

Mais do Mesmo? A Trajetória da Habitação Social no Brasil

Ma. Vera Lúcia Barradas Moreira
Dra. Silvia Mikami Gonçalves Pina

Instituição : UNICAMP

Resumo

Após um período de quase inanição na produção de habitação social e ausência de políticas habitacionais, que se iniciou com a extinção do BNH – Banco Nacional de Habitação, a ascensão ao governo das lideranças populares trouxe uma nova expectativa à questão habitacional. A criação do Ministério das Cidades e a promulgação da Lei 10.257, o Estatuto da Cidade, continham a tarefa de promover a inclusão da população nas cidades e fazer cumprir da função social da propriedade. Este trabalho busca relacionar as iniciativas e atuação do governo federal no trato da questão habitacional, salientando os dois grandes programas: o do extinto Banco Nacional de Habitação e o atual Programa Minha Casa Minha Vida. Para tanto, são retomadas as atuações do BNH e do Programa Minha Casa Minha Vida, principalmente no atendimento à população de baixa renda, apontando os resultados obtidos por cada programa conforme sua estratégia de ação.

1.Introdução

O Estado iniciou a sua atuação na produção de habitação através da construção de conjuntos habitacionais e da concessão de financiamentos através dos Institutos de Aposentadoria e Pensões e da Fundação da Casa Popular, primeiros órgãos federais no trato da questão. (Bonduki, 2004). Os IAPs tiveram parte de seus recursos aplicados na habitação social através do Decreto 19.469 de 17 de dezembro de 1930, isso devido ao fato de estes fundos de pensão serem geridos pelo Governo Federal. (Cymbalista, 2004).

Mas ainda estava longe da produção dos IAPs se constituir em uma política para o setor habitacional, visto que seus objetivos estavam calçados na produção rentista, ou seja, a construção de moradias com vistas à obtenção de retorno dos investimentos através da locação dos imóveis. Os IAPs “limitavam-se a atender os trabalhadores inseridos no mercado formal” e com o objetivo de sanear as contas priorizavam “empréstimos habitacionais para o mercado médio” (Cardoso, 2007: 01).

Outra investida do Governo Federal na tentativa de produzir moradias populares foi a criação da Fundação da Casa Popular em 1o de maio de 1946. Como um órgão federal surgido única e exclusivamente para a solução do problema da habitação, seus resultados, se comparados com os IAPs que não tinham como função principal a habitação social, foi irrisória. De acordo com Bonduki (2004), a FCP produziu em 18 anos de existência 143 conjuntos totalizando 18.123 unidades, enquanto que os IAPs no mesmo período edificaram 123.995 unidades, sem contar

os financiamentos voltados para a classe média.

Vale salientar que estas medidas eram totalmente descoladas de qualquer política pública de desenvolvimento urbano constituindo-se em ações pautadas pela pressão da falta de moradias e dos altos preços dos aluguéis.

Foi então que o governo resolve criar um único órgão centralizado, com viés de oferta de habitação para a camada pobre da população, inaugurando o que pode ser traduzido como a primeira política habitacional do país, o BNH.

Uma segunda investida na direção de solucionar o déficit de habitações no país se deu com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, que pretendia, em sua primeira edição, construir um milhão de casas, o qual se inseria em um contexto diverso daquele encontrado em 1964 (ano de criação do BNH), com as lideranças populares no comando da nação.

Na tentativa de apontar as características, semelhanças e diferenças, este artigo relata as iniciativas e atuação do governo federal no trato da questão habitacional, salientando os dois grandes programas: o BNH e o Programa Minha Casa Minha Vida, procurando avaliar em que medida cada um deles responde às demandas qualitativas e quantitativas habitacionais frente ao contexto socioeconômico e urbano de cada um.

2. 1964: O Começo

Em uma estratégia populista, o regime militar cria em 1964 o Banco Nacional de Habitação - BNH. É consenso entre vários autores a importância deste órgão para a política habitacional brasileira (Arretche, 2000; Bonduki, 2008; Santos, 1999).

O BNH surge em um momento que o país atravessa uma grave crise, onde tem-se um "crescimento explosivo da demanda por habitações urbanas [...] em um contexto fortemente inibidor do investimento na área" (Santos, 1999:10). A demanda se dá devido ao incremento populacional nas áreas urbanas e a evasão de investimentos pela aceleração inflacionária, taxas de juros fixas e políticas de controle dos aluguéis (Lei do Inquilinato)¹.

O Banco representou um marco na ação governamental sobre a questão habitacional, visto que instituiu "um conjunto de mecanismos institucionais e financeiros" (Arretche, 2000:79) voltados exclusivamente para viabilizar a construção de moradias para a população de baixa renda. Estes mecanismos influenciaram as políticas de ha-

bitação até os dias atuais e apresentam segundo Cardoso (2003) "elementos fundamentais", como a criação de um sistema de financiamento e de um conjunto de programas voltados exclusivamente para a habitação, além da instituição de uma agenda de redistribuição dos recursos e de uma rede de agências locais para o trato da questão habitacional. Lembrando que muitas destas agências, estaduais e municipais, encontram-se em funcionamento até a atualidade.

O BNH atuava como órgão público federal centralizador, de onde emanavam os recursos e as políticas a serem aplicadas no setor habitacional. Para promover a produção de habitação, o banco contava com recursos oriundos do FGTS² e do SBPE³, sendo o primeiro exclusivamente à produção habitacional social e o segundo na oferta de recursos a empresas e construtoras (Santos, 1999).

Do ponto de vista quantitativo, a produção do banco em 28 anos de atuação apresenta números expressivos: o Sistema Financeiro da Habitação financiou a construção de 4,3 milhões de novas moradias, destas 2,4 com recursos oriundos do FGTS, para o setor popular e 1,9 milhões com recursos do SBPE para atender à classe média (Arretche 2000). Mesmo com esta produção expressiva, a atuação do BNH deixou a desejar no atendimento à população de baixa renda nas cidades brasileiras. Com a utilização somente de "recursos retornáveis" e adoção de "financiamentos bancários", acabou por excluir parte da população pobre do mercado habitacional estatal, sem contar com a expulsão dos mutuários para fora da cidade, fixando-os nas franjas urbanas, isto devido à falta de articulação entre as políticas habitacional e de desenvolvimento urbano, contruindo moradias padronizadas e desprovidas de qualidade e inserção urbana (Bonduki, 2008). Bolaffi (1980) atenta para o fato de que apenas 9,8% do total de investimentos do BNH se destinaram à população que mais necessitava, ou seja, famílias com renda mensal entre 1 e 5 salários mínimos.

Curiosamente, foi neste período em que mais cresceu a população favelada e moradora de loteamentos irregulares em habitações auto-construídas nas periferias, desprovidas de qualquer urbanidade, saneamento básico (redes de abastecimento de água e de coleta de esgotos), transporte coletivo e equipamentos urbanos,

2 O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço é constituído através de contribuição compulsória de 8% dos trabalhadores do setor formal da economia (CYMBALISTA, 2004).

3 Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos, "conjunto da captação de letras imobiliárias e cadernetas de poupança." (SANTOS, 1999:10).

1 Decreto-Lei 4598/42, congelou os aluguéis residenciais com base no valor cobrado em 31/12/1941 por dois anos.

única alternativa para a maioria da população desassistida pelo Estado (Bonduki, 2008).

A lei federal n.º 4.388 de 21 de agosto de 1964 que criou o BNH, também instituiu o SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, sendo suas atribuições, entre outras, prestar serviços de assistência técnica a estados e municípios para a elaboração de planos diretores. Mas foi em 1966 através do decreto federal n.º 59.917 de 30 de dezembro que as funções do SERFHAU foram regulamentadas, estabelecendo normas e roteiros destinados aos planejadores, bem como modelos de legislações, assistência técnica e a disseminação de experiências (Ferreira, 2007).

Este período foi marcado pela disseminação pelo país da prática de Planos Diretores como condutores da política de intervenção nas cidades e que se findaram em “planos de gaveta” elaborados por consultorias alheias ao cotidiano do município e desprovidos de qualquer leitura realista de porções do território urbano, onde crescem as demandas por serviços públicos. Este modelo de intervenção do estado na política urbana privilegiou as classes médias e altas, desconsiderou a questão do solo urbano e ainda não fez frente à problemática da moradia popular, ao invés, promoveu a exclusão e segregação quando construiu imensos e áridos conjuntos habitacionais nas franjas das cidades (Lima, 2010), distante dos centros de trabalho e de consumo de “bens urbanos”, conferindo, sempre, mais urbanidade às elites que ocupam a porção legal do território. Sobre o planejamento urbano praticado pelo SERFHAU, Ferreira (2007) afirma o caráter elitista dos planos tecnicistas e burocráticos., em muitos casos sem qualquer efeito sobre a configuração urbana, privilegiando o transporte individual ao público e obras de infraestrutura que desestruturam o tecido urbano, além de concentrar esforços na cidade formal e abandonar a periferia.

O findar da ditadura militar e a perspectiva do governo civil, após 21 anos do comando do país nas mãos dos militares, trouxe consigo a expectativa sobre a atuação estatal nas políticas públicas urbanas, com a reestruturação do SFH e do BNH e da adoção de uma política habitacional que realmente traduzisse as demandas tanto na produção de moradias para a classe pobre, como uma definição justa de distribuição do solo urbano (Bonduki, 2008). No entanto, atendendo a questões políticas, o BNH foi extinto sem que houvesse quem o substituísse, apesar da sua contribuição para questão habitacional brasileira.

O BNH foi extinto em 1986 no governo de José Sarney.

3. Novas Políticas Públicas Urbanas: O Ministério das Cidades e o Estatuto da Cidade

Como parte da estratégia do governo popular que assume o comando do país, foi criado o Ministério das Cidades, primeiramente através da Medida Provisória n.º 103 de 1º de janeiro de 2003 e posteriormente transformada na Lei n.º 10.683 de 28 de maio do mesmo ano.

A criação do Ministério das Cidades possibilitou a reunião em um único órgão de gestão as políticas de habitação, saneamento, transportes urbanos e planejamento territorial, inaugurando um importante passo na integração das políticas urbanas, fato desconsiderado nos governos anteriores. (CESE, 2010). Esta reunião das políticas resulta em racionalidade e efetividade na aplicação dos recursos, facilita o entrosamento dos governos das três esferas e ainda favorece a participação da sociedade.

O Mcdidades é composto pelas Secretarias Nacionais de Habitação, Saneamento Ambiental, Transportes e Mobilidade e Programas Urbanos. Este artigo tem como foco a Secretaria de Habitação e de Programas Urbanos.

A Secretaria Nacional de Habitação tem como objetivo promover acesso à moradia a todos os cidadãos, além de ser responsável por acompanhar e avaliar, formular e propor instrumentos para a implementação da Política Nacional de Habitação (Ministério das Cidades), bem como articular suas ações com as demais políticas públicas e instituições ligadas ao desenvolvimento urbano. O Ministério das Cidades, através da Secretaria Nacional da Habitação, é o órgão central responsável pela formulação da Política Nacional de Habitação que deve estar em consonância com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Fazem parte do Sistema Nacional de Habitação dois subsistemas: o Subsistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM) e o Subsistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Divisão que garante o atendimento à classe média com o mercado privado e à população de baixa renda com a promoção pública de moradias (Maricato, 2006). O Subsistema de Habitação de Interesse Social já vinha sendo uma reivindicação antiga com origens nos Movimentos Populares de Moradia de várias organizações e do Movimento Nacional de Reforma Urbana e tem como alvo principal a população de baixa renda, onde concentra-se o déficit habitacional brasileiro, sendo 92% entre as famílias com renda mensal de 0 a 5 salários mínimos e 84% entre 0 e 3 salários mínimos.

A possibilidade de atendimento à população que figura os 84% do déficit habitacional, desenha um quadro de definição de instrumentos de aporte como o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, instituído através da Lei n.º 11.124/2005 que cria também o Conselho Gestor do FNHIS.

Como outro aporte à população de baixa renda, o Governo Federal, através do Ministério das Cidades representado pela Secretaria Nacional de Habitação, elaborou o Plano Nacional de Habitação – PlanHab. Segundo o MCidades (2010:12), o PlanHab: “é [...] um instrumento da PNH por meio do qual se estabelece a retomada do processo de planejamento habitacional no país (grifo nosso), a partir da formulação de estratégias para o enfrentamento das necessidades habitacionais.”. A estratégia de ação do PlanHab foi dividida em quatro eixos com ações simultâneas de modo a produzir resultados a curto, médio e longo prazos, são eles: Financiamento e subsídio; arranjos institucionais; estratégias urbanas e fundiárias; e cadeia produtiva da construção civil.

Como já assinalado, as Políticas de Habitação Social devem caminhar juntas com as que cuidam do Desenvolvimento Urbano. Não se oferece moradia digna onde não há cidade, nas periferias distantes sem urbanidade, ou em áreas de risco, ou ainda na falta de qualidade das habitações autoconstruídas. Neste contexto, em julho de 2001 foi aprovada pelo Congresso Nacional a Lei n.º 10.257, o Estatuto da Cidade, após 13 anos de tramitação e trouxe consigo toda uma carga de anos de descaso à questão fundiária no país.

Um dos pontos mais marcantes da marcha do Estatuto é a inauguração da função social da propriedade urbana pela Constituição Federal de 1988, em contraponto ao direito universal da propriedade onde “Ser proprietário de um bem imóvel tem como significado possuir a garantia a exclusão de todos os demais de determinada área e poder destinar-la ao uso que lhe foi conveniente, inclusive o não uso”. (Rezende, 2001: s/p).

Foi com o foco na maioria excluída que tanto se lutou pela aprovação da Lei n.º 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, acreditando que os instrumentos definidos contribuirão para a construção de cidades mais justas. Os objetivos do Estatuto estão descritos no parágrafo único do Art. 1º: “...O Estatuto da Cidade [...] estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (Brasil, 2001).

De acordo com Rolnik (2001), as inovações trazidas pelo Estatuto concentram-se em três eixos: instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir as formas de ocupação do solo; gestão urbana calcada na participação da população em processos decisórios na cidade; e as possibilidades de regularização fundiária, conferindo ao cidadão segurança em relação à posse da habitação.

Pelas linhas gerais o Estatuto utiliza-se do planejamento como forma de conferir as transformações pelas quais as cidades devem passar, tanto na dimensão física como na forma pela qual são administradas. O planejamento municipal deverá contemplar diversas formas de ordenamento territorial, a saber: plano diretor; disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; zoneamento ambiental; plano plurianual; diretrizes orçamentárias e orçamento anual; gestão orçamentária participativa; planos, programas e projetos setoriais; planos de desenvolvimento econômico e social. Os Instrumentos da Política Urbana estão distribuídos em Institutos Tributários e Financeiros e Jurídicos e Políticos. Além destes ficou definido também o EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança e o EIA – Estudo de Impacto Ambiental. Vale salientar que a maioria destes instrumentos necessita de legislação municipal específica para serem aplicados, fato que gerou incerteza perante a sua efetiva utilização por parte do poder público local.

Alguns destes instrumentos deverão estar contemplados no Plano Diretor, especialmente os que tratam da função social da propriedade. O Plano Diretor deve definir quais serão as áreas a sofrerem a aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação com títulos da dívida pública. São passíveis de regulamentação contida no Plano Diretor ainda e, portanto, de lei municipal, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas e a transferência do direito de construir.

Uma prática na interpretação da legislação brasileira é a possibilidade de usar seu enunciado tanto para o bem como para o mal. O Estatuto não foge a esta prerrogativa. Mas após tantas lutas, idas e vindas, artigos vetados e aprovação final, nasce a esperança (no sentido da espera) de que, de alguma forma, o Estatuto seja apropriado, tanto pelas administrações públicas municipais, quanto pela população para a construção de espaços urbanos de acesso a todos. Braga (2000:83-84) afirma: “Embora a experiência brasileira tenha demonstrado que a simples existência de uma lei não implica automaticamente em sua aplicação e eficácia, a possibilida-

de da aprovação do Estatuto da Cidade deve ser encarada como um importante avanço.”.

Mas para que o Estatuto da Cidade seja implementado, era preciso que os municípios produzissem e aprovassem seus Planos Diretores e que fossem garantidos todos os dispositivos por ele instituídos.

4. 2009: O Recomeço

O Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV foi lançado pelo Governo Federal em março de 2009 (MP n.º 459, 25/03/2009) e convertida na Lei n.º 11.977 de 7 de julho do mesmo ano e prevê a construção de 1 milhão de moradias com a aplicação de recursos da ordem de R\$ 34 bilhões. O Programa possui linhas de financiamento para habitações urbanas, Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU; e rurais, Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR. Os recursos são diferenciados para cidades com mais de 50 mil habitantes, com menos de 50 mil habitantes e para entidades, Programa Habitacional Popular Entidades – PHPE (associações, cooperativas, sindicatos e outros) (Ministério das Cidades, 2010).

A aplicação do montante acima descrito pretende reduzir em 14% o déficit habitacional brasileiro. Do número de 1 milhão de unidades habitacionais a serem construídas, 400 mil serão destinadas à faixa de renda entre 0 e 3 salários mínimos; 200 mil para a faixa entre 3 a 4 salários mínimos; 100 mil unidades para a população que possui renda entre 5 e 6 salários mínimos; e 200 mil, para a faixa de renda entre 6 a 10 salários mínimos. (CESE, 2010). A distribuição das unidades pelo país será feita de acordo com o déficit apresentado por cada região.

De acordo com o MCidades (2010), o funcionamento do programa é distinto para as 3 faixas de renda a qual pretende atender. Para as famílias com renda familiar mensal de até 3 salários mínimos a moradia é totalmente subsidiada, com isenção do seguro e isenção dos custos cartoriais para registro dos imóveis, onde o pagamento da prestação não poderá exceder a 10% da renda, com uma parcela mínima de R\$ 50,00 a serem pagos por 10 anos.

O Programa suscitou uma série de críticas, principalmente no tocante à emergência com que foi lançado e aos motivos que levaram à sua criação, negando, ou não tomando atento a todas as questões levantadas no Plano Nacional de Habitação – PlanHab elaborado e amplamente discutido com a sociedade. Outro ponto que tem merecido adendos é o caráter econômico do programa, ao invés de habitacional como vinham costurando as militâncias familiarizadas com a

temática há décadas. Neste contexto há um consenso de que o programa surgiu de uma conjuntura e não de uma política estratégica para o setor. De acordo com Maricato (2009) o programa veio para “antes de mais nada, minimizar o impacto da crise internacional sobre o emprego no Brasil” que para amenizar o problema habitacional, usando o fomento à construção civil para a geração de empregos. Fato evidenciado também por Rolnik et al (2009:1): “Proposta que confunde erroneamente política habitacional com política de geração de empregos na indústria da construção. Essas políticas não são sinônimas.” e CESE (2010:8): “[...] por ter em seu bojo uma visão meramente econômica e quantitativa (que contabiliza as unidades habitacionais construídas e os postos de trabalho que estão sendo criados)...”.

Um ponto a ser assinalado neste olhar mais aprofundado sobre o PMCMV é o perigo de se ver repetir a ação do BNH de construção de “cidade” onde não há cidade, ou seja, a implantação de

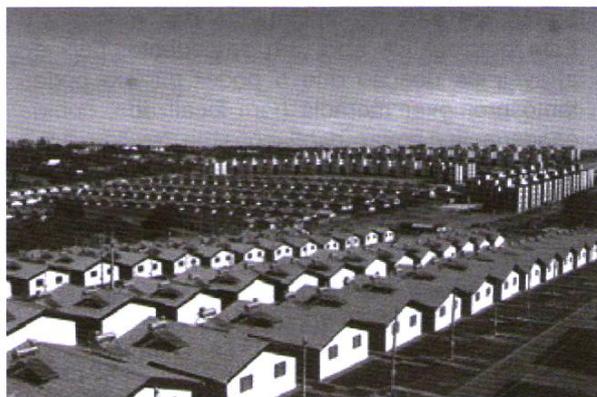


Figura 1: Programa Minha Casa Minha Vida em Londrina - PR

habitação social distante de tudo, engordando a segregação sócio-espacial e as demandas por infraestrutura e serviços urbanos). Para Rolnik (2009:s/p): “Não vamos cair nas armadilhas sedutoras de números: um milhão de moradias? Sim, mas, onde, como e para quem?”.

Um texto do Jornal Gazeta do Povo (2011) exemplifica o temor acima relatado. O Conjunto, Condomínio Bela Vista localizado na cidade de Londrina no Paraná, irá abrigar cerca de 10 mil pessoas em 2.712 unidades (fig. 1). Segundo o jornal, “o projeto está sendo erguido em um terreno antes ocupado pela agricultura, principalmente cultivo de soja e trigo”.

O empreendimento está localizado na região norte da cidade, em uma área conhecida como Cinco Conjuntos, tradicional na implantação de habitação social desde a década de 80. De acordo com o Sindicato da Construção de Londrina, apesar da “minicidade” o déficit habitacional da cidade permanece entre 5 e 6 mil unidades. Lon-

drina é a segunda maior cidade do Estado, com um total de 506.701 habitantes, sendo 493.520 na área urbana.

A cartilha da Caixa Econômica Federal para o PMCMV (2010), lista 30 parâmetros a serem verificados pelos técnicos do órgão quando da aprovação ou não dos empreendimentos. Em nenhum momento há uma referência ao Plano Diretor ou às áreas destinadas a ZEIS ou a qualquer outro dispositivo que indique outras formas de oferta habitacional.

A forma com que o programa é operacionalizado exclui a participação da população no processo de produção do empreendimento quando tem as construtoras como seu principal agente. São os construtores quem apresentam os projetos e quem discute com a CAIXA acerca dos empreendimentos.

Uma das contrapartidas municipais previstas no PMCMV é a doação de terrenos por parte das prefeituras para a implantação das moradias. Esta prerrogativa abre um precedente, pois é através da doação que o poder público pode tanto promover moradia bem localizada, como condenar as novas habitações ao “exílio urbano”, sendo que existem cidades onde ainda cabe ao chefe do Poder Público Local a decisão sobre as áreas de implantação da Habitação Social. Este fato demonstra que apesar de campanhas e mobilizações não está totalmente garantido o acesso à cidade pela população de baixa renda.

De acordo com o Ministério das Cidades 2011, a segunda edição do Programa Minha Casa Minha Vida tem como meta a construção de 2 milhões de unidades habitacionais. No lançamento do programa em junho passado, foi anunciado um aumento de 75% nos valores iniciais destinados ao programa e que o número de moradias a serem construídas pode chegar a 2,6 milhões até 2014. Inicialmente estavam previstos R\$ 71,7 bilhões (março de 2010). Os valores chegam agora a um total de R\$ 125,7 bilhões. Esta correção se deu, segundo o governo, em virtude do acréscimo no valor das habitações da ordem de 31,43%.

Houve também uma correção número de unidades a serem construídas por faixa salarial, sendo que o maior valor 60% foram destinados às famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00, com 1,2 milhões de moradias; 600 mil unidades para a faixa de renda entre R\$ 1.600,00 a R\$ 3.100,00 (30% do total); e 200mil habitações para as famílias que possuem renda entre R\$ 3.100,00 a R\$ 5.000,00 (10% do total).

Esta segunda edição apresenta medidas mais rígidas de controle do programa, como a criação

de um Cadastro Nacional de Beneficiários com o objetivo de cadastrar todos os cidadãos que receberam moradias através de políticas públicas (evita que alguém receba o benefício mais de uma vez) e regras mais severas quanto à venda dos imóveis, no intuito de impedir a venda prematura da moradia e que o beneficiário volte a compor a “fila” do déficit. Outra importante medida é a possibilidade de conceder a moradia ou a regularização à mulheres chefes de família com renda de até R\$ 1.600,00, não havendo a obrigatoriedade da união civil para que a mulher possa adquirir o imóvel.

As mudanças atingiram também as tipologias habitacionais em seu dimensionamento e acabamento. De acordo com as especificações mínimas estabelecidas pelo Ministério das Cidades, as casas passam a ter 39,6 m² no mínimo e 45,5m² para as moradias tipo apartamento

O Decreto n.º 7.499/2011 dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida. No Art. 4º afirma que a prioridade de atendimento perante o programa deverá ser concedida: a) aos municípios, DF e Estados que doarem terrenos em área urbana infraestruturada; b) municípios, DF e Estados que implementarem medidas de desoneração tributária para as construções destinadas a HIS; e c) aos municípios que implementarem os instrumentos do Estatuto da Cidade.

O ponto alto do programa talvez esteja situado na alocação de um considerável montante de recursos para atender a faixa de renda até 3 salários mínimos e a destinação de 40% do total de unidades para as famílias compõem o maior índice do déficit habitacional, ações e subsídios nunca antes destinados à população de baixa renda.

Apesar desta nova edição do PMCMV conceituar algumas medidas como de qualidade da habitação, não se encaixa nesta definição a individualização ou a “personificação” das moradias. Não se pode, contudo, negar o avanço da intervenção estatal na produção de moradias para a população, principalmente aquela situada na faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos.

Mesmo com esse reconhecimento, há muito ainda por fazer. Uma das tarefas é o entendimento de como os municípios, onde efetivamente se aplicam as políticas públicas urbanas, e os moradores se apoderam desta nova visão do urbano pela Federação. Em que circunstâncias a participação popular, marca do governo anterior, foi construída no interior de aglomerados urbanos, principalmente os de pequeno porte, que não se apresentam na mesa de trabalho dos estudiosos da questão habitacional no Brasil.

5. Considerações Finais

O confronto dos dois grandes momentos da Habitação Social no Brasil e sua inserção em um contexto de políticas públicas urbanas revela o quanto foi conquistado quando se trata do provimento de moradias para a população de baixa renda. E o quanto ainda falta quando são reproduzidas as mesmices e os problemas de outrora.

Trocam-se os atores, mas a história permanece a mesma. É o que se comprova através da fala da arquiteta Luciana Correa do Lago do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (Ippur/UFRJ) em entrevista ao jornal O Globo (2011):

“Estão cometendo os mesmos erros da época do BNH. É uma velocidade de construção nunca vista. Mas, quase sempre, com má qualidade, em terrenos baratos para aumentar o lucro das construtoras, apartamentos de até 42 metros quadrados e distantes dos centros de trabalho e sem transporte”.

Um artigo apresentado pela autora no Si CWB 2010 - Seminário Internacional de Curitiba atenta para o estigma que marca a produção habitacional no Brasil: o custo, onde “quanto menor o valor do produto final, mais unidades poderiam ser construídas para um maior

número de pessoas” (Moreira, 2010), sendo o valor da terra componente essencial para o barateamento das moradias. A miniaturização dos espaços e a precarização da infraestrutura e serviços urbanos são inerentes aos dois períodos assinalados e transformados em justificativa para a baixa qualidade das habitações.

Diante das discussões realizadas por este texto, nomeia-se a seguir os pontos que, a nosso ver, tornam-se visíveis dentro do contexto a que se propõe frente à exposição das duas políticas urbanas apresentadas.

Primeiramente, não por isso mais ou menos importante, atenta-se para o fato de que todo o aparato erguido no sentido da aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade (bem como o esforço para a sua aprovação) através da elaboração de Planos Diretores e de Planos de Habitação, não resultou na garantia de cidades mais inclusivas. De outro lado, não se pode deixar de mencionar a legislação criada para suporte à Habitação Social, como por exemplo, o PLANHAB, o Ministério das Cidades e as secretarias de habitação, saneamento, mobilidade e programas urbanos. Todos imbuídos no esforço de estabelecer uma Política Habitacional a nível nacional, especialmente no tocante à integração das políticas urbanas e na regularização fundiária.

O Programa Minha Casa Minha Vida apresentou um viés econômico, ignorando o rol de legislação e planos acima mencionados, quando tem como norteador o incremento à indústria da Construção Civil para arrefecer os efeitos da crise econômica mundial. Como consequência da decisão econômica, tem-se a “criação” de cidade onde não há cidade,

incorrendo nos mesmos erros tanto já apontados e debatidos, transferindo para a iniciativa privada e para as prefeituras a decisão sobre a implantação das moradias, as quais escolhem onde e como construir as habitações. Maricato (2011) atenta sobre o Programa e a sua repercussão nas cidades brasileiras:

“Analisando a proposta do PMCMV tendo como referência o que foi a experiência da política habitacional do Regime Militar – período de maior construção de moradias no país – foi possível prever o que a experiência recente já mostra: o impacto negativo sobre as cidades devido à localização inadequada de grandes conjuntos habitacionais e ao aumento do preço da terra e dos imóveis” (pg.68).

“A maior parte da localização das novas moradias – grandes conjuntos sendo alguns, verdadeiras cidades – será definida nos municípios e metrópoles por agentes do mercado imobiliário sem obedecer a uma orientação pública, mas à lógica do mercado. Não podemos afirmar que prefeituras e governos estaduais garantam, usualmente, melhores localizações.” (pg.69).

Vale ainda lembrar que a introdução no processo de construtoras e empreiteiras, transforma a moradia em um produto, em mercadoria, onde a visão do lucro suplanta qualquer expectativa de atendimento à população que demanda por habitação, reportando-se às práticas já bem conhecidas e de consequências bem vividas e que, curiosamente, tenta-se evitar a qualquer custo.

Acredita-se, contudo, que as novas experiências, de alguma maneira, imprimiram um modo diferenciado em tratar a questão habitacional, tanto através da adoção de novos instrumentos de inclusão contidos no Estatuto da Cidade, como das ações em nível do

governo federal. Neste contexto, a divulgação de práticas que mostrem um outro caminho além daquele da exclusão e segregação e que não reproduzam as mesmices de outrora são fundamentais na direção da construção de cidades mais humanizadoras e que realmente atendam à população que demanda por moradia.

6. Referências

- Arretche, M. (2000) **Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização**. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan.
- Bolaffi, G. (1980) Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos, in: L. P. Valladares (org), **Habitação em Questão**. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Bonduki, Nabil G. (2008) **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas do governo Lula**. Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, n. 1, p. 71-104, setembro de 2008. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb>. Acesso em janeiro de 2011.
- Bonduki, Nabil G. (2004) **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 4. Ed. – São Paulo: Estação Liberdade.
- Braga, R., Carvalho, P. F. org. (2000) **Estatuto da Cidade: política urbana e cidadania**. Rio Claro: LPM-IGCE-UNESP.
- Brasil. Ministério das Cidades (2010) **Plano Nacional de Habitação**.
- Brasil. Ministério das Cidades (2004) **Cadernos mcidades: Habitação, n.o 4**.
- Brasil. Estatuto da cidade (2001). **Estatuto da cidade: Lei n.o 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana**. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.
- Cardoso, A. L. (org.) (2007) **Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: ANTAC (Coleção Habitare).
- Cardoso, A. L. (2002-2003) **Política Habitacional no Brasil: Balanço e Perspectivas**. Proposta, Fase, Rio de Janeiro, ano 30, n. 95, dez./fev. de 2002-2003, pp. 6-17.
- Caixa Econômica Federal (2010) **Cartilha Minha Casa Minha Vida**. Disponível em: http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/mcmv/CARTILHACOMPLETA.PDF. Acesso em fevereiro de 2011
- CESE (2010) **Avaliação de Efetividade de Efeitos | Moradia (DIC)**. Publicações CESE, 2010. Disponível em: <http://www.cese.org.br/download/20.pdf>. Acesso em março de 2011.
- Ferreira, M. (2007) **Planejamento urbano nos tempos do SERFHAU: o processo de construção e implementação do Plano Diretor de desenvolvimento Integrado de Franca**. Tese (Doutorado) – Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo.
- Jornal Gazeta do Povo (2011) **Minha Casa dá origem a “minicidade” em Londrina**. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/economia/conteudo.phtml?id=1136359>. Acesso em fevereiro de 2012.
- Jornal O Globo (2011) **Programa Minha Casa, Minha Vida promete milhares de unidades, mas especialistas criticam projetos**. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/programa-minha-casa-minha-vida-promete-milhares-de-unidades-mas-especialistas-criticam-projetos-2769693#ixzz1tBoogXQw>. Acesso em fevereiro de 2012.
- Lima, A. J. (2010) **Gestão urbana e políticas de habitação social: na análise de uma experiência de urbanização de favelas**. São Paulo, Annablume.
- Maricato, E. (2011) **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Maricato, E. (2006) **O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano**. IPEA, n. 12, fev. 2006.
- Moreira, V. L. B. (2010) **Habitação de interesse social, uma arquitetura possível**. Anais do 3o Seminário Internacional de Curitiba – SICWB 2010 – setembro 2010, Curitiba, Paraná.
- Rezende, V. L. F. M. (2001) **Rediscutindo a política urbana, a propósito do Estatuto da Cidade** in Colóquio Dinâmicas Territoriais, Brasília. Anais do Colóquio Dinâmicas Territoriais. Brasília: CIORD/Min. Ciência e Tecnologia, 2001. v.1. p.1 – 200.
- Rolnik R. e Nakano, K. (2009) **As armadilhas do pacote habitacional**. Le Monde Diplomatique, março. Disponível em: <http://diplomatie.uol.com.br/artigo.php?id=461&PHPSESSID=ynookxhp>. Acesso em maio de 2010.
- Rolnik, R. (2001) Estatuto da Cidade - Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza, in N. S. Júnior e R. Rolnik. **Estatuto Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo, Pólis, 2001. (Cadernos Pólis, 4). Obtido em: http://www.polis.org.br/obras/arquivo_92.pdf. Acessado em: agosto 2010.

Santos, C. H. M.(1999) **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília: IPEA, julho. Disponível em: http://getinternet.ipea.gov.br/pub/td/1999/td_0654.pdf. Acesso em 12/12/2010.