novos empreendimentos precisam estar inseridos na malha urbana ou em zonas de expansão urbana dotadas de infraestrutura urbana básica<sup>7</sup>, a normativa é um incentivo à flexibilização da legislação urbanística municipal e à expansão urbana.

Por fim, aos futuros beneficiários cabe apenas esperar, pois grande parte não participa do processo de elaboração dos projetos ou definições em relação aos empreendimentos<sup>8</sup>, apenas inscrevem-se no cadastro das Prefeituras e aguardam as possibilidades oferecidas<sup>9</sup>.

Analisando-se o modelo proposto pelo PMCMV, vê-se que se alteram os papéis anteriormente propostos pelo SNHIS, que destacava o papel do poder público como promotor dos empreendimentos, passando-se tal incumbência ao mercado. Os modelos de produção habitacional propostos pelos dois modelos são bastante diferentes. Na Figura 1comparam-se os dois. O primeiro chamado de Promoção Pública (SNHIS) e o segundo

de Promoção Privada (PMCMV). Em cada um deles há uma miríade de agentes que possuem interesses diferenciados e, muitas vezes, antagônicos com o produto da habitação, portanto, distintos graus de satisfação dos envolvidos também serão atingidos ao final do processo, e esses são definidos, em grande parte, pela correlação de forças estabelecidas ao longo do seu desenvolvimento (HARVEY, 1980; MELCHIORS, MIRON, 2013). No modelo estabelecido pelo PMCMV coloca-se o setor imobiliário em papel de destaque, acarretando possibilidades maiores de satisfação deste ao final do processo, visto que será o responsável pelas principais decisões do processo.

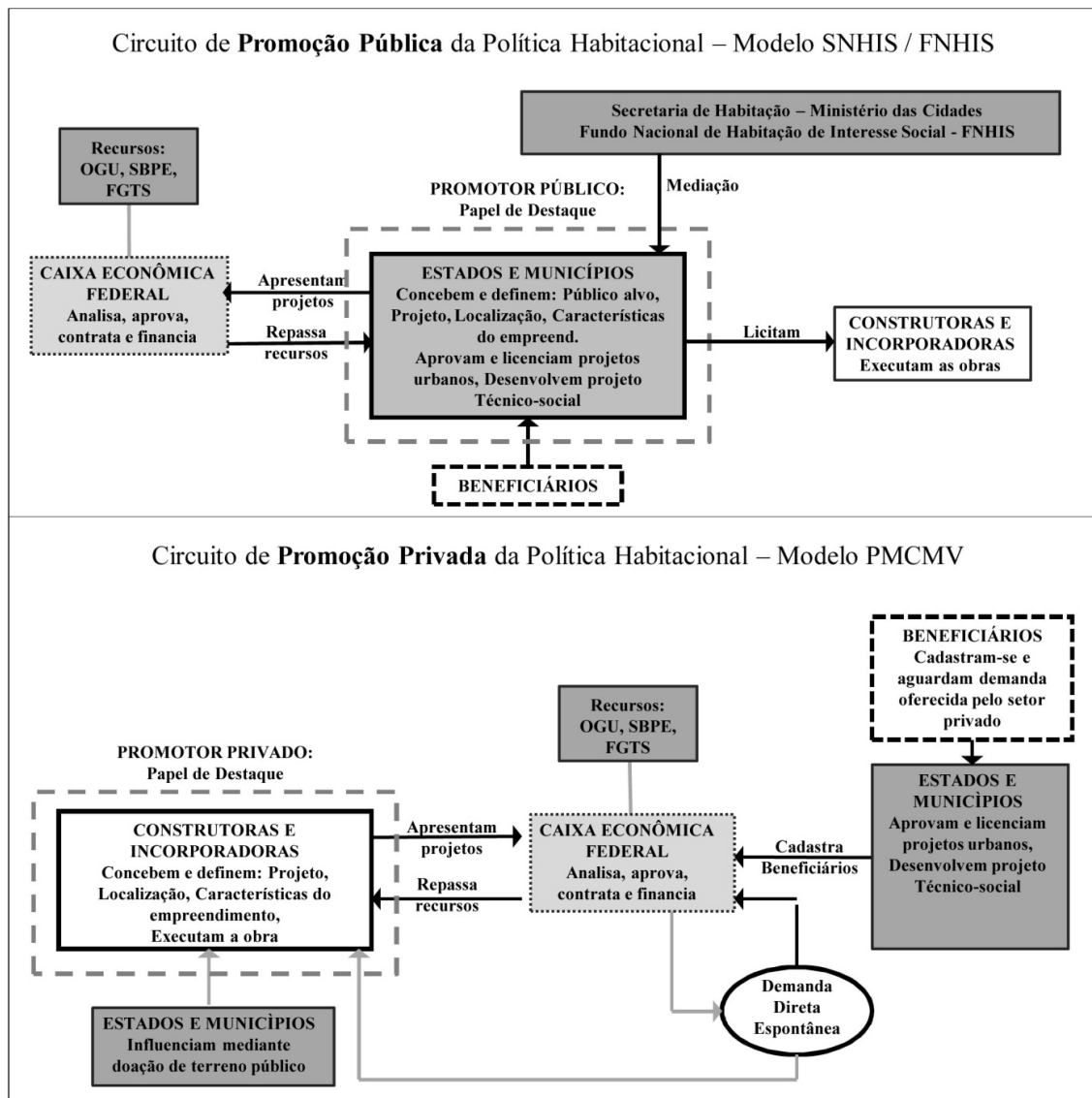


Figura 1: Circuitos de promoção habitacional público e privado comparados

Fonte: Cardoso e Aragão (2013).

Nota: figura adaptada pelos autores.

## Avanços e entraves do PMCMV

A revisão bibliográfica e a leitura da legislação do PMCMV apresentam alguns avanços do Programa e uma série de questionamentos a serem enfrentados. As principais contribui-

ções foram econômicas, enquanto medida do governo no enfrentamento da crise econômica de 2008, buscando o controle do desemprego e destinando vultosos recursos à habitação de baixa renda. Outros avanços se referem à desoneração tributária para a produção da habitação social, ao capítulo da Lei destinado à regularização fundiária e destinação de recursos para construção de equipamentos complementares à habitação (educação e saúde)<sup>10</sup>.

Em paralelo, há uma série de questionamentos. Entre os entraves, ressalta-se que o PMCMV representou uma ruptura em relação às propostas do PlanHab, desarticulou a produção habitacional da política urbana dos municípios e desconsiderou alternativas com menor custo para aquisição de moradia (lotes urbanizados, subsídios para compra de material de construção com assistência técnica), concentrando todos os recursos em um formato único de construção de novas moradias com um valor pré-fixado (BONDUKI, 2009; MARICATO, 2011b; CARDOSO, 2013; KRAUSER et al., 2013). Desperdiçaram-se, assim, possibilidades de atender um número muito superior de famílias.

Aliado a isso, as especificações do programa criaram critérios e padrões nacionais que desconsideram diferenças culturais do país. Viu-se ainda a desarticulação do PMCMV à legislação municipal (Planos de Habitação e Planos Diretores), contrariando diretrizes da PNH e incentivando a flexibilização da legislação municipal (NASCIMENTO, TOSTES, 2011; MARICATO, 2011b; MELCHIORS, 2014).

Trata-se de um modelo prioritariamente quantitativo, cujo sucesso ou fracasso é garantido apenas pelo volume de unidades construídas, similar ao que ocorreu no BNH ou em outros programas habitacionais latino-americanos (México e Chile), que desconsideraram a localização dos empreendimentos (MARICATO, 2011b; CARDOSO, ARAGÃO, 2013). A adoção de estratégias como o subsídio localização – que destinaria adicional financeiro aos empreendimentos localizados em áreas mais centrais e já consolidadas, conforme proposto por Bonduki (2009) – auxiliaria o Programa nessa questão. Porém, o PMCMV não criou mecanismos de controle do preço do solo urbano que pudessem garantir melhores localizações dos empreendimentos e não estimulou ou definiu condicionantes à adoção de políticas fundiárias que conseguissem garantir o acesso à terra. Diversos empreendimentos destinados à baixa renda foram localizados em áreas periféricas, carentes de infraestrutura e de equipamentos públicos (NASCIMENTO, TOSTES, 2011; CARDOSO, 2011; MARICATO, 2011b; MELCHIORS, 2014; ROLNIK, 2014).

A escala dos empreendimentos é outro ponto preocupante. Muitos deles de grande porte e destinados às camadas de menor renda tendem a ocasionar bolsões de pobreza (CARDOSO, 2011). A Portaria nº 168 amplia o problema, visto que permite aumentar o porte dos empreendimentos. Estudos demonstram que a incidência de problemas sociais, associada aos espaços isolados dos empreendimentos, favoreceram a atuação do narcotráfico e de milícias organizadas promovendo extrema insegurança para a vida dessas comunidades (ROLNIK, 2014). Acrescenta-se a esse isolamento dos centros urbanos a forma de organização de alguns dos novos núcleos, como condomínios fechados, nos quais a manutenção dos serviços públicos e da infraestrutura deverão ficar a cargo dos futuros moradores, demandando maior necessidade de organização e custos extras para as famílias. A ausência da gestão pública evidencia a oneração dos custos da moradia diante dos insuficientes aportes financeiros dessas comunidades.

O Programa atende camadas muito amplas de renda, desestimulando a produção habitacional para as famílias com menor renda, maior parcela do déficit habitacional brasileiro, como salientou Bonduki (2009, p. 13-4) logo após o seu lançamento: “o Minha Casa, Minha Vida esticou exageradamente as faixas de renda a serem atendidas, beneficiando segmentos de classe média e gerando mercado para o setor privado, com risco reduzido”.

Por fim, a não participação dos beneficiários na definição dos projetos e das unidades habitacionais também precisa ser revista. Sabe-se que uma maior inclusão desses nos processos de produção habitacional aumenta as possibilidades de alcançar resultados com maior satisfação dos futuros usuários (SALINGAROS et al., 2006; MIRON, 2008).

O Quadro 3 sintetiza os avanços e questionamentos discutidos até aqui. A superação desses entraves é fundamental para que se possa construir habitação integrada ao desenvolvimento urbano.

Quadro 3: Revisão bibliográfica – principais avanços e entraves do PMCMV

Avanços:
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Em relação à economia:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Medida governamental frente à crise econômica (Cardoso; Aragão, 2013);</li> <li>• Volume de subsídios disponibilizado à habitação de interesse social (Cardoso; Aragão, 2013);</li> <li>• Desoneração tributária para a produção da habitação social (Bonduki, 2009).</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Em relação às parcelas atendidas:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Destinou recursos à produção por cooperativas/ entidades, ainda que reduzidos;</li> <li>• Assumiu a questão da Regularização fundiária (Bonduki, 2009).</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Destinação de recursos à construção de equipamentos complementares à habitação – Portaria N° 168 (Melchiors, 2014).</li> </ul>
Entraves:
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Críticas ao atendimento ao déficit habitacional:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificuldades em atender a faixa prioritária (Bonduki, 2009; Rolnik, 2009; Nascimento, 2011);</li> <li>• Espectro muito amplo de faixas de renda atendidas pelo Programa, destinou muitos recursos aos setores de mercado (Bonduki, 2009; Ferreira, 2012).</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crítica à adoção de um “modelo único” de produção habitacional:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fixa-se apenas na produção de novas unidades prontas desconsiderando alternativas com custos inferiores previstas no PlanHab (lotes urbanizados, assistência técnica) (Bonduki, 2009; Krauser, 2013);</li> <li>• Adoção de critérios únicos nacionais e de padrões mínimos, não leva em consideração diferenças culturais dos municípios/ regiões (Nascimento, 2011; Cardoso, 2011).</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Falta de articulação com a política urbana:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Não adota estratégias que o PlanHab apontou como indispensáveis para equacionar o problema habitacional (Bonduki, 2009; Cardoso, 2013);</li> <li>• Desarticulação com os Planos Locais de Habitação e Planos Diretores (Nascimento, 2011; Melchiors, 2014; Rolnik, 2014);</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Ausência de instrumentos para enfrentar a questão fundiária:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Não enfrenta a questão do acesso à terra e não incentiva os instrumentos do Estatuto da Cidade (Nascimento, 2011; Cardoso; Aragão, 2013),</li> </ul> </li> </ul>

continua...

<p>▪ <b>Problemas de localização dos empreendimentos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Empreendimentos localizados em áreas periféricas, mal servidas por transporte, infraestrutura e serviços urbanos (Maricato, 2011b; Nascimento, 2011; Cardoso, 2011; Cardoso; Aragão, 2013; Melchiors, 2014; Rolnik, 2014);</li> </ul>
<p>▪ <b>Excessivo privilégio concedido ao setor imobiliário como agente promotor da construção</b> (Cardoso; Aragão, 2013; Rolnik, 2014).</p>
<p>▪ <b>Escala dos empreendimentos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Críticas em relação à inserção urbana e ao porte dos empreendimentos, bem como a falta de mecanismos para controlar a implantação de projetos agrupados, gerando bolsões de pobreza (Cardoso, 2011; Cardoso; Aragão, 2013; Melchiors, 2014).</li> </ul>
<p>▪ <b>Descontinuidade em relação ao SNHIS e perda do controle social sobre a sua implementação</b> (Cardoso; Aragão, 2013; Krause, 2013).</p>
<p>▪ <b>Baixa qualidade arquitetônica e construtiva dos projetos</b> (Cardoso, 2013; Rolnik, 2014).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Predominância de padrões homogeneizados (nos projetos e técnicas construtivas), desconsiderando características físicas dos terrenos ou condições bioclimáticas dos locais (Rolnik, 2014).</li> </ul>

Nota: quadro elaborado com base em Bonduki (2009), Cardoso (2011), Cardoso e Aragão (2013), Maricato (2009b, 2011b), Nascimento e Tostes (2011), Rolnik (2009), Rolnik (2011), Krause (2013), Melchiors (2014), Rolnik (2014).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das políticas habitacionais brasileiras das últimas cinquenta décadas permite algumas reflexões. O Brasil vivenciou um longo percurso de experiências acumuladas. Esforços de planejamento envolvendo diversos segmentos sociais (gerações de planejadores, membros da sociedade civil, políticos e técnicos) buscaram soluções que minimizassem os problemas habitacionais.

Desde a década de 1960 o tópico da habitação tem sido incluído de forma mais recorrente na formulação das políticas e no planejamento brasileiro, porém, nem sempre as ações políticas foram construídas como um processo de evolução crescente. Percebem-se períodos de avanços e de retrocessos ao longo dessa trajetória.

O PMCMV repete antigas soluções nas quais a justificativa de redução do déficit habitacional pelo estímulo ao setor da construção civil acaba por privilegiar o capital imobiliário, contribuindo para a manutenção dos padrões existentes no país de uma cidade excludente. A constante expansão urbana acarretada por ele, aliada à periferização da população de mais baixa renda, precisam ser enfrentadas, pois oneram encargos públicos, demandam a complementação de infraestrutura (de mobilidade, serviços e equipamentos urbanos) para pontos cada vez mais distantes dos centros urbanos e acarretam dificuldades de acesso a serviços, comércio e oportunidades de emprego aos moradores dessas áreas.

Esse Programa representou um grande avanço em relação ao volume de recursos disponibilizados para enfrentar o problema habitacional, porém a adoção de uma solução única e padronizada para todo o país (construção de novas moradias prontas sem considerar as particularidades locais ou outras possibilidades de redução do déficit habitacional) reduz grandemente as possibilidades de resolução do problema habitacional.



A produção da habitação social é um processo complexo do qual participam diversos agentes, com diferentes atribuições e interesses. Assim, o modelo adotado pelas políticas/programas habitacionais e os papéis destinados a cada agente envolvidos nesses processos são fundamentais para a definição e a maximização dos resultados para a população atendida. Um modelo como o do PMCMV – que retira o poder de decisão da população beneficiada, deixa o Estado em posição secundária, delega ao setor imobiliário o papel principal do processo e é especialmente interessado na produção em massa da unidade habitacional – acaba por agravar os problemas socioespaciais.

O PMCMV representou uma ruptura em relação às propostas anteriormente formuladas pelo PlanHab que integravam: planejamento, recursos e participação dos diferentes segmentos sociais. A fim de dar resposta à crise internacional de 2008, o governo concedeu excessivo privilégio ao setor imobiliário reduzindo mecanismos de controle social anteriormente conquistados. Perderam-se oportunidades de construir processos participativos, com cidadãos e beneficiários não apenas observando passivamente as situações impostas a eles, mas elaborando propostas e soluções conjuntamente aos poderes políticos, contribuindo para a construção da cidadania.

As grandes cidades da América Latina passaram por profundas transformações urbanas nas últimas décadas. A partir da década de 1970, surgiram novas tecnologias de informação e comunicação e um novo padrão neoliberal de acumulação, impulsionando diversos e significativos efeitos no espaço urbano (MATTOS, 2010).

Nossas cidades latino-americanas são hoje um conjunto de traços herdados do passado agrupados a diferentes estruturas e novas particularidades acarretadas pelos efeitos do novo modo capitalista. Assim, discutir e revisar políticas urbanas faz parte da reflexão sobre como pensar novas ações, programas e projetos em um contexto de características semelhantes em que impera uma economia global. A política brasileira atual, a exemplo do que também ocorreu historicamente em outros países latino-americanos, contribuiu para a redução do déficit habitacional, para a dinamização do setor da construção civil, porém, tem gerado áreas com alto grau de segregação socioespacial e guetos de pobreza.

Cabe pensar novas políticas habitacionais que enfoquem não somente a construção da moradia, mas seu entorno e sua relação com a cidade (SEPÚLVEDA OCAMPO et al., 2009). Novas propostas, como a quarta geração de políticas chilenas, que busca soluções à questão habitacional ampliando a qualidade urbana e os processos socialmente participativos (SEPÚLVEDA OCAMPO, 2000; 2009). Ao Estado cabe a obrigação de não se limitar ao papel de facilitador da produção habitacional, e, sim, de assumi-la como parte do desenvolvimento urbano integrado e das políticas públicas de ordenamento do território, ou seja, como um instrumento de planejamento e gestão urbana.

#### Notas

- 1 Política habitacional a partir da qual se produziu uma grande quantidade de habitações sociais e que acarretou diversos problemas sociais e agravou o problema da segregação socioespacial (SALAS SERRANO, 2002; SEPÚLVEDA OCAMPO et al., 2009).
- 2 América Latina e Caribe sofreram acelerado processo de urbanização. Em 50 anos, o número de cidades aumentou seis vezes na região e atualmente metade da população urbana reside em cidades com menos

- de 500 mil habitantes (222 milhões) e 14% nas megacidades (65 milhões) (ONU-HABITAT, 2012).
- 3 No SHRU discutiram-se quatro eixos temáticos: 1. situação habitacional do País, 2. habitação e aglomerado humano, 3. reforma urbana e medidas para estabelecimento de políticas de planejamento urbano e habitação, 4. execução de programas de planejamento urbano e habitação (Bonduki; Koury, 2007).
  - 4 O Instituto Cidadania é uma organização não governamental que naquele momento era coordenada pelo candidato à Presidência Luiz Inácio Lula da Silva (Shimbo, 2010).
  - 5 Acarretada por “problemas sistêmicos financeiros provocados pela crise dos mercados secundários de títulos lastreados em hipotecas, envolvendo os chamados subprimes. A crise do subprime contaminou todo o mercado financeiro provocando um ‘efeito cascata’, afetando todo o setor financeiro globalizado e também, por decorrência, toda a economia capitalista, dependente das finanças globais” (Cardoso; Aragão, 2013, p. 35).
  - 6 O valor inicialmente correspondia a R\$50,0 (mensais), posteriormente foi alterado para R\$ 25,0 e 5% do orçamento familiar. Para a modalidade do PAC o subsídio era integral para as famílias da Faixa 1.
  - 7 Segundo a Portaria, áreas dotadas de infraestrutura possuem: vias de acesso e circulação pavimentadas, drenagem pluvial, calçadas, guias e sarjetas, rede de energia elétrica e iluminação pública, rede de abastecimento de água potável, soluções para o esgotamento sanitário e coleta de lixo (BRASIL, 2013a).
  - 8 Exceção ocorre em algumas iniciativas de empreendimentos enquadrados na modalidade Entidades, nas quais as cooperativas discutem com seus associados os projetos a serem construídos.
  - 9 A maior parte dos recursos oferecidos pelo Programa destinava-se ao atendimento das modalidades Empresariais (com produção pelo mercado); apenas 3% foram destinados à produção associativa, na modalidade Entidades. O Poder público poderia doar terrenos, aumentando as possibilidades de controle da produção habitacional.
  - 10 A partir da Portaria nº168/2013 para os empreendimentos de grande porte, destinam-se até 6% do total de recursos do empreendimento para financiar a execução de equipamentos de educação e saúde mediante um relatório diagnóstico da demanda expresso em Matriz de Responsabilidades assinada pelos agentes envolvidos.

## Referências

- ALVIM, A.; CASTRO, L. (Org). *Avaliação de políticas urbanas: contexto e perspectivas*. São Paulo: Mackenzie; Romano Guerra, 2010.
- ARAGÃO, Thêmis. *A Influência das políticas habitacionais na construção do espaço urbano metropolitano de Fortaleza – História e perspectivas*. Dissertação (Mestrado do IPPUR) – UFRJ, Rio de Janeiro, 2010.
- ARANTES, Pedro; FIX, Mariana. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. [On line]. *Caros Amigos*, 2009.
- ARRETCHE, Marta. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. *Espaço & Debates*, São Paulo, v. X, n. 31, p. 21-36, 1990.
- AZEVEDO, Sérgio. A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: RIBEIRO, Luiz César Queiroz. *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 1996. p. 73-101.
- BONDUKI, Nabil. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa Minha Vida. *Teoria e Debate*, São Paulo, nº 82, maio/jun. 2009.
- BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. [On line]. *Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, n.1, p. 71-104, set. 2008.
- BONDUKI, Nabil; KOURY, Ana Paula. Das Reformas de Base ao BNH: as propostas do seminário de habitação e reforma urbana. In: XII ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 2007, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: ANPUR, 2007.
- BOTELHO, Adriano. *O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário*. São Paulo: Annablume; Fapespe, 2007.
- BRASIL. *Cartilha do Programa Minha Casa, Minha Vida*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

- BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Governo lança segunda etapa do Programa Minha Casa, Minha Vida*. [On line]. Brasília, 6 jun 2011. [05 de julho de 2011].
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Portaria Nº 168*, Brasília, 12 de abril de 2013a.
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Programa Nacional de Capacitação das Cidades. Programa de Formação em Gestão de Projetos Urbanos. *Curso IV: Projetos no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV*. 2013b.
- BRASIL. *Plano Nacional de Habitação*. Secretária Nacional de Habitação. Ministério das Cidades. 2007.
- BRASIL. *Política Nacional de Habitação*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004. Caderno nº. 4.
- CAMPOS, Paola R; MENDONÇA, Jupira G. Estrutura socioespacial e produção habitacional na Região Metropolitana de Belo Horizonte: novas tendências. In: CARDOSO, Adauto (Org.). *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
- CARDOSO, Adauto et al. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.
- CARDOSO, Adauto. *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013b.
- CARDOSO, Adauto; ARAGÃO, Thêmis. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto (Org.). *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013a.
- FJP. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. *Déficit habitacional municipal no Brasil*. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte, 2013.
- HARVEY, David. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980.
- KRAUSE, Cleandro et al. Minha Casa Minha Vida, Nosso Crescimento: como fica a política habitacional? In: XV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 2013, Recife. *Anais...* Recife: ANPUR, 2013.
- LOJKINE, Jean. *O Estado capitalista e a questão urbana*. 2. ed. São Paulo: M. Fontes, 1997.
- MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.
- MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011b.
- MARICATO, Ermínia. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. *Cadernos Metrópole (PUCSP)*, v. 21, p. 33-52, 2009b.
- MATTOS, C. de. Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De ciudad a lo urbano generalizado. *Revista de Geografía Norte Grande*, n. 47, p. 81-104, 2010.
- MEDEIROS, Sara. BNH: outras perspectivas. In: 1ª. CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA A POBREZA E A DESIGUALDADE. *Anais...*Natal, novembro de 2010.
- MELCHORS, Lúcia. *Agentes produtores do espaço urbano e a questão da habitação: Distribuição territorial do Programa Minha Casa, Minha Vida no município de Gravataí/ Região Metropolitana de Porto Alegre - RS*. Porto Alegre. 2014. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.
- MELCHORS, Lúcia. C.; MIRON, Luciana I. G. Oportunidades de geração de valor no processo de desenvolvimento da habitação de interesse social: análise de empreendimentos produzidos pelo município de Gravataí, Brasil. In: Encuentro Latinoamericano de Gestión y Economía de la Construcción, 2013, Cancún, México. Desafíos de la Gestión de la Construcción en Iberoamérica. Monterrey: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2013. p. 1-10.
- MIRON, Luciana I. G. *Gerenciamento dos requisitos dos clientes de empreendimentos habitacionais de interesse social: proposta para o programa integrado entrada da cidade em Porto Alegre, RS*. 351 f. Porto Alegre. 2008. Tese (Doutorado em Engenharia Civil da Escola de Engenharia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.
- NASCIMENTO, Denise; TOSTES, Simone. Programa Minha Casa Minha Vida: a (mesma) política habitacional no Brasil. [On line]. *Arquitextos*, São Paulo, 12.133, Vitruvius, jun. 2011.

- ONU-HABITAT. Programa de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos. *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012: rumbo a una nueva transición urbana*. Nairobi, ago. 2012.
- PRADILLA-COBOS, Emílio. La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v.16, n.31, p. 37-60, jun. 2014.
- QUIJADA, Paula. Recursos en Internet para el estudio del problema de la vivienda social (III). Legislación sobre vivienda y vivienda social 1973 y 2010. Ar@cne: *Revista electrónica de recursos en Internet sobre Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona, nº 154, dez. 2011.
- RIBEIRO, Luiz César; AZEVEDO, S. A produção da moradia nas grandes cidades: dinâmica e impasses. In: RIBEIRO, Luiz César; AZEVEDO, Sérgio (Orgs). *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 1996. p. 13-32.
- ROLNIK, Raquel. *Aumento do teto do financiamento do Minha Casa, Minha Vida: evidência preocupante da explosão dos preços dos imóveis*. [On line]. Blog da Raquel Rolnik. Disponível em: <<http://raquelrolnik.wordpress.com>>. Acesso em: 03 fev. 2011.
- ROLNIK, Raquel. Programa Minha Casa Minha Vida precisa ser avaliado – Nota pública da Rede Cidade e Moradia. [On line]. Disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com>>. Acesso em: 10 nov. 2014.
- ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. *Le Monde Diplomatique*, São Paulo, nº 20, p.4-5, mar. 2009.
- SALAS SERRANO, Julián. Latinoamérica: Hambre de Vivienda. *Revista INVI*, v. 17, n. 45, p. 58-69, maio 2002.
- SEPÚLVEDA OCAMPO, Rúben et al. Bicentenario: Oportunidad de repensar las políticas urbano - habitacionales en Chile. *Revista INVI*, v. 24, n. 67, p. 21-67, nov. 2009.
- SEPÚLVEDA OCAMPO, Rubén. Política Habitacional Chilena ¿Un instrumento para abordar la construcción de un hábitat integral?. *Revista INVI*, v. 15, n. 41, p. 51-62, set. 2000.
- SERAPIÃO, Fernando. O que estamos fazendo? A derrota da arquitetura na moradia popular. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. 4-5, 10 maio 2015. Ilustríssima.
- SHIMBO, Lucia. *Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Tese (Doutorado da Escola de Engenharia de São Carlos) – Universidade de São Paulo, 2010.
- SOUZA, L.A. Armazenagem de grãos agrícola no centróide Sinop em Mato Grosso. Monografia (Especialização em Economia) – Departamento de Economia, Universidade Federal do Mato Grosso, Cuiabá, 2003.
- TOPALOV, Christian. *La Urbanización Capitalista: algunos elementos para su análisis*. México: Edicol, 1979.
- TRINDADE JÚNIOR, Saint Clair. Agentes, Redes e Territorialidades Urbanas. *Revista Território*, ano III, nº 15, , p. 31-50, jul./dez. 1998.

\* Recebido em: 01.11.2016. Aprovado em: 24.11.2016.

#### LUCIA CAMARGOS MELCHORS

Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Planejamento Urbano e Regional no PROPUR/UFRGS (2014). Especialista em Patrimônio Cultural em Centros Urbanos (UFRGS,2007). Arquiteta e Urbanista (UFRGS, 2002). Professora na Unitec Institute of Technology (Auckland/NZ). Foi professora nos cursos de Arquitetura e Urbanismo da UNIFIN (2013-2015), da UNIVATES (2015) e no Departamento de Urbanismo da UFRGS (2015). Desenvolve pesquisas nas áreas da habitação e planejamento urbano e regional. E-mail: [luciacmelchiors@gmail.com](mailto:luciacmelchiors@gmail.com)