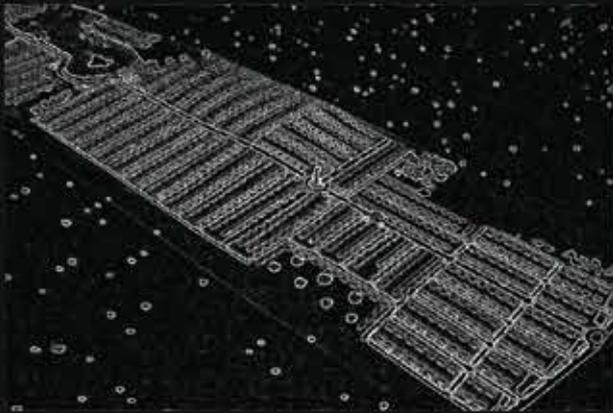


# 03

**Entre o sonho e a realidade:**  
a habitação social no Brasil de uma perspectiva histórica.



Atualmente a temática da habitação tem sido amplamente discutida pela relevância que assume para a sociedade e, especialmente, para os países da América Latina, com significativos problemas sociais. O presente trabalho faz uma reflexão sobre a questão habitacional brasileira atual a partir de uma perspectiva histórica, examinando pontos convergentes e divergentes entre distintos períodos históricos. Apresenta-se um estudo do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV em contraponto à política de habitação realizada pós 1964 e observa-se que a habitação social tem sido historicamente preterida frente aos interesses do capital imobiliário. O caso estudado aponta uma tendência à expansão urbana e periferização dos empreendimentos do PMCMV destinados às menores faixas de renda. Percebe-se que o modelo adotado pelo Programa repete antigas soluções nas quais a justificativa de redução do déficit habitacional a partir do estímulo ao setor da construção civil acaba por contribuir para a manutenção dos padrões de cidade excludente. As avaliações aqui procedidas se dedicam a esta questão examinando a inserção dos empreendimentos na Região Metropolitana de Porto Alegre. Destaca-se o município de Gravataí que integra esta região e cuja experiência recente na aplicação dos ditames emanados da política federal, em exame, revela e apóia as afirmativas acima enunciadas.

***Between dream and the reality: the social housing in Brazil of a historical perspective.***

*Currently the subject of housing has been widely discussed by the relevance that takes to society and especially to the countries of Latin America, with significant social problems. This work is a reflection on the current Brazilian housing issue from a historical perspective, examining similarities and differences between distinguished periods. Presents the study about Brazilian State Program Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) and the housing policy carried out after 1964 and it is observed that social housing has historically been deprecated forward the interests of real estate capital. The case study shows a tendency to urban sprawl and peripheralization of the PMCMV projects for the underprivileged population. It's noticed that the model adopted by the Program repeats old solutions in which the reduction of the housing deficit is justified by the stimulus of the construction industry and contributes to the maintenance of exclusion city standards. The reviews here proceeded were dedicated to this issue by examining the urban insertion of PMCMV projects in the Metropolitan Region of Porto Alegre (RMPA). In detail the town of Gravataí that integrates this region and whose recent experience in applying the federal policy in examination reveals and supports the statements listed above.*



**Autores**

**Dra. Arq. Lúcia Camargos Melchiors**

**Dra. Arq. Maria Soares de Almeida**

Faculdade de Arquitetura

Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Brasil

**Palavras chave**

Política habitacional

Programa Minha Casa

Minha Vida

Habitação social

**Key words**

*Housing Policy*

*Minha Casa*

*Minha Vida Program*

*Social housing*

---

**Artículo recibido | Artigo recebido:**

28 / 02 / 2015

**Artículo aceptado | Artigo aceito:**

28 / 06 / 2015

---

**Email:** [luciamelchiors@gmail.com](mailto:luciamelchiors@gmail.com)

## INTRODUÇÃO

A temática da habitação, nos últimos anos, tem sido cada vez mais objeto de discussão pela relevância que assume para a sociedade em geral e, especialmente, para os países da América Latina. Na primeira década do século 21 observa-se, pela primeira vez na história mundial, que a população que vive em centros urbanos ultrapassa à residente em áreas rurais. O Brasil possui hoje mais de 85% da população vivendo em cidades. Tal situação é agravada pelo processo de desenvolvimento excludente e desigual de nossa sociedade acarretando elevado déficit habitacional e significativos problemas sociais. Nesse contexto, observa-se uma retomada, por parte do poder público, dos investimentos na área da habitação social e a construção de uma política habitacional voltada, em especial, a esta população de menor renda.

Nos últimos anos a questão da habitação social brasileira tem sido fortemente influenciada pelo Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. Esse representa, hoje, a principal estratégia governamental voltada à redução do déficit habitacional, recebendo significativo aporte de recursos públicos. Verifica-se que ele muito se assemelha às políticas traçadas pelo governo brasileiro no período da ditadura militar iniciada em 1964. Organismos como o Banco Nacional de Habitação – BNH e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU traçaram planos e programas e aplicaram amplos recursos em busca de diminuição do déficit habitacional. A questão da habitação já naquele período se constituía em um agudo problema de entrave ao desenvolvimento social e urbano das cidades brasileiras. Entretanto, a vasta literatura sobre este tema tem demonstrado a falência dessa política habitacional para o alcance dos objetivos inicialmente propostos.

O presente trabalho procura fazer uma reflexão sobre a política atual, a partir da perspectiva histórica, examinando pontos convergentes ou divergentes dos dois períodos históricos acima descritos. O presente trabalho parte do pressuposto de que a habitação é uma necessidade social fundamental para a vida das comunidades urbanas. Argumenta-se que a mesma historicamente foi utilizada mais como ferramenta de *marketing* governamental do que como política de atendimento a superação do déficit habitacional e, ao mesmo tempo,

contrariamente ao defendido pelo discurso político, observa-se que a habitação social tem sido preterida frente aos interesses do capital imobiliário.

## AS CIDADES BRASILEIRAS E A HABITAÇÃO SOCIAL

As cidades contemporâneas são complexas. Produto da interação entre os diferentes agentes elas são locais de encontro e de sociabilidades, mas, também, aonde se manifestam os mais diversos conflitos humanos.

O espaço urbano é o suporte que possibilita o desenvolvimento das atividades, relações e manifestações humanas nas cidades, sendo fundamental para o habitar humano e para a reprodução de nossa sociedade (Botelho, 2007). Esse espaço é produzido a partir de um conjunto de ações (públicas, privadas, individuais e coletivas, planejadas ou não) de diferentes agentes que materializam a forma física das cidades (Almeida, 1994).

Hoje, a questão da habitação é uma das facetas mais complexas da urbanização. Em países em desenvolvimento e urbanizados como o Brasil o acesso à moradia é uma necessidade ainda mais urgente frente aos elevados problemas existentes no país. Em 2010, o déficit habitacional Brasileiro era de 6.940.691 domicílios (FJP, 2013) demonstrando o quanto é fundamental a atuação do Estado frente à situação.

Em 2009 foi criado o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, visando o atendimento de famílias com renda de 0 a 10 SMs.<sup>1</sup> O Programa é atualmente o principal instrumento da política federal voltado à produção de moradias. O Programa, com significativo aporte de recursos públicos, propõe-se a reduzir o déficit habitacional no Brasil a partir da produção de cerca de três milhões de novas unidades habitacionais em cinco anos (2009–2014).

Há que se considerar que a habitação, além de imprescindível à sobrevivência humana, é também uma mercadoria que demanda grande investimento de capital. Uma mercadoria complexa de ser produzida visto que nesse processo são envolvidos diversos agentes com interesses diferenciados (Harvey, 1980; Botelho, 2007).

1. Atualmente o PMCMV prevê o atendimento de famílias com renda entre zero e R\$ 5000.

No processo de produção habitacional tem papel importante o Estado e o setor imobiliário. O Estado, ou Poder Público, é representado pelas três esferas de governos (Federal, Estadual e Municipal), e possui longa história de intervenção na questão habitacional Brasileira (Almeida, 1994). Já o setor imobiliário é um dos principais responsáveis por grande parte das transformações urbanas de nossas cidades e atua, muitas vezes, promovendo o aumento da segregação e da fragmentação espacial (Botelho, 2007). O setor imobiliário é um setor complexo que envolve diferentes agentes, sendo que neste trabalho nos interessam especialmente seus subsetores que estão relacionados à construção civil (Topalov, 1979, Botelho, 2007).

Refletir sobre a produção do espaço urbano e os efeitos provocados pelas políticas públicas é de fundamental importância, pois o aperfeiçoamento dos processos de formulação das políticas e das ações de planejamento contribui para a maximização dos benefícios resultantes das ações de Estado para toda a população (Alvim; Castro, 2010).

O PMCMV é um campo de pesquisa a ser aprofundado. Ratificando esta questão, em 2012, o Governo Federal, através do CNPQ/ Ministério das Cidades, lançou Edital objetivando o desenvolvimento de pesquisas acadêmicas que avaliem os efeitos do Programa em diferentes áreas. Analisar o Programa se faz relevante também, pois se trata de uma Política Pública com significativo aporte de recursos governamentais e que acarreta efeitos no espaço urbano e nas diferentes escalas (da federal à municipal).

Entretanto, antecedendo a abordagem desta questão atual das políticas habitacionais em vigor no país, volta-se ao exame desta temática através de um olhar histórico pretendendo, como afirma Gaudin, retomar questões de forma a fim de possibilitar um avanço da reflexão:

*(que) a retomada e renovação em si da matéria façam a reflexão avançar. (...) Voltar a um mesmo assunto varias vezes é ter a possibilidade de cruzar novas fontes com aquelas já encontradas; mas é também mobilizar de modo diferente informações existentes, à medida que a problemática evolui (Gaudin, 2014:23).*

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Historicamente, a questão da habitação tem sido objeto sistemático de investigação a partir do desenvolvimento do capitalismo, isto é, do desenvolvimento da indústria e do conseqüente crescimento das cidades. A situação da moradia das classes trabalhadoras, abordada sob a perspectiva de sua crise, foi tema desenvolvido por vários teóricos desde o século XIX. A base da análise da crise está colocada em Engels (1985), já com a constatação da impossibilidade do trabalhador assalariado prover a sua moradia adequadamente, bem como, com a compreensão da habitação como mercadoria, cuja produção pressupõe o lucro do capital investido.

A identificação da complexidade da natureza desta mercadoria habitação já está também presente identificando-se a questão da renda da terra, decorrente da propriedade do solo, a necessidade de investimento de grande capital, a lenta rotatividade deste, o que faz com que os lucros exigidos sejam elevados, e por fim, a habitação vista como um bem necessário à reprodução da força de trabalho.

Em países em desenvolvimento o nível salarial dos trabalhadores não cobre, em geral, os custos da habitação. Nesta perspectiva pode-se afirmar que o desequilíbrio entre o nível salarial do trabalhador e o custo da habitação, no qual está inserido o lucro do capital, é a causa última da crise da habitação. Acompanha esta questão a produção insuficiente de habitação em relação à demanda. A habitação como mercadoria, seu valor de uso e de troca, a questão da renda da terra, da ideologia da casa própria, a relação produção e consumo da habitação e a estrutura de classes, a segregação urbana e o papel do Estado são pontos fundamentais neste debate como já apareceram em autores como Harvey (1980), Castells, (1974), Lefebvre (2001). O que se evidencia em cada enfoque teórico é o apoio em uma visão crítica da situação concreta de uma realidade dada e evolui na medida de avaliação do processo histórico em que está inserido. Neste sentido, a seguir, volta-se ao caso brasileiro examinando a intervenção das políticas públicas adotadas em cada momento histórico examinado.

A intervenção do Estado na questão habitacional no caso brasileiro deve ser entendida a partir do processo de industrialização que se desenvolve no país com início na segunda metade do século XIX. Nesse período iniciativas voltadas a produção de casas para os assalariados já aparecem seja na construção de casas para aluguel, com altas taxas de lucro para os proprietários da terra e/ou investidores imobiliários. As vilas operárias junto às fábricas, ao vincular o emprego à moradia, tendiam a aumentar o controle do capital sobre a força de trabalho. O período seguinte requer um rompimento com esta lógica. O novo mercado de trabalho necessita ser muito mais amplo para suprir as necessidades da nova fase de composição do capital. O Estado é chamado ao desafio de dotar de condições mínimas de habitabilidade às cidades em expansão fornecendo a infraestrutura necessária incluindo-se a construção de habitações.

As grandes reformas urbanas se iniciam no país a partir das primeiras décadas do século XX. O Rio de Janeiro, capital do país iniciou no governo Pereira Passos (1903) a grande reforma urbana que modificou profundamente a paisagem da cidade, levando a demolição de cerca de 3mil cortiços, afastando os mais pobres do centro urbano iniciando-se o processo de favelização. Em Porto Alegre, já na década de 1920 repete-se este modelo. A cidade inicia, no governo Otávio Rocha, o primeiro processo de remodelação de seu centro urbano com a abertura das primeiras avenidas e deslocamento para a periferia dos habitantes pobres e indesejados para uma metrópole que queria também se modernizar.

No período seguinte, a industrialização e a urbanização crescente exigem uma ação do Estado mais efetiva para o encaminhamento da questão habitacional do trabalhador. Caixas de Aposentadoria e Pensões, seguro social, carteiras imobiliárias das Caixas de Aposentadorias e Pensões e os Institutos de Aposentadorias e Pensões criados nas décadas de 1920 e 1930e expressam estas ações no período. Em seqüência com o advento do Estado Novo a atuação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões se amplia. A construção de conjuntos habitacionais substitui o conceito de casa individual, justificados para a obtenção de residências de mais baixo custo, acessível a grande massa de associados. Em 1950, constrói-se em Porto Alegre o conjunto habitacional IAPI, com 2.456 unidades em bairro periférico,

hoje integrado a cidade e reconhecido como de grande qualidade construtiva e urbanística. Cabe, ainda, registrar a Fundação da Casa Popular, órgão criado no âmbito federal um ambicioso projeto da era Vargas que, segundo Bonduki (1998), fracassou pela desorganização dos grupos sociais que seriam os beneficiados e pela vedação de uma coalizão de interesses afetados negativamente: “devido a essa incapacidade do Estado de equacionar o problema da moradia, as soluções acabaram transferidas para os próprios trabalhadores, através do auto empreendimento” (Bonduki, 1998:115).

A década de 1950 termina com acelerado crescimento urbano do país. Em 1960, pela primeira vez, a população urbana ultrapassa a população rural e origina o grande momento da urbanização brasileira. Os problemas urbanos são cada vez mais agravados. É a década das grandes modificações do parque industrial com a introdução da indústria automobilística, construção naval e indústria pesada, e da ampliação das infraestruturas regionais. A construção de Brasília é um marco referencial no período e a grande experiência brasileira de interiorização do país.

#### **HABITAÇÃO POPULAR PÓS 1964**

Os resultados do novo regime político implantado no país em 1964 e a emergência de um regime burocrático autoritário podem ser sintetizados “na extrema centralização do poder, ausência de participação popular e predomínio de orientações tecnocráticas que despolitizam os assuntos públicos” (Schmidt, 1983:44).

As reformas introduzidas para a modernização do país incluíam importantes medidas no campo fiscal e monetário. No bojo desta reforma, as novas decisões incluem a criação do Banco Nacional de Habitação e o Sistema Financeiro da Habitação, criados pela Lei nº 4380 de 1964, com dois claros objetivos: propiciar investimentos maciços no setor da construção civil captador de grande volume de mão-de-obra e atender, de alguma maneira, o impasse social provocado pela massa de trabalhadores que reforçavam, cada vez mais, o crescimento dos grandes e médios centros urbanos em todo o país. Este programa previa dar condições de acesso à propriedade de um imóvel, uma moradia, considerado como segurança e instrumento de controle e equilíbrio social.

O Programa estabelecia, assim, uma relação político-ideológica atrelando a noção de acesso à moradia à aquisição da (nova) casa própria, ao mesmo tempo em que buscava impactar a economia, diante da crise existente, com o estímulo ao setor da construção civil, e, ao mesmo tempo, angariar apoio social frente à atuação do governo militar (Arretche, 1990; Bonduki, 2008; Meireiros, 2010).

Com essa missão impossível de equacionar adequadamente a produção de uma mercadoria de alto custo – terra urbanizada e mais a construção da moradia, para uma população sem renda para pagar o seu financiamento – o sistema passa por crises e inadequações ao longo de toda a sua vida útil, com grandes distorções que podem ser resumidas na afirmativa de que o sistema beneficiou muito mais o capital imobiliário do que a população de baixa renda, atendendo muito mais as médias rendas em detrimento das rendas de até três salários mínimos. Esse setor compunha de forma crescente, os inadimplentes do sistema.

Ribeiro e Azevedo (1996) apontam que, embora durante os vinte e dois anos de funcionamento do BNH (1964–86) esse tenha sido responsável pelo financiamento de 4,5 milhões de moradias, com significativo impacto na economia do país, apenas 1,5 milhão (33%) das unidades financiadas foram destinadas à construção de habitações que atenderiam aos setores populares e que a faixa compreendida até três salários, atingida por programas alternativos, foi contemplada com apenas 250 mil unidades (5,9% do total).

Neste período, a inserção da política habitacional no espaço urbano estava centrada no desempenho do SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, órgão de pesquisas e estudos relativos ao déficit habitacional, planejamento físico e sócio econômico da habitação. No fim da década de 1960, a questão espacial entra nos objetivos da política estatal, preconizando-se a superação dos graves desequilíbrios regionais. Novas instituições são criadas, como as Regiões Metropolitanas e a Comissão Nacional de Política Urbana. Em 1966, é criado o Instituto de Orientação a Conjuntos Habitacionais – INICOOPS e as Companhias de Habitação Popular – COHABS.

Os programas iniciais preconizados pelo BNH estavam essencialmente voltados à construção civil de moradias. Logo a seguir, dois fatores começaram a evidenciar-se como entraves ao encaminhamento do problema. A questão da localização das linhas mestras do sistema de produção da habitação, privilegiando-se os terrenos mais baratos escolhidos para diminuir o custo final da habitação, provocava um crescimento periférico em relação aos centros urbanos, distantes de toda a infraestrutura já instalada. Para as municipalidades os encargos financeiros eram crescentes com a necessária extensão dos serviços urbanos e infraestruturas.

Na fase seguinte, o recrudescimento dos problemas urbanos da sub-habitação e do favelamento da população forçou o Governo a buscar soluções fora SFH. Os programas de erradicação de favelas foram gradualmente sendo substituídos pela sua urbanização e integração às cidades. Nessa direção o governo de São Paulo desapropriou uma grande área de terra invadida e promoveu o assentamento dos moradores (Decreto Lei Nº 235/1970).

A agudização dos problemas urbanos, mais uma vez, levou segmentos sociais, entidades de classe e governos municipais a voltar-se à discussão de novos instrumentos legais que pudessem enfrentar os velhos problemas da especulação imobiliária, da ocupação de terras inapropriadas à urbanização, buscando um desenvolvimento urbano mais equilibrado.

No fim de 1979 a Lei Nº 6766 foi aprovada contendo dispositivos de ordenamento à atividade de parcelamento do solo. Esse foi um dos únicos instrumentos que trouxeram elementos para uma atuação mais eficaz do poder público sobre o processo de parcelamento e ocupação do território, como a sanção das infrações aos dispositivos legais. A oneração da produção do lote urbanizado, entretanto, pela aplicação de seus dispositivos de padrões mínimos levou a amplas discussões sobre a aplicabilidade da lei provocando sua alteração através da Lei Nº 9785 de 1999. A partir dessa modificação, com os dispositivos legais flexibilizados, os municípios passaram a poder exigir padrões mínimos segundo os seus próprios interesses.

O projeto de Lei mais importante, entretanto dessa época, é a chamada Lei Nº 775/83, elaborada no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e debatida em todo o país, sem aprovação pelo legislativo. Esse projeto já continha mecanismos de ordenamento territorial, elevava os critérios de direito de propriedade a favor do direito social da terra urbana, bem como estabelecia algumas formas de acesso a terra como uso-capião urbana e regularização fundiária.

Após 1985 volta-se a discussão para a formulação de uma política urbana para o país o que vem a desaguar de maneira muito técnica na Constituição Federal de 1988 e na Lei Nº 10257 de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade. Vista como uma conquista social pode ser considerada decorrente de décadas de amplas discussões envolvendo diversos seguimentos sociais, desde parlamentares, pesquisadores, movimentos sociais e sindicais. Ainda que considerado insuficiente e contraditório em relação à realidade urbana brasileira hoje, é considerado por muitos especialistas um avanço em aspectos relativos ao governo democrático da cidade, à justiça urbana e ao equilíbrio ambiental.

Em 2003, foi criado o Ministério das Cidades, com a atribuição de órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU e responsável pela gestão da política habitacional (Shimbo, 2010). Sua criação possibilitou uma reorganização da política habitacional brasileira, restaurando a situação institucional instável desde a extinção do BNH. A partir dele foi instituída a Política Nacional de Habitação —PNH, aprovada em 2004 pelo Conselho das Cidades, ainda hoje, a principal normativa de orientação em relação à temática, e o Sistema Nacional de Habitação— SNH. Neste contexto, foi elaborado o Plano Nacional de Habitação —PlanHab, na esfera municipal, os Planos Locais de Habitação de Interesse Social— PLHIS, a partir de um sistema que buscava articular planejamento, participação popular e atuação do Estado na gestão dos recursos financeiros.

## O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA – PMCMV

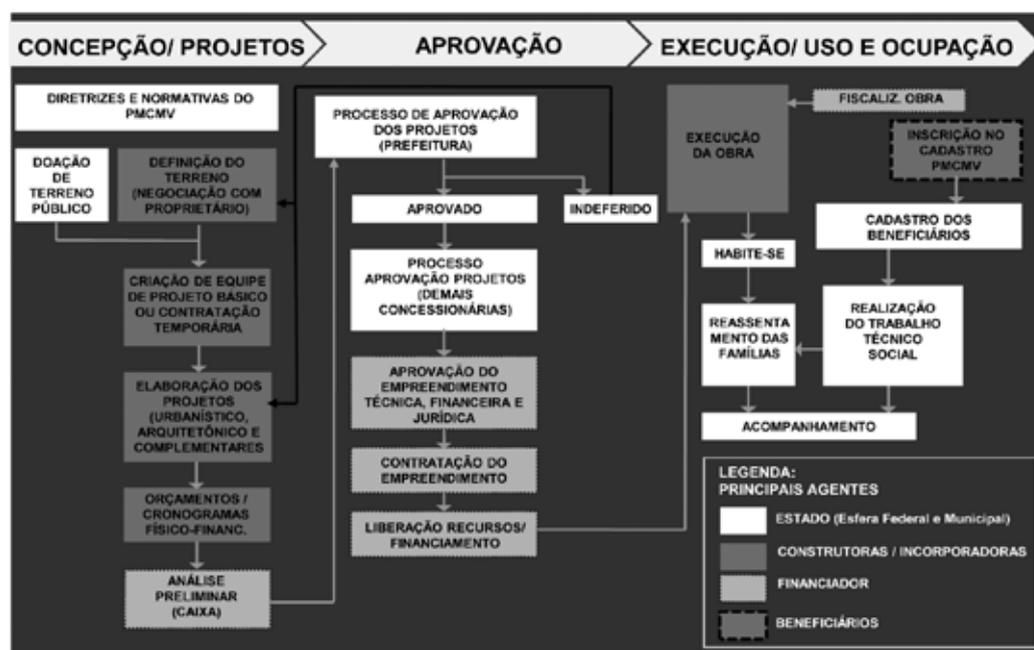
O PMCMV foi lançado, em 2009, com a finalidade de reduzir o déficit habitacional a partir de mecanismos de incentivo à produção de novas unidades habitacionais. Foi também uma das principais ações governamentais frente à crise econômica internacional de 2008 (Arantes; Fix, 2009; Cardoso, 2011). Com ele, o Governo procurou estimular a criação de empregos e de investimentos no setor da construção civil, dirigindo-o para o atendimento da demanda habitacional de baixa renda e alavancando a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela sua indústria (Arantes; Fix, 2009; Cardoso, 2011).

A primeira fase do Programa previa a construção de um milhão de unidades habitacionais. Em 2011 foi lançada uma segunda fase que ampliou a meta de construção em mais dois milhões de moradias, com subsídios superiores a R\$71 bilhões (Brasil, 2011). Trata-se assim de um programa que tem significativo impacto na economia do país e também na produção do espaço urbano.

O Programa foi criado no âmbito do Ministério das Cidades, e para sua implementação foi dividido em subprogramas e modalidades.<sup>2</sup> O PMCMV representou uma ruptura em relação às ações estabelecidas anteriormente pelo PlanHab, alterando os papéis dos agentes envolvidos na produção habitacional e representando um esvaziamento dos mecanismos de controle social anteriormente fortalecidos (Krause, 2013).

No modelo proposto pelo Programa o setor imobiliário (construtoras e incorporadoras) temo principal papel de promotor e definidor dos empreendimentos. Se analisado o fluxo de procedimentos do Programa, verifica-se que a esse são atribuídas as principais atividades de concepção dos projetos (ver Figura 1). Os projetos, para serem enquadrados no perfil financiado, devem seguiras exigências mínimas estabelecidas pelo Ministério das Cidades. Estas exigências se referem, primordialmente, as características tecno-construtivas e dimensionais das unidades habitacionais, enquanto as questões relacionadas à localização ou inserção dos empreendimentos no tecido urbano, quando mencionadas, aparecem de maneira superficial (Melchiors, 2014).

2. O PMCMV é composto por dois subprogramas: o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR e o Programa Nacional de Habitação Urbano – PNHU. O PNHU é dividido em quatro modalidades: Oferta Pública: destinada a municípios com população até 50mil habitantes, Entidades: produção habitacional associativa, via cooperativas e entidades sem fins lucrativos, Empresarial/FAR: produção pelo setor imobiliário para famílias com renda até R\$ 1600,00 (Faixa 1) e Empresarial / FGTS: produção pelo setor imobiliário para famílias com renda entre R\$ 1600,00 a R\$ 5000,00 (Faixas 2 e 3).



**FIGURA 1** | Fluxo do PMCMV na modalidade Empresarial/FAR: mapeamento das etapas e dos papéis dos principais agentes envolvidos.  
**Fonte:** elaborado pelos autores.

O PMCMV não contempla modalidades de produção estatal, optando por uma produção exclusiva de mercado, apostando na iniciativa privada como agente motor do processo (Arantes; Fix, 2009). Assim, o poder público assume um papel secundário no que se refere às definições dos empreendimentos limitando-se a aprová-los. É também pressionado a apresentar resultados a partir da criação de condições que facilitem a produção habitacional (desoneração tributária, cessão de terrenos públicos, flexibilização da legislação urbanística) (Cardoso, 2011; Melchior, 2014; Maricato, 2014).

A Caixa Econômica Federal – CAIXA, banco público e principal agente financiador, atua numa interlocução com o Ministério das Cidades como operadora do Programa sendo responsável pela avaliação e aprovação dos projetos. As construtoras, após elaborar os projetos e aprová-los, junto à CAIXA, Prefeituras e demais órgãos responsáveis, recebem os recursos correspondentes às unidades habitacionais de cada faixa de renda atendida pelo Programa. Na maior parte dos casos os beneficiários não participam do processo de elaboração dos projetos nem das definições em relação aos empre-

endimentos. Na Faixa 1, por exemplo, inscrevem-se no cadastro das Prefeituras e aguardam as possibilidades que serão oferecidas através dos projetos desenvolvidos pelo setor imobiliário.

No processo de produção do PMCMV existem diferentes agentes envolvidos, com interesses diferenciados na produção habitacional, e que terão, ao final do processo, maior ou menor garantia do atendimento desses conforme seus mecanismos de articulação e pressão.

O Poder Público tem interesse na solução dos problemas habitacionais e procura maximizar a quantidade e a qualidade da moradia produzida com o menor custo possível, sem perder de vista os ganhos políticos possibilitados pela construção habitacional (Cardoso, 2013; Melchior, 2014). Já as construtoras e incorporadoras buscam o lucro. A aquisição dos terrenos é, na maior parte das vezes, efetuada por essas e nesse processo se estabelece uma relação entre o preço da terra e as possibilidades de lucro das empresas empreendedoras. Como os valores finais dos PMCMV são predeterminados, existem duas possibilidades, não necessariamente excludentes, de aumento do lucro, nesse processo:

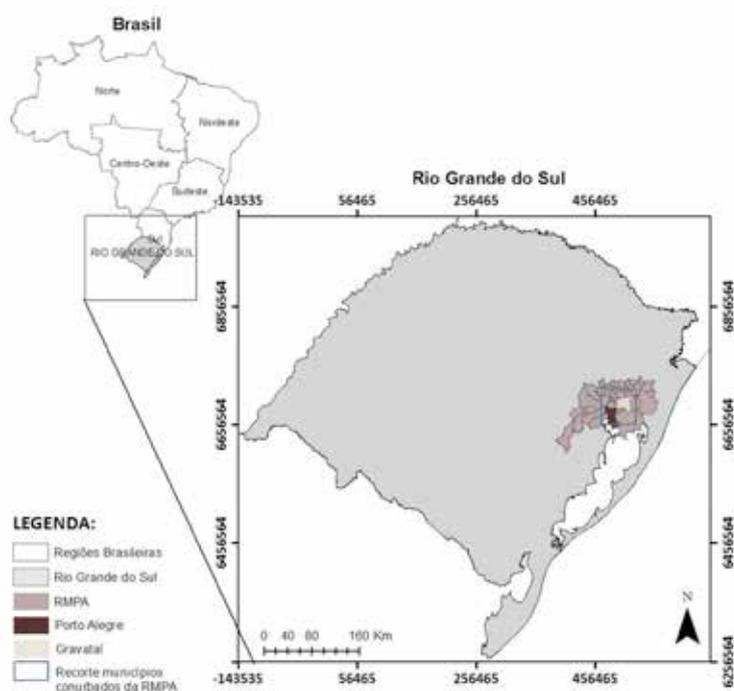
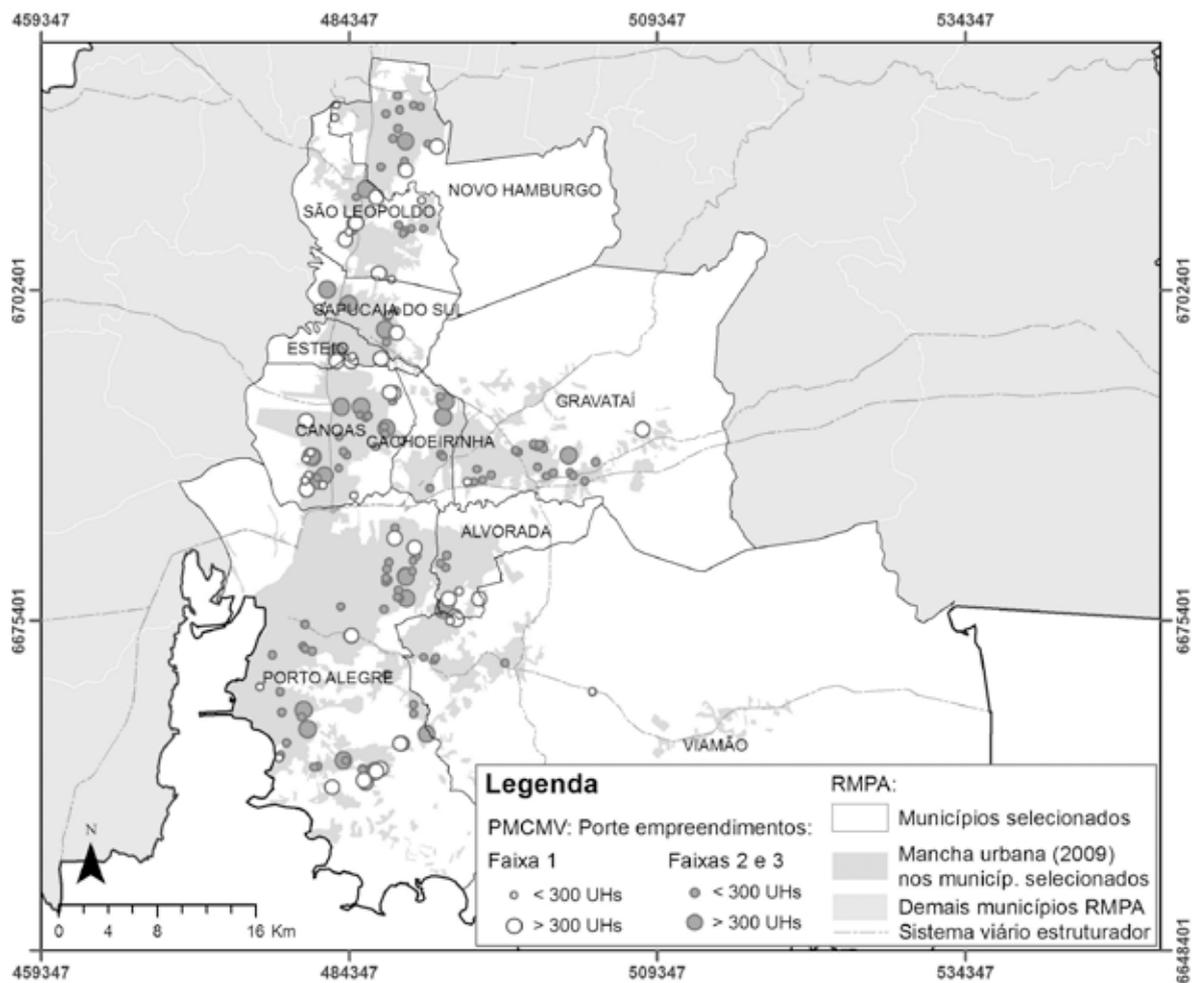


FIGURA 2 | Localização da RMPA e do município de Gravataí no RS/ Brasil. Fonte: elaborado pelos autores.

- a) ganhos de natureza mercantil (lucro imobiliário), obtidos com a aquisição da terra em condições que demandem menores recursos (terras de menor valor por serem periféricas, aquisição de estoques de terra, transformação de solo rural em urbano, etc);
- b) ganhos de natureza propriamente produtiva (lucro 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).

Pesquisa realizada na Região Metropolitana de Porto Alegre – RMPA analisando a distribuição territorial do PMCMV e a atuação dos agentes envolvidos nesse processo demonstrou algumas questões que refletem essas estratégias de atuação dos agentes. Nesse estudo foram coletados, junto à CAIXA, dados referentes aos empreendimentos contratados nas três faixas de renda atendidas pelo Programa (Faixa 1, 2 e 3) entre 2009 a 2013 na RMPA e no município de Gravataí, cidade integrante da aglomeração metropolitana (ver Figura 2). Observou-se que no recorte dos municípios conurbados da RMPA existe uma tendência de inserção dos empreendimentos destinados às famílias de menor renda

(Faixa 1, até R\$1600) em localizações mais periféricas, em sua maioria, em áreas de expansão urbana contíguas à mancha urbana existente (ver Figura 3). Nas Faixas 2 e 3 verificou-se uma tendência à localização dos empreendimentos em duas situações: a) ocupando vazios urbanos, no caso de empreendimentos de menor porte; b) localizando-se em área de expansão urbana, quando se tratam de empreendimentos de maior porte. No caso da RMPA percebe-se que existe uma concentração espacial da produção do PMCMV, com poucos municípios atendidos pelo Programa e a existência de agrupamento dos empreendimentos em determinadas áreas urbanas. Existe ainda uma relativa concentração econômica e fundiária, com poucas empresas controlando o maior volume das contratações. Na Faixa 1 apenas 06 empresas, em sua maioria originárias da RMPA, foram responsáveis por 40,49% do volume total de unidades contratadas no âmbito do PMCMV. Já nas Faixas 2 e 3 acentua-se essa concentração e apenas 05 empresas concentram 54,12% do total de unidades contratadas nessas faixas na RMPA. Na atuação dessas empresas, na maioria construtoras nacionais, observou-se uma tendência à implantação de empreendi-



**FIGURA 3 |** Distribuição territorial dos empreendimentos do PMCMV contratados nos municípios conurbados da Região Metropolitana de Porto Alegre – 2009 e 2013. **Fonte:** dados PMCMV: CAIXA (Gidur/RS); Dados da mancha urbana: Observatório das Metrôpoles (2000) atualizada por imagem do Google Earth de 01/06/2009. Fonte: elaborado pelos autores.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do PMCMV a partir de uma perspectiva histórica permite retomar algumas considerações. Primeiramente, percebe-se que modelo adotado 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 e contribui para a manutenção dos padrões existentes de cidade excludente, conforme bem apontado por Rolnik (2014:1):

*um programa habitacional que atende primordialmente aos interesses do setor privado, sem os vínculos necessários com uma política urbana e fundiária que lhe dê suporte, estimula, como efeito de seu próprio êxito, o aumento do preço dos imóveis da cidade e tem gerado péssimas inserções urbanas, correndo o risco de cristalizar, na velocidade alucinante das contratações, novos territórios de ghettoificação e segregação social.*

A questão da localização dos empreendimentos é de extrema importância no processo de produção da habitação e de nossas cidades e precisa ser enfrentada sob pena de constantemente onerar os encargos públicos frente à necessidade de extensão dos serviços urbanos e da infraestrutura para pontos cada vez mais distantes dos centros urbanos.

Há que se considerar que a escala municipal, embora seja a detentora do conhecimento dos problemas habitacionais locais, sofre tensões entre os agentes envolvidos no processo de produção habitacional e apresenta dificuldades de gestão da política urbana, sendo pressionada a flexibilização da legislação e demonstrando a fragilidade dos instrumentos de planejamento existentes nos municípios (Planos Diretores, Planos Municipais de habitação).

A análise do PMCMV a partir de um olhar histórico permite ainda verificar a repetição de uma política que não tem resultados adequados, pois privilegia uma solução única, em um país de dimensões continentais, como o Brasil, optando pela aplicação da mesma lógica de encaminhamento do problema da habitação pela construção de novas unidades habitacionais. É preciso que sejam retomadas outras formas de solução, já propostas pelo PlanHab e por políticas anteriores (urbanização e regularização de assentamentos precários, assistência técnica, programas de ocupação de áreas vazias/ subutilizadas e aluguel social, etc).

Por fim, há de se questionar uma política que reduz os mecanismos de controle social, anteriormente conquistados, e deixa as principais decisões nas mãos de setor imobiliário.

O Brasil vivenciou ao longo do século XX um longo caminho de experiências acumuladas em esforços para formulações conceituais e práticas de planejamento que envolveu gerações de planejadores, políticos, administradores, técnicos e uma ampla gama de segmentos da sociedade que, ao longo de mais de um século da história deste país, tem se debruçado na busca do encaminhamento de soluções para a minimização dos problemas decorrentes da questão da moradia social. A avaliação acima procedida aponta como muitos outros estudos já o fizeram, para a evidência da repetição de soluções que, aplicadas as cidades brasileiras resultaram em deseconomias de escala, periferização e segmentação de setores habitacionais gerando enclaves urbanos, desconhecendo os altos custos de urbanização e os graves problemas ambientais gerados.

Espera-se contribuir para este debate que se faz cada vez mais urgente na busca de alternativas que encaminhem de forma mais ampla e democrática as graves questões que envolvem, ainda, a produção da habitação social no Brasil de hoje. ■



---

## BIBLIOGRAFÍA

- ALMEIDA, M. S. (1989):** *Políticas Públicas da Habitação e do Transporte: O Caso da Região Metropolitana de Porto Alegre, RS*. Porto Alegre. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- (1994): Habitação operária no Brasil. In: *Encontro sobre a História da Cidade e do Urbanismo. São Carlos – SP. Anais do Encontro sobre a História da Cidade e do Urbanismo. São Carlos – SP: USP.*
- ALVIM, A. T. B.; CASTRO, L. G. R. de (Org) (2010):** *Avaliação de Políticas Urbanas. Contexto e Perspectivas*. São Paulo: Mackenzie; Romano Guerra, 2010.
- ARANTES, P. F.; Fix, M. (2009):** Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. In *Caros Amigos*. Disponível em: <http://carosamigos.terra.com.br> (acesso em: 17 ago. 2009).
- ARRETCHÉ, M. (1990):** Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. *Espaço & Debates* X(31), 21–36. São Paulo.
- BONDUKI, N. (1998):** *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP.
- (set. 2008): Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*. São Paulo, Nº 1, 71–104. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb> (acesso em: 16 julho 2013).
- BOTELHO, A. (2007):** *O Urbano em Fragmentos: A Produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário*. São Paulo: Annablume; Fapespe.
- BRASIL (2009):** Cartilha do Programa Minha Casa, Minha Vida. Brasília: Ministério das Cidades.
- (6 jun. 2011): Ministério das Cidades. *Governo lança segunda etapa do Programa Minha Casa, Minha Vida*. Brasília. Disponível em: [http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1031:governo-lanca-segunda-etapa-do-programa-minha-casa-minha-vida-&catid=34:noticias&Itemid=61](http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1031:governo-lanca-segunda-etapa-do-programa-minha-casa-minha-vida-&catid=34:noticias&Itemid=61) (acesso em: 5 julho de 2011).
- CARDOSO, A. (2013):** *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais*. Rio de Janeiro : Letra Capital.
- CARDOSO, A. L. et al. (2011):** Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: *XIV Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro. Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR*. Rio de Janeiro: ANPUR.
- CASTELLS, M. (1974):** *La question urbana*. Madrid: Siglo Veintiuno.

- ENGELS, F. (1985):** Contribuição ao problema de habitação (1872–1873). In: ENGELS, F.: *Obras Escolhidas*. São Paulo: Alfa Omega, 105–178.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO:** Centro de Estatística e Informações (2013). *Déficit habitacional municipal no Brasil*. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br> (acesso em: 15 jan. 2014).
- GAUDIN, J. P. (2014):** *Desenho e futuro das cidades – Uma antologia*. Rio de Janeiro: Rio Book's.
- HARVEY, D. (1980):** *A Justiça Social e a Cidade*. São Paulo: Hucitec.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.** *Censo Demográfico de 2010*. Disponível em <http://www.ibge.gov.br> (acesso em: 2 nov. 2013).
- KRAUSE, L. et al. (2013):** Minha Casa Minha Vida, Nosso Crescimento: Como fica a Política Habitacional? In: XV Encontro Nacional da ANPUR, Recife. *Anais do XV Encontro Nacional da ANPUR*. Recife: ANPUR.
- LEFEBVRE, H. (2001):** *O direito à Cidade*. São Paulo: Centauro.
- MEDEIROS, S. R. F. Q. (novembro de 2010):** *BNH: Outras perspectivas*. Anais da 1ª. Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e a Desigualdade. Natal.
- MELCHORS, L. (2014):** 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. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- RIBEIRO, L. C.; AZEVEDO, S. A (1996):** Produção da moradia nas grandes cidades: dinâmica e impasses. In: RIBEIRO, Luíz C. Q.; AZEVEDO, S. (Orgs.): *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 13–32.
- ROLNIK, R.** *Programa Minha Casa Minha Vida precisa ser avaliado – Nota pública da Rede Cidade e Moradia*. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com> (acesso em: 10 nov. 2014).
- SCHMIDT, B. (1983):** *O estado e a política urbana no Brasil*. Porto Alegre: Ed. da Universidade: L&PM.
- SHIMBO, L. F. (2010):** *Habitação social, Habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Tese (Doutorado) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo.
- TOPALOV, C. (1979):** *La Urbanización Capitalista: algunos elementos para su análisis*. México: Edicol.